

38.98  
922TD  
e.3

# Transformación y desarrollo

La gran tarea de América Latina

\* \*

Trabajos de apoyo preparados por *Dragoslav Avramovic, Ricardo Cibotti y  
Óscar Julián Bardeci, Norberto González, José Ibarra y Pedro Sáinz, Enrique  
V. Iglesias, José Medina Echavarría, David H. Pollock, Jacobo Chatan,  
Aldo E. Solari y Héctor Soza*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

- 22584 -

Primera edición, 1972

D.R. © 1972 FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Av. de la Universidad 975, México 12, D. F.

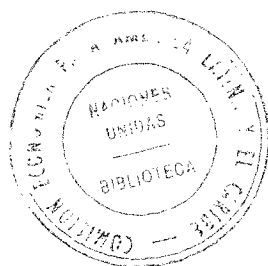
Impreso en México

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

---

## TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO

\* \*







## NOTA SOBRE LA PRESENTE EDICIÓN

A FINES de 1970, con el sello editorial del Fondo de Cultura Económica, en publicación conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apareció el libro *Transformación y desarrollo, La gran tarea de la América Latina*. En él se recogía el informe que el Dr. Raúl Prebisch, en su calidad de Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), presentó en abril de aquel año a la Undécima Asamblea de Gobernadores del BID (Punta del Este, Uruguay). En dicho libro se anunciaba la publicación, en un segundo volumen, de los trabajos y ensayos que un equipo de colaboradores del Dr. Prebisch —coordinado a petición suya por el Dr. Enrique V. Iglesias— había elaborado para apoyar y analizar los distintos temas abordados en el informe. De ese equipo formaron parte expertos del Instituto y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la División del Desarrollo Económico y Social del BID.

Se reitera aquí el reconocimiento del Instituto y de su Director General por la decidida cooperación que el BID y sus funcionarios superiores prestaron en todo momento durante la preparación y publicación del informe. Algunos de los ensayos que aparecen aquí reunidos han sido fruto directo de aquella cooperación. Además, sin ella no hubiera sido posible ni la coordinación y formación del extenso equipo de trabajo que dirigió el Dr. Iglesias, ni contar con diversas colaboraciones y ayudas de otro tipo. Editorialmente hablando, se pudo así obtener la contribución del distinguido profesor argentino Gregorio Weinberg, que ha tenido a su cargo la preparación casi total del presente volumen. El Instituto le agradece su eficaz colaboración.

El BID ha dejado en libertad al Instituto no sólo para publicar en este libro los trabajos de sus propios expertos y los de la CEPAL —que estaban destinados al que el Banco se proponía editar por su cuenta—, sino para enriquecer su contenido con dos aportaciones de Dragoslav Avramovic y otras dos del propio Enrique V. Iglesias, seleccionadas estas últimas entre las muchas páginas con que contribuyó a las tareas preparatorias del Informe Prebisch.

El Fondo de Cultura Económica ha mostrado la mejor disposición

para acoger en sus prestigiosas ediciones estos ensayos, que complementan, continúan y amplían el análisis de muchos de los problemas y soluciones planteados en *Transformación y desarrollo*. Muchas gracias por ello.

F. G. R.

*Instituto Latinoamericano de Planificación Económica  
y Social (ILPES) de las Naciones Unidas*  
Santiago, Chile

## ÍNDICES



## ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro</i>	<i>Pág.</i>
+ 1.1. Exportaciones totales de América Latina y mundiales .	5
1.2. Valor de las importaciones por habitante, 1948-1965 .	6
1.3. América Latina: concentración de las exportaciones, 1965 . . . . .	7
1.4. Fluctuaciones de los precios, cantidades e ingresos, por productos y países, 1950-1965 . . . . .	8-9
1.5. Precios de América Latina para exportación e importación (1950 = 100) . . . . .	10
1.6. Existencias mundiales y variaciones de los precios de determinados productos . . . . .	15
1.7. Principales clases de productos primarios: proporción de las importaciones procedentes de países en desarrollo que efectúan los países desarrollados y sujetas a restricciones . . . . .	20
1.8. Participación variable de determinados productos primarios en las exportaciones mundiales . . . . .	24-25
1.9. Exportaciones de artículos manufacturados . . . . .	26
1.10. Países en desarrollo: tendencias del producto interno bruto, del comercio, y de las corrientes financieras en 1960-1965 . . . . .	28
1.11. América Latina: tendencias del producto y del comercio exterior, 1960-1965 . . . . .	29
1.12. El aumento del PNB global y por habitante en las regiones en desarrollo, 1950-1960 . . . . .	31
2.1. América Latina: deuda externa pública y con garantía pública, 1955-1967 . . . . .	43
2.2. América Latina: aumentos por año de la deuda pendiente de pago, 1955-1967 . . . . .	44
2.3. Países en desarrollo: deuda pendiente de pago, por región, 1955 y 1967 . . . . .	44
2.4. Principales deudores entre los países en desarrollo, 1955, 1960, 1965, 1967 . . . . .	45
2.5. Valor contable de la inversión privada directa de Estados Unidos en América Latina, 1929, 1950, 1960, 1965, 1967 . . . . .	47-48
2.6. Crecimiento de la producción industrial y de las ventas de las empresas manufacturadas de propiedad	

<i>Cuadro</i>	<i>Pág.</i>
norteamericana en América Latina: países escogidos (1961 = 100) . . . . .	49
2.7. América Latina: pagos por concepto de servicio de la deuda pública externa y de la deuda con garantía pública . . . . .	51-52
2.8. Periodos de amortización efectivos y tipos de interés de la deuda latinoamericana . . . . .	53
2.9. Países en desarrollo: condiciones reales de endeudamiento, 1968 . . . . .	55
2.10. Utilidades y dividendos de las inversiones norteamericanas en la América Latina . . . . .	57
2.11. Proporciones de reinversión en las empresas de propiedad norteamericana en América Latina, 1950-1967 . .	58
2.12. América Latina: financiamiento público externo, organismos escogidos, 1961-1967 . . . . .	66
2.13. América Latina: servicio de la deuda como porcentaje de las donaciones y desembolsos de préstamos, 1965-1967	67
2.14. Inversiones privadas directas norteamericanas en América Latina: nuevas inversiones netas y remesas de utilidades, 1950-1967 . . . . .	68
2.15. América Latina, excluida Venezuela: corrientes de capital y transferencias de recursos, 1948-1967 . . . . .	69
2.16. América Latina: inversiones, crecimiento y corrientes de recursos, 1963-1967 . . . . .	72
2.17. Indicadores de la capacidad para el servicio de la deuda . . . . .	78-79
2.18. América Latina: condiciones medias ponderadas de la deuda pública externa . . . . .	86
<i>Anexo estadístico del capítulo 2</i> . . . . .	95
1. América Latina: cantidades desembolsadas y no desembolsadas de la deuda externa pública o con garantía pública, a fines de 1966 . . . . .	95
2. Regiones en desarrollo: deuda externa pública con garantía pública, incluidas las sumas no desembolsadas, a fines de los años que se indican . . . . .	96
3. Países en desarrollo: pagos por servicios de la deuda, 1967 y 1968 . . . . .	97
4. Estados Unidos: inversión privada directa en América Latina y su rentabilidad . . . . .	98

Cuadro	Pág.
5. América Latina: pagos netos por ingresos de las inversiones . . . . .	99
6. América Latina: balances de comercio, 1948-1967	100-101
7. América Latina: balances del movimiento de recursos, 1948-1967 . . . . .	102-103
8. América Latina: balances en cuenta corriente, 1948-1967 . . . . .	104-105
9. América Latina excluido Venezuela: transferencias de recursos y movimientos de capital, 1948-1967 . . . . .	106
4.1. América Latina: ritmo de crecimiento anual promedio del producto global 1950-1968 y proyección . . . . .	135
4.2. América Latina: crecimiento anual promedio del poder de compra de las exportaciones totales, 1950-1968 y proyección . . . . .	137
4.3. América Latina: coeficientes de importaciones con respecto al producto 1950-1968 y proyección . . . . .	139
4.4. América Latina: proporción que representan las importaciones de distintos bienes con respecto a magnitudes internas significativas . . . . .	142
4.5. América Latina: déficit virtual de comercio expresado en valor absoluto y en proporción al poder de compra de las exportaciones . . . . .	146
4.6. América Latina: saldo virtual de comercio como proporción de las exportaciones . . . . .	147
4.7. América Latina: proporción de la demanda que se importaría y ritmos anuales de crecimiento, correspondientes a los sectores industriales que componen el programa regional de sustitución de importaciones . . . . .	154
4.8. América Latina: reducción del déficit virtual de comercio debido a la aplicación en programa regional de sustitución e importaciones . . . . .	157
4.9. América Latina: sensibilidad del déficit virtual de comercio con integración, con respecto a variaciones en el programa regional de sustitución de importaciones, año 1985 . . . . .	160
4.10. América Latina: participación de las exportaciones de manufacturas en el poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios según diferentes hipótesis . . . . .	161
4.11. Tasas de crecimiento anual de las exportaciones de ma-	

<i>Cuadro</i>	<i>Pág.</i>
manufacturas propiamente dichas obtenidas en un grupo seleccionado de países entre 1962 y 1967 . . . . .	162
4.12. Destino de las exportaciones de los principales bienes manufacturados en algunos países de América Latina en 1967 . . . . .	164-165
4.13. América Latina: ritmos de crecimiento anual del poder de compra de las exportaciones totales, de bienes y ser- cios . . . . .	167
4.14. América Latina: comparación de las estructuras de las exportaciones de bienes manufacturados propiamente dichos hacia fuera de la región según las diferentes hipó- tesis . . . . .	168
4.15. América Latina: proporciones en que se reduciría el déficit virtual de comercio por efecto de las exporta- ciones de manufacturas hacia fuera de la región . . .	171
4.16. Efectos posibles de políticas destinadas a solucionar el déficit virtual de comercio hacia 1980 y 1985 . . . .	172
4.17. América Latina: proporción de la inversión bruta con respecto al producto . . . . .	177
4.18. América Latina: déficit virtual de ahorro expresado en proporción a la inversión bruta total de cada año . .	178
4.19. América Latina: servicios totales del capital extranjero en el caso de no refinanciar la deuda inicial . . . . .	180
4.20. América Latina: servicios totales del capital extranjero si se aplica a la deuda inicial; condiciones iguales a la deuda nueva . . . . .	181
4.21. América Latina: función del financiamiento externo para el caso de limitarse las entradas de capital según hipótesis I y de aplicárseles las condiciones de las hipó- tesis A . . . . .	184
4.22. América Latina: función del financiamiento externo para el caso de limitarse las entradas de capital según hipótesis I y de aplicárseles las condiciones de la hipó- tesis B . . . . .	187
4.23. América Latina: función del financiamiento externo para el caso de limitarse las entradas de capital según hipótesis II y de aplicárseles las condiciones de la hipó- tesis A . . . . .	188
4.24. América Latina: función del financiamiento externo para el caso de limitarse las entradas de capital según	



<i>Cuadro</i>	<i>Pág.</i>
hipótesis II y de aplicárseles las condiciones de la hipótesis B . . . . .	189
4.25. Distribución conjetural del ingreso prevaleciente en países de América Latina, 1960 . . . . .	191
4.26. América Latina: destino conjetural del ingreso de las personas y del gobierno hacia fines del decenio de 1960 . . . . .	192
4.27. América Latina: contribución conjetural de las personas que componen cada una de las categorías de ingreso, y del gobierno, a la formación de ahorro nacional, en años recientes . . . . .	194
4.28. Ritmo de crecimiento anual de consumo por habitante . . . . .	196
4.29. América Latina: proporción de la demanda para consumo privado de bienes producidos por cada sector, realizada por las distintas categorías de ingreso hacia comienzos del decenio de 1960 . . . . .	198
4.30. Comparación de las proporciones del ingreso dedicadas a tributación y ahorro de 1980 y 1990 con las correspondientes y a fines del decenio de 1960 en las categorías que realizan el mayor esfuerzo de ahorro . . . . .	199
5.1. Proyecciones del producto y ocupación sectoriales para América Latina . . . . .	219
5.2. Efecto sobre el sector agrícola de variaciones del crecimiento del producto por persona en la agricultura manteniendo el resto de las hipótesis de la proyección del 8% . . . . .	220
5.3. Efecto sobre el sector agrícola de la variación de la elasticidad de la demanda interna agrícola, manteniendo el resto de las hipótesis de la proyección del 8% . . . . .	221
5.4. Cifras básicas y proyecciones principales del producto y la ocupación por sectores para América Latina con tres hipótesis de crecimiento del producto . . . . .	221-225
7.1. Coeficientes de ahorro bruto . . . . .	254
7.2. Ahorro inteno bruto como porcentaje del PIB, 1960-1966 . . . . .	255
7.3. Niveles de ingreso y coeficientes de ahorro en América Latina . . . . .	256
7.4. Financiación de la formación bruta de capital según la fuente de los fondos, 1955-1964 . . . . .	258-259
7.5. Ahorros de sociedades anónimas en América Latina y Estados Unidos . . . . .	264

<i>Cuadro</i>		<i>Pág.</i>
7.6.	Tasas de ahorro de las unidades familiares en algunos países . . . . .	265
7.7.	Ingresos y gastos corrientes de los gobiernos, 1961, 1964-1966 . . . . .	278
7.8.	Gastos corrientes del gobierno central y producto interno bruto (1961 = 100) . . . . .	279
7.9.	Ingresos y gastos del gobierno central, 1967 (1961 = 100) . . . . .	280
7.10.	Recaudaciones fiscales del gobierno central y producto interno bruto en 1967 (1961 = 100) . . . . .	282
10.1.	América Latina (16 países): evolución de la producción, comercio exterior y consumo aparente de productos agropecuarios, 1955-1965 . . . . .	387
10.2.	Tasas anuales de crecimiento de la producción agropecuaria y de la población en 16 países de América Latina, 1950-1965 . . . . .	388
10.3.	América Latina (16 países): distribución del ingreso agrícola, 1965 . . . . .	389
10.4.	América Latina (16 países): evolución del producto bruto agrícola y no agrícola y de la población activa, 1950-1965 . . . . .	395
10.5.	América Latina (16 países): evolución histórica del producto bruto, la población activa y la productividad del sector no agrícola por ramas principales, 1950-1965 . . . . .	396
10.6.	América Latina (16 países): proyección del ingreso bruto y de la demanda agrícola, por habitante y por estratos socioeconómicos, en una hipótesis de continuación de la tendencia histórica, 1965-1985 . . . . .	399
10.7.	América Latina (16 países): distribución del ingreso agrícola por estratos socioeconómicos en 1985 . . . . .	401
10.8.	América Latina (16 países): evolución proyectada del producto bruto, la población activa y la productividad del sector no agrícola, por ramas principales, en una hipótesis de urbanización acelerada, 1965-1985 . . . . .	406
10.9.	América Latina (16 países): proyección del ingreso interno bruto y de la demanda interna de productos agropecuarios, por habitantes y por estratos socioeconómicos de la población, 1965-1985 . . . . .	409
10.10.	América Latina (16 países): proyección del ingreso interno bruto y de la demanda interna de productos agro-	

Cuadro	Pág.
pecuarios, por habitante y por estratos socioeconómicos de la población, 1965-1985 . . . . .	410
10.11. América Latina (16 países): proyección del ingreso bruto agrícola, total y por habitante, por estratos socioeconómicos de la población agrícola, 1965-1985 . . . . .	415
10.12. América Latina (16 países): proyección del ingreso bruto agrícola, total por habitante, por estratos socioeconómicos de la población agrícola, 1965-1985 . . . . .	416
10.13. Distribución de la tierra en 1965 . . . . .	417
10.14. América Latina (16 países): niveles de ingreso en 1965 y 1985, total por habitante, por sectores y estratos socioeconómicos, según dos hipótesis de redistribución de ingresos . . . . .	421
11.1. América Latina, 1970 . . . . .	434
11.2. Población de 15 a 24 años en diversas regiones del mundo, 1970 . . . . .	435
11.3. . . . .	447
12.1. América Latina: distribución del ingreso y del consumo privado en 1960 . . . . .	553
12.2. Desempleo y ocupación industrial . . . . .	564
12.3. América Latina y algunos países: crecimiento industrial a largo plazo . . . . .	581
12.4. Crecimiento de la producción industrial del mundo, América Latina y otras regiones . . . . .	583
12.5. América Latina, agrupaciones y países: crecimiento económico global e industrial . . . . .	584
12.6. Estructura de la producción industrial de América Latina (1968) y el mundo y otras regiones (1965) . . . .	586
12.7. América Latina, agrupaciones y países: estructura industrial "real" en 1968 . . . . .	587
12.8. Efectos ocupacionales directos e indirectos resultantes del insumo de materias primas, bienes intermedios y de capital fijo (Estados Unidos) . . . . .	590
12.9. Crecimiento industrial según categorías, 1950-1968 . . . .	593
12.10. América Latina: empleo industrial en 1968 y evolución entre 1950 y 1968 . . . . .	598
12.11. América Latina: influencia sobre el empleo que se origina en las modificaciones de la estructura de la producción industrial . . . . .	601

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### *Gráfico del capítulo 4*

	<i>Pág.</i>
1. Coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna, por grupos de industrias y por grupos de países, 1950-1965 . . . . .	144

### *Gráficos del capítulo 12*

1. América Latina y algunos países: crecimiento de la producción industrial desde 1915 . . . . .	580
2. Crecimiento de la producción industrial por habitante en el mundo, América Latina y otras regiones: 1950-1968 . . . .	582

## ÍNDICE GENERAL

<i>Nota sobre la presente edición . . . . .</i>	vii
 1. <i>Las tendencias en el comercio y las políticas comerciales, Dra-</i> <i>goslav Avramovic . . . . .</i>	1
I. <i>Los hechos . . . . .</i>	3
A. Variaciones a largo plazo . . . . .	3
B. Fluctuaciones . . . . .	6
C. Ciclos de los productos . . . . .	9
II. <i>Las causas . . . . .</i>	12
A. Disminución de la demanda de alimentos y su super-	
producción . . . . .	13
B. Los problemas que plantean las materias primas na-	
turales . . . . .	17
C. Limitaciones al comercio . . . . .	18
D. Merma de la participación de América Latina en el	
comercio mundial . . . . .	22
III. <i>Los efectos . . . . .</i>	23
IV. <i>Perspectivas y políticas . . . . .</i>	31
 2. <i>La deuda exterior latinoamericana, Dragoslav Avramovic .</i>	39
<i>Introducción . . . . .</i>	41
I. <i>Antecedentes: deuda pública e inversión . . . . .</i>	42
A. Endeudamiento público . . . . .	42
B. Inversión privada externa . . . . .	46
II. <i>Antecedentes: pago de servicios . . . . .</i>	50
A. Servicio de la deuda pública . . . . .	50
B. Rendimiento de la inversión privada . . . . .	56
C. Resumen de la salida total de fondos . . . . .	59
III. <i>Corrientes de recursos . . . . .</i>	61
A. Conceptos . . . . .	61
B. Las cifras . . . . .	65
C. Los efectos . . . . .	71

IV. <i>Los problemas futuros</i> . . . . .	73
A. Capacidad para el servicio de la deuda . . . . .	75
B. Formas de la asistencia . . . . .	80
C. Las condiciones de la asistencia . . . . .	85
D. La cooperación internacional . . . . .	89
V. <i>Resumen</i> . . . . .	89
<i>Anexo estadístico</i> . . . . .	95
3. <i>Un enfoque crítico de la planificación en América Latina</i> , Ricardo Cibotti y Óscar Julián Bardeci . . . . .	107
A. Introducción . . . . .	109
B. Condiciones en que se instalaron los procesos de planifi- cación . . . . .	110
C. La planificación y el medio político . . . . .	112
D. La planificación y la burocracia . . . . .	115
E. La unidad del proceso de planificación . . . . .	117
F. Las características del diagnóstico . . . . .	119
G. La viabilidad de los planes . . . . .	122
H. Perspectivas del proceso de planificación . . . . .	124
I. Consideraciones finales . . . . .	128
4. <i>El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el des- arrollo de América Latina</i> , Norberto González . . . . .	131
<i>Introducción</i> . . . . .	133
I. <i>El estrangulamiento externo y el debilitamiento de la in-             dustrialización; problemas y soluciones</i> . . . . .	134
A. El problema . . . . .	134
a) Las exportaciones . . . . .	136
b) Las importaciones . . . . .	138
c) Perspectivas del estrangulamiento externo . . . . .	146
B. Algunas soluciones . . . . .	147
a) La sustitución regional de importaciones con in- tegración . . . . .	149
b) La exportación de manufacturas . . . . .	159
c) Síntesis de los efectos de las políticas analizadas sobre el déficit virtual de comercio . . . . .	171
II. <i>El déficit de ahorro</i> . . . . .	176
A. El problema de la escasez de ahorro . . . . .	176

B. Función del financiamiento externo de la compensación de los déficit virtuales de ahorro y de comercio	177
C. Esfuerzo interno necesario para el financiamiento del déficit de ahorro . . . . .	190
5. <i>Análisis de algunas proyecciones de la ocupación en América Latina, 1970-1990, José Ibarra y Pedro Sáinz . . . . .</i>	201
A. <i>El método de proyección . . . . .</i>	203
B. <i>Resultados de las hipótesis desarrolladas con el modelo . . . . .</i>	208
a) <i>La prognosis . . . . .</i>	208
b) <i>Algunas alternativas de solución al problema ocupacional . . . . .</i>	210
C. <i>Proyecciones para algunos países . . . . .</i>	215
6. <i>Notas para la discusión de las dimensiones del problema de la cooperación externa, Enrique V. Iglesias . . . . .</i>	227
1. <i>El financiamiento externo, capítulo de las relaciones políticas internacionales . . . . .</i>	229
2. <i>Aspecto externo del problema global del financiamiento del desarrollo . . . . .</i>	231
3. <i>El verdadero sentido de la cooperación en el tratamiento del problema . . . . .</i>	232
4. <i>Los cambios en la relación de cooperación externa . . . . .</i>	233
5. <i>La experiencia de la ayuda en los países donantes . . . . .</i>	237
6. <i>Los nuevos propósitos de la ayuda exterior . . . . .</i>	240
7. <i>Consideraciones finales . . . . .</i>	244
7. <i>Guía para la discusión sobre la movilización de recursos internos basada en la experiencia de algunos países latinoamericanos, Enrique V. Iglesias . . . . .</i>	247
I. <i>Consideraciones previas . . . . .</i>	249
II. <i>Cómo es posible aumentar el coeficiente de ahorro público y privado en América Latina . . . . .</i>	253
1. <i>El esfuerzo de ahorro . . . . .</i>	253
2. <i>¿Qué factores inciden sobre el coeficiente de ahorro de América Latina? . . . . .</i>	255
a) <i>Coeficiente de ahorro y tasa de crecimiento del producto . . . . .</i>	257

b) Coeficiente de ahorro y calidad de las políticas económicas . . . . .	261
3. El esfuerzo en el sector privado . . . . .	263
i) Las políticas de estabilización y sus experiencias . . . . .	266
ii) La coordinación de los estímulos . . . . .	269
iii) Funcionamiento de los sistemas financieros . . . . .	272
4. El esfuerzo en el sector público . . . . .	275
a) La evolución de los últimos años . . . . .	275
b) Las principales lecciones de la experiencia pasada . . . . .	283
III. <i>¿Cómo canalizar los recursos hacia los sectores prioritarios de la economía?</i> . . . . .	288
1. Inexistencia de facilidades para la transferencia de recursos de los ahorristas a los inversionistas . . . . .	289
2. Carencia de condiciones básicas para aprovechar el potencial de inversiones . . . . .	291
3. La disponibilidad de recursos externos suficientes . . . . .	294
4. Carencia de políticas adecuadas de distribución del ingreso . . . . .	295
IV. <i>Notas sobre las complicaciones del proceso de movilización interna con la organización institucional de los países</i> . . . . .	297
1. Proyectos nacionales de desarrollo económico y social . . . . .	298
2. Mecanismos de planificación . . . . .	299
8. <i>La planeación de las formas de racionalidad</i> , José Medina Echavarría . . . . .	301
I. <i>Planteamientos</i> . . . . .	303
II. <i>Significado histórico-social de la planeación</i> . . . . .	305
III. <i>Utopías e ideologías en la planeación</i> . . . . .	310
1. La planeación burocrática . . . . .	312
2. La planeación tecnocrática . . . . .	317
3. La planeación democrática . . . . .	325
IV. <i>La planeación en las formas de racionalidad</i> . . . . .	336
1. Lógica de la ciencia y lógica de la decisión . . . . .	342
2. Racionalidad técnica y racionalidad política . . . . .	352



9. <i>Comparaciones entre el Informe de la Comisión Pearson y Documentos de la UNCTAD</i> , David H. Pollock . . . . .	357
Anexo . . . . .	364
10. <i>La ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana</i> , Jacobo Schatan . . . . .	385
I. <i>Tendencias históricas y situación actual</i> . . . . .	387
II. <i>Desarrollo agrícola futuro sin cambios de estructura</i> . . . . .	397
III. <i>Desarrollo con cambios de estructura</i> . . . . .	407
11. <i>Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana</i> , Aldo E. Solari . . . . .	425
Introducción . . . . .	427
I. <i>La noción de la juventud</i> . . . . .	428
II. <i>Los factores demográficos</i> . . . . .	434
1. <i>La importancia demográfica de la edad juvenil</i> . . . . .	434
2. <i>Los jóvenes y la pirámide de edades</i> . . . . .	437
3. <i>Cambios demográficos y juventud</i> . . . . .	439
III. <i>La socialización</i> . . . . .	440
1. <i>La familia</i> . . . . .	440
2. <i>Los pares</i> . . . . .	448
3. <i>Los medios de comunicación de masas</i> . . . . .	449
4. <i>La educación institucional</i> . . . . .	450
IV. <i>Juventud y mercado de trabajo</i> . . . . .	456
1. <i>Significación del mercado de trabajo</i> . . . . .	456
2. <i>Educación y mercado de trabajo</i> . . . . .	458
3. <i>Origen social de los jóvenes y mercado de trabajo</i> . . . . .	461
4. <i>Las variables fundamentales en la relación juventud-trabajo y su repercusión sobre los diferentes grupos</i> . . . . .	463
V. <i>Actitudes y comportamiento</i> . . . . .	470
1. <i>Sobre la variedad de comportamientos</i> . . . . .	470
2. <i>Acercamiento del conformismo</i> . . . . .	474
3. <i>El modelo "imitativo"</i> . . . . .	480
4. <i>El modelo "revolucionario"</i> . . . . .	482

VI. <i>Juventud y estratificación</i> . . . . .	487
1. Los jóvenes de los estratos medios . . . . .	487
2. Los jóvenes de los estratos bajos . . . . .	488
3. Los jóvenes campesinos . . . . .	493
VII. <i>Ideologías y participación</i> . . . . .	494
1. Las ideologías y el desarrollo . . . . .	497
2. Participación y organización en los movimientos estudiantiles . . . . .	504
3. Movimientos estudiantiles, sociedad global y socialización . . . . .	507
4. Funciones sociales, autonomía e ideología en los movimientos estudiantiles . . . . .	512
5. Unidad y diversidad en los movimientos estudiantiles . . . . .	518
VIII. <i>A modo de conclusiones</i> . . . . .	527
1. Sobre la preocupación por los jóvenes . . . . .	527
2. El conflicto de generaciones . . . . .	529
3. Reemplazo y conflictos del poder . . . . .	531
12. <i>Principales problemas de la industrialización latinoamericana</i> , Héctor Soza . . . . .	539
<i>Introducción</i> . . . . .	541
I. <i>Marco general del proceso de industrialización latinoamericana</i> . . . . .	544
1. Consideraciones generales . . . . .	544
2. El marco natural . . . . .	545
3. El marco económico . . . . .	551
4. El marco socio-cultural . . . . .	557
5. El marco político . . . . .	569
II. <i>Responsabilidades de la industria en el desarrollo</i> . . . . .	574
1. Consideraciones generales . . . . .	574
2. Magnitud y estructura de la industrialización latinoamericana . . . . .	578
3. Obstáculos para el progreso de las industrias de bienes de capital e intermedios . . . . .	594
4. La industrialización y el empleo . . . . .	597
5. Síntesis . . . . .	607

1

DRAGOSLAV AVRAMOVIC

**LAS TENDENCIAS EN EL COMERCIO  
Y LAS POLÍTICAS COMERCIALES**



## I. *Los hechos*

### A. *Variaciones a largo plazo*

DURANTE la mayor parte de los años de posguerra las exportaciones de América Latina fueron aumentando sin que se haya registrado ninguna interrupción notable en el total de la corriente. Es probable que sea la primera vez que esto sucede en la historia económica de América Latina durante un periodo de semejante duración. Sin embargo, el ritmo con que se produjo este aumento no fue satisfactorio, y esto por dos motivos. El primero, que América Latina no ha participado en forma proporcional en el intenso incremento registrado por el comercio mundial durante los decenios de 1950 y 1960. En consecuencia, dicha región no ha disfrutado plenamente de las ventajas que tal aumento entraña, ni en términos del estímulo para el crecimiento económico que el incremento de la demanda de exportaciones pudiera significar, ni tampoco en términos de las economías de la producción en gran escala debido a la existencia de un mercado de mucha magnitud. El segundo motivo: puesto que las exportaciones de América Latina aumentaron con relativa lentitud, sus posibilidades de efectuar importaciones también aumentaron sólo en forma lenta, y esto ha impuesto límites relativamente bajos al ritmo de aumento del ingreso real que pudo lograrse. Las restricciones en materia de divisas tuvieron como resultado una insuficiente provisión de insumos provenientes del exterior, en especial los bienes de capital e intermedios que requieren las industrias, lo cual, a su vez, disminuyó el ritmo de la acumulación de capital y redujo la utilización de la capacidad existente.

Entre 1948 y 1968, el valor de las exportaciones mundiales se cuadruplicó, y el valor de las efectuadas por países en desarrollo, excepto América Latina, casi se triplicó. En cambio, durante dicho periodo, las exportaciones de América Latina sólo se duplicaron. Su participación sobre el total de las exportaciones mundiales quedó reducida a la mitad, y su participación entre las exportaciones de los países en desarrollo mermó a tal punto que ya no representó una tercera parte de las mismas sino sólo una cuarta parte.

Durante los cuatro lustros considerados, las exportaciones de América Latina aumentaron a razón de un 3.5 por ciento anual. En términos del poder adquisitivo, el incremento todavía fue menor. Con

todo, adviértese un aspecto nuevo y alentador: en los años sesenta, el ritmo del aumento de las exportaciones ha sido mayor que el del incremento registrado durante el decenio anterior; aun así, el ritmo de aumento ha permanecido considerablemente por debajo del acusado por otras regiones.

Los ingresos provenientes de las exportaciones han constituido el principal factor determinante de la capacidad de América Latina de importar. La afluencia neta de recursos procedentes del exterior, en forma de préstamos, donaciones, inversiones privadas, proporcionó, en promedio, menos del 10 por ciento del total de los ingresos percibidos en divisas, puesto que gran parte de esa corriente quedó contrarrestada por los reembolsos en deudas, el servicio de capitales extranjeros y exportaciones de capital interno.<sup>1</sup> Por lo tanto, el aumento relativamente lento de las exportaciones estuvo acompañado de un aumento también relativamente pausado de la capacidad de importar.

Puesto que el aumento demográfico fue muy rápido y creciente con el transcurso del tiempo, el valor de las importaciones por habitante realizadas por América Latina apenas aumentó durante todo el periodo de posguerra.

Todas las cifras del cuadro 1.2 están expresadas en términos de valor; por consiguiente no indican las variaciones de la cantidad de importaciones por habitante. Los precios de las importaciones efectuadas por las regiones en desarrollo, luego de un descenso registrado poco después de terminada la guerra, aumentaron de manera bastante constante hacia fines de los años cincuenta y a principios de los sesenta. Sobre las variaciones de los precios medios de las importaciones efectuadas por las regiones en desarrollo influyeron las variaciones en la composición de las importaciones, así como las variaciones por su origen. En el caso de América Latina, el aumento de los precios de las importaciones ha contrarrestado sobradamente el muy reducido aumento del valor de las importaciones por habitante; por lo tanto, en términos reales las importaciones por habitante han mermado en los dos últimos decenios, lo cual ha provocado fuertes tensiones como resultado de las aspiraciones, dada la limitada oferta de recursos, cuya consecuencia ha sido una grave escasez de divisas en gran parte del Continente.

<sup>1</sup> Véase *Latin American External Debt: A Study in Resource Flows and in Terms of Borrowing*, 1969, Washington, D. C.

Cuadro 1.1. EXPORTACIONES TOTALES DE AMÉRICA LATINA Y MUNDIALES

*(en millones de dólares)*

<i>Región</i>	<i>1948</i>	<i>1950</i>	<i>1955</i>	<i>1960</i>	<i>1965</i>	<i>1968</i>	<i>Tasa anual de aumento</i>		
							<i>1948-1968</i>	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1968</i>
Total <sup>a</sup>	54 400	56 700	84 800	114 100	166 000	213 500	7.1	7.2	8.2
América Latina	5 830	5 950	7 340	7 950	10 380	11 560	3.5	2.9	4.8
Demás países en desarrollo	11 290	13 000	16 500	19 610	26 190	32 290	5.4	4.2	6.4
América Latina como % del total mundial	10.7	10.5	8.7	7.0	6.3	5.4			
Demás países en desarrollo como % del total mundial	20.8	22.9	19.5	17.2	15.7	15.1			

FUENTE: FMI, *International Financial Statistics*, varias ediciones.NU, *Monthly Bulletin of Statistics*, varias ediciones.<sup>a</sup> No incluye los países de economía centralmente planificada.

Cuadro 1.2. VALOR DE LAS IMPORTACIONES  
POR HABITANTE, 1948-1965

(en dólares)

Año	Medio Oriente	Europa Meridional	Asia (con exclusión de Japón)	África (con exclusión de Sudáfrica)	América Latina	Total de las regiones en desarrollo
1948	35.2	27.9	10.8	19.4	44.8	19.1
1949	41.3	28.3	12.0	20.3	40.3	19.6
1950	35.6	23.4	10.1	17.3	37.8	17.2
1951	43.0	27.9	14.5	23.1	53.1	23.5
1952	42.9	29.3	14.0	25.0	51.7	23.5
1953	40.8	27.6	11.9	22.2	43.7	20.5
1954	43.7	26.2	11.1	22.4	48.7	20.9
1955	51.1	30.0	12.1	24.0	48.1	22.2
1956	54.9	30.2	13.4	24.5	49.5	23.5
1957	58.9	34.7	14.9	26.5	55.7	26.0
1958	58.7	33.4	12.7	25.5	49.9	23.8
1959	61.1	35.3	12.8	24.4	46.0	23.2
1960	64.1	40.2	12.5	24.9	47.8	23.5
1961	66.9	43.2	12.4	24.9	48.5	23.7
1962	66.0	42.6	12.6	23.7	48.1	23.6
1963	67.2	48.0	13.1	24.6	46.8	24.1
1964	75.2	51.6	13.6	26.2	50.1	25.6
1965	77.2	56.2	13.9	27.4	48.6	26.1

FUENTE: NU, *Demographic Yearbook*, varias ediciones.FMI, *International Financial Statistics*, varias ediciones.NU, *Monthly Bulletin of Statistics*, varias ediciones.

## B. Fluctuaciones

A pesar de haberse logrado considerable progreso en materia de industrialización, particularmente en algunos de los países más extensos de la región, la estructura de las exportaciones de América Latina ha continuado vinculada de manera muy preponderante a los productos primarios. Las exportaciones de artículos manufacturados<sup>2</sup> han aumentado aceleradamente, pasando de los 270 millones de dólares en 1962, a 730 millones de dólares en 1967, o sea a razón de un

<sup>2</sup> Se incluyen los productos químicos, las maquinarias y bienes de equipo, los alimentos elaborados sin contar el azúcar, otros artículos manufacturados y artículos de metal sin tomar en consideración los metales que no están elaborados.



Cuadro 1.3. AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN  
DE LAS EXPORTACIONES, 1965

<i>País</i>	<i>Participación porcentual de cada artículo sobre el total de los ingresos por concepto de exportaciones</i>	<i>Porcentaje representado por tres artículos sobre el total de los ingresos por concepto de exportaciones</i>
<i>Venezuela</i>	Petróleo 93, mineral de hierro 5, café 1	99
<i>Cuba</i>	Azúcar 86, níquel y óxido 6, tabaco 5	97
<i>Panamá</i>	Bananas 51, petróleo 30, pescado 10	91
<i>Trinidad y Tobago</i>	Petróleo 82, azúcar 6, frutas 1	89
<i>Uruguay</i>	Lana 47, carne 32, cueros 8	87
<i>Chile</i>	Cobre 70, mineral de hierro 11, nitratos 4	85
<i>Colombia</i>	Café 64, petróleo 18, bananas 3	85
<i>Guyana</i>	Bauxita 41, azúcar 27, arroz 14	82
<i>Surinam</i>	Bauxita 74, arroz 4, pescado 2	80
<i>Bolivia</i>	Estaño 72, plomo 4, plata 4	80
<i>Ecuador</i>	Bananas 53, café 15, cacao 11	79
<i>Jamaica</i>	Alúmina y bauxita 47, azúcar 23, bananas 8	78
<i>El Salvador</i>	Café 51, algodón 20, semillas oleaginosas y aceites 3	74
<i>República Dominicana</i>	Azúcar 49, bauxita 9, café 6	74
<i>Nicaragua</i>	Algodón 46, café 18, semillas oleaginosas y aceites 8	72
<i>Costa Rica</i>	Café 42, bananas 25, azúcar 4	71
<i>Guatemala</i>	Café 49, algodón 18, azúcar 3	70
<i>Haití</i>	Café 55, azúcar 7, sisal 6	68
<i>Honduras</i>	Bananas 42, café 18, maderas 8	68
<i>Paraguay</i>	Carne 33, maderas 17, algodón 8	58
<i>Brasil</i>	Café 44, mineral de hierro 7, algodón 6	57
<i>Argentina</i>	Trigo 25, carne 22, maíz 10	57
<i>Perú</i>	Harina de pescado 22, cobre 18, algodón 13	53
<i>México</i>	Algodón 19, azúcar 7, café 6	33

FUENTE: FMI, BIRF, *The Problems of Stabilization of Prices of Primary Products*, 1968.

NOTA: Los países cuyo nombre aparecen en cursivas son aquellos que reciben por un solo producto más del 50 por ciento del total de sus ingresos por concepto de exportaciones.

22% anual; de todos modos, los artículos manufacturados aún constituyen menos de la décima parte del total de las exportaciones de América Latina. El hecho que siga sujeta a sus exportaciones de productos primarios y la índole fluctuante de las mismas implicó la perduración de las oscilaciones de los precios y de los ingresos en divisas percibidos por la mayoría de los países de América Latina.

Casi la mitad de los países de América Latina dependen de un producto como fuente de más de la mitad del total de sus ingresos por concepto de sus exportaciones. Además, las dos terceras partes de ellos obtienen por tres productos primarios más del 70% de sus ingresos totales de ese origen. En promedio, los precios de los productos primarios que América Latina exporta han acusado durante la posguerra oscilaciones anuales del orden de un 12.5%; también el volumen ha registrado agudas fluctuaciones, y los ingresos por concepto de las exportaciones de dichos productos han variado, como promedio, alrededor de un 19.3% anual. El grado de las fluctuaciones de los ingresos de cada país ha dependido de la composición de sus exportaciones

Cuadro 1.4. FLUCTUACIONES DE LOS PRECIOS, CANTIDADES E INGRESOS, POR PRODUCTOS Y PAÍSES, 1950-1965

*A. Fluctuaciones de los productos; promedio anual*

<i>Producto</i>	<i>Precios</i>	<i>Cantidades</i>	<i>Ingresos</i>
Petróleo	4.0	1.5	4.2
Cobre	13.0	4.1	12.4
Mineral de hierro	12.2	10.9	21.9
Estaño	12.0	7.6	15.5
Bauxita	9.1	10.6	18.8
Plomo	12.7	7.1	14.7
Zinc	25.6	6.5	26.6
Algodón	7.0	7.7	8.7
Sisal	27.1	5.8	25.6
Aceite de linaza	13.8	22.5	20.6
Linaza	8.1	54.8	60.1
Harina de pescado	12.9	24.7	15.1
Café	14.0	5.8	9.5
Cacao	17.1	8.1	10.4
Bananas	5.7	3.2	5.7
Azúcar	11.1	6.2	8.3
Trigo	5.5	37.4	37.3
Carne ovina	16.2	19.8	33.0

Cuadro 1.4 [conclusión]

## B. Fluctuaciones de los países; promedio anual

	Precios	Cantidades	Ingresos
Argentina	9.5	8.6	11.9
Bolivia	12.9	10.0	21.3
Brasil	9.0	6.7	7.6
Colombia	11.6	5.2	11.9
Costa Rica	9.5	8.2	8.9
Chile	8.5	3.6	8.5
Ecuador	5.8	5.3	9.8
Guatemala	11.8	9.5	8.8
Haití	10.5	11.3	13.9
Honduras	7.8	11.1	11.3
Nicaragua	8.5	11.5	13.2
Perú	8.9	6.5	8.5
República Dominicana	9.5	10.2	10.2
Uruguay	10.8	15.4	18.0
Venezuela	3.1	4.9	7.4

FUENTE: FMI y BIRF, *The Problem of Stabilization of Commodity Prices*, op. cit.

y de la medida en que las fluctuaciones de diversos productos hayan coincidido; en promedio, las fluctuaciones anuales de los ingresos provenientes de las exportaciones de cada país han sido de un 11.4%.<sup>3</sup>

## C. Ciclos de los productos

Las fluctuaciones a corto plazo de los precios y de los ingresos se han registrado en función de alteraciones ascendentes y descendentes ocurridas durante más de un año, y que han afectado a todos los productos o a una mayoría de ellos en forma simultánea. Dichas alteraciones han sido provocadas por variaciones cíclicas de la demanda en los principales países consumidores, y han sucedido durante la posguerra, aunque en comparación con los periodos anteriores han sido de menor grado. También han provocado alteraciones en los precios e ingresos durante más de un año las variaciones a

<sup>3</sup> Las fluctuaciones se calculan como flexiones que se apartan de la curva de tendencia. Véase FMI y BIRF, *The Problem of Stabilization of Prices of Primary Products*, op. cit. En los precios se emplea el valor unitario respectivo.

mediano plazo registradas en la oferta de productos caracterizadas por la asincronía entre la inversión y la producción durante un plazo de tiempo relativamente prolongado.

Los precios de los productos primarios han atravesado tres fases desde que terminó la guerra, a saber: aumento de los precios hasta mediados del decenio de 1950, disminución de los precios entre mediados del decenio de 1950 y principios del siguiente, y una reacción que principió hacia fines de 1962. Durante la mayor parte de la posguerra, los precios de los productos manufacturados comprendidos en el comercio mundial estuvieron aumentando; en consecuencia, la relación de intercambio se fue deteriorando para los países de producción primaria. Se llegó al nivel más bajo en 1962. Hubo luego, en años posteriores, un resurgimiento, pero al cabo de poco

Cuadro 1.5. PRECIOS DE AMÉRICA LATINA PARA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN (1950 = 100)

		<i>Valor unitario de las exportaciones</i>	<i>Valor unitario de las importaciones</i>	<i>Relación de intercambio</i>
1950		100	100	100
1951		115	114	101
1952		110	119	93
1953		108	113	95
1954		114	108	105
1955		106	110	97
1956		106	114	95
	Promedio	108	111	98
1957		103	117	90
1958		97	113	88
1959		92	110	86
1960		92	111	85
1961		91	111	83
1962		90	110	80
	Promedio	94	112	85
1963		95	111	87
1964		102	113	92
1965		102	114	89
1966		103	117	92
1967		101	116	87
1968		103	119	87
	Promedio	101	115	89

FUENTE: Nu, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

tiempo el mismo mostró síntomas de debilitamiento. Sólo ahora, a principios de los años setenta, las perspectivas parecen tornarse más favorables, como efecto de la escasez de café, que se va comprobando, y la reducción de la oferta de algunos metales, especialmente el cobre.

De todos los ciclos de los productos el más pronunciado de la posguerra fue el del café, producto que después del petróleo, es el segundo en importancia de cuantos exporta América Latina (representó 1 600 millones de dólares en 1966) y es el predominante entre las exportaciones efectuadas por seis de los países del Continente (Colombia, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Haití y Brasil. El excedente de café —que es entre todos los productos, y por mucho, el que tuvo características más agudas durante la posguerra— fue provocado por los desmedidos incentivos que generaron las utilidades de la época de precios elevados a fines de los años 1940 y principios del decenio de 1950. Tanto el ciclo del café en la posguerra como los anteriores de dicho producto evidencian ciertas características comunes. Dada la escasa reacción a corto plazo de la demanda ante los precios (la baja elasticidad de la demanda en función de los precios), cualquier insuficiencia, aunque sea relativamente pequeña, provoca un agudo aumento de los precios. Dado que también es baja, la elasticidad de la oferta a corto plazo en función de los precios cuando éstos son elevados se mantienen durante varios años, así como también las ganancias elevadas. Esto a su vez provoca una ola de nuevas inversiones que resultan exageradas. Los consiguientes excedentes, habida cuenta otra vez la baja elasticidad de la demanda en función de los precios, provocan una aguda rebaja de los mismos; y puesto que la magnitud de la producción no es fácil de ajustar, la merma de los precios puede resultar desastrosa y continuar durante largo tiempo, lo cual podrá destruir una parte del capital social existente y producir una situación de inversión insuficiente, para desembocar a la postre en una nueva escasez del producto.

Se trata, por tanto, de un ciclo que adquiere la forma de una telaraña ampliada,<sup>4</sup> y que a veces puede abarcar un plazo de dos decenios. Intercaladas en ese ciclo de larga duración están las simples fluctuaciones de corto plazo, que son otra fuente de perturbación. En la posguerra, el alza de los precios duró hasta 1954, y a partir de ese

<sup>4</sup> Se emplea la expresión "telaraña" debido a que las variaciones registradas en los precios y en la producción a través del tiempo, pueden ser representadas por medio de un diagrama que se asemeja a una telaraña.

momento, a medida que la oferta llegó a igualar la demanda y luego la superó, los precios comenzaron a descender. Los ingresos en divisas por concepto de exportaciones de café permanecieron por debajo del nivel de mediados de los años cincuenta durante todo el decenio posterior, aunque el volumen de las exportaciones aumentó en la mitad. Si no hubiese sido por las limitaciones impuestas a partir de 1957, que culminaron con la concentración, en el año de 1962, del Convenio Internacional del Café, la situación hubiera sido desastrosa.

El moroso aumento de las exportaciones en su conjunto, las fluctuaciones a corto plazo de los precios, de las cantidades y de los ingresos, así como los ciclos de varios años de los productos, fueron todos factores interrelacionados entre ellos y reflejan la índole del comercio de los productos primarios, agravada por las restricciones impuestas en el exterior a las exportaciones de América Latina, por la falta de coordinación entre la producción y las exportaciones por parte de los países de producción primaria, y por las características singulares en materia de estructura económica y social, así como las políticas anexas que han disminuido el ritmo que alcanzaron fuentes alternativas de divisas, es decir, el proceso de la diversificación. Hay síntomas de que la situación está cambiando. En el siguiente capítulo examinaremos de manera sucinta los motivos de la insuficiencia y de las fluctuaciones. El capítulo final versa sobre los cambios que están ocurriendo y aquellos que puedan surgir más adelante.

## II. *Las causas*

Los factores responsables del lento crecimiento son bastante bien conocidos. En su mayoría han perjudicado a todos los países de producción primaria en vías de desarrollo; mas también existen otros factores que han agravado en particular la situación de algunos países de América Latina y han disminuido su participación en el comercio mundial de exportaciones de productos primarios. Hasta que el incremento de las exportaciones no tradicionales, especialmente las de artículos manufacturados, contrarreste esa merma, los países de América Latina padecerán una escasez de divisas que expresará uno de los mayores impedimentos para su crecimiento económico y aumento de la ocupación.

*A. Disminución de la demanda de alimentos  
y su superproducción*

En los países de elevados ingresos, los gastos en alimentos por parte del público consumidor aumentan a un ritmo menor que el ingreso global y que los gastos para la adquisición de productos manufacturados, especialmente los de consumo duradero. Además, una parte cada vez mayor de lo que se gasta en alimentos es absorbida por el componente servicio.<sup>5</sup> En los países industriales considerados en su conjunto, el consumo de alimentos aumentó entre 1953-54 y 1965-66 a razón de un 2.2% anual, en tanto que el total de las erogaciones de los consumidores fueron subiendo a razón de un 4% anual.

Esta regla tiene una excepción de importancia y requiere una salvedad significativa. La excepción se refiere a los consumidores muy pobres y a los países pobres. En el caso de unos y otros, gran parte de todo incremento del ingreso real se destina más bien a alimentos antes que a bienes y servicios industriales; y en los casos más extremos, un aumento del ingreso real en los niveles inferiores hasta puede provocar un aumento desproporcionado del renglón alimentación entre los gastos en total. La salvedad se refiere en particular a las variaciones que ocurren en la composición de los gastos por concepto de alimentos a medida que aumenta el ingreso. Los gastos en alimentos de alta calidad aumentan con relación a los destinados a los alimentos corrientes. En los países desarrollados, la demanda de alimentos "superiores" —es decir, frutas, carnes y otros artículos de rico contenido vitamínico y proteínico— se eleva demasiado pronto a expensas de las grasas y los aceites, las féculas y los cereales.

Los países en desarrollo han logrado importantes aumentos de sus exportaciones de determinados alimentos tropicales —frutas cítricas, mariscos, piñas— sin que los precios hayan disminuido significativamente; de este modo los ha favorecido la diversificación de los renglones en materia de alimentos consumidos en los países desarrollados. Los productos latinoamericanos han sacado ventajas de dicho aumento, pero menos que lo que les hubiera correspondido en pro-

<sup>5</sup> "En los Estados Unidos, como consecuencia de una elevación ininterrumpida de la diferencia entre los precios percibidos por los agricultores y los de la venta al detalle al público consumidor, la participación que correspondió a los agricultores en los precios al detalle de los productos alimenticios descendió del 44% en 1953 a 39% en 1965. En varios países europeos pudo notarse una situación análoga." GATT, *International Trade* 1966, p. 42.

porción, en especial por la insuficiencia de la oferta. Los países en desarrollo no han incrementado sus exportaciones de carne vacuna a pesar de que la demanda mundial de dicho producto se ha acrecentado rápidamente; las exportaciones latinoamericanas de este producto son hoy menores de lo que fueron antes de la guerra: la diferencia entre una y otra cantidad se debe en parte a la insuficiencia de la oferta y en parte también a las restricciones impuestas al comercio por los países importadores. En lo que se refiere a los alimentos "corrientes", los principales mercados en expansión de los países en desarrollo probablemente hubieran sido otros países en vías de desarrollo; pero la demanda efectiva en esos mercados se ha visto perjudicada por la insuficiencia de divisas, en tanto que la falta de facilidades crediticias en los países en desarrollo exportadores los ha situado en desventaja frente a los desarrollados que exportan los mismos artículos.

Algunas veces la insuficiente oferta de productos primarios ha provocado retardos en las exportaciones, pero más frecuentes fueron los casos de exceso de producción frente a una demanda carente de elasticidad o que aumenta con lentitud. El café, el cacao, el azúcar y las bananas son ejemplos, en diversas épocas, de saturación de los mercados por un exceso de producción, lo cual dio como resultado un debilitamiento de los precios o una acumulación de existencias, o bien ambas cosas a la vez, y con el algodón y las fibras duras han ocurrido fenómenos similares.

El exceso de producción en parte fue una resultante de las limitadas oportunidades para invertir en otros sectores de la economía de los países en desarrollo como consecuencia del ritmo anterior de aumento o de la relativa lentitud con que se aprovecharon las alternativas. En muchos de los países nuevos, especialmente en África, el incremento de la producción de inmediata venta comercial, con mercados establecidos, resultó lo más viable; así las bebidas tropicales, las bananas, las semillas oleaginosas y ciertas materias primas agrícolas han sido los artículos más importantes. En cambio, sus productores tradicionales, principalmente en América Latina, no han podido destinar recursos a otros fines con suficiente celeridad, ni siquiera de acuerdo con el anterior ritmo relativamente lento del crecimiento general; y puesto que siguieron dependiendo mucho de dichos productos como fuentes de ingresos provenientes de las exportaciones, les fue difícil reducir su producción. De aquí resultó una agudísima competencia para lograr mercados limitados, con la consiguiente presión sobre los precios. En algunos casos la superproducción también refleja el aumento de la producción como resultado de



**Cuadro 1.6. EXISTENCIAS MUNDIALES Y VARIACIONES  
DE LOS PRECIOS DE DETERMINADOS PRODUCTOS**

*A. Existencias mundiales como porcentaje del consumo*

<i>Años</i>	<i>Azúcar</i>	<i>Café (media de 2 años)</i>	<i>Cacao</i>	<i>Algodón</i>
1953-54	31	menos de 1	25	52
1955-56	27	9	36	58
1957-58	23	20	27	53
1959-60	30	65	32	44
1961-62	28	105	44	43
1963-64	20	108	42	53
1965-66	30	117	42 <sup>a</sup>	56 <sup>a</sup>

*B. Variaciones del valor unitario de determinados productos  
(variación porcentual)*

	<i>1959-60 sobre 1953-54</i>	<i>1956-66 sobre 1959-60</i>	<i>Valor de las exporta- ciones de los países de América Latina, 1966 (millones de dólares)</i>
Café	-43	+8	1 568
Cacao	-23	-42 <sup>b</sup>	140
Algodón	-22	-2	497
Sisal	-1	-10	40
Azúcar (precio en el mercado libre mundial, según valor unitario)	-4	+6	308
Bananas	-8	-38	
	-20	+8 <sup>c</sup>	280

<sup>a</sup> En 1967-68, merma de las existencias.

<sup>b</sup> Hasta 1967-68, la merma fue de casi 10.

<sup>c</sup> Si se ajusta al sistema de embarque es probable que haya habido merma.

los subsidios otorgados por los países desarrollados, que de esta manera se convierten en competidores de las regiones que se encuentran en vías de desarrollo.

A menudo la inestabilidad de los precios ha desempeñado un papel importante como factor de una expansión excesiva; de hecho a veces los desequilibrios de orden estructural pueden atribuirse directamente a la inestabilidad de los precios. Ya hemos aludido el caso

del café; pero aunque se trata de un caso extremo, no es único en su género. Con otros productos también se registraron secuencias de breves periodos de aumento de precios que desembocaron en una expansión excesiva, así como secuencias de épocas prolongadas con bajos precios acompañados de un doloroso proceso de subinversión y de retiro de factores de la producción. La escasez transitoria del azúcar en 1962-63 provocó un aumento de gran magnitud en la producción; dicho aumento estuvo acompañado de precios extremadamente bajos que no cesaron hasta que se concertó el nuevo Convenio Internacional del Azúcar en 1968. El aumento de la producción se registró tanto en países en desarrollo exportadores como en países desarrollados importadores. Así, pues, los países en desarrollo exportadores padecieron no sólo a causa de los bajos precios sino también por la pérdida de mercados: entre 1962 y 1966, la producción en los aludidos países desarrollados se elevó en un 27%, y en los de economía centralmente planificada, en un 35%. También antes de 1962 se habían observado secuencias análogas: precios elevados durante cierto tiempo seguidos luego por un aumento excesivo de la producción y largos periodos de precios bajos. En el caso del cacao, la época del alza de los precios en el decenio de 1950 estuvo acompañada de un considerable aumento de la producción que culminó cuando la oferta se elevó notablemente a mediados del decenio siguiente; los precios muy reducidos provocaron una reducción de los insumos que, a su vez, originaron una nueva escasez de la oferta hacia fines del decenio de 1960. De manera más general, los productos agropecuarios que aún siguen predominando entre las exportaciones de la mayoría de los países de América Latina, están sujetos a ritmos continuados de superproducción y de subproducción, sobre todo con los productos que requieren una larga maduración, puesto que su producción no puede ajustarse con prontitud y sin tropiezos como respuesta a las variaciones de la demanda y de los precios; y los periodos de superproducción, una vez desencadenados, suelen durar un periodo prolongado cuando resulta difícil eliminar la industria considerada.<sup>6</sup>

Tal acción será difícil si son reducidas las alternativas, y las mismas no abundarán cuando el ritmo del crecimiento de la economía en general ya es de por sí bajo.

<sup>6</sup> FMI y BIRF, *The Problem of Stabilization of Prices of Primary Products*, op. cit.

### *B. Los problemas que plantean las materias primas naturales*

Tres factores afectan la exportación de algunas de las materias primas naturales de América Latina:

i) La utilización de insumos de materias primas, naturales o artificiales, ha venido mermando tanto si la comparamos con la producción de manufacturas como si lo hacemos con el total de la producción por parte de los países desarrollados. El insumo de materias primas por cada unidad de producción manufacturera ha descendido como consecuencia de los adelantos en los procesos de orden técnico, así como en materia de técnicas gerenciales-administrativas. Un ejemplo notable lo constituye el caso de la fabricación de hojalata electrolítica, que ha reducido considerablemente la utilización del estaño, que es el principal producto que exporta Bolivia. También notable ha sido la técnica del transporte a granel, que redujo en gran medida la necesidad de utilizar sacos de yute o de algodón.

ii) Las alteraciones en la estructura industrial de los países desarrollados han perjudicado la demanda de materias primas: la producción donde los insumos de material pesan relativamente poco aumentó a un ritmo mucho mayor que la producción que emplea mucho material. Entre 1953-54 y 1965-66, el incremento de la industria textil y de la industria del calzado, que tienen un elevado contenido de material, fue sólo la tercera parte del incremento de la industria de productos químicos, y aproximadamente la mitad de la de ingeniería, en las cuales la razón entre los materiales y el valor agregado es mucho menor. Además, aumentó la parte que los servicios representan sobre el total de la producción y de las erogaciones; y generalmente los servicios requieren menores insumos de materiales que los exigidos por la producción de artículos. El doble efecto de las economías sobre el empleo de materias primas en las industrias manufactureras y de la cambiante estructura, tanto de dichas industrias como del total global de la producción de bienes y servicios, se ha reflejado en un decrecimiento de la utilización de materias primas por cada unidad del producto total.

iii) Desde hace varios decenios se advierte un acelerado aumento de la utilización de materias sucedáneas, a expensas de los productos naturales. Los artículos más gravemente perjudicados por la competencia planteada por los materiales artificiales han sido la lana, que tiene gran importancia para Uruguay y Argentina; el algodón, de gran trascendencia para Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Perú, México y, en parte, para Brasil y Colombia; las fibras duras,

que son significativas para Brasil y México; y el caucho, que no se produce en grandes cantidades en América Latina.

No todas las materias primas naturales fueron afectadas por la sustitución. Algunos productos primarios, por ser más adecuados para las tecnologías modernas, han reemplazado a otros productos; un caso evidente es el del petróleo. Algunos productos muy demandados para procesos de producción tuvieron precios elevados durante un tiempo relativamente prolongado sin que hayan sido reemplazados por sucedáneos; tal es el caso, por ejemplo, del cobre. Han surgido nuevos artículos como resultado de modificaciones en la combinación de insumos; por ejemplo, la harina de pescado; sus beneficiarios en América Latina como países exportadores fueron Venezuela, Chile y Perú; y el número de habitantes de los tres suma 30 millones, o sea un 12% de la población total de América Latina.

Muchos son los factores que provocaron el rápido aumento de materias artificiales y el desplazamiento consiguiente de productos naturales. Uno de esos factores ha sido la inestabilidad de los precios de estos últimos; precios que han servido de acicate para la búsqueda de sucedáneos artificiales cuya oferta fuese más estable, y así se ha desembocado en el empleo de esos sucedáneos. En la imposibilidad de prever los precios, los fabricantes que utilizan materias primas naturales ejercen menor dominio sobre los costos de la producción que si empleasen materiales artificiales que pueden adquirir a precios estables y razonablemente previsibles. Si se redujese el margen de variación que las fluctuaciones de los precios entraña, ello disminuiría el riesgo de que sufran grandes pérdidas por el ajuste de sus inventarios ante graves caídas de los precios.<sup>7</sup>

### C. Limitaciones al comercio

Los países industrializados de América del Norte y Europa Occidental tradicionalmente han sido los principales mercados para las exportaciones de América Latina, absorbiendo por lo general cinco sextas partes de las ventas efectuadas por este Continente. Durante el último decenio se ha registrado una relativa diversificación de los mercados, con un aumento de las exportaciones hacia los países de Europa Oriental y América Latina. No obstante, los de Occidente y Japón siguen siendo los principales mercados para las exportaciones, y a ellos va entre un 70 y un 80% del total. Las tendencias en

<sup>7</sup> FMI y BIRF, *The Problem of Stabilization of Prices of Primary Products*, op. cit.

materia de crecimiento económico y políticas comerciales de dichas regiones han ejercido en el pasado una influencia predominante sobre las exportaciones realizadas por América Latina, y continuarán ejerciéndola en el futuro previsible.

A principios del decenio de 1960, aproximadamente un 60% del total de las importaciones de productos primarios provenientes de países en desarrollo efectuadas por los países desarrollados estaban sujetas a algún género de restricciones. Alrededor de una cuarta parte del total de las importaciones de los productos primarios estaban sujetas a restricciones cuantitativas que actuaban independiente o combinadamente con otras barreras comerciales. Al propio tiempo, la mayoría de las importaciones de artículos manufacturados provenientes de los países en desarrollo fueron objeto de restricciones cuantitativas (por ejemplo, los textiles de algodón) o debieron pagar derechos progresivos, lo más frecuente según una escala ascendente con relación al valor agregado, es decir, según la mano de obra requerida por la elaboración.

En el caso de los productos primarios, las restricciones al comercio inciden mucho más cuando se trata de alimentos que cuando se trata de materias primas; así sucede con referencia tanto a las barreras al comercio cuanto a las restricciones cuantitativas. Entre los alimentos, los más seriamente afectados son el azúcar, otros productos básicos, y los aceites vegetales. Los derechos fiscales gravan más las bebidas tropicales (especialmente el café), petróleo y tabaco. Los efectos sobre las exportaciones de América Latina, en las cuales predominan los artículos alimenticios, han sido muy severas, sobre todo por tratarse de la mayoría de las exportaciones de los países en desarrollo. Algunas de las exportaciones de alimentos de América Latina enfrentan severas limitaciones de cuotas en ciertos mercados; en otros, los gravámenes variables sobre las importaciones de cereales y de carne logran neutralizar la ventaja comparativa que los países exportadores puedan tener, ya que su magnitud la determina la diferencia entre el precio de importación y el precio interno de cada producto.

Las barreras a las exportaciones de artículos manufacturados, al igual que las que traban las exportaciones de productos primarios, comprenden tanto restricciones arancelarias como otras que no lo son: cuotas, licencias previas, limitaciones acordadas en materia de exportaciones e impuestos internos. Las más importantes son probablemente las restricciones impuestas a través de cuotas y las limitaciones acordadas en materia de exportaciones: entre ellas el Convenio Internacional sobre Textiles, que acuerda restringir las exportaciones en caso

de alteraciones en los mercados de los países desarrollados importadores. A pesar del Convenio, las exportaciones de textiles efectuadas por países desarrollados, incluyendo América Latina, han aumentado aceleradamente; aunque parece indudable que el aumento hubiese sido mucho mayor si no hubiesen existido las restricciones.

El nivel general de las barreras arancelarias estuvo disminuyendo durante los años de la posguerra. En Estados Unidos y Europa Occidental los derechos arancelarios oscilaron entre un 10 y un 15% a mediados de los años 60, y con posterioridad han disminuido. Sin embargo, corresponde distinguir entre la protección de tipo nominal y la efectiva, así como entre los derechos arancelarios que gravan distintas clases de artículos.

El concepto de la protección efectiva se refiere a los distintos gra-

**Cuadro 1.7. PRINCIPALES CLASES DE PRODUCTOS PRIMARIOS: PROPORCIÓN DE LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DE PAÍSES EN DESARROLLO QUE EFECTÚAN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y SUJETAS A RESTRICCIONES <sup>a</sup>**

	Proporción de las importaciones sujetas a restricciones %	
	De todo tipo	Limitaciones cuantitativas
<i>Alimentos y tabaco, promedio ponderado <sup>b</sup></i>	56	33
Azúcar	100	82
Otros alimentos básicos <sup>c</sup>	75	47
Frutas y hortalizas	64	41
Aceites vegetales	78	28
Semillas oleaginosas y piensos	41	18
Bebidas, especies y tabaco	38	17
<i>Materias primas industriales, promedio ponderado <sup>b</sup></i>	22	5.3
Metales y minerales	21	3.0
Fibras, cuero y caucho	10	1.6
Otras materias primas agropecuarias	66	28.0
<i>Petróleo y productos del mismo</i>	100	38
<b>TOTALES, promedio ponderado <sup>b</sup></b>	<b>61</b>	<b>26</b>

FUENTE: Gertrud Lovasy, *Effects of Reducing Barriers to Trade in Primary Products on Developing Countries Exports*, 1966 (manuscrito).

<sup>a</sup> Derechos arancelarios, recargos fiscales y limitaciones cuantitativas.

<sup>b</sup> Ponderado según la proporción de cada producto sobre el total de las importaciones.

<sup>c</sup> Principalmente cereales, carne, pescado, y productos lácteos.

dos de protección según las etapas de fabricación. Los derechos de aduana generalmente aumentan a medida que se pasa de las materias primas a los artículos semimanufacturados y de éstos a los artículos terminados. De esta manera el aumento progresivo ofrece una protección eficaz según derechos que van subiendo según las etapas sucesivas del proceso de producción, brindando una protección efectiva mayor a los artículos de consumo que a los de capital. Por lo tanto, esta estructura de los aranceles afecta las etapas más avanzadas de la fabricación que requieren mucha mano de obra, y es precisamente en estos procesos donde los países en desarrollo llevan una ventaja comparativa.

A mediados del decenio de 1960 los derechos nominales en general eran de un 11% como promedio; en el caso de los artículos típicos que se importan de los países en desarrollo, los derechos arancelarios de carácter nominal eran en término medio mayores, cerca de un 16%. La tasa efectiva —calculada sobre la base del valor agregado— para todas las importaciones de artículos manufacturados era de un 19%, es decir, un 68% mayor que los derechos de tipo nominal; en cambio, los derechos que realmente gravaban las importaciones de artículos manufacturados provenientes de los países en desarrollo eran de 32.8%, en la práctica el doble del 16% de los derechos nominales.

Los obstáculos al comercio disminuyen el límite máximo de la demanda internacional, y agravan por consiguiente las dificultades en materia de divisas que afectan los países en desarrollo. Al propio tiempo, introducen distorsiones en la estructura de la asignación de recursos dentro de la economía mundial; y esas distorsiones afectan a los países en desarrollo de manera especialmente grave porque su capacidad para efectuar ajustes es limitada. Los factores se tornan menos flexibles, las instituciones menos adaptables, y en esos países se hace más difícil hallar personal calificado que en los países avanzados de economía diversificada e industrializados. En efecto, la relativa falta de flexibilidad y dinamismo constituye una de las características más notables de los países de producción primaria donde el ingreso es bajo; y cuanto mayores sean los obstáculos para que haya una asignación óptima de sus recursos, tanto más difícil será resolver sus problemas en cuanto al crecimiento económico acompañado de intercambio comercial, y más tiempo se necesitará para hallar una solución.

*D. Merma de la participación de América Latina  
en el comercio mundial*

Con relación a los 10 principales productos del comercio internacional, muchos de los cuales son también significativos en las exportaciones de América Latina, la participación de esta región mermó en cinco de ellos, en dos permaneció sin variación, y aumentó en tres.

Varias son las razones que explican el deterioro de la situación relativa de América Latina en el comercio mundial de exportación de productos primarios:

a) En el caso del petróleo, que representa un 25% del total de las exportaciones realizadas por América Latina, el descubrimiento de ricos yacimientos en otros lugares constituyó el factor principal, además de la política por parte de las empresas petroleras internacionales en el sentido de diversificar sus fuentes de abastecimiento;

b) En el caso del café, que representa un 14% del total de las exportaciones realizadas por América Latina, los principales países proveedores, que operan en un mercado carente de elasticidad en materia de precios y que crece moderadamente, han maximizado sus ingresos en divisas manejando la oferta. Simultáneamente otras regiones han estado incrementando su producción y sus ventas, basándose en el bajo costo de la mano de obra, que probablemente resulta más barata que en los países de América Latina;

c) En el caso del azúcar, de la carne vacuna y del trigo, el principal factor ha sido la insuficiente producción interna, con la agravante de las restricciones al comercio impuestas en los principales mercados importadores y los subsidios para las ventas hechas por los exportadores de los países desarrollados.

Frente a las pérdidas sufridas en los cinco productos citados, hubo aumentos en las exportaciones de América Latina en algodón, bananas y harina de pescado; pero puesto que la fracción de las exportaciones totales de América Latina que representan esos productos fue relativamente reducida (menos del 10%), su situación general en materia de comercio de productos primarios se ha deteriorado. Un factor especial que perjudicó las exportaciones de América Latina fue la relativa lentitud con que aumentó el mercado estadounidense para productos primarios, en especial los alimentos.<sup>8</sup> Otro fac-

<sup>8</sup> En 1950, las importaciones realizadas por Estados Unidos de alimentos, bebidas, tabaco y materias sin elaborar, sin tomar en cuenta combustibles, representaron un 62% del total de sus importaciones. Ya en 1960, dicha proporción había descendido a un 44%, y en 1968 fue del 29%. En cam-



tor adverso fueron los gravámenes de diversa índole impuestos por Europa sobre las importaciones de alimentos básicos. (Véanse páginas 17-18).

Considerando el hecho de que América Latina estuvo perdiendo terreno en materia de exportaciones de productos primarios frente a las demás regiones en desarrollo, cabía suponer que podría haberlo ganado en materia de exportaciones de sus artículos manufacturados. Por ser una región más avanzada e industrializada, la ventaja comparativa debió haberse modificado en favor de las exportaciones industriales. Esto es precisamente lo que estuvo ocurriendo; pero mientras sus exportaciones de artículos manufacturados aumentaron aceleradamente, su participación sobre el total de las exportaciones de esa región fue demasiado reducida como para contrarrestar suficientemente la merma de sus exportaciones de productos primarios.

Ya insinuamos que durante los últimos años estuvieron mejorando las tendencias de las exportaciones de América Latina (véanse páginas 3 y 10).

Esto fue posible, en parte, como resultado de una aceleración del comercio mundial en general durante el decenio del 60; pero también se debió en parte a la circunstancia de que se prestó mayor atención a las exportaciones en las políticas referidas a la asignación de recursos por parte de los países de América Latina, y en particular al éxito logrado por algunos de esos países en aumentar sus exportaciones de artículos manufacturados. Si median circunstancias propicias para las políticas con respecto al comercio interno, el incremento de las exportaciones no tradicionales, tanto de artículos no manufacturados como fabricados, permite vislumbrar posibilidades que permitan reducir en grado considerable las limitaciones en materia de divisas, y cuyos efectos los países de América Latina han padecido durante la mayor parte de los años de posguerra.

### III. *Los efectos*

Por lo general, no cabe suponer que a la larga el total de los ingresos aumente rápidamente si media una seria restricción del volumen de las importaciones que se puedan financiar. En la evolución de las economías hubo casos en los cuales se registró un acelerado aumento de la producción sin que las importaciones hayan variado,

bio, la proporción de las importaciones realizadas por Estados Unidos de artículos manufacturados, incluyendo máquinas y equipo, así como metales refinados, aumentó de un 25% del total en 1950 al 55% en 1968.

**Cuadro 1.8. PARTICIPACIÓN VARIABLE DE DETERMINADOS PRODUCTOS PRIMARIOS  
EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES**

*(miles de toneladas y porcentaje)*

	1938	1948	1950	1955	1960	1965	1967
<b>Café</b>							
Mundo	1 668	1 939	1 748	2 013	2 543	2 698	3 021
América Latina	1 419	1 650	1 449	1 552	1 818	1 667	1 960
Porcentaje del total	85.1	85.1	82.9	77.1	71.5	61.8	64.9
Otros países en desarrollo	249	289	299	462	725	1 031	1 060
Porcentaje del total	14.9	14.9	17.1	22.9	28.5	38.2	35.1
<b>Azúcar</b>							
Mundo	...	10 477	10 859	13 311	16 020	16 867	17 509
América Latina	...	7 099	5 922	6 562	8 659	7 513	6 839
Porcentaje del total	...	70.0	55.0	50.0	54.0	46.8	39.0
Otros países en desarrollo	...	1 807	2 728	3 976	4 569	5 737	4 708
Porcentaje del total	...	18.0	25.2	29.9	28.5	34.1	26.9
<b>Petróleo</b>							
Mundo	...	202 531	261 066	414 230	563 706	811 964	911 773
América Latina	...	74 292	82 871	115 438	149 324	180 867	184 964
Porcentaje del total	...	36.7	31.7	27.9	26.5	21.5	20.3
Otros países en desarrollo	...	106 672	146 404	228 020	331 951	551 857	596 348
Porcentaje del total	...	52.7	56.1	55.0	58.9	65.5	65.4
<b>Algodón</b>							
Mundo	3 003	2 010	2 850	2 371	3 487	3 250	3 257
América Latina	337	374	400	689	612	1 026	780
Porcentaje del total	11.2	18.6	14.0	29.0	17.5	31.6	24.6
Otros países en desarrollo	1 228	848	1 032	1 021	1 041	1 121	1 199
Porcentaje del total	40.9	42.2	36.2	43.0	29.9	34.5	36.8
<b>Trigo</b>							
Mundo	12 082	17 495	16 655	20 083	27 443	48 023	39 745
América Latina	3 310	2 181	2 771	4 028	2 486	7 427	2 468
Porcentaje del total	27.4	12.5	16.6	20.1	9.1	15.5	6.2
Otros países en desarrollo	797	60	668	590	241	171	163

Carne vacuna	719	630	470	636	965	1 395	1 505
Mundo	507	341	256	206	367	492	493
América Latina	70.5	54.1	54.4	32.4	38.1	35.3	32.7
Porcentaje del total	17	8	5	10	16	34	29
Otros países en desarrollo	2.4	1.2	1.1	1.5	1.6	2.4	2.0
Porcentaje del total							
Lana							
Mundo	...	...	...	...	1 358	1 380	1 315
América Latina	...	...	...	...	182	199	175
Porcentaje del total	...	...	...	...	13.4	14.4	13.3
Otros países en desarrollo	...	...	...	...	63	44	48
Porcentaje del total	...	...	...	...	4.6	3.2	3.3
Cobre							
Mundo	1 297	1 099	1 154	1 390	2 179	2 267	2 574
América Latina	438	506	429	486	752	740	876
Porcentaje del total	33.8	46.0	37.1	34.9	34.5	32.6	34.0
Otros países en desarrollo	439	427	540	683	1 031	1 163	1 177
Porcentaje del total	33.8	39.9	46.7	49.1	47.3	51.3	45.7
Bananas							
Mundo	2 481	2 200	2 350	3 076	3 935	4 745	5 178
América Latina	1 469	1 211	1 789	2 081	2 805	3 038	3 514
Porcentaje del total	59.2	55.0	76.1	67.6	71.3	64.0	67.9
Otros países en desarrollo	867	394	461	687	996	1 526	1 528
Porcentaje del total	35.0	17.9	19.6	22.3	25.3	32.2	29.5
Harina de pescado							
Mundo	226	111	247	412	1 015	2 436	1 443
América Latina	2	4	5	29	535	1 493	1 506
Porcentaje del total	0.8	3.5	2.1	7.0	52.7	61.3	61.9
Otros países en desarrollo	16	27	45	59	86	87	115
Porcentaje del total	7.1	24.3	18.1	14.4	8.5	3.6	4.7

FUENTES: FAO, *Trade Yearbook*, para azúcar, carne vacuna, bananas, lana, algodón y trigo.

FAO, *Fisheries Yearbook*, para harina de pescado.

Estadísticas anuales publicadas por la Oficina Panamericana del Café, para café.

Metallgesellschaft, para cobre; U.K. Geological Survey, para petróleo.

Cuadro 1.9. EXPORTACIONES DE ARTÍCULOS MANUFACTURADOS  
(con exclusión de los metales comunes; en millones de dólares)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Total mundial	60 875	66 999	76 803	86 530	96 670	103 475
América Latina	267	366	472	541	686	729
% del total mundial	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7
Otros países en desarrollo	2 518	2 935	3 351	3 739	4 234	4 706
% del total mundial	4.1	4.4	4.4	4.3	4.4	4.5
Exportaciones de América Latina como porcentaje del total de sus exportaciones	3.0	3.9	4.7	5.2	6.2	6.6

y algunos de esos casos se registraron después de la guerra. Mas tales situaciones de sustitución neta de las importaciones fueron poco frecuentes, y sólo ocurrieron durante periodos limitados.

La capacidad de importar influye sobre el ritmo de adquisición de los bienes de producción indispensables para intensificar el crecimiento económico y diversificar la producción, así como sobre la composición de las exportaciones. También determina el ritmo de utilización de la capacidad productiva, en especial por parte de las industrias: generalmente, los países en desarrollo dependen de sus importaciones de ciertos productos intermedios clave como insumos para su producción industrial. Salvo que los ingresos que devenguen de sus exportaciones aumenten con suficiente rapidez o los complementen cada vez más la afluencia neta de préstamos o donaciones provenientes del exterior, el proceso de acumulación de capitales y el de diversificación tenderán a disminuir su ritmo. En cambio, como alternativa, la tarea de realizar los ajustes del caso puede recaer sobre el consumo particular y sobre el efectuado por el sector oficial; y como una u otra alternativa, la presión de las aspiraciones en materia de inversiones, encontradas entre sí, y el consumo en medio de una situación que mantenga estancado el comercio de importación, son capaces de provocar una inflación que, a su vez, tenderá a empeorar la balanza de pagos.

La relación estadística entre el aumento del ingreso real y el de las importaciones varió notablemente de un país a otro durante la posguerra, según fuesen las diferencias en materia de recursos disponibles, políticas y tasas de crecimiento, así como según fenómenos

puramente accidentales. En una muestra de países en desarrollo que abarcase el periodo comprendido entre principios del decenio de 1950 y los primeros años del siguiente, la razón entre la tasa de aumento de las importaciones y la tasa de aumento del producto nacional bruto sería entre 0.5 y 1.5, y el promedio no ponderado de 1.25.

Los análisis de elasticidad realizados acusan un valor promedio próximo a 1 o por encima de 1. La estimación hecha por las Naciones Unidas para los años 1950, para los principales productos, indica una relación global de 1.3, con un aumento de las importaciones más acelerado que el del ingreso real total. La elasticidad en el caso de las importaciones de bienes de producción fue mayor que 1 comparado con la formación de capital (1.16); para las importaciones de materias primas, fue bien alta (1.65); y, en parte como consecuencia de anteriores insuficiencias en la producción interna agropecuaria, resultó elevada para las importaciones de alimentos (1.49). En un trabajo que CEPAL elaboró en 1963 para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, señaló una elasticidad de la demanda de importaciones más o menos igual o un poco por encima de 1. En estudios realizados por el Banco Mundial sobre el comportamiento en materia de crecimiento económico y las futuras necesidades de capital por parte de unos 47 países en desarrollo, se comprobó que la relación pretérita entre el aumento de las importaciones y el incremento del PIB, sobre una base ponderada, debió haber sido precisamente más de 1; la relación proyectada resulta ser de 1.1 para una tasa de aumento del PIB ponderada del 6% anual.<sup>9</sup> Con una mayor tasa de aumento del PIB, la demanda de importaciones pudiera muy bien superar tal relación, como puede verse a continuación.

La frecuente experiencia que indica que una elevada tasa de aumento del ingreso suele guardar estrecha relación con una elevada tasa de aumento de la capacidad para importar, también se refleja en lo que ha sucedido últimamente en los países de América Latina. Hay excepciones, pero por lo general los países que registraron una elevada tasa de aumento del ingreso también acusaron una elevada tasa de incremento de sus importaciones y viceversa.

Para un acelerado aumento del ingreso se necesita no sólo que la capacidad para importar se eleve rápidamente, sino también que este último crezca con pocos tropiezos. Parece difícil concebir cómo se podrán realizar programas de mayor envergadura para lograr un au-

<sup>9</sup> BIRF, *Some Aspects of the Economic Philosophy of the World Bank*, septiembre de 1968, Washington, D. C.

**Cuadro 1.10. PAÍSES EN DESARROLLO: TENDENCIAS DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DEL COMERCIO,  
Y DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS EN 1960-1965**

<i>Categoría del crecimiento económico (tasa anual de aumento del PIB, en promedio)</i>	<i>Número de países</i>	<i>PIB</i>	<i>Tasa de aumento del ingreso y del comercio</i>		<i>Corrientes financieras netas por habitante y en promedio y en dólares anuales</i>		<i>Porcentaje de la población</i>
			<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Públicas</i>	<i>Privadas</i>	
"Elevado crecimiento" (6% o más)	18	7.3	8.3	5.7	5.74	2.80	14.5
"Mediano crecimiento" (entre el 4% y el 5%)	21	4.9	4.5	4.8	4.15	1.81	31.0
"Bajo crecimiento" (menos del 4%)	15	2.7	3.1	3.2	2.14	0.23	54.5
Los 54 países	54	4.5	5.2	5.4	3.29	1.10	100.0

FUENTE: UNCTAD, E.68.II.D.4, cuadros 4 y 7.

Cuadro 1.11. AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS DEL PRODUCTO Y DEL COMERCIO EXTERIOR, 1960-1965

<i>Rango correspondiente del país según el grado de aumento de su producto real</i>	<i>% tasa de aumento compuesta para el</i>		
	<i>Producto real (1960/65)</i>	<i>Valor de las importaciones (1959/60)</i>	<i>Valor de las exportaciones (1964/65)</i>
<b>A. Elevado crecimiento (del 6% o más)</b>			
Nicaragua	8.5	16.4	17.2
Panamá	8.3	11.5	18.0
Trinidad y Tobago	6.8	10.1	8.0
El Salvador	6.6	12.0	9.8
Perú	6.6	14.1	12.4
Guatemala	6.5	9.7	8.9
<b>B. Mediano crecimiento (desde el 4% hasta menos del 6%)</b>			
México	5.8	6.8	7.7
Jamaica	5.3	7.1	7.6
Venezuela	5.1	-0.3	2.7
Bolivia	5.0	10.7	13.0
República Dominicana	5.0	6.7	-0.1
Colombia	4.5	2.1	3.0
Costa Rica	4.5	8.3	6.8
Honduras	4.5	10.8	11.0
Paraguay	4.5	6.1	13.0
Ecuador	4.4	9.9	0.9
Chile	4.3	5.8	5.9
Brasil	4.2	-3.7	3.5
<b>C. Bajo crecimiento (menos del 4%)</b>			
Argentina	3.3	0.3	6.8
Guyana	2.7	4.8	7.5
Uruguay	0.9	-2.9	10.3
Haití	0.6	2.9	4.8

FUENTE: NU, *Review of International Trade & Development* 1967, p. 23.

mento sostenido del ingreso y de la mano de obra ocupada, si persisten fluctuaciones violentas de la magnitud de las experimentadas por muchos de los países que se hallan en vías de desarrollo, incluso los de la América Latina. Dichas oscilaciones perjudicaron constantemente el proceso de acumulación de capital y han impreso un ritmo más lento a la elevación de los ingresos; provocaron una subutiliza-

ción de la capacidad ya instalada e impidieron la estabilidad monetaria.

Las fluctuaciones de los ingresos de exportación no sólo provocan aumentos y disminuciones de la capacidad de importar, sino que también modifican la capacidad de los países en desarrollo para mantener una corriente constante de pagos financieros hacia el exterior. Si el proceso del crecimiento económico se financia durante mucho tiempo, mediante préstamos, resulta inevitable que se eleven tanto el endeudamiento como las erogaciones por concepto del servicio de la deuda. Puesto que el problema en punto al crecimiento económico de la mayoría de los países en desarrollo es un problema a largo tiempo, es muy probable que el nivel del endeudamiento respectivo sea relativamente alto.<sup>10</sup> Ni el mecanismo para atender el servicio de la deuda ni el mecanismo para que haya un flujo constante de capital internacional pueden funcionar adecuadamente mientras persistan las fluctuaciones de gran magnitud en los ingresos por concepto de exportaciones. En varios de los países deudores ya es bastante elevada la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos provenientes de las exportaciones. En América Latina, sin contar Venezuela, el promedio ponderado asciende a 22%. Las fluctuaciones del ingreso frente a compromisos de pagos fijos de semejante magnitud imponen graves problemas de ajuste que indefectiblemente afectan la capacidad para importar, la tasa de aumento del ingreso, y las posibilidades a largo plazo de atender el servicio de la deuda externa. Si bien los convenios internacionales hoy vigentes sobre productos (café, estaño, azúcar y trigo) mucho han logrado en el sentido de atenuar las oscilaciones de los precios y de los ingresos, y a pesar de que el sistema actual del FMI para el financiamiento compensatorio de las fluctuaciones a corto plazo de las exportaciones sirve para amortiguar los efectos de las insuficiencias en materia de exportaciones, siempre es mucho lo que queda por hacer para lograr imprimir estabilidad al comercio de productos y a los ingresos.

Aparte de las fluctuaciones a corto plazo, los ciclos que experimentan los productos —las etapas alternativas de precios ascendentes y descendentes y de los cambios consiguientes en las corrientes de divisas— provocan, a su vez, etapas alternativas donde la tasa de aumento del ingreso adquiere un mayor o menor ritmo. Y si la etapa de baja de los precios de los productos es muy prolongada y la disminución muy aguda, probablemente se registrará una merma absoluta

<sup>10</sup> BIRF, *Economic Growth and External Debt*, vol. I. Johns Hopkins Press, 1964.



Cuadro 1.12. EL AUMENTO DEL PNB GLOBAL Y POR HABITANTE EN LAS REGIONES EN DESARROLLO, 1950-1960

	<i>PNB global</i>		<i>PNB por habitante</i>	
	1950-55	1955-60	1950-55	1955-60
América Latina	4.7	3.8	2.2	1.3
África	4.3	3.6	2.3	1.6
Medio Oriente	5.8	4.9	3.0	2.1
Asia	4.6	3.8	2.6	1.5
Total, regiones en desarrollo	4.7	3.8	2.6	1.6

FUENTE: OCDE, París, 1964.

del ingreso nacional real. En la posguerra se han evitado dichos descensos absolutos del ingreso; no obstante, no faltaron las secuencias de tasas de aumento altas y bajas, y no cabe duda que las mismas fueron provocadas por el auge de los productos durante la posguerra y hasta mediados de los años 50, y fue secuela de ese auge la caída vertical que sufrió el comercio de productos primarios hacia fines del mismo decenio y a principios del siguiente (véase p. 10). Esta caída vertical afectó tanto a América Latina como a otras regiones en desarrollo.

#### IV. *Perspectivas y políticas*

El aumento que han registrado las exportaciones de artículos manufacturados, el reciente repunte de los precios del café, el continuado auge de los del cobre, del estaño y de otros metales en estos últimos años, y el aumento del volumen de la producción de varios productos que aparecen entre las exportaciones desde hace mucho tiempo, hacen pensar que el total de las exportaciones de América Latina pudiera incrementarse próximamente según un ritmo mayor que el lento compás registrado durante la mayor parte de la posguerra. Sin embargo, es forzoso reconocer que si dicho aumento futuro no es sostenido por políticas concretas que estimulen la producción de artículos para exportación y que faciliten el acceso a los mercados, sus alcances quedarán limitados a un ámbito restringido, más restringido por cierto que el necesario para lograr una tasa de aumento del ingreso real que supere sustancialmente las logradas en el pasado.

Las medidas necesarias para mejorar el acceso de las exportaciones de América Latina a los mercados pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos:

- a) Suspender los países desarrollados la adopción de nuevas restricciones sobre las importaciones, tanto las que puedan afectar los productos primarios como los artículos manufacturados.
- b) Suprimir las restricciones cuantitativas vigentes en materia de importaciones tanto de productos primarios como de artículos manufacturados, ciñéndose a un programa predeterminado.
- c) Reducir en forma gradual los derechos arancelarios que gravan las importaciones tanto de los productos primarios como de los manufacturados, dando prioridad a aquellos productos que gozan de una protección efectiva que exceda considerablemente la corriente.
- d) Crear un sistema general de preferencias para las importaciones de artículos manufacturados procedentes de países en desarrollo.

La justificación de las medidas mencionadas es sencilla. El proceso del desarrollo económico será mucho más lento y costoso si no se las adopta; en cuyo caso América Latina tendrá que depender mucho más tiempo de la afluencia de capitales extranjeros; y aumentarán las actuales perturbaciones en materia de asignación de recursos. Los recursos tendrán que orientarse hacia actividades cuya rentabilidad es menor, con la posibilidad de que los objetivos en materia de crecimiento económico compatibles con el pleno empleo sólo se logren después de transcurrido muchísimo tiempo.

La comunidad internacional se ha planteado hace mucho tiempo el problema de la estabilización. Los avances logrados, si bien sumamente provechosos, fueron de alcance limitado. Es posible que las perspectivas sean actualmente más alentadoras, por tres motivos. Primero, existe una mayor comprensión en el seno de la comunidad internacional acerca de cuáles son las dificultades que los países en desarrollo deben enfrentar como consecuencia de las oscilaciones del comercio de productos primarios. Segundo, la experiencia resultante de los acuerdos internacionales vigentes sobre dichos productos, a diferencia de los planes nacionales sobre los mismos, ha demostrado que esos convenios no provocarán necesariamente acumulaciones de excedentes invendibles. Tercero, con referencia a muchos productos primarios, y como resultado del aumento de la producción en distintas regiones, ya no es a una sola región que puede interesarle fun-

damentalmente la estabilización del comercio de los productos; por lo tanto, hay mayores perspectivas de que los problemas vinculados a los productos primarios sean abordados en escala internacional.

Ni la mejora del acceso a los mercados, aunque se trate de un mejoramiento sustantivo, ni la adopción de medidas más eficaces y más generalizadas para la estabilización del comercio de los productos primarios, redundarán en un aumento notable del ritmo de incremento de las exportaciones de los países de América Latina, salvo que dichas disposiciones estén acompañadas de políticas en materia de asignación de recursos internos que concedan la debida prioridad a las actividades del comercio de exportación. Hacemos referencia a los productos agropecuarios y las industrias mineras que tienen favorables perspectivas en la demanda mundial, y también aludimos en especial a los productos manufacturados.

Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países en desarrollo, incluso los de América Latina, eligieron una estrategia de industrialización basada esencialmente en la sustitución de sus importaciones. Muchos fueron los motivos de esa determinación; el más importante fue disponer del mercado conocido y protegerlo contra la competencia extranjera. Dicha protección, a su vez, suscitó una compleja serie de efectos debido a las circunstancias en las cuales la mayor parte de los países en desarrollo tuvieron que realizar sus operaciones. El más importante de esos efectos fue el hecho de que el proceso de industrialización tropezó con las limitaciones impuestas por la balanza de pagos. El haber puesto mucho énfasis en la sustitución de importaciones basada en la protección que brindan los elevados aranceles, combinado con otros factores, dificultó que se lograra un impulso notable de las exportaciones competitivas en el ramo de los productos industriales; mientras que, simultáneamente, el sostenido crecimiento industrial y la intensificada urbanización que lo acompaña provocaron una aceleración de la demanda de las importaciones (véase la Parte III). Puesto que en muchos de los productos que tradicionalmente se han exportado y algunos artículos clave producidos por las industrias ligeras (textiles y productos alimenticios elaborados) se tropezó con graves problemas en materia de comercialización, ya sea por limitaciones inherentes a la demanda mundial de productos primarios o por obstáculos al comercio (véase la Parte II), el resultado concreto ha sido que la creciente demanda de insumos industriales no pudo ser satisfecha, lo que provocó una subutilización de la capacidad, una mengua de las nuevas inversiones y una reducción del ritmo del crecimiento económico general (véase la Parte III).

La razón fundamental del elevado nivel de producción se debe buscar en las acentuadas diferencias en materia de nivel de rendimiento, en las remuneraciones imperantes entre las actividades tradicionales cuya base son las exportaciones, pero que no pueden dar empleo a toda la mano de obra disponible y las actividades todavía no probadas que pueden brindar grandes posibilidades para la utilización de mano de obra, pero cuyo costo de funcionamiento resultaría relativamente alto comparado con los precios internacionales. Si un país en desarrollo pudiese emplear toda la mano de obra de que dispone para producir determinado producto primario para la exportación; si pudiera aumentar en forma constante la productividad que se logra por cada hora/hombre; y si pudiera vender la producción adicional sin reducir el precio de venta, dicho país disfrutaría de plena ocupación con jornales en constante aumento. En suma, se desarrollaría por especializarse en producir el artículo que le reportase mayor rendimiento.<sup>11</sup> El problema surge cuando no concurren esas condiciones. Si un país produce un artículo que no tiene una importante demanda en el mercado mundial; si su participación en el mercado ya es de por sí tan significativa que cualquier aumento adicional disminuiría sus ingresos por concepto de ventas, pues provocaría un descenso de los precios, o si existen factores que dificulten el aumento de las exportaciones, por trabas u otros obstáculos al comercio en el exterior; si la población del país es muy numerosa; y si, en consecuencia, sólo una pequeña parte de sus trabajadores pueden ser empleados en la actividad relacionada con la exportación de dicho producto primario, la situación se plantea en forma enteramente distinta. En este caso, la economía del país estará expuesta a

<sup>11</sup> Son éstas las condiciones que parecen haber reunido los "países de reciente poblamiento" en el siglo XIX: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Estados Unidos (Liga de las Naciones, *Industrialization and Foreign Trade*, Ginebra, 1945). Dichos países produjeron, con un notable rendimiento, cantidades cada vez mayores de productos agropecuarios para el mercado europeo, que crecía de modo acelerado y que por entonces no protegía su sector agrícola; y durante algún tiempo les fue posible dar empleo a toda su mano de obra, abonando jornales reales que se iban elevando en las actividades basadas en la exportación. Actualmente, esas condiciones las reúnen los pequeños países que producen petróleo, cuya demanda mundial aumenta rápidamente; la participación de dichos países sobre el total del mercado no es muy grande, de manera que incluso si su producción registrase un ritmo de aumento mayor que el del consumo mundial, el precio no descendería; y como el número de sus habitantes es reducido, pueden ocupar toda su mano de obra en la producción de petróleo y en otras actividades relacionadas con dicha industria, con pago de jornales reales en aumento.

una época prolongada de subempleo y de estancamiento, quizá por tiempo indefinido. La única manera de resolver semejante círculo vicioso sería iniciando otras actividades, además de la tradicional producción de ese producto primario para exportación, para absorber así la mano de obra subempleada brindándole jornales remunerativos.

Si el nivel de los costos en las ocupaciones no tradicionales fuese tan bajo como el existente en la producción de productos primarios para exportación (lo cual significaría un rendimiento muy elevado, como por ejemplo en el caso del petróleo; o si funciona con jornales sumamente bajos, como sucede con el café), se lograría una plena ocupación productiva. Pero los niveles de costos, comparados con los internacionales, no son siempre los mismos; si lo fuesen, las nuevas actividades ya se hubiesen desarrollado. Porque mientras la estructura fundamental de las relaciones de precios con el mundo exterior la determine el nivel de los costos de actividad exportadora del producto primario de bajo costo, se verán afectadas todas las demás actividades, ya que no podrán competir con las importaciones. Y cuanto mayor sea la diferencia existente entre el nivel de rendimiento en la actividad exportadora del producto primario y el nivel de rendimiento en las demás actividades como consecuencia de los jornales vigentes, tanto más prolongado y agudo será el subempleo en el resto de la economía. Desde el punto de vista de una economía nacional, valdría la pena emplear toda la mano de obra mientras los artículos producidos cubran los costos —es decir, la tasa de remuneraciones imperante y la tasa de rentabilidad del capital que rija; pero esto no puede lograrse bajo un régimen de libre importación, cuyos precios se establecen partiendo de la relación entre los costos en el extranjero y los costos dentro del país para las industrias de exportaciones tradicionales. Cuanto mayor sea la diferencia en el rendimiento (es decir, en los niveles de los costos), se necesitarán mayores incentivos para lograr el pleno empleo.

El sistema que consiste en conceder una importante protección a los sustitutos de las importaciones constituye, en efecto, un procedimiento para eludir el problema de la diferencia en el rendimiento, fijando las relaciones en materia de precios entre los artículos de la nueva producción nacional y los de producción extranjera a un nivel pronunciadamente distinto del que resultaría del nivel de los costos en la industria básica de exportación de productos primarios. Empero, de lo que antecede se desprende que dicho resorte sólo ofrece una solución parcial. Si el problema clave estriba en eludir las relaciones básicas de los precios según las determina la actividad tra-

dicional en el campo de las exportaciones, para liberarse del impedimento que tales relaciones imponen al empleo, ese procedimiento se hace necesario en varios sectores de la economía y no sólo en las industrias de productos sustitutivos de las importaciones para atender al mercado interno. Es igualmente de aplicación para todas las nuevas actividades que puedan emprenderse, incluso las vinculadas a la producción para el mercado de exportación; y también es aplicable tanto a las actividades agropecuarias no tradicionales como el sector industrial. En síntesis, desde un punto de vista teórico, parecería que los incentivos, en función de las relaciones favorables entre precios y costos, deben aplicarse en forma harto semejante tanto a la nueva sustitución de importaciones como a las actividades que estén orientadas hacia el comercio de exportación; y, lo que es aún más importante desde un punto de vista práctico, salvo que los incentivos sean presentados en forma bastante pareja, es probable que el crecimiento industrial quedará detenido por la insuficiente capacidad de importar, consecuencia, a su vez, del reducido volumen de las exportaciones (véanse pp. 33-34).

Las tendencias recientes en varios países de América Latina en materia de políticas de asignación de recursos, según aparecen reflejadas en los sistemas cambiarios, los incentivos para las exportaciones, entre los cuales figuran los subsidios a las mismas, y las políticas fiscales, indican un movimiento en el sentido indicado, con efectos favorables sobre el ritmo de aumento de las exportaciones. Esta modificación de las políticas tendrá que continuarse, dedicando cada vez mayor atención a las exportaciones de artículos manufacturados. Siguiendo ese rumbo los países más avanzados de América Latina deberán encontrar la solución de sus problemas en materia de divisas. Ello facilitará, al propio tiempo, la solución de los problemas de divisas que enfrentan los países de menor grado de desarrollo relativo, tanto en América Latina como en otras regiones: los mercados de productos primarios no estarán tan saturados, y las tendencias de los precios resultarán más favorables si la trayectoria del aumento de las exportaciones de los países semi-industrializados se orienta hacia los artículos manufacturados. Semejante giro resultará mucho más fácil de realizar si se liberalizan en buena medida las políticas de los países desarrollados en materia de importaciones de artículos manufacturados procedentes de las regiones en vías de desarrollo. En el marco de este doble efecto favorable —directo, por las exportaciones de productos manufacturados efectuadas por los países semi-industrializados, e indirecto por los mercados y precios de los productos primarios exportados por la mayoría de los países en desarro-

llo— deben contemplarse las iniciativas en materia de preferencias comerciales de tipo general para los artículos manufacturados (véase p. 32).

Para lograr aumentar los precios de los productos primarios que se exporten, es indispensable adoptar políticas sistemáticas de diversificación de las exportaciones. Esto se advierte cada vez más en los acuerdos internacionales; así, el Convenio Internacional del Café está creando en la actualidad un Fondo para la Diversificación que será financiado principalmente con un gravamen sobre las exportaciones de ese producto, y el Convenio Internacional del Azúcar también prevé mayores esfuerzos en ese mismo sentido. Uno de los problemas más importantes para los años 1970 es saber si al aumento de los precios de algunos productos primarios que se está registrando se le podría dar mayor estabilidad mediante políticas sistemáticas de diversificación, incluyendo el mecanismo de los gravámenes sobre las exportaciones. Tradicionalmente, las alzas de los precios de los productos primarios fueron de corta duración debido al acentuado incremento de las inversiones que sigue al aumento de precios (véanse las pp. 11 y 15-16). Si se lograra evitar ese ciclo, el acrecentamiento de la producción resultaría mucho más acorde con el de la demanda y desaparecerían los periodos prolongados de bajos precios, lo cual significaría mejores precios promedio a lo largo del ciclo, es decir, mucho mejores que los del pasado. Este objetivo es difícil de alcanzar mediante la aplicación de controles materiales con respecto a la inversión y a la producción, a juzgar por los casos que han ocurrido: formidables fueron los problemas planteados por la regulación internacional de las medidas de control y la fijación de las cuotas para la producción de cada país. Si pudiera lograrse que una parte considerable del aumento de los precios adquiriese la forma de un gravamen (impuesto) internacional uniforme sobre las exportaciones cuyos ingresos se emplearían para financiar la diversificación, ello significaría un gran adelanto para regular las corrientes de inversiones y, por lo tanto, asegurar precios favorables para cada producto primario. Semejante régimen tendría que limitarse a artículos no amenazados por sucedáneos artificiales ni por una producción competitiva en los países desarrollados. Ofrecería la ventaja de no impedir que la participación de cada país productor varíe con el tiempo según surjan diferencias en los costos; gran parte de la carga del reajuste sería sufragada con el dinero recaudado por concepto de gravamen sobre las exportaciones; y simultáneamente, la existencia misma de dicho gravamen aseguraría que los precios fuesen en general bastante favorables.

La cuestión de una técnica determinada debe integrarse en un contexto mucho mayor: saber si los países en desarrollo (no sólo los de América Latina sino también los de otras regiones) podrán lograr en el futuro cierto grado de coordinación en materia de inversiones, producción y exportaciones de productos primarios. Ya se advierten indicios de una coordinación semejante; la cuestión consiste en saber en cuánto tiempo podrá lograrse y cuál será su alcance. Por ahora no parece factible responder a estas dos preguntas; en cambio sí parece un hecho que el adelanto que se logre en esta materia ejercerá gran influencia sobre el provenir del problema cambiario de los países de América Latina. Las políticas de asignación de recursos que favorezcan el aumento de las exportaciones de artículos no tradicionales, especialmente los manufacturados; la reorientación de las políticas comerciales de los países importadores; y las políticas para la coordinación del comercio de productos primarios, constituyen un conjunto de medidas cuyo éxito determinará en gran parte el resultado final del objetivo que persigue un rápido aumento del ingreso real y de la ocupación.



**2**

DRAGOSLAV AVRAMOVIC

LA DEUDA EXTERIOR LATINOAMERICANA



## INTRODUCCIÓN

EN ESTE estudio se ha tratado de reunir los datos disponibles respecto del nivel actual y crecimiento pasado de la deuda exterior de América Latina; se analizan los factores que han originado la situación actual y los problemas del servicio de la deuda, y se indagan los medios que permitirían atenuar estos problemas.

La deuda de América Latina es la más importante de entre las regiones en desarrollo y aún más lo es su servicio de la deuda. Sin embargo, la situación de América Latina no es única. Otros países en desarrollo también son deudores y sus deudas se han venido acumulando durante los últimos años a un ritmo considerablemente más acelerado que las deudas de los países latinoamericanos. En consecuencia, otras regiones experimentarán también problemas análogos y las enseñanzas que puedan extraerse de la experiencia latinoamericana serán muy pertinentes para otras regiones, por mucho que difieran, inevitablemente, las circunstancias entre este y otros casos.

El estudio consta de cuatro partes. En la primera se analiza el crecimiento pasado y la posición actual de la deuda pública externa y de la inversión privada extranjera en América Latina. En la segunda se describe la situación actual y el crecimiento de los pagos de servicio derivados de la deuda pública y de la inversión privada; asimismo, se analizan las condiciones de los préstamos. La tercera se refiere a los efectos de las corrientes de capital y de los pagos de servicios sobre la disponibilidad de recursos de América Latina y se señala la diferente incidencia de los préstamos brutos y de las salidas de fondos sobre las tasas de inversión y de crecimiento en los distintos países latinoamericanos. En la cuarta parte se analizan las cuestiones relativas a la capacidad para el servicio de la deuda y a las formas y condiciones de la asistencia que resultan de la evolución pasada y por venir.

## *I. Antecedentes: deuda pública e inversión*

### *A. Endeudamiento público*

A fines de 1967, la deuda pública externa y la deuda con garantía pública de diecinueve países latinoamericanos, con vencimiento de más de un año, ascendía a 14 100 millones de dólares. Esta suma incluía las deudas de los gobiernos, las empresas públicas y las personas físicas y jurídicas privadas cuando éstas llevaban la garantía del Estado en el país receptor, pero no las deudas a corto plazo ("comerciales"), con vencimiento de menos de un año (salvo que luego se las hubiera consolidado en obligaciones a más largo plazo, y que como tales hubieran sido asumidas por el Gobierno o garantizadas por éste), las deudas del sector privado sin garantía del Estado del país receptor y las obligaciones contraídas con el Fondo Monetario Internacional, consideradas como transacciones de crédito recíproco a corto plazo. La suma de 14 100 millones de dólares representa, pues, el endeudamiento fundamental a corto plazo del que son responsables los gobiernos, ya sea como prestatarios directos o como garantes.

En el cuadro 2.1 se indican las estadísticas disponibles, por país, para el periodo 1955-67. En ellas se incluyen tanto las sumas desembolsadas como los saldos no desembolsados ("en trámite"); la porción no desembolsada, por término medio, representa una cuarta parte del total de la deuda pendiente (véase el cuadro 1 en el Anexo Estadístico).

A mediados del decenio de 1950 la deuda ascendía a 4 000 millones de dólares. Desde entonces se ha acrecentado tres veces y media, o sea, a una tasa anual del 11% que duplica la tasa de crecimiento del producto total y más que duplica la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Los aumentos más notables se produjeron a finales del decenio de 1950 y principios del decenio de 1960, en el periodo durante el cual las exportaciones latinoamericanas se vieron adversamente afectadas por el debilitamiento de los precios mundiales de los productos básicos. El consiguiente debilitamiento en el crecimiento de los ingresos de exportación y el déficit resultante en la balanza comercial fueron financiados mediante una aceleración del endeudamiento externo.

En cierto modo cabe sorprenderse que el crecimiento de la deuda en los cuatro años del periodo 1964-67 haya sido mucho menor que en

Cuadro 2.1. AMÉRICA LATINA: DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y CON GARANTÍA PÚBLICA, 1955-1967

(En millones de dólares; datos correspondientes a fin de año)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Argentina	(600)	687	1 073	1 375	1 493	1 478	1 670	2 067	2 113	1 856	1 970	1 908	1 939
Bolivia	93	91	148	153	160	199	188	198	218	(259)	290	333	343
Brasil <sup>a</sup>	1 380	1 543	1 471	1 778	1 556	1 824	2 238	2 349	3 167	3 257	3 051	3 201	3 469
Chile	351	358	396	411	538	549	734	742	984	1 105	1 173	1 369	1 725
Colombia	276	281	449	459	395	377	466	639	725	895	999	1 022	1 086
Costa Rica	36	41	38	40	40	56	79	79	121	129	146	143	145
Rep. Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	6	6	6	5	37	65	136	126	184	195
Ecuador	68	74	90	97	102	101	111	122	126	167	171	207	216
El Salvador	28	27	27	26	32	33	51	51	79	80	83	87	89
Guatemala	22	22	22	22	34	54	69	64	75	71	80	95	134
Haití	39	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	41	n.d.	n.d.	58	38	39	n.d.	n.d.
Honduras	5	5	8	14	16	24	30	40	43	44	61	78	100
México	479	490	557	643	812	1 038	1 075	1 360	1 699	2 057	2 137	2 312	2 648
Nicaragua	25	28	26	24	29	41	42	47	52	63	77	107	118
Panamá	18	17	32	42	41	58	58	77	83	103	98	99	115
Paraguay	22	18	16	20	24	22	31	29	45	59	71	84	116
Perú	229	214	204	255	221	268	291	501	519	569	679	667 <sup>b</sup>	968
Uruguay	127	146	139	131	138	132	130	150	246	239	271	253	226 <sup>c</sup>
Venezuela	240	236	227	216	180	314	347	362	412	417	484	459	501
TOTAL	4 036	4 278	4 923	5 712	5 817	6 615	7 615	8 914	10 810	11 026	12 000	12 608	14 133

FUENTES: Para el periodo 1955-1962, Dragoslav Avramovic and Associates, *Economic Growth and External Debt*, Johns Hopkins Press, 1964, p. 104; para el periodo 1963-1967, BIRF, *External Public Debt, Past and Projected Amounts Outstanding, Transactions and Payments*, enero de 1969.

n.d.: no disponible.

<sup>a</sup> Incluida la deuda privada, tanto garantizada como no garantizada.

<sup>b</sup> 30 de junio de 1966.

<sup>c</sup> 30 de junio de 1967.

Cuadro 2.2. AMÉRICA LATINA: AUMENTOS POR AÑO  
DE LA DEUDA PENDIENTE DE PAGO, 1955-1967

1955-56	6.9%	1950-60	13.7%	1963-64	6.8%
1956-57	19.7	1960-61	15.1	1964-65	4.0
1957-58	11.5	1961-62	17.1	1965-66	5.1
1958-59	1.8(?)	1962-63	21.2	1966-67	12.1
Promedio	10.0%	Promedio	16.8%	Promedio	7.0%

los cuatro años anteriores del periodo 1960-63. Esto obedece esencialmente a la gran salida de pagos por concepto del servicio de la deuda de varias grandes naciones, que neutralizó en gran medida el extraordinario aumento del endeudamiento bruto dentro del programa de la Alianza para el Progreso. Este aspecto de la historia financiera reciente de América Latina será analizado en la Parte III de este estudio.

La deuda latinoamericana representa actualmente cerca del 32% del total de la deuda pública y con garantía pública de los países en desarrollo considerados en su conjunto. Esta proporción era mucho más elevada hace un decenio; a mediados del decenio de 1950 la deuda latinoamericana representaba casi un 50%. La mengua en la

Cuadro 2.3. PAÍSES EN DESARROLLO: DEUDA PENDIENTE  
DE PAGO, POR REGIÓN, 1955 y 1967  
(En millones de dólares)

	1955	1960	1967	Tasa anual media de crecimiento, 1955-67
África	(1 800)	(2 400)	7 303	12.4% <sup>b</sup>
Medio Oriente	( 600)	(1 350)	3 631	16.2
Asia oriental	( 800)	(2 000)	4 988	16.5
Asia meridional	( 600)	2 236	10 058	26.5
Europa meridional	(1 080)	(2 000)	4 903	13.4
Hemisferio occidental <sup>a</sup>	(4 040)	6 615	14 429	11.2
	(8 920)	(16 601)	45 312	15.1%

FUENTES Y DEFINICIONES: Cuadro 2 del Anexo Estadístico.

<sup>a</sup> Incluidos, además de los 19 países latinoamericanos, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

<sup>b</sup> Probablemente inferior a la real.

Cuadro 2.4. PRINCIPALES DEUDORES ENTRE LOS PAÍSES  
EN DESARROLLO, 1955, 1960, 1965, 1967  
(En millones de dólares)

	1955	1960	1965	1967
India	(400)	1 718	5 638	6 967 <sup>a</sup>
Brasil	1 380	1 824 <sup>a</sup>	3 051	3 469 <sup>b</sup>
Pakistán	147	426	2 088	2 929
México	479	1 038	2 137	2 648
Indonesia	450	1 400	(1 850)	2 217
Argentina	(600)	1 478	1 970	1 939
RAU	(150)	(900)	1 386	1 853 <sup>b</sup>
Yugoslavia	332	564	1 813	(1 846) <sup>b</sup>
Turquía	(600)	761	1 250	1 744
Irán	172	532	1 002	1 744
Chile	3 511	549 <sup>a</sup>	1 173 <sup>a</sup>	1 725
Israel	360	647	1 087	1 394
Colombia	276	377	944	1 086
TOTAL, 13 países	5 697	12 214	25 444	31 561

FUENTE: Véanse las notas al cuadro 2.1.

<sup>a</sup> Inferior a las cifras reales.

<sup>b</sup> Superior a las cifras reales.

participación de América Latina se debe, por una parte, a la corriente de reembolsos antes mencionada y, por la otra, a que las demás regiones contrajeron empréstitos en los últimos años a un ritmo mucho más acelerado que durante el decenio de 1950.

El rápido crecimiento inicial de la deuda latinoamericana, su posterior estabilización y el surgimiento de otras regiones en desarrollo como centros principales del endeudamiento se refleja también en otro elemento probatorio, la cambiante concentración del endeudamiento en los principales países deudores.

A mediados del decenio de 1950 la deuda del Brasil superaba con creces la deuda de todos los demás países en desarrollo; en segundo lugar estaba Argentina; las deudas de México, Chile y Colombia ocupaban un lugar principal en la lista. A finales del decenio de 1960 el lugar de privilegio corresponde a la India, en tanto que el Pakistán e Indonesia se han situado entre los primeros cinco países en materia de endeudamiento. Argentina, debido a los grandes reembolsos de los últimos años, ha descendido en la lista; la deuda del

Brasil ha dejado de aumentar;<sup>1</sup> las deudas de Chile y Colombia, si bien han aumentado, lo han hecho menos rápidamente que las deudas de los otros principales deudores de América Latina.

Dentro de América Latina, se han advertido tendencias divergentes en cuanto a las tasas de crecimiento de la deuda en los últimos años entre los países más grandes y los más pequeños. Si bien las deudas de varios países en el primero de estos grupos han tendido a estabilizarse, en los últimos, en especial en América Central, la entrada neta de capital y el consiguiente crecimiento de la deuda fueron muy amplios en el decenio de 1960. Esta discrepancia en el volumen del financiamiento disponible explica, en gran medida, las divergentes tendencias en materia de crecimiento económico entre dos grupos de países, tema éste que analizaremos más adelante.

### B. *Inversión privada externa*

Se calcula que a mediados del decenio de 1960 la inversión privada externa en América Latina oscilaba entre 12 000 y 13 000 millones de dólares, o sea, algo menos que su deuda pública externa.<sup>2</sup> Se estimaba que hasta un 70% de la inversión privada era de propiedad de sociedades anónimas y ciudadanos de los Estados Unidos, en comparación con un 20% antes de la primera Guerra Mundial.<sup>3</sup> Los servicios públicos, que eran la esfera favorita de la inversión privada externa hace medio siglo, han disminuido ahora a montos minúsculos. Actualmente son los organismos financieros internacionales públicos los que proveen capital con destino a este sector, en tanto que la inversión privada externa se concentra en las manufacturas y el petróleo. Asimismo, la participación de las inversiones privadas en los minerales, si bien es todavía importante, ha declinado y la del comercio ha aumentado sustancialmente. Estos cambios estructurales han ido acompañados de cambios en la distribución geográfica den-

<sup>1</sup> Las estadísticas existentes que indican un constante aumento de la deuda del Brasil son algo equívocas. Con el transcurso del tiempo ha aumentado la cobertura estadística de la deuda, al incluirse las deudas privadas, tanto las garantizadas como las no garantizadas. Si se hiciera un ajuste por el aumento de la cobertura probablemente se llegaría a la conclusión que la deuda del Brasil ha aumentado muy poco, si lo ha hecho realmente, en los últimos cinco años.

<sup>2</sup> BID, *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*, Washington, 1964.

<sup>3</sup> OEA, *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*, Washington, 1969, pp. III-1, III-2.



tro de América Latina; el anterior predominio de Chile, Brasil y Venezuela, como centro de las inversiones extranjeras destinadas a los recursos, ha sido sustituida por una más amplia distribución por países, de conformidad con el crecimiento de las manufacturas y el comercio, que están mucho más difundidos.

En el cuadro 2.5 se indican las estadísticas relativas a las inversiones norteamericanas en capital social en América Latina, por sector económico y por país, en los últimos cuarenta años.

Las estadísticas arriba indicadas son de limitada utilidad como indicaciones del crecimiento del total del capital social de propiedad extranjera; el aumento de las inversiones norteamericanas fue acompañado de una declinación en las inversiones del Reino Unido, que era el principal exportador de capital a América Latina. El crecimiento del total de los activos de propiedad extranjera, en consecuencia, sería inferior al crecimiento de los activos de propiedad norteamericana solamente, pero es imposible decir en qué medida sin hacer un análisis estadístico completo; aun en ese caso, quedarían dudas debido a las dificultades que plantea la medición de los cambios en el tiempo y en el valor del capital social en términos reales.

El constante y rápido crecimiento de la inversión en las manufacturas durante los últimos años es, sí, un nuevo rasgo de la participa-

Cuadro 2.5. VALOR CONTABLE DE LA INVERSIÓN PRIVADA  
DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA,  
1929, 1950, 1960, 1965 y 1967

(En millones de dólares)

A. Por país

	1950		1960		1965		1967 <sup>b</sup>	
	Monto	% del total	Monto	% del total	Monto	% del total	Monto	% del total
Argentina	356	9.4	472	6.4	992	10.6	1 080	10.6
Brasil	644	16.9	953	12.8	1 074	11.4	1 320	13.0
Chile	540	14.2	738	9.9	829	8.8	878	8.6
Colombia	193	5.1	424	5.7	526	5.6	610	6.0
México	415	10.9	795	10.6	1 182	12.6	1 342	13.1
Perú	145	3.8	446	6.0	515	5.5	605	5.9
Venezuela	993	26.1	2 569	34.6	2 705	28.8	2 553	25.0
Otros países	517	13.6	1 035	13.9	1 568	16.7	1 817	17.8
TOTAL <sup>a</sup>	3 803	100.0	7 432	100.0	9 391	100.0	10 205	100.0

Cuadro 2.5 [conclusión]

## B. Por sector económico

	1929		1950		1960		1965		1967 <sup>b</sup>	
	Monto	% del total	Monto	% del total	Monto	% del total	Monto	% del total	Monto	% del total
Minerales	732	28.8	628	16.5	1 155	15.6	1 114	11.9	1 218	11.9
Petróleo	617	17.5	1 213	31.9	2 735	36.9	3 034	32.3	2 917	28.6
Servicios Públicos	887	25.2	656	17.2	818	11.0	596	6.3	614	6.0
Manufacturas	231	6.6	726	19.1	1 499	20.2	2 745	29.2	3 301	32.3
Comercio	119	3.4	221	5.8	674	9.1	1 041	11.1	1 207	11.8
Otros	933	26.5	307	9.7	529	7.1	861	9.2	956	9.4
TOTAL <sup>a</sup>	3 519	100.0	3 803	100.0	7 409	100.0	9 391	100.0	10 213	100.0

FUENTE: OEA, *El financiamiento externo para el desarrollo de América Latina, versión preliminar*, Washington, D. C., 1969, pp. III-4 y III-5.

<sup>a</sup> Excluidas las inversiones en Cuba.

<sup>b</sup> Cifras preliminares.

ción privada externa en América Latina. En el decenio de 1950, el valor contable de las inversiones norteamericanas en las manufacturas se incrementó en un 6.6% anual; en el decenio de 1960, cuando las inversiones norteamericanas totales crecieron lentamente debido al descenso de las inversiones en el sector del petróleo, y comparado con los niveles máximos alcanzados en el decenio de 1950, hubo una aceleración en la inversión con destino a las manufacturas (9.4% anual). Uno de los resultados de esta situación fue que la producción de las empresas de propiedad norteamericana se expandió a un ritmo considerablemente más rápido que el de la producción industrial general en varios de los grandes países de la región.

Diversos factores de naturaleza técnica, económica y financiera han posibilitado el relativo éxito de las empresas de propiedad extranjera. En el decenio de 1950 el rápido crecimiento de las inversiones extranjeras en las manufacturas reflejó primordialmente el proceso de sustitución de las importaciones en la región. El crecimiento advertido en el decenio de 1960, según se afirma, es atribuible no sólo al constante proceso de sustitución de las importaciones, sino que tam-

Cuadro 2.6. CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y DE LAS VENTAS DE LAS EMPRESAS MANUFACTURADAS DE PROPIEDAD NORTEAMERICANA EN AMÉRICA LATINA: PAÍSES ESCOGIDOS (1961-100)

	1961	1962	1963	1964	1965
<i>Argentina</i>					
Producción industrial	100	93.2	87.3	99.8	112.5
Ventas de las empresas norteamericanas	100	96.0	100.9	131.9	166.3
<i>Brasil</i>					
Producción industrial	100	108.1	107.8	113.3	109.2
Ventas de las empresas norteamericanas	100	119.7	120.2	111.5	120.0
<i>México</i>					
Producción industrial	100	106.5	116.3	132.8	142.2
Ventas de las empresas norteamericanas	100	119.8	136.5	175.4	186.8
<i>Venezuela</i>					
Producción industrial	100	108.9	117.6	134.1	145.6
Ventas de las empresas norteamericanas	100	101.3	121.3	148.0	164.5

FUENTE: OEA, *op. cit.*, p. III-12.

bién reflejó, en parte, la adquisición de las empresas existentes de propiedad nacional.<sup>4</sup> Sean cuales fueren los factores intervinientes y su relativa gravitación, el crecimiento de la inversión extranjera orientada hacia el mercado interno ha suscitado nuevos problemas, pues las utilidades generadas, en la medida que fueron remitidas al exterior, constituyeron una salida adicional de divisas. Como contraprestación por este egreso de divisas, hubo un aporte de inversión extranjera a la oferta cambiaria; el aporte directo, en la forma de un aumento de las exportaciones de manufacturas, ha sido hasta ahora limitado; el aporte indirecto, en la forma de ahorro de divisas por conducto de la sustitución de importaciones, debe haber sido considerable, pero también lo ha sido su compensación: la sustitución de importaciones ha dado lugar a una demanda adicional de divisas para sufragar las importaciones de insumos industriales. Una de las cuestiones fundamentales que se plantearán en el decenio de 1970 se refiere a la manera como el sector manufacturero en rápida expansión, de propiedad nacional y extranjera, habrá de contribuir a la solución del problema de las transferencias, es decir, al problema de divisas de América Latina.

## II. *Antecedentes: pago de servicios*

### A. *Servicio de la deuda pública*

Entre mediados del decenio de 1950 y finales del de 1960, el servicio anual de la deuda latinoamericana —amortización e interés— se acrecentó a una tasa del 14.3% anual, es decir, mucho más rápido que la deuda pendiente de pago.

El rápido crecimiento del servicio de la deuda y su elevado nivel en relación con la deuda pendiente de pago reflejan el hecho de que son desfavorables las condiciones del endeudamiento latinoamericano. Ya eran desfavorables a mediados del decenio de 1950; las peores condiciones parecen haber sido las experimentadas a finales de ese decenio y principios del decenio siguiente; en los últimos años hubo algún mejoramiento porque los préstamos oficiales a América Latina aumentaron en relación con los préstamos otorgados por fuentes privadas. Las condiciones desfavorables se refieren, en particular, a los

<sup>4</sup> Véase al respecto E. F. Lizano, "El problema de las inversiones extranjeras en Centro América", *Revista del Banco Central de Costa Rica*, No. 67, septiembre de 1966, citado en OEA, *op. cit.*, p. III-6.

**Cuadro 2.7. AMÉRICA LATINA: PAGOS POR CONCEPTO  
DE SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA  
Y DE LA DEUDA CON GARANTÍA PÚBLICA**  
(En millones de dólares)

		1956	1960	1964	1965	1966	1967
Argentina	I	3.4	50.0	82.4	81.2	102.4	103.3
	A	14.4	203.9	299.4	256.9	352.0	351.2
	T	17.8	253.9	381.8	338.1	454.4	454.5
Bolivia	I	1.2	0.5	n.d.	n.d.	2.6	2.7
	A	2.1	5.4	n.d.	n.d.	5.6	7.2
	T	3.3	5.9	13.9	16.0	8.2	9.9
Brasil	I	37.1	60.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	A	149.5	215.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	T	180.6	176.4	381.0	400.0	464.5	558.5
Chile	I	9.9	13.7	26.9	29.4	35.5	35.4
	A	40.0	58.0	95.6	96.7	77.8	106.7
	T	49.9	71.7	122.5	126.2	113.3	142.1
Colombia	I	8.7	13.6	(22.0)	22.6	23.0	24.5
	A	30.5	68.0	(81.5)	79.3	87.1	74.9
	T	39.2	81.6	103.5	101.9	110.1	99.5
Costa Rica	I	0.7	1.2	3.1	4.0	4.0	4.8
	A	2.2	4.2	7.0	7.4	12.4	13.2
	T	2.9	5.4	10.2	11.4	17.0	18.0
República Dominicana	I	—	0.1	1.0	4.0	2.9	2.4
	A	—	0.2	4.4	23.7	16.8	11.0
	T	—	0.3	5.5	27.8	19.7	13.5
Ecuador	I	2.2	2.3	3.6	3.9	3.8	4.7
	A	4.2	9.1	8.7	8.4	10.4	8.9
	T	6.4	11.4	12.3	12.3	14.2	13.6
El Salvador	I	1.1	1.0	1.9	2.1	1.9	2.0
	A	0.4	2.0	6.1	5.6	5.8	3.9
	T	1.5	3.0	8.0	7.7	7.8	6.0
Guatemala	I	0.2	0.9	2.0	2.0	3.0	3.4
	A	—	1.4	10.8	9.4	11.3	19.4
	T	0.2	2.3	12.8	11.5	14.3	22.8
Honduras	I	—	0.5	1.1	1.3	1.4	1.4
	A	—	1.4	1.8	2.2	2.0	2.1
	T	—	1.9	2.9	3.5	3.4	3.5
México	I	14.3	28.7	72.5	88.4	91.5	112.9
	A	79.6	162.3	364.1	396.9	367.9	357.1
	T	93.9	191.0	436.6	485.4	459.5	470.0

Cuadro 2.7 [conclusión]

		1956	1960	1964	1965	1966	1967
Nicaragua	I	0.5	0.8	1.8	1.9	2.2	2.7
	A	3.9	2.6	4.3	5.4	6.5	7.5
	T	4.4	3.4	6.1	7.3	8.7	10.2
Panamá	I	0.5	1.3	2.9	2.9	3.1	3.4
	A	0.4	0.5	2.0	2.9	1.3	3.6
	T	0.9	1.3	4.9	5.9	6.4	7.0
Paraguay	I	0.3	0.	8.0		1.0	1.2
	A	5.1	2.0	3.0	3.4	2.5	3.3
	T	5.4	2.7	3.9	4.4	3.5	4.5
Perú	I	4.7	7.1	8.8	14.7	n.d.	n.d.
	A	25.0	49.1	33.2	36.6	n.d.	n.d.
	T	29.7	56.2	42.0	51.2	89.3	93.8
Uruguay	I	4.4	4.6	5.9	5.2	9.7	n.d.
	A	7.1	5.8	18.3	11.8	24.6	n.d.
	T	11.5	10.4	24.2	17.0	34.3	37.2
Venezuela	I	2.4	1.2	7.7	8.7	10.0	12.7
	A	4.5	68.8	64.2	34.5	34.0	36.1
	T	6.9	70.0	71.9	43.2	64.0	48.8
TOTAL	I	91.6	188.4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	A	302.9	860.4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	T	454.5	1 049.3	1 597.1	1 641.3	1 857.1	1 980.0

FUENTE: Para 1956 y 1960, Avramovic and Associates, *op. cit.*; para 1964 a 1967, BIRF, *op. cit.*

I = Interés. A = Amortización. T = Total del servicio de la deuda.

n.d. = no disponible.

Las cifras entre paréntesis son estimadas.

pagos por concepto de amortización. Una parte considerable de la deuda fue contraída por vencimientos muy breves, que exigían el reembolso al cabo de unos pocos años. La carga total de interés parece moderada, aunque no es posible estar seguro a este respecto: los proveedores de crédito, en especial de crédito de exportación, suelen cargar una parte del interés encareciendo los equipos y este interés extraordinario aparece luego como un pago de amortización. Esto ya ha ocurrido en otras partes del mundo y no existe razón

## Cuadro 2.8. PERIODOS DE AMORTIZACIÓN EFECTIVOS Y TIPOS DE INTERÉS DE LA DEUDA LATINOAMERICANA

## A. En millones de dólares

	1955	1959	1965	1967
Deuda pendiente, desembolsada, al fin del año <sup>a</sup>	3 227	4 654	9 605	10 600
Pagos de amortización, año siguiente	363	860	n.d.	1 486 <sup>b</sup>
Pagos de interés, año siguiente	92	189	n.d.	521 <sup>b</sup>
Total del servicio de la deuda, año siguiente	454	1 049	1 857	2 008 <sup>b</sup>

## B. Proporciones

Amortización como porcentaje de la deuda pendiente	11.2%	18.5%	n.d.	14.0%
Interés como porcentaje de la deuda pendiente	2.8%	4.0%	n.d.	4.9%
Servicio total de la deuda como porcentaje de la deuda pendiente	14.0%	22.5%	n.d.	18.9%

FUENTE: Deuda pendiente, cuadro I; servicio de la deuda, cuadro VII, salvo para 1968 (año siguiente a 1967), en que los datos fueron extraídos de BIRF, *op. cit.*

<sup>a</sup> Para 1955, 1959 y 1965 se calcula que el monto no desembolsado equivale a cuatro quintos del monto pendiente, y en 1967 a tres cuartos. La proporción correspondiente a 1955, 1959 y 1965 se basa en los datos suministrados por Avramovic and Associates, *op. cit.*, p. 103; la proporción para 1967 en los datos que figuran en el cuadro I del Anexo Estadístico.

<sup>b</sup> Montos estimados para 1968.

para suponer que no haya ocurrido en América Latina.<sup>5</sup> Lo mismo se aplica a la provisión de equipos por medio de préstamos condicionados: el exceso de costo de capital en relación con los precios obtenidos en licitación equivale, para el prestatario, a un tipo de interés extraordinario.

La medida en que estas condiciones han sido desfavorables se desprende de una comparación de la corriente de los pagos por concepto de servicio con las sumas pendientes de pago, luego de ajustar estas últimas mediante la deducción de las sumas no desembolsadas.

A mediados del decenio de 1950 el periodo de reembolso medio

<sup>5</sup> Véase BIRF, *Nigeria: Debt Servicing Burden and the Terms of Borrowing*, 1966 (manuscrito).

de la deuda latinoamericana era de nueve años ( $11.2\% \times 9$ ); a finales de ese mismo decenio —en medio de la crisis de divisas latinoamericana— era de 5.5 años ( $18.5\% \times 5.5$ ); a finales del decenio de 1960 había mejorado el periodo de reembolso medio y ascendía a 7 años ( $14.0\% \times 7$ ). Los tipos de interés se han acrecentado de conformidad con el movimiento mundial del costo del dinero. No es posible ajustarlos a niveles reales sobre la base de la información disponible en la actualidad (véanse pp. 13-14); los ajustes que se hagan, con todo, tendrán que hacerse a expensas de la amortización. En consecuencia, la magnitud realmente pertinente es la que figura en la última línea del cuadro 2.8: la corriente del servicio total de la deuda como porcentaje de la deuda pendiente.

Si la deuda fue contraída con un calendario de reembolso de 25 años y un interés medio del 6%, el porcentaje en la última línea debería ser del 10%, es decir, 4% de amortización más 6% de interés. El punto de referencia del 10% se justifica porque apenas si puede creerse que el desarrollo pueda ser financiado en peores condiciones que las sugeridas por estas cifras. Primero, es improbable que la vida útil de los activos de capital, tanto agregados como financiados con empréstitos extranjeros, como están fuertemente ponderados por las inversiones infraestructurales, sea inferior a los 25 años por término medio. Segundo, es muy improbable que los rendimientos financieros de esas inversiones (también por término medio) por un periodo considerable excedan del 10% anual, del cual las tres quintas partes (6%) quedarían reservadas para los pagos de interés a los acreedores externos y las dos quintas partes para la reinversión de utilidades y distribución de dividendos. Tercero, como es probable que la mayoría de los países en desarrollo necesite una entrada neta de recursos durante un largo periodo, puede afirmarse que es inadecuado el sistema convencional de calcular la amortización sobre la base de la vida útil de un determinado activo financiado con un determinado préstamo; el país por sí debería ser considerado como "proyecto" y la extensión del periodo de amortización de los préstamos debería ser determinada sobre la base de la posible duración de la necesidad del país de contar con una entrada neta de recursos, en lugar de basarlo sobre la vida útil de un determinado activo. Si se aceptara este razonamiento, el total de los pagos del servicio consistiría esencialmente en pagos por concepto de interés (en este caso proyectado al 6% como tipo de interés a largo plazo), con sumas muy pequeñas para la amortización (ya que esta última se extendería por un largo periodo).

Si bien habrá diferencias de opinión respecto de la ponderación que



Cuadro 2.9. PAÍSES EN DESARROLLO: CONDICIONES REALES DE ENDEUDAMIENTO, 1968

	<i>Servicio de la deuda como porcentaje de la deuda pendiente desembolsada <sup>a</sup></i>
África	6.7%
Medio Oriente	6.8
Asia oriental	8.7
Asia meridional	7.2
Europa meridional	13.4
Hemisferio occidental	18.0 <sup>b</sup>
Promedio, países en desarrollo <sup>c</sup>	11.2
Promedio, países en desarrollo excluida América Latina <sup>c</sup>	8.2

FUENTE: Calculado sobre la base de los datos que figuran en el BIRF, *Informe Anual 1969*, cuadro 2.4.

<sup>a</sup> Combinación de amortización e interés que debían ser pagados en 1968, como porcentaje de la deuda desembolsada pendiente al 30 de junio de 1968. Los países incluidos son los que figuran en el cuadro 2 del Anexo.

<sup>b</sup> Incluidos, además de los países indicados en el cuadro 2.7, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago (véase el cuadro 2.1).

<sup>c</sup> Promedio ponderado.

debiera atribuirse a las tres razones antes mencionadas, probablemente hoy día habrá un consenso acerca de que el punto de referencia del 10% sobre la deuda pendiente para la corriente total de amortización e interés es una combinación relativamente rígida de las condiciones aplicables a los préstamos de fomento; esto es, por lo menos, lo que se desprende de los debates del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD en los últimos años.

Las condiciones para la América Latina son mucho peores que las ejemplificadas por el punto de referencia y en la actualidad casi lo duplican.

Otra forma de evaluar las condiciones de la deuda pública latinoamericana consiste en compararlas con las condiciones en vigor para los países en desarrollo en su conjunto y para otras regiones distintas de la América Latina.

El servicio de la deuda latinoamericana en 1968 fue de más del doble, en relación con la deuda pendiente desembolsada, del servicio de la deuda de otros países en desarrollo; 1960 no fue una excepción. Si se comparan los siete años del periodo 1961-1967, esta vez en relación con la deuda total (incluida la no desembolsada), se advertirá constantemente que el servicio de la deuda latinoame-

ricana ha duplicado al de otras regiones. Es probable que en lo futuro la diferencia sea menor, porque al expirar los periodos de gracia en otras regiones el creciente costo del dinero se reflejará en sus pagos de interés. Pero aunque disminuirá, seguirá habiendo una diferencia mientras continúe el actual servicio de la deuda.

Este problema también puede ser enunciado de otra manera. La deuda pública agregada de los países en desarrollo a finales de 1967 ascendía a 45 300 millones de dólares (véase el cuadro 2.3). Como ya se indicó, la participación latinoamericana en este total era de cerca de 32%. El servicio total de la deuda de los países en desarrollo ese año ascendía a cerca de 4 000 millones de dólares (véase el cuadro 3 del Anexo Estadístico). La participación latinoamericana en este total se ha acercado al 50%. La diferencia entre estas dos proporciones revela el problema de servicio de la deuda de América Latina en relación con las otras regiones. Esta diferencia carecería de importancia si las condiciones de los préstamos fueran generalmente favorables, pero no puede decirse que lo sean. En el caso específico de América Latina, donde la carga agregada anual —amortización e interés— funciona en un nivel del 18-19% de la deuda pendiente, las condiciones son desfavorables, sea cual fuere la forma utilizada para medirlas.

### *B. Rendimiento de la inversión privada*

En el trienio 1965-67 el rendimiento de las inversiones privadas norteamericanas en América Latina —utilidades y dividendos— alcanzó a registrar una suma media anual de 1 211 millones de dólares. Desde comienzos del decenio de 1950 casi se ha duplicado la salida de fondos, y en 1950-54 las utilidades y dividendos ascendían a una cifra media de 667 millones de dólares por año.

Casi las cuatro quintas partes de las utilizadas son transferidas a las empresas matrices en el exterior. La tasa de reinversión se ha mantenido prácticamente estable en algo más del 20%. Esta estabilidad de la tasa agregada de reinversión, sin embargo, es el resultado neto de una continua y elevada tasa en las manufacturas y de una baja y declinante tasa en el petróleo.

Como la inversión en las manufacturas se está acrecentando en relación con el capital social total de propiedad extranjera (véanse pp. 10-11 y el cuadro 2.5), y como la tasa de reinversión es mucho más elevada en las manufacturas que en las industrias extractivas, cabe concluir que la tasa media de reinversión acusará una tendencia ascen-

## Cuadro 2.10. UTILIDADES Y DIVIDENDOS DE LAS INVERSIONES NORTEAMERICANAS EN LA AMÉRICA LATINA

(en millones de dólares)

<i>Promedios anuales</i>	<i>Total</i>	<i>Montos transferidos</i>	<i>Montos reinvertidos</i>	<i>Proporción de utilidades reinvertidas — %</i>
1950-1954	667	511	156	23.1
1954-1959	848	692	176	20.8
1960-1964	974	747	226	23.2
1965-1967	1 211	949	262	21.6

FUENTE: OEA, *op. cit.*, p. III-8, a base de la información contenida en el *Survey of Current Business*, publicado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (varios números).

dente en el futuro, lo que reducirá la participación de las utilidades remitidas al exterior. Pero pasará algún tiempo antes que esto ocurra. La participación de las utilidades generadas por las manufacturas (y en el comercio, que también acusa una elevada tasa de reinversión y que se expande en relación con otras inversiones) es todavía inferior al 30% del total de las utilidades generadas y la tasa de utilidades en la esfera del petróleo parece considerablemente más alta que en las manufacturas.<sup>6</sup>

El análisis anterior se refiere a las inversiones norteamericanas en América Latina, respecto de las cuales se dispone de datos sobre la salida de recursos. Es posible extrapolar estos datos para el total de capital social de propiedad extranjera, con resultados relativamente plausibles. Se sugirió antes que los activos de propiedad norteamericana representaban cerca de un 70% del total de los activos de propiedad extranjera (véanse pp. 10-11). La tasa de utilidad de las inversiones norteamericanas debería ser ahora de alrededor de 1 700 millones de dólares por año (por extrapolación de las 1 200 millones de utilidades norteamericanas de acuerdo con el cuadro 10). Las utilidades agregadas deberían ser algo menores, sin embargo, puesto que los acti-

<sup>6</sup> En 1951-67 las utilidades generadas por la industria del petróleo registraron una media del 18.9% del valor contable de las inversiones. Esto se compara con un promedio del 10.5% en las manufacturas y un 13.5% en todas las inversiones norteamericanas. La diferencia entre las tasas de utilidad en el petróleo y en las manufacturas fue particularmente importante en 1951-69 y declinó en 1960-67, presumiblemente como resultado de cambios en la participación de utilidades del petróleo. Véanse los datos anuales en el cuadro 4 del Anexo Estadístico.

Cuadro 2.11. PROPORCIONES DE REINVERSIÓN EN LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD NORTEAMERICANA EN AMÉRICA LATINA, 1950-67 <sup>a</sup>

	1950-54	1954-59	1960-64	1965-67 <sup>a</sup>
<b>Manufacturas</b>				
Utilidades totales, en millones de dólares	641	559	865	832
Utilidades reinvertidas, en millones de dólares	355	328	505	435
Porcentaje reinvertido	55.4%	58.7%	58.4%	52.3%
<b>Comercio</b>				
Utilidades totales, en millones de dólares	198	339	103 <sup>b</sup>	n.d.
Utilidades reinvertidas, en millones de dólares	92	211	74	n.d.
Porcentaje reinvertido	46.4%	60.0%	71.8%	n.d.
<b>Petróleo</b>				
Utilidades totales, en millones de dólares	1 656	2 326	2 274	(1 451) <sup>c</sup>
Utilidades reinvertidas, en millones de dólares	200	161	128	(67)
Porcentaje reinvertido	12.1%	6.9%	5.6%	4.6%
<b>Otras industrias</b>				
Utilidades totales, en millones de dólares	841	1 008	1 629	1 351
Utilidades reinvertidas, en millones de dólares	125	179	422	284
Porcentaje reinvertido	14.8%	17.9%	25.9%	21.3%
<b>Total</b>				
Utilidades totales, en millones de dólares	3 336	4 231	4 891	3 634
Utilidades reinvertidas, en millones de dólares	773	880	1 130	(786)
Porcentaje reinvertido	23.1%	20.8%	23.2%	21.6%

FUENTE: Inferido de OEA, *op. cit.*, p. III-8.<sup>a</sup> Tres años.<sup>b</sup> Con posterioridad a 1961, las partidas correspondientes a "Comercio" se incluyeron en el epígrafe "Otras industrias".<sup>c</sup> Estimación.

vos norteamericanos incluyen muy pocas inversiones en el petróleo, sector en el cual, como ya se indicó, las utilidades son superiores a las de las otras industrias. El ajuste necesario puede ser deducido de los cálculos de la balanza de pagos de los países latinoamericanos. La salida total por concepto de ingreso proveniente de las inversiones en 1965-67 registró un nivel medio de 2 000 millones de dólares (véase la parte C, *infra*). Esta suma incluye el interés sobre la deuda pública y los beneficios de la inversión extranjera. El interés sobre la deuda pública en esos años oscilaba entre 400 y 500 millones de dólares anuales (véase p. 11 y los cuadros 2.7 y 2.8), lo cual deja una diferencia de entre 1 500 y 1 600 millones como rendimiento total de las inversiones privadas, capital social y deuda. Los beneficios del capital adeudado (préstamo) distinto de la deuda pública y de la deuda privada con garantía pública (incluidos en el cálculo de los 400-500 millones de dólares) deben ser relativamente pequeños; en consecuencia, es razonable suponer que las inversiones directas de propiedad extranjera rinden utilidades del orden de los 1 500 millones de dólares por año, en lugar de los 1 700 millones de dólares extrapolados más arriba. No toda esta suma es transferida al exterior. A una tasa media de reinversión de, por ejemplo, el 25% (el promedio norteamericano, ponderado principalmente por el petróleo, es el 22%, pero el promedio para toda la inversión extranjera debiera ser más elevado), las utilidades transferidas serían de algo más de 1 100 millones de dólares por año. Agréguese a esto una partida por interés sobre los préstamos privados no garantizados (en los que la reinversión sería de escaso monto) y se tendrá como resultado que el ingreso proveniente de las inversiones de los activos de propiedad privada transferidos al exterior debiera ser de unos 1 200 millones de dólares por año en los últimos años.

### C. Resumen de la salida total de fondos

Los tres principales componentes de los pagos de servicio del capital externo —amortización de la deuda pública y con garantía pública, intereses sobre esta deuda y beneficios de la inversión extranjera directa— han ido aumentando extraordinariamente durante todo el periodo posbélico. La amortización ha registrado niveles elevados y crecientes debido a la desfavorable estructura de una gran parte del endeudamiento latinoamericano. Los pagos por concepto de interés han ido aumentando a la par de la deuda y de los tipos de interés del mercado mundial de capitales. Los beneficios de las inversiones

privadas extranjeras han ido en aumento al acrecentarse la productividad del capital y del trabajo; hay pruebas que indican que en los últimos años la corriente de utilidades se ha acelerado considerablemente en relación con los tres quinquenios anteriores (véase el cuadro 5, del Anexo Estadístico).

En cifras, entre 1956 y 1967 la amortización de la deuda pública y con garantía pública ha pasado de 300 millones de dólares a los 1 450 millones de dólares, o sea a una tasa anual de 15.4%; los intereses de la deuda pública y con garantía pública ha pasado de los 90 millones de dólares a los 500 millones de dólares, o sea, que ha registrado una tasa del 15.3% anual; y los beneficios de las inversiones privadas han pasado de los 1 200 millones de dólares a los 1 710 millones de dólares, aumentando, pues, a una tasa del 3.4 anual. En total, estos tres componentes de la corriente de servicios ha pasado de 1 600 millones de dólares a 3 700 millones de dólares, aumentando a una tasa del 8% anual, más rápido que el crecimiento del producto real y mucho más rápido que el crecimiento de las exportaciones. No es posible determinar con precisión el aumento del cuarto componente, la amortización de la deuda privada no garantizada y la repatriación de la inversión privada extranjera; las estadísticas de la balanza de pagos sugieren un incremento a partir de 225 millones de dólares en 1956 hasta cerca de 500 millones en los últimos años, o sea prácticamente la misma tasa —8% anual— que la suma de las otras corrientes de servicio.

La carga sobre las balanzas de pagos es algo inferior a lo indicado por las cifras anteriores, pues una parte de los beneficios de las inversiones privadas es reinvertida. Deduciendo la porción reinvertida, la suma por transferir probablemente alcance en la actualidad a unos 3 800 millones de dólares anuales (2 000 millones de dólares por concepto de amortización e interés de la deuda pública y con garantía pública; 1 300 millones por concepto de utilidades remitidas a las compañías matrices privadas desde el exterior, y cerca de 500 millones de dólares por concepto de amortización de la deuda privada no garantizada y la repatriación de inversiones extranjeras). Para comprender el significado de estas cifras, debe pensarse que en 1967 las exportaciones totales de la América Latina ascendieron a 11 000 millones de dólares y el PNB total era de cerca de 100 000 millones. Las remesas por concepto de servicios ascendieron al 34% del total de las exportaciones y el total de los pagos de servicio, remitidos y reinvertidos, a cerca del 4.2% del producto agregado.

En vista de la función sustancial del petróleo en la corriente de beneficios generada por las inversiones privadas, es conveniente ex-

cluir a Venezuela de las comparaciones. Esta exclusión reduce la salida de servicios en unos 600 millones de dólares, las exportaciones en 2 900 millones de dólares y el PNB en 8 300 millones. De esta manera, declina la carga de los pagos por concepto de servicio sobre el producto total, pero aumenta en relación con las exportaciones. Esto era de esperar, pues el petróleo desempeña un papel más importante en la oferta de divisas que en el aporte directo a la producción total. El problema de las transferencias para América Latina, con exclusión de Venezuela, tal como resulta de los pagos del servicio de la deuda, es grave.

Sería erróneo sostener, basándose en estas cifras, que en general los empréstitos públicos extranjeros o las inversiones privadas extranjeras tienen efectos adversos. Sin ellos no habría podido generarse en modo alguno una gran parte de la producción y las exportaciones; el servicio de la deuda registraría niveles bajos, pero el ingreso real sería proporcionalmente aún más bajo. Lo que sí puede sostenerse, sin embargo, es que la corriente de servicios es sumamente amplia en relación con la deuda contraída. Como resultado de ello, en la actualidad se necesitan sumas muy importantes de empréstitos externos brutos para que el financiamiento externo pueda efectuar un aporte *neto corriente* a los recursos disponibles para la inversión; dicho de otro modo, hay que encontrar un procedimiento ordenado para reducir la corriente de servicios y mantener la garantía de los préstamos y, con ello, la disposición de los prestamistas a continuar otorgando créditos. En la parte III se analiza la relación entre los nuevos préstamos y los pagos de servicios en cuanto afecta a la corriente de recursos que entra y sale de América Latina; en la Parte IV se examinan las alternativas que permitirían solucionar racionalmente el problema.

### III. *Corrientes de recursos*

#### A. *Conceptos*

En los últimos años se fue aclarando la relación entre las corrientes internacionales de capital y la disponibilidad de recursos en una economía nacional importadora de capital. Se utilizan aquí tres conceptos relativos a las corrientes de capital, a saber: la entrada bruta de capital, la entrada neta de capital y la transferencia de recursos.

Los dos primeros conceptos ya nos son familiares por la contabilidad de la balanza de pagos. La entrada bruta de capital corresponde a todos los ingresos en la cuenta de capital, sin ninguna contrapartida. La entrada neta de capital es igual a la entrada bruta, *menos* la amortización (reembolso) de los préstamos, la repatriación de capital externo y las exportaciones de capital interno (incluido aquí cualquier aumento en las reservas externas del país). Conceptualmente, la entrada neta de capital es igual al saldo de la cuenta corriente en la balanza de pagos. Lo novedoso es el tercer concepto, la transferencia de recursos. La transferencia de recursos es la entrada neta de capital antes definida *menos* la salida por ingresos provenientes de las inversiones, es decir, los intereses sobre préstamos (deudas) y los ingresos de las inversiones directas extranjeras (en estas dos partidas se ha hecho deducción de los intereses e ingresos del capital interno invertido en el exterior, si los hubiere).

La utilización de uno de estos tres conceptos depende de los objetivos del análisis. Si lo que se quiere es identificar o pronosticar las necesidades de endeudamiento, el concepto pertinente es la entrada bruta de capital, pues esa entrada debe financiar el desequilibrio general en la balanza de pagos derivado tanto de las transacciones corriente (es decir, el comercio exterior), como de las transacciones de capital (es decir, la amortización de préstamos y otras transferencias de capital), y tanto los "servicios" financieros (es decir, los intereses sobre la deuda externa) como los no financieros (es decir, el transporte y los viajes). Si, por otro lado, se quiere identificar o pronosticar el aporte de las operaciones financieras externas al consumo e inversión corrientes internos, el concepto pertinente es el de la transferencia de recursos, que indica la magnitud de la entrada bruta de capital de que puede disponer el país, luego de satisfacer las partidas financieras (reembolso de préstamos, interés sobre préstamos, repatriación de la inversión extranjera e ingresos de la inversión extranjera), para financiar el déficit del comercio de mercancías y de los servicios no financieros. Este déficit equivale al desequilibrio entre la producción interna corriente de bienes y servicios del país y el uso corriente de bienes y servicios.

El concepto de entrada neta de capital es más abstracto. En este concepto sólo un conjunto de transacciones financieras —reembolso de préstamos, repatriación de activos de capital de propiedad extranjera y exportaciones de capital interno— es deducido de la entrada bruta de capital, pero no del otro conjunto, a saber, el interés sobre los préstamos e ingresos del capital extranjero. En consecuencia, la entrada neta de capital no indica el saldo que queda para el país des-



pués de efectuados todos los pagos financieros; señala la magnitud del aumento de los pasivos externos del país (la deuda pendiente y el capital social de propiedad extranjera): la entrada neta de capital en un determinado periodo es igual al incremento en la suma de capital de esos pasivos en el mismo periodo. Por esto es válido sólo en la medida en que no haya financiamiento por medio de donaciones, pues este financiamiento reduce *por tanto* el incremento de los pasivos externos.

El concepto de entrada neta de capital refleja dos consideraciones básicas afines. Primero, se distingue entre el capital y las partidas financieras corrientes (ingresos o utilidades); las partidas de capital son deducibles de la entrada bruta de capital, pero no ocurre lo mismo con las partidas corrientes. Segundo, los ingresos del capital extranjero no son deducibles porque se supone que en modo alguno son recibidos por el país que los genera. En términos más crudos, podría decirse que el país prestatario primero debe pagar el interés que debe y los ingresos del capital privado interno invertido en su territorio; luego, los prestamistas e inversionistas extranjeros decidirán si le prestarán nuevamente y si lo harán en una cantidad mayor, menor o igual al monto de los intereses y utilidades que han obtenido con las inversiones existentes. Ésta, sin embargo, es una transacción completamente nueva e independiente de la obligación de los prestatarios de solventar las cargas de sus deudas pendientes.

El concepto de entrada neta de capital ha sido tomado de las finanzas privadas, aunque su significado no resulta claro cuando se lo aplica a la economía internacional de desarrollo. Indica la transferencia de capital, pero no la transferencia de recursos reales. En último análisis, sin embargo, lo importante es la transferencia de recursos reales, pues sólo esa transferencia permite acrecentar el ahorro general o internamente y, en consecuencia, permite alcanzar una tasa más elevada de inversión y producción. Si bien una gran parte de los estudios de las finanzas de desarrollo y su exposición estadística se basa todavía en la estructura conceptual de la entrada neta de capital, más que en la transferencia de recursos y la entrada bruta de capital, cada vez se echa de ver con más frecuencia que son estos dos últimos conceptos los que tienen trascendencia operativa. Los prestamistas proporcionan sumas brutas, no sumas netas; y los prestatarios obtienen fondos netos de los préstamos externos en la medida en que se efectúa la transferencia de recursos, no en la medida de la entrada neta de capital.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Congreso de los Estados Unidos, Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de

La siguiente cita ampliará una observación efectuada anteriormente. "Cuanto más elevado sea el endeudamiento internacional de un país o región determinados y cuanto más amplio sea el volumen de capital social de propiedad extranjera, tanto mayor será el volumen del reembolso y de las cargas de interés y utilidades y, correlativamente, tanto menor la transferencia de recursos que obtendrá por unidad de entrada bruta de capital. Ello no significa en modo alguno... que los países que han estado importando grandes volúmenes de capital y que han incurrido, en consecuencia, en abultadas obligaciones en materia del servicio de la deuda, estén en peores condiciones que los que han permanecido aislados del financiamiento internacional. En la medida en que la productividad y el ahorro se han acrecentado como resultado de las importaciones de capital y en exceso de los intereses y utilidades que percibe el capital externo, el país receptor se encuentra en mejores condiciones, pues su actual dependencia respecto de una transferencia sostenida de recursos es menor que la de un país cuya productividad se ha rezagado, aun cuando el primero carga con importantes obligaciones externas y el segundo no carga con ninguna. Colombia y Chile, que tienen grandes deudas y un gran capital social de propiedad extranjera, están en mejores condiciones que Birmania y Nepal. Estos dos últimos estados carecen de deuda, pero también carecen de desarrollo y su ingreso por habitante es un sexto del de Colombia y de Chile.

"Las grandes obligaciones derivadas de una entrada de capital pasada, sin embargo, entrañan graves consecuencias; ello significa que hay que emplear una muy grande proporción de la entrada bruta de capital corriente con destino al servicio de las deudas contraídas en lo pasado y puede ocurrir que no haya transferencia de recursos, a pesar de unas grandes entradas netas o brutas de capital."<sup>8</sup>

Representantes, *New Directions for the 1970's, Towards a Strategy of Inter-American Development*, U. S. Government Printing Office, 22 de julio de 1969, p. 5: "La ayuda externa no ha estado a la altura de las esperanzas de América Latina y sus condiciones son cada vez más estrictas... En 1967, los reembolsos de las deudas, los pagos de interés, los ingresos repatriados de las sociedades anónimas extranjeras y otras salidas de capital excedieron en más de 500 millones de dólares el volumen total de la ayuda externa y las inversiones privadas."

<sup>8</sup> *External Sources of Financing for Latin American Growth*, trabajo presentado en la Conferencia sobre el próximo decenio de la América Latina, Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, abril de 1966.

## B. Las cifras

Se indican más adelante cuatro series de estadísticas relativas a los préstamos brutos, la entrada neta de capital y las transferencias de recursos en lo tocante a América Latina. Las dos primeras series hacen referencia a transacciones en la esfera de la deuda pública y con garantía pública; la tercera a las transacciones en la cuenta de las inversiones privadas; y la cuarta describe un cuadro integrado de todos los sectores.

### a) *Transacciones relativas a la deuda pública y con garantía pública*

En el septenio 1961-67, los organismos financieros oficiales interesados en el financiamiento del desarrollo latinoamericano desembolsaron una suma bruta de 9 200 millones de dólares. Las amortizaciones e intereses durante el mismo periodo ascendieron a 4 900 millones de dólares. La transferencia de recursos representó un 47% de los desembolsos brutos y declinó con el correr del tiempo en cuanto a volumen absoluto y proporción de los desembolsos brutos.

En el trienio 1965-67 los pagos por concepto de servicios —amortización e interés— de la deuda pública y con garantía pública de los países latinoamericanos absorbió, por término medio, hasta un 84% de los desembolsos de donaciones y préstamos, quedando sólo un saldo del 16% para financiar la transferencia de recursos que, en algunos casos, fue negativa.

### b) *Transacciones relativas a la cuenta de inversiones privadas*

En el periodo 1950-67 las remesas de utilidades derivadas de inversiones norteamericanas directas excedieron en una relación de tres a uno la entrada neta de nuevo capital de las empresas matrices y otras fuentes. No se dispone de datos sobre las inversiones privadas extranjeras de propiedad de inversionistas no norteamericanos, y sería sorprendente que su experiencia fuese distinta de la de los inversionistas norteamericanos.

En las manufacturas la entrada de nuevos fondos externos excedió las utilidades transferidas. En el comercio, ambas corrientes fueron prácticamente iguales hasta 1961 cuando se abandonó el registro por

Cuadro 2-12. AMÉRICA LATINA: FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO, ORGANISMOS ESCOGIDOS,<sup>a</sup> 1961-67

	Entrada bruta de capital <sup>b</sup> (1)	Amorti- zación (2)	Entrada neta de capital (3)=(1)-(2)	Interés (4)	Transfe- rencia de recursos (5)=(3)-(4)	Transferencia de recursos como porcentaje de la entrada bruta de capital (6)=(5):(1)/×100
1961	1 535	525	1 030	97	933	60%
1962	1 013	377	636	138	498	49
1963	1 387	480	907	171	736	55
1964	1 144	522	622	183	439	38
1965	1 253	554	699	199	500	40
1966	1 471	617	854	206	648	44
1967	1 367	559	808	231	577	42
TOTAL	9 190	3 634	5 556	1 225	4331	47% <sup>c</sup>

FUENTE: João Oliveira Santos, *Latin America's Export Earnings*, trabajo preparado para el simposio sobre problemas y cuestiones económicos contemporáneos de la América Latina, Universidad de Georgetown, Washington, D. C., noviembre de 1968.

<sup>a</sup> BIRF, FMI, BID, EE.UU. (Banco de Exportación e Importación, AID, Ley Pública 480 y Departamento del Tesoro).

<sup>b</sup> Desembolsos.

<sup>c</sup> La misma proporción se aplica a los ocho años del periodo 1961-68 con una combinación de organismos ligeramente distinta (BIRF, AIF, Banco de Exportación e Importación, BID). Véase OEA, *El financiamiento*, op. cit., página I-22.

separado de este sector. En las industrias extractivas, especialmente en el petróleo, la corriente de utilidades ha excedido grandemente la entrada de nuevos fondos externos; estas dos industrias son las que dominan la situación en términos del volumen de las utilidades generadas, pero sus índices de preinversión son bajos (véase la Parte II, Sección B).

### c) Totales

En el cuadro 15 se exponen las cifras completas; y la balanza de la corriente de recursos es comparada con la entrada bruta de capital en las cuentas pública y privada. También se indica la entrada neta de capital.

Cuadro 2.13. AMÉRICA LATINA: SERVICIO DE LA DEUDA  
COMO PORCENTAJE DE LAS DONACIONES Y DESEMBOLSOS  
DE PRÉSTAMOS,<sup>a</sup> 1965-67

	1965	1966	1967
América Latina <sup>b</sup>	82.8%	91.5%	76.3%
Argentina	207.9	161.8	109.1
Uruguay	82.3	141.2	n.d.
México	124.6	93.5	72.5
Costa Rica	30.8	73.6	62.1
Chile	60.7	64.9	61.9
Colombia	58.4	63.0	55.3
Venezuela	37.8	54.7	51.4
Guatemala	40.4	60.4	44.5
Panamá	29.5	30.4	38.2
Nicaragua	42.1	32.6	36.3
El Salvador	30.2	28.7	32.2
Ecuador	43.4	43.2	32.1
Honduras	30.7	33.4	29.9
Bolivia	n.d.	21.3	26.7
República Dominicana	31.1	35.8	20.5
Paraguay	32.0	20.1	16.6

FUENTE: BIRF, *Informe Anual 1969*, cuadro 10.

<sup>a</sup> Los desembolsos de los préstamos y el servicio de la deuda incluyen las transacciones relativas a la deuda garantizada (por ejemplo, créditos de proveedores y créditos bancarios al sector privado garantizados por el Gobierno en el país deudor). Las condiciones de esa deuda son, por lo general, mucho más estrictas que las relativas a la deuda contraída con los organismos financieros oficiales, lo que explica que la proporción entre el servicio y la entrada bruta de capital sea más elevada que en el cuadro 12.

<sup>b</sup> Promedio ponderado. Debido a la falta de información, el promedio excluye Brasil, Perú y Haití; por otra parte, incluye a Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, además de los países ya mencionados. Estos cambios de cobertura no influyen mucho sobre el promedio, porque el servicio correspondiente al Brasil, si bien es bastante importante en el total, es del orden del 80% o más.

En los veinte años del periodo 1948-67, la entrada bruta de capital registró un nivel medio de cerca de 1 900 millones de dólares por año. La amortización absorbió unos 1 000 millones de dólares y los pagos de ingresos provenientes de las inversiones otros 700 millones

**Cuadro 2.14. INVERSIONES PRIVADAS DIRECTAS NORTEAMERICANAS  
EN AMÉRICA LATINA: NUEVAS INVERSIONES NETAS <sup>a</sup> Y REMESAS  
DE UTILIDADES, 1950-67 (en millones de dólares)**

	<i>Manufacturas</i>		<i>Petróleo</i>		<i>Otras industrias</i>		<i>Total</i>	
	<i>Nueva inversión neta</i>	<i>Remesas de utili- dades</i>	<i>Nueva inversión neta</i>	<i>Remesas de utili- dades</i>	<i>Nueva inversión neta</i>	<i>Remesas de utili- dades</i>	<i>Nueva inversión neta</i>	<i>Remesas de utili- dades</i>
1950-1954	210	287	-11	1 496	490	871	690	2 555
1955-1959	353	245	1 370	2 173	525	1 043	2 246	3 460
1960-1964	516	370	-169	2 139	114	1 324	461	3 735
1965-1967	495	410	-156	1 384	183	1 080	524	2 847
1950-1967	1 574	1 312	1 034	7 192	1 312	4 318	3 921	12 587

FUENTE: OEA, *op. cit.*, p. III-8, basado en la publicación *Survey of Current Business* (varios números) del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

<sup>a</sup> De la entrada de fondos externos se dedujo la repatriación de capital y la amortización de préstamos.

Cuadro 2.15. AMÉRICA LATINA, EXCLUIDA VENEZUELA:  
CORRIENTES DE CAPITAL Y TRANSFERENCIAS  
DE RECURSOS, 1948-67 (*en millones de dólares*)

	<i>Entrada bruta de capital</i>	<i>Entrada neta de capital <sup>b</sup></i>	<i>Entrada de recursos <sup>c</sup></i>
1948	n.d.	155	-226
1949	n.d.	342	15
1950	n.d.	-324	-721
1951	1 176	953	457
1952	1 481	1 270	813
1953	424	-195	-640
1954	970	471	39
1955	949	408	-31
1956	953	428	-180
1957	1 890	1 169	692
1958	2 091	1 169	652
1959	1 700	691	120
1960	2 745	1 535	913
1961	2 934	1 701	919
1962	3 185	1 631	809
1963	2 593	883	-25
1964	2 692	970	-13
1965	2 530	476	-609
1966	n.d.	1 131	-211
1967	n.d.	1 697	113

FUENTE: Cuadros 6, 7, 8 y 9 del Anexo Estadístico.

n.d.: no disponible.

<sup>a</sup> Se excluye a Venezuela para evitar la repercusión del caso especial del petróleo. En los cuadros 2.6, 2.7 y 2.8 del Anexo Estadístico, Venezuela figura por separado.

<sup>b</sup> El signo — indica una salida de capital. La entrada neta de capital es igual al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

<sup>c</sup> El signo — indica la salida de recursos, es decir, el superávit en la cuenta de recursos.

NOTA: La diferencia entre la entrada bruta de capital y la salida neta de capital es igual a la amortización de la deuda pública y privada y la repatriación de la inversión privada directa. La diferencia entre la entrada neta de capital y la entrada de recursos es igual a los pagos del ingreso proveniente de las inversiones en las cuentas pública y privada, incluidas las utilidades reinvertidas (estas últimas figuran también en la entrada bruta de capital). La entrada de recursos es igual al saldo de la cuenta comercial (mercancía), más el saldo de la cuenta de servicios, con exclusión de los pagos por concepto de ingresos, provenientes de las inversiones.

de dólares. El residuo de 200 millones anuales correspondió a la entrada de recursos.

Se advierte una tendencia ascendente ininterrumpida en las entradas brutas y netas de capital. No se observa, con todo, ninguna tendencia definida en la entrada de recursos, pues los años en que hay superávit de recursos son seguidos por años con déficit de recursos. La fuerte absorción de recursos tuvo lugar en 1957-62 durante la caída de los precios de los productos básicos; también en este periodo la deuda latinoamericana registró su aumento más pronunciado. La más fuerte salida de recursos ocurrió en 1963-66, pues hubo superávit de recursos y la deuda virtualmente dejó de acrecentarse (véase también la Parte I, p. 4).

Un país prestatario o una región prestataria, en el curso de un proceso positivo de crecimiento financiado parcialmente con capitales externos, tendrá superávit de recursos en las etapas últimas de su ciclo de endeudamiento.<sup>9</sup> En la *primera* etapa, como se recordará, el país obtiene créditos para financiar tanto el desequilibrio entre el ahorro generado internamente y sus crecientes necesidades de inversión (el desequilibrio de recursos) y el déficit resultante de los pagos de amortización e interés de la deuda contraída durante ese proceso. El endeudamiento crece rápidamente debido a la acumulación del desequilibrio de recursos y del interés compuesto; el interés sobre la deuda antes contraída se carga a los nuevos créditos obtenidos, que también devengan interés, con lo que comienza a funcionar con plena vigencia la ley del interés compuesto. En la *segunda* etapa, el ahorro interno ha crecido lo suficiente como para solventar todas las necesidades de inversión que exige una satisfactoria tasa de crecimiento (es decir, se ha eliminado el desequilibrio de recursos), pero aún se necesitan nuevos préstamos para satisfacer el servicio de la deuda existente.<sup>10</sup> Esta última se acrecienta ahora con menos rapidez que durante la primera etapa, y si el ahorro interno sigue aumentado a un ritmo superior al de la inversión interna se produce un superávit de recursos que puede destinarse al financiamiento del interés. Como disminuye el volumen de los préstamos con interés para pagar intereses, la deuda aumenta a un ritmo descendente sostenido. Al final mismo de la segunda etapa se ha llegado al apogeo de la curva del

<sup>9</sup> Se utiliza aquí la palabra endeudamiento para incluir todos los pasivos externos, es decir, tanto la deuda como la inversión privada directa.

<sup>10</sup> En la estructura conceptual de la entrada neta de capital esto se formula diciendo que el aumento del ahorro interno es suficiente para pagar el interés, pero que el total de las necesidades de inversión sigue excediendo al ahorro *nacional*, por lo que se necesita una entrada neta de capital.



ciclo de la deuda, pues la deuda ha alcanzado su nivel máximo y deja de acrecentarse. En la *tercera* etapa, el superávit de recursos es lo suficientemente amplio como para financiar el costo total por concepto de intereses y solventar la amortización; en este momento la ley del interés compuesto comienza a funcionar a la inversa y la deuda externa pendiente declina rápidamente. Al final del proceso queda reembolsada la deuda y se ha completado el ciclo de la deuda; el capital externo ha ayudado al país a ingresar en la curva ascendente sostenida del crecimiento económico al permitirle incrementar su inversión; el capital externo ha sido reembolsado luego de obtener interés durante todo el periodo de su utilización en el país prestatario y esos intereses han sido cargados a los ahorros adicionales generados en el proceso del crecimiento.<sup>11</sup>

Podría interpretarse que las series de los cuadros 2.2 y 2.15 sugieren que la América Latina ha encontrado en la segunda etapa del ciclo de la deuda, la etapa de los superávits de recursos, es decir, que el ahorro interno excede la inversión interna y que estos excedentes han sido utilizados para sufragar una parte del costo de interés de los pasivos externos existentes, con lo que se habría frenado la tasa de crecimiento de la deuda.

La validez de esta hipótesis depende de una cuestión fundamental. Si se han generado excedentes de recursos mientras la inversión interna continuó aumentando y la tasa de crecimiento del ingreso fue satisfactoria, la hipótesis no será válida si el excedente del ahorro interno sobre la inversión interna se obtuvo haciendo que las tasas de crecimiento de la inversión y la producción se mantengan por debajo de los niveles considerados factibles desde el punto de vista económico y satisfactorios desde el punto de vista social.

### C. Los efectos

En el decenio de 1960, cuando hubo excedente de recursos se estancó y acaso declinó la tasa de inversión en América Latina. La tasa de crecimiento de la producción fue inferior al objetivo generalmente aceptado del 5% anual; también fue inferior a la tasa registrada en el pasado y muy inferior a la tasa considerada económicamente factible.

No es posible demostrar que el estancamiento de la tasa de inversión y la insatisfactoria tasa de crecimiento del ingreso fueron cau-

<sup>11</sup> Véase *Economic Growth and External Debt*, op. cit., pp. 53 y 54.

Cuadro 2.16. AMÉRICA LATINA: INVERSIONES, CRECIMIENTO Y CORRIENTES DE RECURSOS, 1963-1967 <sup>a</sup>

	Entrada de recursos 1963-1967		Tasa bruta de inversión como porcentaje del PNB <sup>b</sup>			Crecimiento de la producción en 5 años, 62-67 comparado con 62-63	
	Como % del PIB	Como % de la inversión bruta	Promedio 1960-62	Promedio 1963-67	Cambio	Total	Por habitante
<b>A. Países con salidas de recursos en 1963-67</b>							
Argentina	-1.9	-10.3	23.3	18.4	-4.9	15.4	8.3
Brasil	-0.7	-4.4	18.3	15.4	-2.9	15.5	3.3
Chile	-0.3	-1.5	17.1	18.3	+1.2	20.0	10.0
Uruguay	-2.6	-20.7	15.3	12.6	-2.7	5.7	0.0
<b>B. Países con entrada de recursos inferior al 1% de PNB en 1963-67</b>							
Colombia	1.0	5.2	21.1	19.2	-1.9	19.6	5.0
Ecuador	0.3	2.1	15.3	14.3	-1.0	22.2	6.2
México	0.2	1.1	19.3	20.7	+1.4	32.6	15.7
<b>C. Países con entrada de recursos superior al 1% del PNB en 1963-67</b>							
Bolivia	5.4	34.4	13.0	16.1	+3.1	24.8	14.5
Costa Rica	6.2	37.6	16.4	16.8	+0.4	26.4	9.6
República Dominicana	4.3	30.3	9.0	14.2	+5.2	7.4	-6.7
El Salvador	3.3	23.0	12.2	14.1	+1.9	25.1	9.2
Guatemala	1.8	14.0	11.2	13.0	+1.8	25.1	11.0
Honduras	1.2	8.0	12.9	15.0	+2.1	20.0	6.0
Nicaragua	4.6	24.8	13.5	19.0	+5.5	40.7	14.0
Panamá	2.4	12.2	18.1	20.2	+2.1	35.2	18.7
Paraguay	2.1	14.7	11.4 <sup>c</sup>	13.8	+2.4	12.8	1.0
Perú	1.4	7.2	19.3	21.2	+1.9	23.4	9.2
Total, América Latina <sup>a</sup>	-0.2	-1.0	19.3	18.2	+1.1	20.5	7.7

FUENTE: Cuadro 7 del Anexo, para las estadísticas de la corriente de recursos; AID, *A review of Alliance for Progress Goals*, U. S. Government Printing Office, marzo de 1969, para las estadísticas de inversión y producción.

<sup>a</sup> Excluida Venezuela.

<sup>b</sup> Inversiones fijas solamente en República Dominicana, El Salvador y Honduras; se careció de datos sobre los cambios de las existencias.

<sup>c</sup> 1962 solamente.

sadas por el hecho de que América Latina estuvo exportando recursos, con carácter neto, durante el periodo, porque no podrá saberse qué habría ocurrido si los recursos hubieran sido recibidos con carácter neto, como era evidentemente el objetivo del programa de la Alianza para el Progreso. Puede afirmarse, con todo, que es muy probable que haya habido una vinculación entre la salida de recursos y el estancamiento de las inversiones; respecto de algunos países podría comprobarse la relación causal con relativa certidumbre y cabe suponer que las condiciones de crecimiento hubieran sido más propicias si las corrientes de recursos hubieran sido favorables. Esta hipótesis se sustenta en la comprobación que figura en el cuadro 2.16, es decir, que la mayor parte de los países latinoamericanos con una significativa entrada de recursos alcanzaron al mismo tiempo elevadas tasas de inversión y crecimiento, y los que tuvieron una salida de sus recursos registraron una declinación en las inversiones y bajas tasas de crecimiento de la producción. Las excepciones a esta relación pueden atribuirse a otros factores identificables.

Por diversas razones, pero acaso principalmente por la muy desigual incidencia de las salidas de capital e ingreso proveniente de inversiones, que no fue suficientemente identificada en esa época, los acontecimientos en el sector externo y sus efectos asociados sobre las economías internas fueron probablemente muy distintos de las previsiones originales enunciadas a principios del decenio de 1960. Los países latinoamericanos más pequeños concluyeron recibiendo una entrada más amplia de recursos, con carácter neto, que la que probablemente han experimentado en toda su historia económica. Por el contrario, Brasil y la Cuenca del Plata —Argentina y Uruguay—, donde habita casi la mitad de la población latinoamericana, tuvieron en el quinquenio 1963-67 una salida de recursos por valor de 2 500 millones de dólares y suele decirse que para estos países esto fue un Plan Marshall al revés.

#### IV. Los problemas futuros

Como bien puede preverse ahora, América Latina y los organismos interesados en prestar asistencia a su esfuerzo de desarrollo encararán cuatro grandes problemas en el futuro inmediato.

a) *El volumen de las necesidades futuras de endeudamiento y la cuestión afín de la capacidad de servicio de la deuda de los países latinoamericanos;*

b) *Las formas en que se prestará la asistencia:* Préstamos para proyectos, préstamos sectoriales, préstamos para programas, financiamiento de los gastos en moneda local, adquisición local de equipos, asistencia para la balanza de pagos;

c) *Condiciones en que se prestará la asistencia:* Tipos de interés y periodos de reembolso de los préstamos futuros; conveniencia y posibilidad de revisar los calendarios de pago de las deudas contraídas;

d) *La evolución deseable en materia de cooperación internacional,* en especial, de la cooperación interamericana, en lo que se refiere a la prestación de asistencia financiera;

No es necesario ocuparse en este estudio de las proyecciones cuantitativas de las necesidades de capital de los países latinoamericanos (véase el apartado a). Los organismos nacionales e internacionales se encargan ahora de ellas con creciente frecuencia, aprovechando un conocimiento de los hechos que sólo esas instituciones puede obtener; éstas requieren perspectivas acerca de los objetivos sobre el crecimiento de la renta y de las inversiones, que inevitablemente desbordan los límites del análisis económico. Las proyecciones invariablemente postuladas sobre mayores tasas de inversión y crecimiento son ambas necesarias y factibles; y normalmente entrañan requerimientos considerablemente mayores de asistencia financiera externa que la disponible en el pasado. Lo que falta en estas proyecciones es el análisis que permita determinar si los países prestatarios pueden atender al servicio de un endeudamiento adicional, y en qué condiciones pueden hacerlo.

Es relativamente poco, asimismo, lo que en este estudio puede decirse respecto de la evolución deseable en materia de cooperación internacional en el proceso de decisión de la asistencia externa. Es evidente lo que se necesita desde un punto de vista económico, cuestión que analizaremos brevemente en la última sección de este estudio. Lo factible desde un punto de vista práctico es una cuestión que sólo puede ser resuelta en el contexto político, a la luz de todas las consideraciones pertinentes, tanto económicas como no económicas.

Los puntos principales de nuestro análisis quedarán, pues, limitados a las cuestiones relativas a la capacidad para el servicio de la deuda, las formas de la asistencia y las condiciones de éstas. Dichas cuestiones, que serán examinadas por separado por razones de claridad de exposición, están muy relacionadas entre sí, como se advertirá más adelante.

## A. Capacidad para el servicio de la deuda

Durante los últimos años ha mejorado la capacidad de servicio de la deuda de los países latinoamericanos, como resultado de cinco factores:

a) *Las exportaciones latinoamericanas se han acrecentado de manera considerablemente más rápida en el decenio de 1960 que durante el periodo anterior*, registrando una tasa anual de más de 6%, en comparación con una tasa inferior al 2% en el periodo anterior. (Véanse todos los indicadores en el cuadro 17.) Ello se debió, en parte, a las cambiantes fortunas de los mercados mundiales de productos básicos; en parte, al cambio esencial habido en varios países de importancia en lo relativo a las políticas determinantes de la distribución de recursos entre los mercados internos y de exportación y, en parte, al efecto de la industrialización, que posibilitó la expansión de las exportaciones de manufacturas. La acertada administración del mercado mundial del café, mercado de exportación clave para un 50% del Continente, desempeñó una importante función en el robustecimiento de la posición exportadora en general; la posibilidad de que en ciertas circunstancias pudiese haber un alza de los precios del café que se estabilizara en ese nivel, puede ejercer una fuerte influencia favorable sobre el comercio de exportación y sobre la disponibilidad general de recursos en los años por venir.<sup>12</sup>

b) *Los dos principales deudores, Brasil y Argentina, han liquidado en los últimos años la mayor parte de su deuda acumulada a corto plazo (moras comerciales)*, tipo de deuda que, por lo general, desencadena las crisis de endeudamiento. También hubo un mejoramiento en la estructura de la deuda de otros tres importantes deudores (Chile, Colombia y México). La estructura general de la deuda sigue siendo, con todo, desfavorable y el problema de la deuda sigue siendo grave; en unos pocos casos la situación se ha deteriorado (Perú), pero los síntomas de una aguda crisis de endeudamiento para casi todo el Continente, evidentes a finales del decenio de 1950 y a principios del siguiente, se han atenuado en la actualidad.

c) *La tasa agregada de ahorro interno en América Latina se ha acrecentado y alcanza ahora un respetable nivel del 18% del pro-*

<sup>12</sup> Véanse a este respecto, *The Coffee Problem Revisited*, 1969 (manuscrito), y también "Role of the United States in the World Coffee Market", en *World Coffee and Tea*, Nueva York (aún sin publicar).

*ducto bruto*; la inversión bruta registra prácticamente la misma tasa. Ya no se presentan extraños e inexplicables casos de rezago de los ahorros insignificantes o negativos (Bolivia, Panamá, Guatemala); en todos estos casos ha mejorado la situación, y a veces sustancialmente. La productividad general del capital sigue siendo baja, por una parte debido a la ineficiencia y por la otra como resultado de una capacidad insuficientemente utilizada; en la industria ello obedece a una insuficiente capacidad para importar los insumos necesarios de materias primas y de productos semiterminados, y en la agricultura esencialmente debido a las limitaciones de la demanda mundial de productos básicos (y en algunos países a las medidas de carácter deflacionario). Con todo, la situación debiera mejorar. Las manufacturas latinoamericanas están saliendo de su etapa de industria incipiente; el crecimiento de las exportaciones de manufacturas y de las utilidades del sector industrial en los últimos años indica que se ha intensificado la eficiencia en materia de administración de la planta productiva existente. Si pudieran encontrarse medios para atenuar la limitación en materia de divisas y, en consecuencia, mejorar la utilización de la capacidad, la tasa de crecimiento de la producción podría acelerarse más que proporcionalmente, en función de cualquier aumento de la inversión. El resultado neto sería un aumento adicional del ahorro interno y, en consecuencia, una mejor perspectiva para liquidar definitivamente el desequilibrio de recursos en los países con niveles más elevados de ingresos, esta vez con una alta tasa de crecimiento del ingreso.

d) *Hubo un debilitamiento de la tasa de inflación en vastas regiones del Continente.* En los países más pequeños esto estuvo relacionado con una más amplia disponibilidad de recursos originada por el ingreso de recursos externos. En los países que tuvieron grandes salidas de recursos, se mantuvo el proceso inflacionario. Al cesar la salida de recursos y reabsorberse los efectos retardados de la pasada expansión monetaria, se crearán las condiciones conducentes a un renovado ataque contra los centros subsistentes de inflación en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; el éxito que se tenga en esos esfuerzos establecerá una estructura que llevará a la adopción de las decisiones racionales que entraña el moderno sistema industrial y a la cesación de las exportaciones de capital. El debilitamiento de la inflación en otros países, que se produjo sin una desaceleración del crecimiento, sugiere que el problema es soluble sin sacrificar ese objetivo básico, si se lo enfoca en condiciones adecuadas en materia de la disponibilidad de recursos.

e) *Además, y acaso esto sea lo más importante, América Latina entra en el decenio de 1970 con una estructura económica y una capacidad distintas para administrar sus cuestiones económicas en comparación con hace dos decenios o hasta con un decenio atrás.* A pesar de todas las dificultades con las que se tropezó en el pasado, se adquirieron dos virtudes básicas. Primero, hubo una enorme acumulación de capital en todos los sectores económicos; aparecieron modernos centros industriales, no sólo en San Pablo sino también en otras regiones; se establecieron modernos sistemas de transporte y comunicaciones y mejoró el sistema de distribución. Segundo, se incrementó enormemente la disponibilidad de capacidades tanto técnicas como de gestión administrativa, y lo mismo ocurrió con las inversiones para crear más capacidades para lo futuro. El número de estudiantes matriculados en las escuelas secundarias y superiores pasó de 2.7 millones en 1960 a 5.8 millones de 1967; también aumentó a más del doble el personal docente de estas escuelas.

*Con todo, aunque quedan por resolver grandes problemas en la esfera de la capacidad para el servicio de la deuda; los más importantes se refieren a la tasa de crecimiento del ingreso y a la posición de liquidez.*

*A largo plazo, la capacidad para el servicio de la deuda depende del éxito del sistema económico para generar un aumento satisfactorio del ingreso por habitante.* El servicio de la deuda es un pasivo que pesa sobre los recursos y compite con el consumo y la inversión interna; a menos que la producción agregada se acreciente a una tasa suficientemente rápida como para ajustarse a estas diversas necesidades sin fricciones excesivas, las dificultades que se plantearán en el servicio de la deuda son virtualmente inevitables. El problema latinoamericano a este respecto es particularmente grave en vista de la elevada tasa de crecimiento demográfico y de crecimiento de la fuerza de trabajo, que intensifica las necesidades de recursos de consumo y, al mismo tiempo, la necesidad de expandir las inversiones para generar su eficiente empleo. Si continuase el debilitamiento de la tasa de crecimiento del ingreso del decenio de 1960, desembocaría en una agudización de los conflictos que plantea la satisfacción de necesidades competitivas y llevaría, en consecuencia, a un debilitamiento de la capacidad para satisfacer los créditos externos.

*El problema de la liquidez, si bien se ha mitigado algo en comparación con la situación de fines del decenio de 1950 y principios del de 1960, sigue siendo el problema clave a corto plazo.* La proporción del servicio de la deuda pública y con garantía pública respecto de las exportaciones sólo es marginalmente inferior ahora de lo que

Cuadro 2.17. INDICADORES DE LA CAPACIDAD

	<i>Factores de importancia a largo plazo</i>					
	<i>Tasa de crecimiento de producción</i>		<i>Tasa de crecimiento de las exportaciones</i>		<i>Desequilibrio de recursos como % de inversiones finales</i>	
	1950	1960	1950	1960	1950	1963-67
Argentina	2.5	3.4	-0.6	6.8	8	Excedente
Bolivia	0	4.9	-2.6	12.0	54	34
Brasil	5.9	4.4	0.3	3.2	4	Excedente
Chile	3.3	4.8	4.4	9.4	Excedente	Excedente
Colombia	4.7	4.5	3.9	2.3	n.d.	5
Costa Rica	5.0	4.7	3.6	8.4	22	38
República Dominicana	5.8	3.0	5.9	2.3	Excedente	30
Ecuador	4.8	4.8	6.6	4.5	Excedente	2
El Salvador	4.2	6.2	5.9	8.1	n.d.	23
Guatemala	3.9	4.2	4.0	10.3	n.d.	14
Honduras	3.7	4.5	1.9	10.0	10	8
México	6.0	6.5	5.5	5.6	8	1
Nicaragua	5.7	6.8	10.2	9.2	n.d.	25
Panamá	4.7	8.0	3.5	9.9	n.d.	12
Paraguay	2.8	4.3	1.9	6.4	n.d.	15
Perú	4.7	6.6	6.4	11.0	11	7
Uruguay	—	n.d. <sup>a</sup>	-7.1	7.6	n.d.	Excedente
Venezuela	8.3	4.4	8.3	0.7	Excedente	Excedente
América Latina sin Venezuela	5.0	4.5	1.4	6.6	5	Excedente

<sup>a</sup> Cálculos contradictorios, entre una declinación y un aumento del 1.4% anual.

<sup>b</sup> Caso limítrofe entre B y C.

<sup>c</sup> 20.3 en 1968.

<sup>d</sup> 30.4 en 1968.

<sup>e</sup> 8.9 en 1968.

<sup>f</sup> Abril de 1969.

<sup>g</sup> Mayo de 1969.

<sup>h</sup> Marzo de 1969.

NOTA: i) La clasificación de la columna "Tasa de ahorro interno" es como sigue:

A. Más del 18% del PIB.

B. Entre el 15% y el 18% del PIB

C. Entre el 10% y el 15% del PIB.



## PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA

<i>Factores que influyen en la posición de la liquidez</i>										
<i>Tasa de ahorro interno bruto</i>		<i>Proporciones del servicio de la deuda máx. princip.</i>		<i>Estruct. de la deuda, % de la deuda reemb. de los próx. 5 años</i>		<i>Reserva de divisas como % de las importaciones</i>			<i>Índice del alza de precios Decenio:</i>	
1950	1960	1960	1967	1962	1968	1955	1960	1967	1950	1967
A	A	27.3	26.6	70+	69	38	44	72	28	26
D	C	12.8	5.8	25	16	9	10	25	66	6
B	B	31.1	30.4 <sup>c</sup>	70+	n.d.	38	23	19 <sup>f</sup>	53	49
C	A	22.6	14.2	44	35	23	22	18 <sup>g</sup>	39	23
A	A	15.1	14.0	40	29	20	34	33 <sup>o</sup>	7	11
C	C	8.8	10.3	47	39	24	12	10	2	2
B	C	2.7	7.4	n.d.	22	33	26	16	1	1
B <sup>b</sup>	B <sup>b</sup>	9.2	6.2	35	37	32	38	36	2	3
C	C	4.1	2.6	40	27	42	27	24	3	0
D	C	11.3	9.7	n.d.	50	55	40	26	1	0
C	C	3.9	2.0	21	14	32	18	15	2	2
B	A	23.9	21.6	64	56	49	37	38 <sup>h</sup>	8	3
C	C <sup>b</sup>	5.9	5.5	38	25	20	17	16	0	1
D	B	2.4	2.4	n.d.	23	48	28	26	0	1
C	C	7.9	7.3	n.d.	23	56	3	17	33	6
A	A	6.7	11.0	40	49	19	20	17 <sup>f</sup>	8	9
C	B	10.5	16.0 <sup>d</sup>	n.d.	63	101	85	101	15	40
A	A	4.7	1.9 <sup>e</sup>	n.d.	33	50	51	58	2	1
Aumento		23.4	22.4	55	43	47	36	30		

## D. Menos del 10% del PIB.

ii) La proporción del servicio de la deuda por países es el porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios absorbida por los pagos del servicio de la deuda; para toda América Latina, es el porcentaje de las exportaciones de mercancías.

FUENTES: Para la tasa de crecimiento de la producción, la tasa de crecimiento de las exportaciones y el índice del alza de precios, BIRF, *World Tables*, 1969; para el desequilibrio de recursos y la tasa de ahorro interno bruto, AID, *A Review of Alliance for Progress*, 1969; para las proporciones del servicio de la deuda y la estructura de la deuda, BIRF, *External Public Debt, Past and Projected Amounts*, 1969, y FMI, *Balance of Payments Yearbooks*, varios números; para las reservas de divisas como porcentaje de las importaciones, FMI, *International Financial Statistics*, varios números.

fue cuando alcanzó su nivel máximo a principios del decenio de 1960, y todavía ahora excede del 20%. Las reservas de divisas en relación con las exportaciones son menores ahora de lo que fueron a mediados del decenio de 1950 o del de 1960, y en 1967 equivalían al 30% de las importaciones de mercancías. Ha mejorado la estructura de la deuda, pero a pesar de todo el 29% de la deuda latinoamericana a finales del decenio de 1960 tenía plazos de vencimiento dentro de los tres años del periodo 1969-71 y un 43% dentro del quinquenio de 1969-73. En cualquiera de estos aspectos, así como también en cuanto a los mencionados en las pp. 37 ss., la situación varía inevitablemente de un país a otro, como se indica en el cuadro 2.17, pero las generalizaciones que se formulen se ajustarán a lo antes indicado.

*Las soluciones a los problemas del crecimiento y de la liquidez están, en alguna medida, relacionadas entre sí.* La restricción externa no es el único obstáculo que se opone al crecimiento, pero sí es el más importante y la corriente del servicio de la deuda, sin ser la única fuente de la salida de divisas, es uno de sus componentes principales. Una solución satisfactoria al problema del servicio de la deuda en América Latina no resolverá todo su problema de divisas o de crecimiento, pero coadyuvará a la solución de ambos. Las soluciones que se echan de ver se refieren a las formas de los préstamos y a sus condiciones.

### B. Formas de la asistencia

Casi toda la deuda latinoamericana es reembolsable en divisas libres, y hubo muy pocos préstamos en los que se haya estipulado el reembolso en corrientes "condicionadas" de productos básicos. En consecuencia, la demanda de divisas para satisfacer los pasivos de la deuda externa se añade a las otras demandas que pesan sobre las divisas libres, las requeridas por el financiamiento de las importaciones de mercancías (importaciones "generales") y las importaciones de servicios.

*Esta demanda agregada de divisas libres debe ser satisfecha con cargo a la oferta agregada de esas divisas.* Las fuentes de la oferta de divisas son las exportaciones de bienes y servicios y la entrada bruta de capital. Sin embargo, no toda esta oferta de divisas consiste en divisas libres. Gran parte de la entrada de capital está condicionada a usos específicos; los préstamos para proyectos están condicionados al componente de divisas de proyectos específicos, los créditos de

proveedores están también condicionados a las adquisiciones de equipo del país acreedor, y la mayor parte de la asistencia no destinada a proyectos está condicionada a las adquisiciones de bienes específicos en el país que presta asistencia.

Mientras el país prestatario tenga que satisfacer un servicio de la deuda tan pequeño que la demanda de divisas libres sea por esta razón reducida y mientras su sector manufacturero sea pequeño y, en consecuencia, la demanda de importaciones de insumos industriales sea escasa, el desequilibrio entre la demanda agregada y la oferta de divisas libres tendrá consecuencias limitadas. En este caso, dicho país necesita importar gran parte de su equipo de capital y los recursos de los préstamos para proyectos sufragarán esas adquisiciones externas de equipo. Como existe un reducido servicio de la deuda, casi toda la oferta nacional de divisas derivada de la exportación se utiliza para sufragar las importaciones de mercancías distintas de los bienes de capital. El equilibrio de la demanda y de la oferta de divisas libres se mantiene, pues, a *grosso modo*. Pero aún en este país se presentarán problemas cuando el aumento de la inversión consista esencialmente en la construcción más que en la importación de equipos (por ejemplo, en algunos proyectos agrícolas); el país pasará entonces por una etapa de escasez de moneda local porque la entrada de capital externo estará condicionada a las adquisiciones de equipo, más que al costo del proyecto que consiste esencialmente, en este caso, en los pagos a la empresa nacional por concepto de construcción. Estos problemas pueden ser resueltos de dos maneras. Por una parte, el país prestatario desplaza las prioridades en favor de los proyectos que requieren adquisiciones externas de equipo, aunque esos proyectos acaso no tengan prioridad en términos de su beneficio para la economía en comparación con otros proyectos. Por el otro lado, los organismos financieros externos hacen una excepción a la regla del financiamiento del componente de divisas de los proyectos y aplican a ciertas categorías de proyectos (por ejemplo, la agricultura) la política de una financiación proporcional de los costos totales, prescindiendo de que estos fondos sean utilizados para las adquisiciones de equipo externo o para los gastos en moneda del país. (Esos gastos en moneda del país dan lugar, después de algún tiempo, a un aumento de la demanda de importaciones "generales" y, en consecuencia, generan demanda de divisas no condicionadas.)

*Los problemas se multiplican cuando el país prestatario ya cuenta con un amplio sector manufacturero que puede producir una gama significativa de bienes de capital necesario para los proyectos de inversión.* Su demanda de importaciones, pues, consiste fundamental-

mente en una demanda de insumos industriales —materias primas y productos semiterminados, combustibles, productos químicos y repuestos—, necesarios para asegurar el funcionamiento de la planta productiva y el empleo de su fuerza de trabajo industrial. En una economía como ésta, una parte considerable y creciente de la producción industrial corresponde a los bienes de capital. Ahora bien, si los préstamos externos para proyectos van a ser utilizados para las adquisiciones de equipo en el extranjero, en tanto que la demanda interna de divisas se orienta primordialmente hacia la adquisición de insumos industriales, habrá de plantearse un grave desequilibrio entre la oferta y la demanda de los diferentes tipos de divisas, condicionadas y no condicionadas. Se ha tratado de resolver este problema dando preferencia en la aplicación de los recursos del proyecto a los proveedores internos del equipo necesario, siempre que sus precios sean competitivos con el equipo importado. Si esta solución da resultado, el país, en efecto, obtiene divisas libres que puede utilizar para las adquisiciones de insumos industriales y, en consecuencia, se refuerza su proceso de industrialización. La dificultad que se plantea es que el equipo de producción interna, por lo general, se cotiza a precios más elevados que el equipo externo al tipo cambiario corriente; la protección considerada razonable, digamos, del 15% más o menos, es inferior a la que los productores nacionales de equipo, en realidad, tienen o necesitan para hacer frente a la competencia externa, también de acuerdo con el tipo cambiario de plaza.

La solución de este dilema debe buscarse en el concepto y definición de la competitividad que nos reduce al problema de la relación entre los costos internos y los precios externos a diferentes niveles de eficiencia y empleo. Este estudio irá acompañado de una nota sobre las consideraciones teóricas pertinentes. En la práctica, si hubiera una solución para que los préstamos externos para proyectos pudieran ser utilizados para adquirir equipos de capital de producción nacional en cantidades crecientes, se daría un significativo estímulo al crecimiento industrial interno de dos maneras; primero, se elevaría el grado de utilización de la capacidad de la planta existente, lo que llevaría a un nivel más elevado de empleo y a una reducción de los costos unitarios a corto plazo, dentro de ciertos límites; segundo, los productores nacionales de equipo podrían planear las inversiones en sus instalaciones en mayor escala que la que permiten las circunstancias actuales, lo que a su vez se traduciría en una reducción de los costos unitarios a largo plazo.

*Se plantea un problema algo distinto respecto a la utilización de la asistencia no destinada a proyectos que está condicionada a las ad-*

*quisiciones de bienes en el país que otorga la asistencia.* Los bienes así adquiridos han sido cotizados a los precios internos de este último país y, por lo común, son más elevados que los del mercado mundial. En consecuencia, los usuarios últimos de estos bienes se encuentran en una situación desventajosa en comparación con quienes los adquieren en el mercado mundial a precios competitivos; si los bienes adquiridos son insumos industriales, los usuarios se ven obligados a cargar con costos más elevados y, en consecuencia, tienen que operar con márgenes de utilidad más reducidos que si adquirieran los insumos con divisas libres. Ésta es una de las razones a las que obedece la reducida utilización de la asistencia consistente en suministros. La única solución para este problema sería subsidiar a los usuarios por la diferencia de costos, subsidio que se imputaría a los recursos de los préstamos externos; esto, por supuesto reduciría los ingresos presupuestarios de los gobiernos en el valor del subsidio. En efecto, los gobiernos obtendrían así el "verdadero" valor de los préstamos externos, pues su contenido de suministros se cotizaría a los precios del mercado mundial, aunque se les estaría cobrando el principal de los préstamos, que incorpora el subsidio pagado a los productores nacionales del país que otorga la asistencia. Otra manera de enunciar el problema es decir que el "verdadero" tipo de interés del préstamo es más elevado que el tipo de interés nominal.<sup>13</sup>

Cuando la corriente de servicio de la deuda adquiere un gran volumen, el desequilibrio entre la demanda y la oferta de divisas no condicionadas (libres) puede, en algunas circunstancias, revestir carácter crítico. Si la mayor parte de la entrada bruta de capital está condicionada a la asistencia para proyectos y, por tanto, no puede ser utilizada para satisfacer la demanda de importaciones corrientes o el servicio de la deuda; si la demanda de importaciones corrientes es inflexible y aumenta debido a que el crecimiento industrial interno exige un incremento de las importaciones de insumos industriales, y si la corriente del servicio de la deuda es importante en relación con los ingresos de exportación del país, la restricción externa sobre el crecimiento tendrá una gran intensidad, mucho mayor de lo que comúnmente se cree. A decir verdad, no existe una compensación directa entre la entrada bruta de capital y el servicio de la deuda, pues es casi como si estas dos corrientes consistieran en dos tipos distintos de monedas no intercambiables entre sí. La demanda de divisas para pagar las importaciones de materias primas, los productos semiter-

<sup>13</sup> Véanse pp. 13-14, donde se enuncia el mismo argumento respecto de las adquisiciones de equipo con cargo a los préstamos condicionados.

minados, los combustibles y otros insumos, y la demanda de divisas para pagar el servicio de la deuda exigen prioridad; el nivel de las importaciones de insumos determina el nivel de empleo industrial y el pago del servicio de la deuda asegura que continuará la entrada de nuevos capitales en lo futuro. Ambas demandas van en aumento y deben ser satisfechas con cargo a los ingresos corrientes de exportación que, con frecuencia, se están acrecentando sólo con lentitud por diversas razones. No cabe sorprenderse que recientemente los países en desarrollo, en especial aquellos que se encuentran en las etapas más avanzadas de industrialización, hayan solicitado una corriente más amplia de asistencia no destinada a proyectos, con más fervor y apremio que cuando piden se les otorgue un volumen más amplio de asistencia general. Esto se aplica tanto a la India y al Pakistán, como a Brasil y Colombia.

La solución a largo plazo de este problema exige un ajuste de las políticas de ambas partes; por una, debe haber un desplazamiento en las políticas de distribución de recursos en los países de desarrollo en el sentido de las actividades orientadas hacia la exportación y, por la otra, una liberalización de las políticas de importación de los países desarrollados y una disminución de las restricciones impuestas al aprovechamiento de los préstamos externos. A menos que se hagan estos ajustes, el desequilibrio entre la demanda y la oferta de divisas no condicionadas irá adquiriendo caracteres cada vez más graves, con múltiples efectos negativos sobre las balanzas de pagos, la utilización de la capacidad instalada y la distribución de recursos. El resultado último será una caída del crecimiento y de la industrialización por debajo de las tasas factibles.

A corto plazo hay que buscar la solución en el otorgamiento de préstamos para "programas", es decir, asistencia no destinada a proyectos. Aquí se ha tropezado con diversos obstáculos por varias razones. Los préstamos para "programas" estuvieron condicionados a compromisos de los países prestatarios respecto de sus políticas económicas generales. En algunos casos, estos compromisos fueron contraídos con renuencia y en otros no fueron cumplidos. Una de las razones que explica esta dificultad es que los objetivos de los organismos de financiamiento de fomento han diferido de los objetivos del país receptor. Por otra parte, los organismos de financiamiento de fomento tuvieron dificultades en aceptar el principio de la asistencia no destinada a proyectos, señalando que en virtud de este principio no hay una certidumbre de que esa asistencia será utilizada para inversiones adicionales como parece serlo la asistencia para proyectos.

En su esencia económica la asistencia no destinada a proyectos se ha convertido en un dispositivo que permite a los países receptores solventar el servicio de la deuda de los préstamos existentes, sin por ello disminuir sus importaciones de insumos industriales y de otros bienes esenciales por debajo de los niveles considerados socialmente tolerables, en un medio ambiente en el que existe un desequilibrio básico entre la demanda y la oferta de divisas no condicionadas. Que la solución del problema sea más factible si se la enuncia en el contexto analítico apropiado es una cuestión discutible; lo que sí parece indiscutible es que no es posible examinar distintas opciones ni sus ventajas y desventajas desde diferentes puntos de vista, si no se emprende ese análisis.

### C. Las condiciones de la asistencia

Como se indicó en la parte II, las condiciones de la deuda existente son desfavorables en algunos países. En la parte III se convino en que estas condiciones desfavorables en algunos casos han llevado a una salida de recursos, y en la sección anterior se indicó que los grandes pagos derivados de la deuda, junto con las grandes demandas creadas por las importaciones de insumos industriales y otras importaciones esenciales, en el contexto de unas corrientes de capital condicionadas, desembocan en una escasez de divisas y en un debilitamiento del crecimiento económico cuando se presentan estas circunstancias. *Una de las soluciones sugeridas es un sustancial mejoramiento de las condiciones de los nuevos préstamos; la otra solución sugerida, de carácter más radical, sería el reescalonamiento de la deuda.*

La liberalización de las condiciones de los nuevos préstamos sería bien acogida en los países de América Latina y en otras regiones. Por lo menos durante los últimos cinco años, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha venido analizando y considerando iniciativas a este respecto. De dicho examen ha derivado una liberalización de las condiciones impuestas por los organismos de financiamiento de fomento de algunos países. Además, en el caso de América Latina, se ha acrecentado la participación de los fondos públicos en los ingresos totales de capital; cabe señalar que los recursos públicos, en general, han sido considerablemente más económicos que los obtenidos en el mercado. Por otra parte, el alza mundial de los tipos de interés y los problemas de liquidez inevitablemente han afectado las condiciones de préstamo de los organismos que obtienen sus fondos

en el mercado de capital y de los que dependen de los mercados de capital de otras maneras (por ejemplo, las fuentes de crédito de proveedores).

El efecto neto de estas fuerzas parece haber sido un mejoramiento de las condiciones de los nuevos préstamos otorgados a los gobiernos y organismos públicos de América Latina. Este mejoramiento fue muy notable entre 1960 y mediados del decenio de 1960; últimamente ha sido menos notable.

El mejoramiento de las condiciones de los nuevos préstamos es de carácter marginal y afecta sólo lentamente las condiciones medias de la deuda agregada; de todos modos, en cualquier momento lo único que interesa son las condiciones medias. Los cambios marginales que se indican en el cuadro 2.18 se han reflejado en un mejoramiento de las condiciones medias de la deuda agregada; en 1967, como se recordará la amortización y el interés combinados ascendían al 18% de la deuda desembolsada pendiente, en comparación con un 22.5% en 1959 (véase el cuadro 2.8); y la proporción de la deuda actual, incluidos los saldos no desembolsados, con vencimiento en los próximos cinco años es del 43% en comparación con un 55% a comienzos del decenio de 1960 (véase el cuadro 2.17).

No hay que subestimar la importancia de estos cambios. Por otra parte, es indiscutible que las condiciones medias de la deuda son todavía desfavorables, sea cual fuere la forma como se las evalúe (recuérdese lo dicho en las pp. 13-19: una comisión de servicio de la deuda del 19% anual es muy elevada en las finanzas privadas, públicas, de desarrollo o fomento de cualquier otra clase).

El lento efecto en los cambios marginales ha posibilitado que se pida una modificación de las condiciones medias de la deuda exis-

**Cuadro 2.18. AMÉRICA LATINA: CONDICIONES MEDIAS PONDERADAS DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA**

<i>Deuda contraída en:</i>	<i>Tipo de interés %</i>	<i>Periodo de gracia<sup>a</sup> (años)</i>	<i>Plazo de vencimiento<sup>a</sup> (años)</i>
1960	6.17	2.4	10.7
1964	5.06	3.3	15.1
1965	5.00	4.3	17.7
1966	4.83	4.9	20.9

FUENTE: BIRF, *Informes anuales 1965-66, 1966-67 y 1968.*

<sup>a</sup> Desde la fecha del contrato.



tente, de una sola vez, es decir, un reescalonamiento de la deuda. Esta cuestión debe ser analizada desde tres puntos de vista principales, a saber: *los beneficios inmediatos que obtendrán los países prestatarios, los efectos que podrá tener sobre la posibilidad de movilizar nuevos recursos de los mercados de capital y de los gobiernos, y la sustancia económica que podría entrañar.*

En América Latina los principales beneficiarios del desplazamiento en los calendarios de amortización serían Argentina, Brasil, México, Uruguay, Perú, Guatemala y Costa Rica, países cuya estructura de la deuda se concentra fuertemente en los vencimientos tempranos. El alcance de los beneficios dependería del grado del desplazamiento. En otras regiones, los desplazamientos en los calendarios de amortización deberían ser complementados en algunos casos con otros dispositivos que permitan obtener una razonable nivelación internacional de beneficio.

El efecto del reescalonamiento de la deuda sobre las fuentes de capital es una cuestión que requiere un análisis por separado. En este análisis habría que incluir un estudio de la posición financiera de los organismos financieros cuya corriente de fondos se vería afectada. Por sobre todas las cosas, habría que examinar los méritos relativos del reescalonamiento de la deuda en comparación con la asistencia no destinada a proyectos. En el pasado los proveedores de capital se han mostrado renuentes a comprometerse en ninguna de estas dos operaciones; en todo caso, se han mostrado más renuentes al reescalonamiento de la deuda que a ninguna otra cosa. Si esto ha sido el resultado del hecho de que esas operaciones fueron emprendidas en el pasado principalmente en periodos de crisis de endeudamiento, y si la misma actitud se mantendría cuando esta solución fuera examinada junto con otras soluciones en un contexto sistemático y deliberado, son cuestiones que naturalmente requieren un análisis más a fondo.

*Por último, existe el problema de la sustancia económica. Se acepta hoy en general que la mayoría de los países en desarrollo importarán capital neto durante mucho tiempo; la cuestión no consiste, pues, en saber cuándo comenzarán a declinar sus deudas, sino en determinar la tasa de aumento de las mismas.* A este respecto, las deudas externas de los países en desarrollo se parecen mucho a las deudas internas del Estado en los países desarrollados. Para estas últimas, son cosa corriente las operaciones de refinanciamiento y lo único que preocupa es determinar el tipo del interés del refinanciamiento en comparación con el interés de los títulos originales.

Si se acepta lo antes manifestado, la cuestión del reescalonamiento debería ser considerada en función de su eficiencia en la concreción de un objetivo dado, en este caso, acrecentar la transferencia de recursos y reducir el desequilibrio de la demanda y la oferta de divisas no condicionadas. Una de las desventajas del reescalonamiento general de la deuda sería su desigual efecto en diferentes países. Esta desventaja podría ser superada, por una parte, actuando con criterio selectivo y, por la otra, disponiendo que una parte del servicio originalmente previsto pase a un fondo común donde sería redistribuido en la forma de asistencia no destinada a proyectos entre diferentes países. Otro problema se refiere al efecto del reescalonamiento sobre los diferentes países acreedores; en efecto, el reescalonamiento de la deuda actuaría como una redistribución retroactiva de la carga de la asistencia. Esto puede o no ser conveniente y es una cuestión que sólo será posible discutir luego de un adecuado análisis de ese efecto. Asimismo, existen cuestiones vinculadas a la legislación y práctica presupuestarias en los diferentes países acreedores que hacen más fácil ajustar el servicio de la deuda que considerar lo relativo a la asistencia no destinada a proyectos.

Al analizar lo antedicho cabe señalar algo respecto de la situación actual. Los países que ahora están haciendo fuertes reembolsos con cargo a las deudas existentes y, al mismo tiempo, contrayendo nuevos empréstitos están embarcados en lo que, en realidad, es un refinanciamiento inverso de sus deudas. Están pagando deudas que devengan intereses de entre el 3 y el 7% contrayendo empréstitos a tipos de interés que oscilan entre el 7 y el 10% o más. Sean cuales fueren las razones de las actuales condiciones en los mercados de capital, cabe decir que éstas afectan esencialmente a la parte económicamente más débil tanto en el plano nacional como en el internacional. El argumento de que los prestatarios, con todo, en último análisis se benefician por la depreciación de la moneda no es particularmente válido cuando se trata de productos primarios, cuyos precios pueden estabilizarse o declinar durante periodos considerables a pesar de una persistente alza de los precios de las manufacturas. De continuar la situación actual, tendría graves consecuencias si no se adoptan medidas para neutralizarla.

Lo antes dicho abarca las cuestiones que necesariamente se plantearán en un análisis del ajuste de las pasadas condiciones de crédito, aunque indudablemente hay otros puntos que se pondrán de manifiesto cuando se aborde esa cuestión.

#### D. La cooperación internacional

Desde un punto de vista económico, la manera eficiente de analizar y resolver las cuestiones relativas a las corrientes de capital, las transferencias de recursos, la carga del servicio de la deuda y las condiciones del servicio de la deuda, podría ser un mecanismo de coordinación internacional en el que participaran tanto los países prestatarios como los donantes. Los países latinoamericanos cuentan ya con un dispositivo internacional en el CIAP y en los grupos consultivos respecto de varios países. El problema consiste ahora en determinar en qué esferas convendrá introducir modificaciones. Las que saltan a la vista inmediatamente son el suministro de asistencia a más largo plazo, el estudio sistemático de las solicitudes rivales de asistencia de los diferentes países, la consideración analítica de la eficiencia de los diferentes métodos para ampliar la corriente de recursos, el análisis comparativo de la eficiencia en el uso de los recursos y la expansión del sistema de los grupos consultivos y su orientación hacia compromisos más firmes, tanto por parte de los prestatarios como de las fuentes de asistencia. Que esto sea o no factible desde un punto de vista político, y si lo fuese, a qué ritmo, son cuestiones que no es posible abordar en el contexto del análisis económico.

#### V. Resumen

La deuda externa pública y con garantía pública de los países latinoamericanos, incluidos los montos no desembolsados, ascendía a 14 100 millones de dólares a finales de 1967. Su valor se ha acrecentado a una tasa anual del 11% desde mediados del decenio de 1950. El servicio anual de esta deuda —amortización e interés— se acrecentó en el mismo periodo de 450 millones de dólares a 2 000 millones de dólares, o sea, a una tasa anual del 14.3%. La deuda externa pública y con garantía pública de la América Latina representa actualmente un 32% del endeudamiento total de los países en desarrollo en su conjunto, y su servicio de la deuda representa cerca del 50% del total.

Asimismo, América Latina es el más importante deudor internacional en la cuenta de inversiones privadas. La inversión privada

directa extranjera en América Latina reviste actualmente proporciones similares a la deuda externa pública y con garantía pública, pues asciende a cerca de 14 000 millones de dólares. Casi un tercio de este total está invertido en las manufacturas, el sector de más rápido crecimiento en general y como esfera de atracción de la inversión extranjera. La corriente de utilidades de la inversión directa extranjera total es ahora del orden de los 1 600 millones de dólares por año. Además, hay que tener en cuenta los pagos de interés correspondientes a la deuda privada sin garantía, a los reembolsos de esa deuda y a la repatriación de las inversiones directas extranjeras, que se calculan en 600 millones de dólares por año. La salida total por concepto de inversión privada asciende, pues, a cerca de 2 200 millones de dólares por año, de los cuales se reinvierte un total de 400 millones de dólares.

La corriente total de servicios —transferida y reinvertida tanto para la deuda pública como para la privada— asciende ahora a cerca de 4 200 millones de dólares por año y equivale a un 4.2% del producto total de América Latina que, en la actualidad, se calcula en 100 000 millones de dólares. Las sumas transferidas —cerca de 3 800 millones de dólares— representan un tercio de las exportaciones de América Latina, que en la actualidad alcanzan a 11 000 millones de dólares por año. Si se excluye Venezuela, que contribuye más fuertemente a las exportaciones de América Latina que a su producto total, la presión de los pasivos por servicio de la deuda sobre las balanzas de pagos es todavía mucho mayor.

Hubo un significativo debilitamiento en la tasa de crecimiento de la deuda en los últimos años, a pesar de un sostenido y abultado endeudamiento bruto. Ello debe atribuirse a que varios de los principales deudores, en especial Argentina y Brasil, reembolsaron gran parte de sus deudas a corto y mediano plazo; si bien los países latinoamericanos más pequeños, en especial los de la América Central, han estado importando grandes sumas de capital con carácter neto, esto ha sido casi completamente compensado por los reembolsos de los grandes deudores. Brasil y la Cuenca del Plata —Argentina y Uruguay— han generado un superávit de recursos en los cinco años del periodo 1963-67, es decir, un excedente del ahorro interno sobre la inversión interna, por un valor total de 2 500 millones de dólares. La incidencia de la aceleración de los préstamos del sector público por conducto de la Alianza para el Progreso ha sido muy desigual. Los países latinoamericanos más pequeños han disfrutado de una entrada neta de recursos que probablemente sea la más amplia de

su historia económica, en tanto que América del Sur sufrió los efectos de una salida de recursos de gran magnitud.

Esta desigual incidencia de las corrientes de capital estuvo asociada con tendencias divergentes en la inversión y el crecimiento del producto en América Latina. Los países más pequeños han registrado un extraordinario aumento de las inversiones y elevadas tasas de crecimiento del producto. Los países más grandes, que experimentaron una salida de recursos, se han visto también afectados por una declinación de las inversiones y un debilitamiento del crecimiento económico. Para América Latina en su conjunto, el pasado inmediato se ha caracterizado por un estancamiento o una declinación de la tasa de inversión, en tanto que el producto real se ha acrecentado a una tasa inferior a la registrada en el decenio de 1950 y, por cierto, muy inferior a la posible.

Como resultado de los importantes reembolsos con cargo a las deudas a corto y mediano plazo, mejoró la capacidad de servicio de la deuda de América Latina. Pasó a la historia la aguda crisis de liquidez que afectó a la mayor parte del Continente a finales del decenio de 1950 y principios del siguiente. También hubo un debilitamiento en la tasa de aumento de los precios internos. Tal vez, y acaso sea esto lo más importante, hubo un extraordinario aumento en las exportaciones latinoamericanas, como resultado de los cambios habidos en las políticas internas y en la distribución de los recursos del mejoramiento de la productividad de la industria latinoamericana y de su creciente madurez, y de la mejor posición que disfruta América Latina en los principales mercados de productos básicos. Los países latinoamericanos, con la ayuda de otros productores, pudieron manejar acertadamente la crisis del café, el más grave problema del periodo posbélico en materia de productos básicos. Es probable ahora que esta crisis esté resuelta y que el mercado mundial del café —el mercado clave para la mitad de América Latina— entre en una etapa ascendente, lo que se traducirá en efectos beneficiosos para la capacidad importadora y, en consecuencia, posibilitará una tasa más elevada de crecimiento del ingreso.

Si bien cabe esperar que en el decenio de 1970 la situación sea más favorable que en el decenio anterior, quedan aún por resolver graves e importantes problemas. Primero, es preciso acelerar la tasa de crecimiento del ingreso, especialmente en la parte sur del Continente la capacidad para el servicio de la deuda inevitablemente se verá afectada si las necesidades internas y externas siguen siendo satisfechas sólo con pequeños incrementos en los ingresos. Es preciso invertir el signo de la salida de recursos; en cierto modo, es sorpren-

dente que los sistemas económicos de los países interesados hayan podido sobrevivir, tan bien como lo han hecho, al enorme esfuerzo que sobre ellos ha pesado en los últimos cinco años.

El segundo problema se refiere a la liquidez. Si bien la posición de liquidez es mucho mejor que hace diez o cinco años, está lejos de ser holgada. El servicio de la deuda pública sigue absorbiendo más del 20% de los ingresos de exportación de América Latina; la corriente anual del servicio de la deuda —amortización e intereses— se eleva al 19% de la deuda pendiente de pago; las reservas cambiarias no son superiores al 30% de las importaciones anuales; los países latinoamericanos tienen grandes dificultades en generar una cuantía suficiente de recursos en moneda local para satisfacer las demandas de la inversión interna; por otra parte, la entrada bruta de capital, que esencialmente sigue condicionada al financiamiento del componente en divisas de los proyectos, no puede contribuir materialmente a aliviar la presión sobre las balanzas de pago que resultan de un elevado servicio de la deuda derivado de la deuda pendiente y de una más elevada demanda importadora de bienes semiterminados, partes, repuestos, etc., requeridos por la industria interna, especialmente la que produce bienes de capital.

Las soluciones a los problemas de un más elevado ingreso de recursos, de un mejoramiento de la liquidez y de un mejoramiento de la capacidad importadora están relacionados entre sí. Estas soluciones exigen un nuevo examen de las políticas internas de los países latinoamericanos y de las políticas de los países y organismos que prestan asistencia al crecimiento latinoamericano. En el plano nacional, las políticas de distribución de recursos deben subrayar con renovado vigor el crecimiento de la producción para la exportación, especialmente de productos no tradicionales y, a ese fin, las relaciones costo-precio con el mundo exterior deben establecerse en un nivel conducente a dicha expansión. En el plano internacional, es necesario que disminuyan las restricciones que afectan las corrientes de capital; a menos que una creciente proporción de estas corrientes sea utilizada para las adquisiciones en el plano interno, no habrá crecimiento suficiente de la industria interna y las balanzas de pagos experimentarán mayores dificultades debido a la doble presión del servicio de la deuda y de la demanda de insumos industriales. Al mismo tiempo, es preciso examinar nuevamente las condiciones de la asistencia. Hubo un mejoramiento en las condiciones de los nuevos préstamos en el pasado inmediato; su efecto sobre las condiciones medias de la deuda agregada fue, con todo, modesto, porque los cambios marginales inevitablemente tienen un efecto muy retardado. La

cuestión relativa a la modificación de las condiciones medias —es decir, el reescalonamiento de la deuda— debe ser examinada en función de su eficiencia, en comparación con otros métodos, para aliviar la presión sobre los recursos de los prestatarios y en función del efecto que puede tener sobre la posición financiera de los organismos cuyos activos afectaría. Esta cuestión está íntimamente vinculada con la estrategia general que los organismos financieros aplicarán en América Latina durante el decenio de 1970. Una vez definidos los objetivos estratégicos, podrán utilizarse diversos métodos para llevarlos a cabo; en cierta medida, estos métodos son una cuestión de conveniencia administrativa. Lo que sí parece indispensable es que tanto los objetivos como los métodos sean cuidadosamente examinados con anticipación en cuanto a todas sus consecuencias, antes de adoptar líneas de acción específicas. Hay que evitar una repetición del pasado; pues es improbable que América Latina (o cualquier otra región en desarrollo) pueda soportar, sin efectos muy perjudiciales, otra salida de recursos que sea remotamente comparable a la experimentada en el decenio de 1960.





## *Anexo Estadístico*

**Cuadro 1. AMÉRICA LATINA: CANTIDADES DESEMBOLSADAS  
Y NO DESEMBOLSADAS DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA  
O CON GARANTÍA PÚBLICA, A FINES DE 1966**  
(Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Cantidades desembol- sadas</i>	<i>Cantidades no desembol- sadas</i>	<i>Total</i>
Argentina	1 722	186	1 908
Bolivia	249	84	333
Brasil	...	...	3 201
Colombia	715	307	1 022
Costa Rica	104	39	143
Chile	1 020	349	1 369
Ecuador	106	101	207
El Salvador	63	24	87
Guatemala	57	38	95
Haití	...	...	...
Honduras	39	39	78
México	1 835	477	2 312
Nicaragua	57	50	107
Panamá	83	16	99
Paraguay	39	45	84
Perú	275	294	569 <sup>a</sup>
República Dominicana	107	77	184
Uruguay	220	71	271 <sup>b</sup>
Venezuela	288	171	459
<b>TOTAL</b>	<b>6 979</b>	<b>2 368</b>	

NOTA: Estos datos abarcan las cantidades desembolsadas y no desembolsadas de la deuda con vencimiento inicial a un año o más, pagadera a acreedores residentes fuera del país, en divisas, bienes y servicios, por:

i) El gobierno nacional o sus organismos, las subdivisiones políticas o sus organismos, y los organismos públicos autónomos;

ii) Personas u organismos privados, siempre que el pago de la deuda o la provisión de divisas esté garantizado por algún órgano de gobierno o algún organismo autónomo del país receptor.

Se excluyen de la deuda pública así definida:

i) Las deudas privadas sin garantía;

ii) Otras obligaciones externas cuyos montos y condiciones no se han establecido (por ejemplo, peticiones pendientes);

iii) Deudas pagaderas en moneda nacional.

iv) Obligaciones derivadas de transacciones con el Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> A fines de 1964.

<sup>b</sup> A fines de 1965.

FUENTE: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), *External Public Debt. Past and Projected Amounts Outstanding, Transactions and Payments*, enero de 1969.

Cuadro 2. REGIONES EN DESARROLLO: DEUDA EXTERNA PÚBLICA CON GARANTÍA PÚBLICA, INCLUIDAS LAS SUMAS NO DESEMBOLSADAS, A FINES DE LOS AÑOS QUE SE INDICAN (*millones de dólares*)

	1955	1960	1965	1967
África	(1 800)	(2 400)	6 618	7 303
Medio Oriente	(600)	(1 350)	2 448	3 631
Asia Oriental	(800)	(2 000)	3 906	4 988 <sup>a</sup>
Asia Meridional <sup>b</sup>	(600)	2 236	7 837	10 058
Europa Meridional <sup>c</sup>	(1 080)	(2 000)	4 051	4 903
Hemisferio Occidental <sup>d</sup>	(4 040)	6 615	12 200	14 429
TOTAL	(8 920)	16 601	37 058	45 312

FUENTES: Para 1965 y 1960, Dragoslav Avramovic y otros, *Economic Growth and External Debt*, Johns Hopkins Press, 1964, con ajustes posteriores a la luz de nueva información; para 1965 y 1967, BIRF, *External Public Debt, Past and Projected Amounts Outstanding, Transactions and Payments*, enero de 1969.

NOTA: Países incluidos: África: Alto Volta, Botswana, Burundi, Camerún, Comunidad Africana Oriental, Congo (República Democrática), Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Liberia, Malagasy, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Níger, Nigeria, República Árabe Unida, República Centroafricana, Rodesia, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Samaloa, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia. *Medio Oriente*: Irán, Irak, Israel, Jordán, Líbano. *Asia Oriental*: Corea del Sur, China (Taiwán), Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia. *Asia Meridional*: Ceilán, India, Paquistán. *Europa Meridional*: Chipre, España, Grecia, Malta, Turquía, Yugoslavia. *Hemisferio Occidental*: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>a</sup> Deuda de Indonesia al 30 de junio de 1967.

<sup>b</sup> Cifra subestimada: no se incluyen los créditos de los proveedores a la India ni algunas deudas del Paquistán.

<sup>c</sup> Incluye deudas sin garantía de Brasil y Yugoslavia.

<sup>d</sup> Además de las deudas de los países que aparecen en el cuadro 1, incluye las deudas de Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago (193 millones de dólares en 1965 y 295 millones en 1967).

Cuadro 3. PAÍSES EN DESARROLLO: PAGOS POR SERVICIOS  
DE LA DEUDA, 1967 Y 1968 (*millones de dólares*)

	1967	1968	
		Estimación I	Estimación II
África	535	443	613
Medio Oriente	168	162	274
Asia Oriental	280	369	444
Asia Meridional	486	565	562
Europa Meridional	461	506	513
Hemisferio occidental	2 039	1 973	2 008
TOTAL	3 969	4 018	4 414

FUENTE: Para 1967 y la estimación I de 1968, BIRF, *Annual Report 1969*; para la estimación II de 1968, BIRF, *External Public Debt, Past and Projected Amounts Outstanding, Transactions and Payments*, enero de 1969.

NOTA: Véanse los países incluidos en el cuadro 2.

Cuadro 4. ESTADOS UNIDOS: INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA  
Y SU RENTABILIDAD (millones de dólares y porcentajes)

	Total			Manufactura			Petróleo		
	Valor de libros	Utili- dades	Renta- bilidad	Valor de libros	Utili- dades	Renta- bilidad	Valor de libros	Utili- dades	Renta- bilidad
1950	3 803			726			1 213		
1951	4 151	743	19.5	919	164	22.6	1 193	323	26.6
1952	4 679	757	18.2	1 088	151	16.4	1 352	355	29.8
1953	4 919	648	13.9	1 073	114	10.5	1 447	361	26.7
1954	5 048	649	13.2	1 163	118	12.1	1 438	355	24.5
1955	5 520	824	16.3	1 293	111	9.5	1 510	461	32.1
1956	6 083	925	17.4	1 450	117	9.8	1 871	525	74.8
1957	6 585	1 023	16.8	1 169	120	8.3	2 584	634	32.9
1958	6 894	714	10.9	1 210	98	8.4	2 709	391	15.1
1959	7 164	745	10.9	1 285	113	9.3	2 715	315	11.6
1960	7 431	829	11.6	1 499	146	11.4	2 740	345	12.7
1961	8 236	964	13.0	1 686	170	11.3	3 250	449	16.4
1962	8 424	1 010	12.3	1 893	167	9.9	3 159	490	15.1
1963	8 662	904	11.4	2 102	153	8.1	3 095	480	15.2
1964	8 894	1 104	12.7	2 341	229 <sup>b</sup>	10.9	3 102	510 <sup>b</sup>	16.5
1965	9 391	1 170	13.2	2 745	269 <sup>b</sup>	11.5	3 034	496 <sup>b</sup>	16.0
1966	9 826	1 261	13.4	3 081	311 <sup>b</sup>	11.3	2 897	479 <sup>b</sup>	15.8
1967 <sup>b</sup>	10 213	1 203	12.2	3 301	252	8.2	2 917	475	16.4
1951-1959	47 482	7 028	14.8	10 091	1 106	11.0	15 317	3 720	24.3
1960-1967	60 028	8 505	12.5	16 632	1 697	11.2	23 992	3 724	15.5
1951-1967	115 510	15 533	13.4	26 723	2 803	10.5	39 309	7 444	18.9

FUENTE: Organización de los Estados Americanos (OEA), *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*, Washington, D. C., 1969, p. III-10.

<sup>a</sup> Utilidades en un año dado como porcentaje del valor de libros de la inversión a fines del año anterior.

<sup>b</sup> Preliminar.

Cuadro 5. AMÉRICA LATINA: PAGOS NETOS POR INGRESOS DE LAS INVERSIONES <sup>a</sup>

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecuador</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Haití</i>	<i>Honduras</i>	<i>México</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Perú</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Total</i>	
																				<i>Incluyendo Venezuela</i>	<i>Excluyendo Venezuela</i>
1948	8	17	101	7	8	73	6	2	7	...	22	77	5	12	1	14	15	6	435	816	381
1949	10	1	97	14	15	52	8	2	7	...	18	57	5	13	0	11	12	5	288	615	327
1950	2	4	110	39	14	58	8	2	3	5	21	76	6	12	1	10	11	5	393	780	387
1951	33	3	157	36	12	68	7	2	0	6	19	100	7	12	1	22	27	4	423	939	516
1952	10	—	121	19	15	67	14	2	7	4	14	124	6	12	2	21	14	5	446	903	457
1953	11	2	165	23	12	44	15	3	4	6	15	94	7	12	1	21	5	5	446	891	445
1954	15	1	137	15	12	52	17	3	3	2	4	86	6	17	1	22	4	5	493	895	402
1955	21	4	117	23	8	79	19	3	1	2	1	93	5	18	1	23	13	5	571	1 010	439
1956	16	3	146	16	2	98	21	3	3	3	13	135	5	18	1	32	5	4	761	1 285	524
1957	12	3	137	26	7	53	22	2	4	2	4	134	2	19	1	32	12	4	976	1 453	477
1958	31	7	114	62	9	55	22	4	4	3	6	143	4	12	1	32	3	3	599	1 114	515
1959	40	0	119	37	4	58	23	4	6	3	3	169	3	13	1	51	14	3	515	1 066	551
1960	59	0	194	40	4	65	23	4	6	4	8	191	3	11	2	66	10	4	522	1 214	692
1961	102	1	184	51	3	82	23	4	8	3	2	204	3	7	2	63	19	3	581	1 345	764
1962	72	3	199	57	9	93	20	6	9	6	5	237	3	9	2	64	21	7	631	1 453	822
1963	68	3	144	81	9	90	17	5	6	5	7	266	3	9	2	73	20	10	607	1 425	818
1964	103	3	190	73	11	106	19	6	13	6	8	324	5	6	3	72	19	16	674	1 657	983
1965	53	3	259	79	14	121	25	7	14	5	14	339	13	17	3	91	12	16	706	1 791	1 085
1966	152	1	284	86	16	172	29	8	21	4	18	373	16	20	4	118	20	20	682	2 044	1 362
1967	119	18	295	106	18	212	26	9	23	3	23	469	17	23	6	105	22	20	695	2 209	1 514

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Yearbook*, diversos números.<sup>a</sup> Se incluyen tanto las sumas transferidas como las invertidas. Los pagos por ingresos de las inversiones incluyen los intereses de la deuda pública y privada y las utilidades de la inversión extranjera.

Cuadro 6. AMÉRICA LATINA:

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
<i>A. Países con superávit</i>									
Argentina	67	-136	214	-311	-491	330	48	-244	-184
Brasil	39	-27	249	-254	-601	220	-68	117	248
Chile	58	-10	34	42	83	73	53	96	189
Uruguay	-22	11	54	-74	-28	87	-25	-46	-2
Subtotal sin Venezuela	142	-162	551	-597	-1 037	710	8	-77	251
Venezuela	226	207	494	592	605	529	666	815	867
Subtotal con Venezuela	368	45	1 045	-5	-432	1 239	674	738	1 118
<i>B. Países con superávit de recursos en</i>									
Colombia	-48	56	31	44	58	49	-15	-89	-58
Ecuador	-7	-11	24	9	32	17	4	0	8
El Salvador	4	13	20	22	18	17	18	15	8
Honduras	18	12	16	13	-3	6	-4	-11	6
República Dominicana	9	23	37	33	4	6	26	1	-4
Subtotal	-24	93	128	121	109	95	29	-84	-40
<i>C. Países con déficit de recursos en más</i>									
Bolivia	19	-2	11	22	0	6	-3	-5	-3
Costa Rica	8	8	10	7	5	6	4	-6	-24
Haití	-1	1	1	7	-1	-6	7	-10	-8
Guatemala	-1	-5	8	3	19	20	19	0	-15
México	-77	-54	-24	-178	-154	-216	-136	-100	-238
Nicaragua	-9	-8	-2	2	-5	-5	-13	2	-11
Panamá	-49	-45	-49	-53	-63	-57	-54	-52	-67
Paraguay	1	1	12	11	-3	3	-3	1	8
Perú	-11	-18	-13	-14	-54	-74	-5	-32	-76
Subtotal	-120	-122	-46	-193	-266	-323	-184	-202	-434
Total (A+B+C)	224	16	1 127	-77	-589	1 011	519	452	644
Total sin Venezuela	-2	-191	633	-669	-1 194	482	-147	-363	-223

FUENTE: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, diversos números, e *International*

## BALANCES DE COMERCIO, 1948-1967

1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>de recursos en 1963-1967</i>										
-335	-239	16	-170	-496	-141	384	333	294	469	368
-96	-110	-92	-193	-57	-261	-81	167	499	245	-13
14	-29	82	-38	-92	-41	-18	17	81	122	42
-127	-4	-78	-89	-34	-77	-12	-19	41	22	-10
-544	-382	-72	-490	-679	-520	273	498	915	858	387
497	722	792	1 241	1 324	1 498	1 679	1 434	1 290	1 382	1 422
-47	340	720	751	645	978	1 952	1 932	2 205	2 240	1 809
<i>dos o más quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
28	61	58	-53	-122	-77	-60	-40	83	-164	13
26	28	41	30	21	46	20	7	12	22	9
23	8	13	-5	10	11	2	-13	-12	-28	-17
-14	-6	-2	-9	1	1	-12	-7	5	-6	-8
11	-21	-5	74	63	24	-10	-42	26	-48	-43
74	70	105	37	-27	5	-60	-95	114	-224	-46
<i>de dos quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
-16	-30	-6	-18	-15	-33	-32	-4	-16	-12	-6
-20	-7	-26	-24	-23	-20	-29	-25	-66	-42	-47
-6	-4	-2	-3	-10	-3	2	-1	1	...	...
-31	-42	-26	-21	-21	-18	-17	-35	-42	21	-48
-421	-393	-254	-422	-317	-230	-271	-462	-440	-406	-601
-17	-14	-2	-16	-13	-15	-10	-18	-16	-44	-56
-82	-77	-80	-101	-116	-123	-132	-125	-145	-164	-178
1	-3	0	-11	-10	-7	1	10	2	-10	-23
-129	-101	-6	57	26	-3	-34	82	-79	-54	-59
-721	-671	-402	-559	-499	-452	-522	-587	-801	-711	-1 018
-691	-401	423	229	119	531	1 370	1 259	1 518	1 305	745
-1 191	-983	-369	-1 012	-1 205	-967	-309	-175	228	-77	-677

Financial Statistics, diversos números.

Cuadro 7. AMÉRICA LATINA: BALANCES

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
<i>A. Países con superávit de</i>									
Argentina	-73	-128	116	-170	-387	366	-72	-218	-113
Brasil	65	-18	228	-312	-587	195	-93	90	-161
Chile	64	-33	50	23	83	16	53	104	74
Uruguay	-7	14	54	-73	-29	75	-28	-45	-2
Subtotal sin Venezuela	49	-165	448	-532	-920	620	-140	-69	120
Venezuela	295	130	420	495	505	483	510	642	716
Subtotal con Venezuela	344	-35	868	-37	-415	1 103	370	573	836
<i>B. Países con superávit de recursos en dos</i>									
Colombia	-43	28	26	27	50	39	-26	-105	3
Ecuador	-5	-12	28	6	33	14	0	-3	-2
El Salvador	3	16	15	10	10	12	11	5	9
Honduras	19	15	22	18	5	10	5	-7	8
República Dominicana	8	19	31	34	10	9	27	4	0
Subtotal	-18	66	122	95	108	84	47	-106	18
<i>C. Países con déficit de recursos en más</i>									
Bolivia	13	-10	3	6	-9	-11	-17	-20	-18
Costa Rica	9	12	16	13	9	11	11	0	-18
Guatemala	1	-7	3	-5	20	15	4	-4	-12
Haití	...	...	3	7	3	-2	-3	-14	1
México	165	88	108	-25	20	-28	62	246	87
Nicaragua	1	1	6	13	6	4	-7	9	-4
Panamá	6	-2	1	-6	-10	0	6	13	-4
Paraguay	-4	2	9	13	-5	-4	-4	-1	-6
Perú	4	0	2	-16	-35	-49	2	-23	-68
Subtotal	195	84	151	0	-1	-64	54	206	42
Total (A+B+C)	521	115	1 141	58	-308	1 123	471	673	896
Total sin Venezuela	226	-15	-721	-457	-813	640	-39	31	180

FUENTE: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, diversos números.



## DEL MOVIMIENTO DE RECURSOS, 1948-1967

1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>recursos en 1963-1967</i>										
-289	-225	53	-141	-471	-198	390	139	277	408	303
-158	-153	-188	-327	-92	-292	-70	216	467	172	43
43	-52	16	-112	-220	-133	-118	-39	71	99	49
-119	-7	-47	-71	-20	-65	6	10	85	69	27
-523	-437	-166	-651	-803	-688	208	326	900	748	422
471	553	438	1 005	1 138	1 093	1 162	950	768	726	768
-52	116	272	354	335	405	1 370	1 276	1 668	1 474	1 190
<i>o más quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
104	120	97	-44	-92	-119	-65	-70	56	-204	17
16	11	18	3	-5	10	8	-11	-2	4	-17
4	5	4	-25	2	4	-12	-26	-19	-46	-27
-10	-3	1	12	3	2	-10	-7	4	-6	-11
36	-16	11	-35	54	4	-28	-62	-19	-55	-48
150	117	131	-89	-38	-99	-107	-176	20	-307	-86
<i>de dos quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
-31	-37	-25	-31	-28	-46	-46	-30	-36	-32	-24
-13	0	-22	-16	-17	-13	-25	-21	-63	-37	-41
-35	-46	-44	-20	-16	-14	-15	-33	-29	-2	-47
-2	3	3	-4	-4	-8	-3	-9	-19	-20	-15
-86	-121	8	-128	-24	70	65	-88	-52	11	-172
-8	-10	8	-9	-4	-10	-6	-10	-17	-40	-51
-12	-21	-21	-21	-21	-12	-17	-15	-16	-22	-10
-9	-15	-5	-11	-10	-7	-9	-8	-6	-14	-9
-123	-85	13	67	46	18	-20	77	-73	-74	-150
-319	-332	-85	-173	-78	-22	-76	-137	-311	-230	-449
-221	-99	318	92	219	284	1 187	963	1 377	937	655
-692	-652	-120	-913	-919	-809	25	13	609	211	-113

Cuadro 8. AMÉRICA LATINA: BALANCES

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
<i>A. Países con superávit</i>									
Argentina	-81	-138	114	-203	-397	355	-87	-239	-129
Brasil	-36	-115	108	-469	-708	30	-230	-27	15
Chile	-9	-85	-8	-45	16	-60	1	25	-24
Uruguay	-13	9	49	-77	-34	70	-33	-50	-6
Subtotal sin Venezuela	-139	-329	263	-794	-1 123	395	-349	-291	-144
Venezuela	-140	-158	27	72	59	37	17	71	-45
Subtotal con Venezuela	-279	-487	290	-722	-1 064	432	-332	-220	-189
<i>B. Países con superávit de recursos en</i>									
Colombia	-50	14	-13	-9	31	16	-41	-128	-13
Ecuador	-11	-20	20	-1	19	-1	-17	-22	-23
El Salvador	1	14	13	8	8	9	8	2	6
Honduras	-3	-3	1	-1	-9	-5	1	-8	-5
República Dominicana	-7	7	20	7	-4	4	23	-9	-5
Subtotal	-70	12	41	4	45	23	-26	-165	-40
<i>C. Países con déficit de recursos en</i>									
Bolivia	-4	-11	-1	3	-9	-13	-18	-24	-21
Costa Rica	1	-3	2	1	-6	-1	-1	-8	-20
Guatemala	-6	-14	0	-5	13	11	1	-5	-15
Haití	...	...	-2	1	-1	-8	-5	-16	-2
México	88	31	32	-125	-104	-122	-24	153	-48
Nicaragua	-4	-4	0	6	0	-3	-13	1	-9
Panamá	-6	-15	-11	-18	-22	-12	-11	-5	-22
Paraguay	-5	2	8	12	-7	-5	-5	-2	-7
Perú	-10	-11	-8	-38	-56	-70	-20	-46	-100
Subtotal	54	-25	20	-163	-192	-223	-96	48	-244
Total (A+B+C)	-295	-500	351	-881	-1 211	232	-454	-337	-473
Total sin Venezuela	-155	-342	324	-953	-1 270	195	-471	-408	-428

FUENTE: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, diversos números.

## EN CUENTA CORRIENTE, 1948-1967

1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>de recursos en 1963-1967</i>										
-301	-256	13	-198	-573	-270	232	36	224	256	184
-295	-267	-337	-521	-276	-491	-214	26	208	-112	-252
-10	-107	-42	-177	-302	-226	-208	-145	-50	-73	-163
-123	-10	-50	-75	-23	-72	-4	-6	69	49	7
-729	-640	-416	-971	-1 174	-1059	-194	-89	451	120	-224
-505	-46	-77	483	557	462	555	276	62	44	73
-1 234	-686	-493	-488	-617	-597	-361	-187	513	164	-151
<i>dos o más quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
78	58	60	-84	-143	-176	-146	-143	-23	290	-89
-6	-13	-5	-20	-28	-10	-9	-30	-27	-25	-43
2	1	0	-29	-2	-2	-17	-32	-26	-54	-36
-14	-9	-2	4	1	-3	-17	-15	-10	-24	-34
24	-19	-3	25	35	-17	-48	-81	-31	-75	-70
84	18	50	-104	-137	-208	-237	-301	-117	-468	-272
<i>dos o más quinquenios entre 1948 y 1967</i>										
-34	-44	-25	-31	-29	-49	-49	-33	-39	-33	-42
-20	-9	-26	-20	-20	-22	-34	-32	-77	-53	-59
-39	-50	-40	-26	-24	-23	-21	-46	-43	-23	-70
-4	0	0	-8	-24	-14	-8	-15	-24	-24	-18
-220	-264	-161	-319	-228	-167	-201	-412	-391	-362	-641
-10	-14	5	-12	-7	-13	-9	-15	-30	-56	-68
-31	-33	-34	-32	-28	-21	-26	-21	-33	-42	-33
-10	-16	-6	-13	-13	-9	-11	-11	-9	-18	-15
-156	-117	-38	1	-17	-46	-93	5	-164	-172	-255
-524	-547	-325	-460	-390	-364	-452	-580	-810	-783	-1 201
-1 674	-1 215	-768	-1 052	-1 144	-1 169	-328	-694	-414	-1 087	-1 624
-1 169	-1 169	-691	-1 535	-1 701	-1 631	-883	-970	-476	-1 131	-1 697

Cuadro 9. AMÉRICA LATINA EXCLUIDO VENEZUELA:  
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS Y MOVIMIENTOS  
DE CAPITAL, 1948-1967 (millones de dólares)

Año	Balance de comercio	Balance de servicios	Balance del movimiento de recursos (A+B)	Balance del ingreso de la inversión	Balance en cuenta corriente = entrada neta de capital (C+D)	Amortización de la deuda pública y privada y repatriación de la inversión privada	Entradas brutas de capital <sup>a</sup> (E+F)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
1948	-2	228	226	-381	-155	...	
1949	-191	176	-15	-327	-342	...	
1950	633	88	721	-397	324	...	
1951	-669	212	-457	-496	-953	-223	1 176
1952	-1 194	381	-813	-457	-1 270	-211	1 481
1953	482	158	640	-445	195	-619	424
1954	-147	108	-39	-432	-471	-499	970
1955	-363	394	31	-439	-408	-541	949
1956	-223	408	180	-248	-428	-525	953
1957	-1 191	479	-692	-477	-1 169	-721	1 890
1958	-983	331	-652	-517	-1 169	-922	2 091
1959	-369	249	-120	-571	-691	-1 009	1 700
1960	-1 012	99	-913	-622	-1 535	-1 211	2 746
1961	-1 205	286	-919	-782	-1 701	-1 233	2 934
1962	-967	158	-809	-822	-1 631	-1 554	3 185
1963	-309	334	25	-908	-883	-1 710	2 593
1964	-175	188	13	-983	-970	-1 722	2 692
1965	228	381	609	-1 085	-475	-2 054	2 530
1966	-77	288	211	-1 342	-1 131	...	...
1967	-677	564	-113	-1 584	-1 697	...	...

FUENTE: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, diversos números.

<sup>a</sup> El signo se ha invertido para mayor facilidad.

RICARDO CIBOTTI y ÓSCAR JULIÁN BARDECI

UN ENFOQUE CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA



## *A. Introducción*

PLANTEAR en los momentos actuales el análisis de la planificación en América Latina es, en cierto modo, sumergirse en una contradicción entre lo formal y la realidad dentro de la cual se desenvuelve.

No cabe duda que la planificación es aceptada, en su aspecto formal, como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica. Casi no existen países en América Latina que no hayan creado mecanismos de planificación en los más altos niveles de la administración pública. Esta aceptación se origina en el convencimiento de que es necesario aplicar el método programático a las actividades públicas para perfeccionar los mecanismos de decisión, y en el hecho de que no hay gobierno latinoamericano que no se sienta impulsado a orientar el proceso económico-social del país. Esto último adquiere diferentes formas según los casos, pero la realidad es que hasta los grupos liberales, frente a determinadas situaciones, perciben la necesidad de intervenir de manera deliberada en el proceso económico. En estas circunstancias prever el acontecer económico, seleccionar las alternativas de acción posibles, perseguir la máxima productividad en la asignación de recursos, etc., imponen a la planificación como una necesidad intelectual.

La aguda polémica que tuvo lugar en los países latinoamericanos a comienzos del decenio del 50, cuando se consideraba la planificación como opuesta a la libre empresa, se ha debilitado con el tiempo, hasta tal punto que ahora sólo pequeños círculos la consideran como un elemento que perjudica la óptima asignación de recursos; son pocos los que estiman que puede alcanzarse mediante el libre funcionamiento del mercado. Mucho contribuyó a disipar las asperezas del desacuerdo entre quienes se atrincheraban de uno y otro lado de sus posiciones, la difusión que tuvo la planificación después de la segunda Guerra Mundial en países con diferentes concepciones ideológicas y políticas. Ya son pocos hoy quienes piensan que debe dejarse al mercado operar libremente en los países en desarrollo.

Prueba de lo anterior es precisamente la formalización de los sistemas de planificación, la creación y vigencia de organizaciones internacionales que exigen la formulación de planes como requisito previo para atender determinadas demandas de los países y, en general, el tratamiento académico preferente concedido a la planificación en universidades y centros de investigación.

Con todo, debe reconocerse que los planes no se ejecutan sino parcialmente, que se discute sobre la "crisis de la planificación", se habla de cierta pérdida de prestigio de los organismos planificadores que operan dentro de la administración pública, y que, en general, existe un cierto escepticismo sobre la utilidad práctica de los planes.

La contradicción consiste en que la planificación se ha instaurado en toda América Latina en su aspecto formal, pero está perdiendo importancia como instrumento eficaz de acción práctica. Tratar de explicar las razones de esta contradicción constituye uno de los principales objetivos que persigue este trabajo. Para ello se partirá de un análisis de las condiciones en que se incorporaron los procesos de planificación en América Latina, cómo se planificó, las consecuencias que ello tuvo sobre el desenvolvimiento de la planificación, para finalmente reflexionar sobre sus perspectivas en el futuro inmediato.

La temática planteada es muy vasta y puede ser analizada desde diversos puntos de vista, destacando numerosos aspectos y elementos importantes de los procesos de planificación; al respecto existen trabajos que suministran valiosas informaciones sobre el desarrollo de estos procesos en los países latinoamericanos.<sup>1</sup> En algunos de ellos, de carácter periódico, se da cuenta de los tipos de planes formulados, de sus propósitos fundamentales, de su cobertura y, en general, de sus principales singularidades. No se pretende aquí volver sobre los mismos, sino más bien complementarlos llamando la atención sobre algunos aspectos que destacan con más nitidez los rasgos de la planificación de acuerdo con el objetivo señalado.

Los planteamientos que se hacen en las páginas siguientes no surgen de una investigación sistemática y acuciosa que de todos modos se estima necesario realizar sobre esta materia. Sin embargo, la observación del funcionamiento de los sistemas de planificación y las reflexiones hechas como resultado de la experiencia acumulada en tareas de esta índole, permiten adelantar algunos juicios y proposiciones que pretenden ser de utilidad para obtener criterios que mejoren la eficiencia de los procesos de planificación en los países latinoamericanos.

### *B. Condiciones en que se instalaron los procesos de planificación*

Los organismos de planificación de doce países latinoamericanos se instalaron entre 1950 y 1960, dos lo hicieron antes y seis entre 1961

<sup>1</sup> Véase a este respecto *Discusiones sobre planificación* (Textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1966), diversos documentos presentados por la CEPAL en



y 1963.<sup>2</sup> Esos organismos se propusieron una planificación de tipo integral partiendo de enfoques globales y macroeconómicos, para llegar a plantear, en muchos casos, comportamientos sectoriales. Estos esfuerzos fueron precedidos de formas parciales de planificación referidas especialmente a diversos tipos de infraestructura, vialidad, provisión y distribución de energía y, en general, a ciertos servicios públicos que, por su misma naturaleza, requieren largos periodos en la instalación y maduración del capital correspondiente, o bien forman sistemas cuya expansión necesita prever la demanda a largo plazo.

Prescindiendo de esos primeros intentos parciales, puede afirmarse que la planificación en América Latina —considerada como un método que permite perfeccionar decisiones—, aparece cuando los gobiernos enfrentan un nuevo conjunto de problemas de política económica que les plantean las condiciones estructurales y las fluctuaciones de la economía. Esos problemas surgen de la necesidad de intervenir activamente en el sistema económico, dejando de considerar al mercado como factor único o principal en las decisiones que orientan la asignación de recursos.

En los países europeos y en los Estados Unidos, la crisis de 1930 obligó a replantear la conducción económica; y con una formalización exigua aparecen los primeros atisbos de planificación en esas regiones bajo el imperativo, impuesto por la necesidad, de superar la desocupación y activar la economía. Después de la segunda Guerra Mundial, la necesidad de reconstrucción obligó a formalizar la planificación, tanto en términos institucionales y administrativos como en lo concerniente a la formulación de planes. Se distinguen en ese sentido los esfuerzos de planificación de los Países Bajos, Francia, Italia, Noruega, etc., al finalizar los años cuarenta. De otro lado, en el mundo socialista, donde la planificación es inherente al sistema sociopolítico adoptado, se inició desde 1928 la experiencia rusa y posteriormente la de los restantes países de Europa oriental.

Sin embargo, hay una diferencia importante entre la planificación de los países europeos y la de los latinoamericanos. Estos últimos, si bien no tenían ante sí la destrucción producida por la guerra, tuvieron que abocarse a la solución de otros problemas no menos agudos. En el decenio de 1950, en efecto, pierde vigencia la llamada fase de crecimiento hacia afuera; no se recupera el ritmo de afluencia de

sus reuniones plenarias, los informes anuales del CIAP al Comité Interamericano Económico y Social, y otros semejantes.

<sup>2</sup> Según *La planificación en América Latina* (E/CN. 12/772, 2 de marzo de 1967).

capitales extranjeros y los síntomas de deterioro de la capacidad para importar se perfilan como una condición crónica, sobre todo después de la guerra de Corea. De este modo la planificación en América Latina surge cuando se reconoce la necesidad de la intervención gubernamental para conducir el proceso económico, y aceptar ciertos tipos de política para paliar los efectos de la pérdida de dinamismo del comercio exterior para impulsar la actividad económica. Es indudable que el problema de reconstruir un país es muy diferente del que implica el cambio hacia un nuevo patrón de desarrollo por agotamiento del anterior, partiendo desde niveles de ingreso muy bajos, pues, exceptuados los países de la zona sur del continente, el promedio en la región no superaba los 250 dólares de ingreso por habitante.

Cupo a la CEPAL, desde 1948, la responsabilidad de sistematizar la interpretación del desarrollo económico, demostrar la inviabilidad de la fase de crecimiento hacia afuera y plantear las bases teóricas del crecimiento hacia adentro, destacando la necesidad de sustituir importaciones, impulsar la expansión industrial, aumentar la productividad y la producción agrícolas y señalar los cambios de estructura necesarios, dando de este modo a la planificación un papel sustantivo como herramienta para lograr tales objetivos.

### *C. La planificación y el medio político*

Los mecanismos de planificación fueron incorporados en función de los antecedentes y condiciones señalados en el punto anterior, pero también de las singularidades políticas y administrativas características de los países de la región.

Diversos grupos políticos o de influencia no reconocieron la inviabilidad del crecimiento hacia afuera, o la aceptaron a medias; de allí que sólo promoviesen y apoyasen aquellas medidas de política económica que beneficiaban o no afectaban sus propios intereses ni ponían en peligro su posición privilegiada dentro del sistema. Pregonaban las excelencias de la fase anterior y trataban de volver a la misma, empleando para ello las herramientas que el intervencionismo les proporcionaba. Incorporada la planificación en un medio semejante, esos grupos la impugnaron por el contenido "ideológico" de cambio que presuponía la transformación de la estructura económica y su adecuación a las nuevas condiciones que planteaba el desarrollo.

Se puede afirmar, en consecuencia, que los sistemas de planificación establecidos en la región no fueron el resultado de una sucesión

de acontecimientos que llevaron al poder político a la firme determinación de adoptar tanto el método racional como el contenido programático necesario para resolver los problemas inherentes al desarrollo económico. En otras palabras, los antecedentes de la planificación en Europa occidental le otorgaban el mérito de ser algo valioso que merecía ser imitado, pero al mismo tiempo se la consideraba peligrosa en América Latina por las intenciones de transformación y cambio que contenía.

Para explicar mejor lo anterior debe tenerse en cuenta que antes de recibir la planificación la conformidad definitiva en el Acta de Punta del Este, era aceptada por ciertos países sólo cuando se encontraban en una situación crítica determinada por la caída del precio de su principal producto de exportación, o cuando se manifestaban serios estrangulamientos en la provisión de insumos de uso generalizado, déficit fiscal o procesos inflacionarios. Estos fenómenos eran considerados por los planificadores como síntomas de problemas más profundos que se atribuían a la condición estructural del sistema económico, y se traducían tanto en la insuficiencia dinámica de la economía como en la baja o el estancamiento de la producción agrícola, en la deficiente industrialización, en las formas institucionales de la propiedad rural, etc.

Alrededor de este conjunto de problemas y de las formas de encarar su solución, surgieron ciertas diferencias entre planificadores y políticos que deterioraron las posibilidades de un diálogo constructivo que permitiera convertir a la planificación en un instrumento del proceso de decisiones de política económica.

Las circunstancias que rodean las relaciones entre el planificador y el político son de suyo complejas y exigirían un análisis detallado de lo ocurrido en cada país, pero eso escapa a los límites del presente trabajo. No obstante, es posible señalar algunos aspectos resultantes de la observación de lo acontecido en muchos casos, a medida que se fue difundiendo la planificación y que determinó un conjunto de dificultades surgidas de diferencias en los enfoques y en la sensibilidad para apreciar la urgencia con que era necesario aplicar ciertas medidas.

El planificador, por lo general, presentaba un cuadro de soluciones basadas en una concepción estructural del desarrollo que no exponía remedios inmediatos como respuesta a los síntomas que preocupaban al político. El primero caracterizaba de tal manera los problemas, que se orientaba poco menos que necesariamente a la raíz de los mismos y a la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo. Esto, desde el ángulo del político, tenía el inconveniente de que no

brindaba un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y, por otro lado, las propuestas de cambio afectaban los intereses de los grupos dominantes y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político.

Si bien esto constituye una crítica valedera de la conducta del planificador es, sin embargo, parcial. La esencia del problema posee una relación directa con las características que ofrece el medio latinoamericano, y cuyos efectos se hacen sentir sobre la planificación aun cuando las recomendaciones de una acción planificada lleguen al político en momento oportuno.

Uno de los rasgos esenciales del medio político latinoamericano es su inestabilidad, y esto lleva a los gobiernos a tener que utilizar gran parte de su capacidad de maniobra para lograr el apoyo de los principales grupos de presión. Esta situación de debilidad hace que, frecuentemente, sea necesario utilizar ciertos instrumentos de política económica como soportes para lograr respaldo político en busca de una estabilidad mínima. Así es como a menudo las medidas económicas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en los planes, se ven desvirtuadas en su aplicación, pues los presupuestos, la política fiscal, el empleo público, los aranceles, los salarios, los precios, etcétera, reflejan las concesiones que deben hacerse a ciertos centros de poder. Esto hace fracasar el esquema de coherencia que el planificador vuelca en el plan para compatibilizar los objetivos y los instrumentos.

Otro factor que marcó cierto divorcio entre el político y el planificador, es la adopción por parte de este último de una actitud a veces demasiado "tecnicista" que, por una parte, dificultó el entendimiento y la comprensión mutuos y, por la otra, llevó al planificador a simplificar —a veces en exceso— la interpretación de la realidad sociopolítica de los países para que coincidiera con sus modelos de proyecciones y no situar en su justa perspectiva la importancia de lo inmediato y circunstancial dentro del contexto de la planificación a mediano plazo.

En algunos casos se comprobó también el hecho de que se aceptaba la planificación sólo para obtener los recursos externos necesarios para llevar a cabo algunos proyectos, pero esto sólo expresaba un interés parcial por este instrumento de gobierno. En lo que se refería a un empleo más amplio de la planificación para los restantes propósitos de una acción más integral, se la consideraba como una restricción a la capacidad de decisión del poder político. Tal vez esto fuera el resultado del hecho de que el político no hacía explícitos sus objetivos de manera tal que permitiese volcarlos en el plan,

y ante la carencia de definiciones claras, el planificador introducía sus propias ideas. Se acentuaba el divorcio mencionado en la medida en que no hubiera coincidencias.

Aún después del Acta de Punta del Este, donde la planificación fue recomendada y adoptada como instrumento para la asignación de recursos y para el diseño de la política económica y donde se reconoció el cambio estructural como uno de sus propósitos, los planes y los sistemas de planificación fueron languideciendo, aislándose cada vez más de los centros de decisión y, por lo tanto, perdiendo prestigio en la administración pública.

#### *D. La planificación y la burocracia*

Además de la situación comentada sobre el planificador y el político, también se pueden advertir diferencias entre la planificación y la burocracia. Cuando se crearon los mecanismos de planificación, éstos quedaron instalados, en general, en la cumbre del aparato burocrático: las oficinas centrales de planificación junto a la presidencia de la república, y las oficinas sectoriales cerca de los ministros o altos ejecutivos de las corporaciones públicas. La función esencial del mecanismo de planificación es asesorar a la autoridad ejecutiva, y para ello se basa en su propio esquema de racionalidad, derivado de la naturaleza del método programático. La administración pública tiene también su propia racionalidad y sus formas de hacer las cosas, y está comprometida muchas veces en ciertos tipos de soluciones que corresponden a la manera tradicional de actuar. La racionalidad de la administración pública no tiene por qué coincidir con la de la planificación, pues ésta propone, en último término, cambios en los objetivos de la política y de la acción pública y concibe la eficiencia en función de esos nuevos objetivos. No es extraño entonces que de todo ello resultase un enfrentamiento entre la planificación y la burocracia, que adquirió diversas formas, muchas de las cuales subsisten todavía y entorpecen la eficiencia de los mecanismos de planificación y la ejecución de los planes.

Los mecanismos de planificación no se integraron en el engranaje de la administración pública, sino que, más bien, se le superpusieron estableciendo vinculaciones funcionales con las jerarquías más altas de la misma, y comenzaron a realizar investigaciones y estudios que requerían de los organismos públicos una corriente masiva de datos e informaciones que no estaban dentro de la rutina de la adminis-

tración, y que les eran proporcionados, generalmente, por los estratos intermedios de la burocracia. En muchas oportunidades las informaciones requeridas eran suministradas sin que las entidades públicas conocieran previamente el destino, uso y utilidad que tendrían, lo que creaba a los informantes un recargo de trabajo que estimaban superfluo e innecesario.

Por otra parte, las oficinas de planificación a menudo subestimaban las dificultades para solucionar problemas ya estudiados por la administración pública, pues no tomaban debidamente en cuenta las circunstancias políticas, administrativas y técnicas que los condicionaban. Además, existió, en especial en los primeros tiempos, una cierta tendencia en algunos organismos centrales de planificación a sustituir el poder de decisión que tienen las entidades públicas en sus respectivas jurisdicciones, imponiendo soluciones o formas de operar distintas a las sustentadas por sus ejecutivos. Esta actitud, en un marco de apoyo político limitado a la planificación, también contribuyó a su debilitamiento.

Tampoco debe olvidarse que los mecanismos de planificación utilizaban técnicas nuevas y poco difundidas en los medios burocráticos, y las que en muchos casos no coincidían con sus formas rutinarias de actuar; aparecían así resistencias que muchas veces entorpecían la difusión de las modalidades de decidir y de llevar a la práctica los postulados de los planes. Frente a la actitud de resistencia de la burocracia, los planificadores adoptaron una posición de suficiencia basada en la supuesta superioridad que les daba el manejo de ciertos instrumentos técnicos. Hubo falta de modestia en los planificadores, lo que dificultó el diálogo y entorpeció la posibilidad de acelerar una transformación del sistema de la administración pública. Este problema se va superando en muchos países como resultado de la continuidad de los trabajos de planificación, que van vinculando cada vez más a los planificadores con los funcionarios públicos. A esto se agrega una tendencia a la incorporación, en ciertos niveles de la administración, de personal con mejor formación técnica, y al desempeño de cargos directivos en muchas entidades fiscales por parte de profesionales que antes pertenecieron a los cuadros técnicos de los mecanismos de planificación.

No sería aventurado afirmar que uno de los logros positivos de la planificación en los países de América Latina fue llevar a los centros de decisión de la administración pública, métodos, técnicas y procedimientos que sin duda perfeccionan las medidas de políticas que caen bajo su responsabilidad.

### E. *La unidad del proceso de planificación*

En los puntos anteriores han quedado reseñadas brevemente las principales circunstancias que condicionaron los procesos de planificación en América Latina y que explican algunas de sus características. En adelante se procederá a otro tipo de análisis, más vinculado a la forma como ha operado la planificación y se expondrán algunas reflexiones en torno a la unidad de ese proceso, a las modalidades del diagnóstico, al "área de factibilidad" de los planes y a la ejecución de los mismos.

El proceso de planificación implica unidad en el tiempo para fijar propósitos y seleccionar objetivos y metas en tres plazos principales, de donde los planes a largo, mediano y corto plazo. Aunque por su naturaleza dichos planes son diferentes, cada uno de ellos requiere de los otros. En efecto, sería difícil concebir, por ejemplo, el contenido de un plan a mediano plazo que no encuentre su justificación más esencial en una visión a largo plazo, es decir, en una imagen futura del país y en una estrategia para alcanzarla. De allí que el plan a mediano plazo constituya la forma que presenta mayores ventajas en función de los elementos que condicionan las posibilidades de acción para lograr la imagen a largo plazo. Del mismo modo, la planificación a corto plazo, o los planes operativos anuales, vienen a ser modalidades de manejo de la política económica para que las decisiones que se adoptan cotidianamente participen de tendencias coincidentes con las orientaciones del mediano plazo.

Lo expuesto sobre los tres tipos de planes se explica por el propósito de cambio estructural que debe perseguir la planificación en los países en vías de desarrollo. Esta consideración unitaria de los tres plazos no tendría sentido si la planificación sólo pretendiese una recuperación de la onda cíclica o una racionalización del *status* para que éste opere con mayor eficiencia.

En muchas experiencias de planificación llevadas a cabo en América Latina se descuidó la unidad mencionada. Se atendió, sobre todo, a la formulación de planes a mediano plazo, sin hacer suficientemente explícitos los planteamientos a largo plazo, y sin considerar bastante la importancia de los problemas inmediatos.

Los planes a mediano plazo adquirieron una calidad formal razonable, pero, en general, no respondían a una estrategia estudiada en detalle y ajustada a situaciones concretas; muchos de ellos, por ejemplo, la concebían como una expansión de la industria de sustitución

de importaciones acompañada de reformas estructurales. Esta falta de especificidad de las estrategias sólo brindaba líneas de orientación muy tenues, por lo que en definitiva los planes a mediano plazo ponían el acento principalmente en las consecuencias que tendría sobre los sectores económicos, el balance de pagos y en general sobre el sistema productivo, una elevación en la tasa de crecimiento del producto. Consideraciones de tipo regional, definiciones y diseños de proyectos claves, proposiciones de acciones en el campo de los sectores sociales, etc., no fueron suficientemente explícitos ni formulados en términos de acciones concretas. Tampoco se procedió a analizar profundamente los instrumentos y medidas que permitieran alcanzar las metas de crecimiento globales y sectoriales, debilitándose así las posibilidades de ejecución de los planes. De este modo, las técnicas de formulación de planes utilizadas adquirieron una preponderancia sustantiva sobre la conformación de los mismos, en vez de constituirse en auxiliares de finalidades políticas y estratégicas que debían contar con la firme convicción de los gobiernos y también con el consenso de la opinión pública.

Por otra parte, la carencia de una planificación a corto plazo favoreció un divorcio entre los propósitos de la planificación a mediano plazo y la política económica; esta última se redujo a enfrentar las urgencias, los imprevistos y lo exógeno más bien que a las líneas de acción propuestas en los planes.

Esto resulta explicable por el hecho de que los organismos que manejan los instrumentos de política económica más importantes estuvieron muy aislados de los mecanismos de planificación. Los bancos centrales, los órganos financieros y crediticios del Estado, los que tratan los problemas del comercio exterior, colaboran con las oficinas centrales de planificación suministrando información y planteando cuestiones de índole general, pero en muy pocas oportunidades llegan a identificarse con el proceso de formulación de los planes, determinando, por ejemplo, el contenido de la política monetaria, cambiaria, crediticia, etc., que se deriva de un conjunto de metas y de un esquema de asignación de recursos a mediano plazo. La ejecución de un plan, tanto en la esfera pública como en la privada, implica, entre otras cosas, el ordenamiento de las corrientes monetarias que, al llegar a los agentes económicos, los incitan a adoptar determinados comportamientos compatibles con los propósitos del plan de desarrollo. Si las corrientes monetarias no cumplen tal condición, sino que son la resultante de los hábitos o de las modalidades de acción de aquellas instituciones, será difícil impedir que, en última instancia, se impongan las tendencias existentes, pese a las normas, regulacio-



nes y otras medidas similares de política económica formuladas en los planes. Debe reconocerse que cuando un proceso de planificación tiene entre sus propósitos el cambio y la aceleración de la tasa de crecimiento, las fuerzas que de ordinario actúan sobre el sistema económico suelen oponerse a los lineamientos del plan de desarrollo. Si por las razones apuntadas estos lineamientos no han llegado a constituirse en convicciones profundas de los organismos que intervienen en el manejo de los instrumentos de política, la eficacia del proceso de planificación resultará seriamente comprometida.

#### *F. Las características del diagnóstico*

Se afirma con frecuencia que muchos de los procesos de planificación en América Latina dedican demasiado tiempo y recursos al diagnóstico en desmedro de la formulación de planes. Esta crítica se relaciona con otras que reprochan la poca operatividad de los mecanismos de planificación y cierta modalidad "tecnicista" en el trabajo, observándose que cuando los ejecutores de la política consultan a los planificadores, éstos no tienen pronta la respuesta, y antes de contestar deben realizar largos estudios.

Como lo anterior es parcialmente cierto, conviene reflexionar sobre el particular. Al implantarse la planificación, es decir, al comenzar a aplicarse métodos que relacionan entre sí variables macroeconómicas financieras, físicas y de valor agregado; al tratar de analizar los efectos de dichas variables sobre los sectores económicos y viceversa; al proceder, en general, con métodos de análisis un tanto novedosos con respecto a los habituales, y con un rigor que se fundamenta en la econometría y en las técnicas de proyecciones, quedó de manifiesto la grave deficiencia que en materia estadística y de información prevalece en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esta deficiencia se refiere tanto a la cantidad de información disponible como a su calidad y a su periodicidad. De ahí que gran parte del esfuerzo de planificación debió orientarse hacia la realización de un considerable trabajo en el campo estadístico, y que ese esfuerzo repercutió sobre el conocimiento que actualmente tienen estos países acerca del funcionamiento del sistema económico y de muchos de sus problemas fundamentales. A modo de ejemplo se puede afirmar que casi todos los procesos de planificación comenzaron por replantear y reformular las estadísticas de la contabilidad nacional y por hacer investigaciones especiales en los campos industrial, agrícola, del trans-

porte, etc. Nótese que en muchos países europeos los sistemas de planificación se apoyaron sobre una información estadística de calidad y en organismos públicos capaces de realizar gran parte del procesamiento y análisis de la información. En América Latina, en cambio, esta tarea recayó sobre las oficinas de planificación, para lo cual fue necesario dotarlas de equipos técnicos especializados dentro de su planta permanente, lo que también explica, en parte, la gran dimensión de estas oficinas comparadas con sus similares europeas.

Desde cierto punto de vista podría considerarse que todo esto constituía un escape frente a la necesidad de diseñar políticas económicas racionales, y que la excesiva importancia concedida al estudio y análisis de la realidad conspiró contra el objetivo fundamental de la planificación y le restó eficacia. Sin embargo, los estudios dedicados al diagnóstico, y en general los análisis de la realidad, constituyeron el mayor aporte de la planificación al desarrollo. En efecto, la planificación puede considerarse como un expediente que lleva a la administración pública y a los centros de decisión política un tipo de investigación sobre la realidad nacional caracterizado por el rigor y la imparcialidad. Este conocimiento no solía ser promovido por los centros universitarios de investigación u otros similares, y en el mejor de los casos su esfera de influencia se limitaba a los medios académicos; hoy no cabe duda que los países latinoamericanos se concentran más que hace algunos años en el conocimiento de sus propios problemas y situaciones; y este movimiento de penetración de la realidad ha surgido principalmente como una consecuencia de la planificación, y en torno a ella y a la formulación de la política económica ya existen varios centros de investigación que contribuyen eficazmente a definir los problemas nacionales.

En este sentido, los diagnósticos, y en general los procesos de planificación, pueden considerarse como elementos catalizadores del estudio de las realidades nacionales latinoamericanas. De allí que sea inestimable su contribución para poner en evidencia los diferentes tipos de conflicto que caracterizan estas sociedades en vías de desarrollo. En América Latina el conflicto que implica el subdesarrollo está abierto y es conocido en sus aspectos generales. Las situaciones que de ello derivan no son consideradas como hechos naturales, sino como "circunstancias sociales y culturales", que la disposición de las fuerzas políticas y la racionalización de sus decisiones podrían corregir. Los diagnósticos, los planes no cumplidos y hasta los formulados para conseguir objetivos limitados al financiamiento externo contribuyeron a poner en claro esas circunstancias.

Es indudable, sin embargo, que la planificación respondió sólo de manera parcial a la demanda de los gobiernos para organizar su política económica dentro del marco de posibilidades que determinan las fuerzas participantes en dichos conflictos. En este sentido parece conveniente hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza del diagnóstico.

Esta etapa, con la que se inicia el proceso de planificación, implica adquirir un conocimiento de la realidad económico-social tan profundo como sea posible, que sirva de base para interpretar las características esenciales del funcionamiento y evolución de la economía. Esa interpretación es importante porque permitirá apreciar la capacidad y modalidad del crecimiento del sistema productivo, y a la vez servirá como punto de apoyo para definir las líneas de la estrategia a la que deberán ajustarse los planes. Sin este conocimiento, las estrategias y los planes pueden incurrir en consideraciones teóricas desvinculadas de las condiciones específicas de la economía considerada y comprometer la ejecución de las medidas conducentes al cambio propuesto.

Desde el punto de vista metodológico, y de acuerdo con las características señaladas, el diagnóstico debería comprender lo siguiente: *a)* una *descripción* sistemática de la trayectoria histórica y de la situación actual de la economía; *b)* una *explicación* de las causas que la determinaron. Estas dos primeras fases permitirán formular una tesis interpretativa de la realidad económica y de sus tendencias a corto, mediano y largo plazo; *c)* una *evaluación* de la realidad descrita y explicada (modelo analítico) que contribuya a definir los atributos esenciales de los planes como resultado de su confrontación con un modelo normativo. Este modelo normativo no debe ser una mera proposición ideal deducida de la experiencia de los países desarrollados, ni una simple extrapolación de las tendencias históricas; de la estrategia y de los correspondientes planes derivados de un modelo de este tipo no podrían deducirse criterios específicos de orientación y harían perder al diagnóstico su carácter operativo.

En otras palabras, el modelo normativo debe coincidir con la imagen del país que se trata de alcanzar en el futuro; la que debe ser suficientemente definida en sus rasgos esenciales, en su estructura productiva, en su organización social, en la distribución geográfica de la producción, en el tipo de relaciones con el exterior; todo ello sin perder de vista la factibilidad que debe caracterizar todo plan bien concebido.

En definitiva, el diagnóstico consiste no sólo en un análisis del pasado y de la situación actual (modelo analítico), sino también en una proposición de lo que se persigue para el futuro (modelo nor-

mativo); en él deben incluirse consideraciones técnicas y también una amplia discusión de la que no se excluyan las cuestiones políticas.

Como en la práctica no se respeta la unidad del proceso de planificación, como ya se indicó, no pudo dársele al diagnóstico algunos elementos que le son inherentes. El modelo normativo, en muchos casos, quedó implícito, reducido a concepciones burdas y parciales, no suficientemente elaboradas.

De este modo el diagnóstico perdió el carácter prospectivo que debe poseer; no fue capaz, salvo en contadas ocasiones, de aunar las opiniones de los grupos o sectores que persiguen objetivos comunes, y quedó reducido a una monografía sobre la realidad nacional cuando debió ser un estudio inspirador de modalidades que le permitiese operar sobre esa realidad.

Si se hubiera procedido en la forma sugerida, hubieran sido distintos también los tipos de análisis realizados. La investigación sobre el comportamiento de los agentes económicos y estratos sociales debió profundizarse para conocer el funcionamiento de los grupos de presión y, en general, del sistema de decisiones. También debieron haberse realizado otras clases de investigaciones que, en lugar de reducirse a relacionar hechos cuantificados por las estadísticas, destacaran claramente las intenciones y políticas que estaban detrás de ellos. Esto hubiera demandado tanto o más tiempo que el dedicado a los diagnósticos, pero el proceso de planificación hubiese evolucionado hacia la promoción de un diálogo con los medios políticos de decisión, y no sólo con el de ciertos planos técnicos de la administración pública. Difícil es concebir que los planes tengan "repercusión en la opinión pública" si los diagnósticos no han planteado de antemano las opciones fundamentales para encarar las soluciones de los problemas del desarrollo nacional. Sólo así podría la planificación colaborar con eficacia en el aspecto político del proceso de cambios que incluye entre sus propósitos.

### *G. La viabilidad de los planes*

Otro aspecto que se vincula estrechamente con lo antes expuesto es el relacionado con la viabilidad de los planes.

Las técnicas de formulación determinan la compatibilidad entre los propósitos y objetivos del plan, y a su vez establecen los medios e instrumentos más idóneos para alcanzarlos. De modo que se logra así una coherencia entre metas y recursos que constituye una de las

condiciones de viabilidad de los planes. Sin embargo, esto no es suficiente, pues este tipo de análisis se realiza partiendo de supuestos que se inscriben en el área sociopolítica, los cuales, si no son explícitos y estudiados específicamente, pueden negar la viabilidad demostrada por dichas técnicas. Para que las metas y propósitos de un plan puedan ser alcanzados con éxito, deben quedar enmarcados dentro de un "área de factibilidad" que tome en cuenta no sólo los problemas de índole técnica sino también las limitaciones derivadas de las condiciones sociopolíticas del país; y estas últimas se relacionan no sólo con los propósitos del plan sino también con el tipo de instrumento que un gobierno está dispuesto a usar y puede usar para alcanzar esos propósitos. En muchos países latinoamericanos se formularon planes con objetivos que implicaban medidas muy drásticas en materia de propiedad de la tierra agrícola, de reestructuración del sistema impositivo y otras reformas similares en los campos monetario y crediticio, que no pudieron llevarse a cabo por las presiones a las que se vieron sometidos los gobiernos. En algunos casos esos propósitos estaban más en el ánimo de los planificadores que en las convicciones de los políticos y de los ejecutivos de los organismos públicos; éstos sólo los aceptaron en principio y para responder a requisitos que, desde el Acta de Punta del Este, son condiciones de los planes. Todo lo anterior hace necesario que, antes de formular planes, y como complemento de los análisis que se realicen para fijar las líneas del modelo normativo y de la imagen del país en el futuro, se logre delimitar el área de factibilidad dentro de la cual puede moverse el plan. Este ejercicio no sólo tiene importancia para el planificador, sino que también induce al poder político a definir su actitud frente a los problemas del subdesarrollo, pues esa posición frecuentemente se plantea en términos de "plataformas políticas", que suelen ser poco concretas y contienen proposiciones ideales hartamente generales.

El hecho de que no se lleven a la práctica los análisis conducentes a determinar la factibilidad de los planes da al planificador una apariencia de libertad para plantear objetivos ambiciosos para el cambio de estructuras, con su desentendimiento de la posible acción de los grupos sociales y de los centros de interés que se sentirán afectados por las políticas y medidas que los planes contengan.

Esto entraña peligros muy graves, ya que cuando se trata de aplicar dichas medidas, o de proponer reformas, el proceso impulsado por el plan entra a operar en otro campo de características diferentes donde tienen gran ponderación las fuerzas de los intereses afectados. De ese modo, la racionalidad formal de los planes enfrenta un conflicto con la racionalidad material de los grupos de intereses. Ya

sea en torno al Parlamento, o directamente con el Ejecutivo o con las entidades públicas, comienza un juego de transacciones que desemboca en una forma poco sistemática de "concertación" de las medidas concretas que se trata de aplicar. De esto se concluye que la ejecución pocas veces responde al plan formulado, sino a otro esquema donde efectivamente se llevó a cabo un compromiso entre el contenido programático del plan y las fuerzas que actúan en el sistema económico-social. De lo anterior cabe deducir que aquello que no fue concertado en la formulación termina siéndolo en la ejecución. De allí que muchas veces carezca de sentido juzgar la efectividad de un plan comparando las metas propuestas con los logros efectivos; lo que sí debe juzgarse es el estilo o modalidad del proceso de planificación con relación a las características del ámbito político-social que lo contiene, y obtener así conclusiones sobre la viabilidad general o parcial de ese proceso.

#### *H. Perspectivas del proceso de planificación*

El análisis hasta aquí realizado de los procesos de planificación en América Latina fue enfocado desde un punto de vista crítico con el deliberado propósito de hacer notar sus principales deficiencias; con esto en modo alguno se quiere concluir que la planificación no haya sido un instrumento útil para dirigir la política económica y acelerar el desarrollo. Por el contrario, las deficiencias anotadas invitan a pensar cómo debería reorientarse el proceso de planificación.

En este sentido cabe destacar los siguientes puntos principales:

a) El proceso de planificación debe abarcar los tres plazos fundamentales (largo, mediano y corto), e insistir en que las estrategias, los planes a mediano plazo y los planes operativos anuales, constituyan tareas de los mecanismos de planificación a las que se dediquen esfuerzos e investigaciones de intensidad similar. Si bien se admite que ya se han ensayado, aunque con éxito discutible, experiencias de planificación a mediano plazo, esto no debe implicar el abandono de este tipo de plan, cuyas fallas no se han debido, en muchos casos, a características intrínsecas de los mismos, sino al hecho de no haberse respetado la unidad del proceso.

b) Se debe insistir asimismo sobre la necesidad de completar y perfeccionar los diagnósticos, dándoles un contenido inspirador de alternativas de acciones concretas que haga explícito el modelo normativo para juzgar la realidad y sus tendencias.

c) Debe hacerse un esfuerzo para situar el proceso de planificación dentro del ámbito administrativo y político en el cual debe actuar. Para ello conviene:

- i) Analizar los aspectos más singulares de la administración pública (por ejemplo, su grado de "feudalización", la forma pasiva o activa con que suele responder al poder político y el mecanismo por el cual se generan y transmiten las decisiones) para diseñar la estructura y el estilo de trabajo del sistema de planificación.
- ii) Inferir o presionar para que se definan los límites más importantes del área de factibilidad dentro de los que pueden moverse los planes, tanto en lo que respecta al carácter de los objetivos como al tipo de medios que el poder político esté dispuesto a utilizar, para determinar el alcance del contenido de los planes.

Además, y aunque por la índole de este documento no se haya hecho referencia explícita en las páginas anteriores, se estima muy conveniente que el proceso de planificación vaya incorporando nuevos aspectos del sistema económico, tratando especialmente aquellos problemas que no pueden ser abordados con sentido operativo desde el punto de vista de la planificación global o sectorial.

En este sentido debe destacarse en forma significativa la consideración de las actividades de producción de bienes y servicios del Estado; actividades que deben ser estudiadas no sólo como parte de los sectores a los que pertenecen esos bienes y servicios, y en función de tal seleccionar los recursos y metas correspondientes y diseñar sus modalidades, sino también deben ser analizadas en conjunto como resultado de la operación de un mecanismo específico —la administración pública— que tiene sus propias peculiaridades. Dada una estrategia de desarrollo y un modelo global a mediano plazo, es posible inferir tanto el comportamiento de los sectores, como una serie de requisitos de actividades que realizan las instituciones públicas, en función de la estructura institucional del país y de la importancia del Estado en el sistema de producción.

La experiencia ha demostrado que no siempre el sector público está en condiciones de responder a dichos requisitos en los plazos que reclaman los planes de desarrollo. Surgen así problemas que influyen desfavorablemente en la ejecución de los planes, por haberse sobrevaluado la capacidad de las entidades estatales para adecuar y orientar su acción de acuerdo con la política de desarrollo. En otras palabras, cuando se formula un plan a mediano o a corto plazo, deben analizarse expresamente la capacidad y las condiciones de la admi-

nistración pública para realizar la parte del mismo que le compete. Si no se hace así, se presupone que la capacidad de producción del Estado es perfectamente flexible, y carece de limitaciones, lo cual no es exacto. Debe hacerse notar que esas limitaciones no sólo provienen de insuficiencias financieras o de restricciones en la dotación de insumos críticos, sino que se vinculan con aspectos tales como la capacidad operativa de las instituciones públicas, sus formas de organización, las modalidades y prácticas más usuales para el diseño de sus acciones y para la adopción de decisiones, etc.

Es lógico pensar que si la política de desarrollo constituye una ruptura más o menos brusca con la política que prevalecía antes del proceso de planificación, debe estudiarse a fondo el tipo de transformaciones que conviene introducir en el aparato de producción del Estado para que éste pueda responder plenamente a la nueva política. Dentro de este mismo contexto deben ponerse los estudios que se emprendan para la racionalización administrativa y para la reforma de los organismos públicos. En definitiva, la planificación debe incorporar a sus tareas los análisis conducentes a "perfeccionar" al sector público, en el sentido de lograr que sus actividades no sólo incrementen la eficiencia en el uso de los recursos, sino también para que sea posible ordenar el nivel y la composición de las acciones de los organismos fiscales de tal manera que respondan a las prioridades del proceso de desarrollo.

Dentro de este mismo orden de ideas, la planificación debe ir incorporando a su orientación principalmente sectorialista otra que se vincule con las diferentes situaciones que presentan las regiones dentro de los países. Cada vez está adquiriendo mayor auge la planificación regional y muchos son los organismos creados para promover el desarrollo de zonas que presentan características singulares por su condición fronteriza, por su relativo atraso con relación al resto del país o por otros rasgos distintivos de carácter geográfico o económico. Sin embargo, la planificación nacional no suele tener en cuenta suficientemente los problemas regionales o no les concede la debida prioridad; y en general no se prevén en las estrategias opciones que vayan más allá de consideraciones sectoriales encuadradas dentro de una estructura regional que, en muchos casos, se supone determinada.

Los criterios básicos del desarrollo regional deben ser analizados y propuestos por la planificación nacional para atender a las potencialidades de crecimiento del país en todas sus facetas.

Asimismo, y sólo por citar otros tipos de problemas que deberían ser incorporados más plenamente a la formulación de los planes, cabe destacar el desempleo y marginalidad, que se están constituyendo en



los síntomas más evidentes de la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas; la formación de recursos humanos, con la especialización que requieren los modernos procesos de producción; la adopción de medidas internas y externas para incrementar la exportación de productos manufacturados; la incorporación de la integración regional, con todos sus planteamientos, a la política económica de cada país, etc. Además deben redoblar los esfuerzos para lograr que los planes se traduzcan, en la parte pertinente, en proyectos de inversión cuya selección y evaluación concuerden con las prioridades sectoriales y regionales de aquéllos. Como se sabe, la escasez de proyectos ha constituido un obstáculo importante no sólo para la utilización de créditos externos sino también una rigidez para la asignación de recursos en áreas que suelen ser decisivas para el desarrollo del país.

Si se pretendiera exponer, en forma sintética, una perspectiva de los procesos de planificación para el futuro próximo, no cabe duda que ella se perfilaría como una tendencia a la diversificación creciente, para abarcar nuevos aspectos, y para que este proceso se constituya en una base más sólida sobre la cual apoyar en forma rigurosa los múltiples temas que comprende la política económica.

Finalmente conviene hacer un comentario sobre ciertas modalidades de trabajo que están adoptando los mecanismos de planificación de algunos países. Se observa que dichos mecanismos participan directamente en los centros de decisión de la administración pública, con el fin de gravitar en ellos para así asegurar el cumplimiento de los propósitos fundamentales de los planes. De este modo los funcionarios de las oficinas centrales de planificación forman parte de juntas, comisiones o equipos de trabajo que se ocupan de la fijación de precios y tarifas, de la determinación del tipo de cambio, de aranceles, del manejo del crédito, de la utilización de las divisas, etcétera. Todo esto constituye una actividad diferente de la que prevalecía en los primeros tiempos de la incorporación de los procesos de planificación, cuando se asesoraba en el trazado de las líneas fundamentales de política económica. No cabe duda que esta participación conlleva muchas ventajas toda vez que esté orientada en el sentido de dar una mayor vigencia a la planificación.

Sin embargo, en muchos casos estas nuevas tareas se efectúan a expensas de un debilitamiento de los esfuerzos en materia de diagnóstico y formulación de planes, es decir, provocando un deterioro de los estudios y análisis sistemáticos e integrales de los problemas del desarrollo. En tales situaciones la actuación y las actitudes de los planificadores en dichos centros de decisión no está suficientemente

avalada por la amplia perspectiva que ofrece el plan y por los criterios que para definir políticas resultan de éste, sino que responden a factores y circunstancias que no difieren, en lo sustantivo, de los que orientan a los demás organismos públicos, los que por lo general acentúan la consideración de aspectos puramente a corto plazo. En cierto modo podría afirmarse que se está corriendo el riesgo de no introducir en las decisiones los puntos de vista que se derivan de un proceso de planificación y, por lo tanto, de desvirtuar la esencia del mismo.

Por tales motivos, se estima necesario que sin descuidar la ingerencia que los mecanismos de planificación están teniendo en los centros de decisión, logren revitalizar los trabajos de formulación de planes para sustentar mejor las opiniones que se le requieren sobre el manejo de los instrumentos de política económica.

### *I. Consideraciones finales*

La aceptación formal generalizada de los planes de desarrollo surgió, como se señaló al comienzo de este trabajo, como resultado de los acuerdos a que dio lugar el Acta de Punta del Este, en que se establecieron las líneas generales para una política de desarrollo y un mecanismo para obtener la ayuda financiera externa que los países latinoamericanos necesitaban con el objeto de acelerar su crecimiento. Es decir, la concepción que fijó aquel acuerdo fue amplia, pues además de denunciar los principales problemas que aquejaban a la región, indicó los cambios estructurales que debían acometerse para imprimir dinamismo interno a las economías, y determinó el papel de apoyo que correspondería a la ayuda externa para paliar los efectos que el estrangulamiento del comercio exterior podía provocar ante una rápida aceleración de la tasa de desarrollo.

La movilización interna de recursos y la transformación que debía operarse exigían aplicar la planificación no sólo como instrumento racionalizador de lo existente —sino más bien como instrumento de gobierno que permitiese efectuar los cambios necesarios, en la forma más racional y acelerada que fuese posible. Cabe lamentar que en la realidad las cosas no hayan ocurrido de este modo, y que la planificación haya sido utilizada generalmente para satisfacer los requisitos formales de la obtención de crédito externo.

La planificación debió haber contribuido más eficazmente al fortalecimiento, generalizado y rápido, de procesos de desarrollo que

debilitaran y neutralizaran los efectos de la dependencia. En cambio, el uso restringido de la planificación como medio para obtener créditos externos, tendió más bien a acentuar que a deteriorar dicha dependencia.

Lo anterior es un ejemplo que prueba cómo la planificación fue objeto de un uso limitado y en áreas reducidas; y siendo así, no podían esperarse de ella los mejores frutos para un crecimiento dinámico, ya que la clave de tal crecimiento está más en la movilización de los recursos internos y en los cambios de estructura que en la ayuda externa, lo que, lejos de restar importancia a la apropiada utilización del crédito exterior, lo sitúa en su real perspectiva.

Además no se contó con condiciones propicias que permitieran definiciones de políticas en aspectos fundamentales del desarrollo, tales como el papel que le debe corresponder a la inversión extranjera en la formación de capital, los tipos de tecnologías más convenientes, dadas las características del país, la dirección e intensidad de la distribución del ingreso, y en general, todo lo que se refiere a las reformas de base del aparato productivo.

Si en el futuro los países se esfuerzan por plantear en forma clara y definida sus políticas de desarrollo con la ayuda de la planificación, para adoptar las mejores decisiones posibles y concretarlas en acciones vigorosas, se fortalecerán sin duda sus economías y la planificación podrá demostrar su eficacia como instrumento de gobierno, para el cambio.

Por otra parte, es un hecho evidente que las economías latinoamericanas acentúan cada vez más su carácter mixto. La conducción del sistema económico por parte del Estado es incuestionable no sólo en lo que concierne a las regulaciones sobre el mercado, sino también en lo que se refiere a la parte de la producción que toma directamente a su cargo. De allí que los gobiernos se enfrentan con un problema de política económica que no podrían resolver con eficacia sin recurrir a una modalidad de trabajo que se apoye en un método riguroso de selección de alternativas de previsión de resultados, y de búsqueda de la máxima productividad en la relación medio-objetivo.

No es concebible, por lo tanto, predecir un debilitamiento persistente de la planificación en América Latina, sino más bien su revitalización. Para ello los sistemas de planificación tienen la responsabilidad de ir evolucionando para captar las singularidades de los procesos públicos y sociales y adaptarse a ellas, y resolver los conflictos y diferencias que ya se han mencionado y que surgen en sus relaciones con los centros de decisión y con la administración pública.



NORBERTO GONZÁLEZ \*

EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO Y LA ESCASEZ  
DE AHORRO EN EL DESARROLLO DE  
AMÉRICA LATINA

\* El presente trabajo, coordinado y redactado por Norberto González, es fruto de la cooperación y el trabajo en equipo entre el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas. A cargo del Instituto estuvieron los análisis de políticas de integración y exportación de manufacturas y de financiamiento externo e interno. Debe destacarse la participación de los señores Juan Ayza, Gérard Fichet, Guillermo Pavez y Ben van der Wolf, así como el asesoramiento de Ángel Fucaraccio, experto del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) en lo relativo a los modelos utilizados. La CEPAL, a través de su Centro de Proyecciones Económicas, dirigido por el señor Francisco Azorín, elaboró las proyecciones de déficit virtuales de comercio y de ahorro. Participaron especialmente en este trabajo los señores Eligio Alves y Mario La Fuente, además de los autores de los estudios correspondientes a dichos temas realizados en cada uno de los países latinoamericanos, a saber, Arsenio Aguirre, Faustino González, Ricardo Rodas y Dirk Zandee. El señor Manuel Balboa, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, orientó en todo momento con su crítica y comentario la tarea de análisis y proyecciones que culminó en este trabajo.

## Introducción

ESTE TRABAJO está integrado por dos capítulos. En el primero se analizan las características y magnitud que reviste el problema del estrangulamiento externo como factor limitativo del desarrollo de los países de América Latina. Se consideran también algunas hipótesis destinadas a evaluar el aporte que podrían realizar para la solución de este problema la sustitución regional de importaciones con integración y la exportación de manufacturas hacia afuera de América Latina. El papel que puede desempeñar el ahorro externo como parte de una política destinada a superar este estrangulamiento se aborda en la sección II. El análisis del déficit virtual de comercio se basa en estudios y estimaciones elaborados en esta materia por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.<sup>1</sup> Las hipótesis relativas a las políticas mencionadas provienen de estudios realizados por un equipo conjunto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Centro Latinoamericano de Demografía.<sup>2</sup>

En la segunda sección se analizan los déficit virtuales de ahorro interno, y se considera tanto el aporte que para la solución de este problema podría realizar la cooperación financiera internacional, como las implicaciones que podrían derivarse en materia del mayor esfuerzo interno de ahorro. También se examina la contribución potencial del ahorro externo para superar el déficit virtual de comercio, como complemento a las políticas consideradas en la sección I.

En todo estudio se considera América Latina como una unidad, aunque en el caso de los déficit virtuales de comercio y ahorro se parte de trabajos individuales efectuados para cada país. En forma análoga, la evaluación del aporte que pueden realizar las políticas aquí consideradas para la solución de los problemas de estrangulamiento externo y de escasez de ahorro se basa en trabajos hechos con mayor profundidad y detalle en los últimos años.

<sup>1</sup> Estos estudios fueron presentados en un documento elaborado para el XIII Período de Sesiones de la Comisión y que ha sido recientemente objeto de revisión completa. Véase: CEPAL, *Los déficit virtuales de comercio y ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina*, documento E/CN.12/831, XIII Período de Sesiones, Lima, Perú, 14 a 23 de abril de 1969.

<sup>2</sup> Estos estudios se presentaron en forma preliminar en un trabajo reciente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y Centro Latinoamericano de Demografía, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, INST/S.4/L.2, julio de 1969.

La presentación que aquí se realiza, destinada a dar sintéticamente una visión de los problemas y soluciones, omite en forma deliberada la consideración de los rasgos particulares de los casos nacionales y el examen de los elementos de juicio más pormenorizados sobre los cuales se asienta este trabajo. En los documentos antes citados se pueden encontrar los detalles que aquí se omiten.

Basándose en todos estos estudios, el presente trabajo ha avanzado desde el punto de vista analítico en cada uno de los campos que comprende. Las hipótesis aquí enunciadas fueron formuladas especialmente para este trabajo.

Las soluciones complementarias que pueden considerarse para cada uno de los déficit de comercio y de ahorro se examinan por separado con cierto grado de independencia entre sí, y no se analizan en forma completa y sistemática las implicaciones interdependientes que corresponden a cada solución, como tampoco la compatibilización de ambos déficit. Dada la índole exploratoria de este análisis, y por tratarse de un estudio para el conjunto de la región, no se hubiera justificado profundizar en este aspecto, lo que, naturalmente, será imprescindible realizar cuando se trate de llegar a soluciones compatibles, sobre todo en relación con el estudio concreto de cada país.

## *I. El estrangulamiento externo y el debilitamiento de la industrialización; problemas y soluciones*

### *A. El problema*

COMO ES bien conocido, el proceso de sustitución de importaciones que orientó la industrialización de América Latina y constituyó la base del proceso de desarrollo de los países más avanzados de la región comenzó a mostrar algunos síntomas de debilitamiento hacia mediados del decenio de 1950. A medida que avanzaba esta sustitución los progresos adicionales eran cada vez más difíciles, pues debían basarse en el comienzo de la producción de bienes de mayor complejidad tecnológica, con mayores requerimientos relativos de capital y con tamaños mínimos de plantas más grandes.

En la segunda mitad de este decenio se comenzó a recurrir en forma complementaria a un creciente financiamiento externo, que empezó a jugar un papel cada vez más importante en la solución de los problemas de balanza de pagos. Ya hacia comienzos del dece-



nio de 1960 se van notando también signos de debilidad en las entradas netas de capital, es decir, deducidos sus servicios, porque los pagos por intereses, dividendos y amortizaciones comenzaban a ser demasiado grandes y, por lo tanto, eliminaban el efecto positivo de las entradas brutas.

Advertíase entonces, y en forma cada vez más clara, la necesidad de buscar nuevos caminos para el desarrollo, generalizándose la idea de la integración económica que en Centroamérica ya había avanzado desde 1952 y se abría paso, a pesar de las grandes dificultades que se le oponen, en algunas reformas estructurales destinadas a ampliar el mercado interno. En la segunda mitad del decenio de 1960 se han presenciado esfuerzos importantes en muchos países de la región, destinados a exportar manufacturas y de esta manera contribuir también a la superación del crónico estrangulamiento externo.

Frente a este grave problema queda claramente planteada la necesidad de examinar con cuidado las características e intensidad cambiantes que el mismo tiende a adquirir, como también la posible evolución que experimentará en el futuro de acuerdo con el comportamiento de las exportaciones y las importaciones. Esto es lo que tratará de hacerse en las páginas que siguen, para después examinar algunas de las soluciones que pueden dar respuesta a este desafío.

Durante todo el periodo 1950-1968 el producto interno bruto global de América Latina creció al 5.2% anual y el producto por habitante a 2.3% anual. Este ritmo por habitante fue más elevado durante

**Cuadro 4.1. AMÉRICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PRODUCTO GLOBAL 1950-1968 Y PROYECCIÓN**

	<i>Porcentaje</i>
<i>Periodo histórico</i>	
Promedio del periodo 1950-1960	5.4
Promedio del periodo 1960-1968	5.0
Promedio del periodo 1950-1968	5.2
<i>Proyección</i>	
Decenio 1970-1980	
Ritmo promedio del periodo	6.8
Ritmo al término del periodo	8.0
Decenio 1980-1990	
Ritmo constante del periodo	8.0

FUENTE: CEPAL.

el decenio de 1950 (2.5% por año) que en los años 60-68 (2.1% anual). (Véase el cuadro 4.)

Para evaluar las perspectivas de la balanza de pagos y de la disponibilidad de ahorro, en el presente estudio se supondrá que los países de América Latina se proponen obtener una meta progresiva de aumento del producto. El ritmo anual de crecimiento, al comenzar el decenio de 1970, sería similar al experimentado por cada país durante los últimos lustros (cuadro 4-1). Este ritmo se incrementaría linealmente hasta alcanzar en 1980 un 8.0% y a partir de entonces se mantendría en esa tasa. Se adoptó esa meta considerando el ritmo que sería preciso lograr para tender a corregir el problema de la deficiente absorción productiva de mano de obra, y suponiendo también que la tasa de crecimiento sustancialmente más elevada que la de años recientes se vaya alcanzando en forma gradual.

#### a) Las exportaciones

El análisis de la evolución pasada de las exportaciones y de sus perspectivas para el futuro, muestra el papel muy poco dinámico que éstas tienden a desempeñar. En el periodo 1950-1968, el *quantum* de estas exportaciones se incrementó anualmente en 4.3%; la evolución de los términos de intercambio fue sistemáticamente negativa durante todo el periodo, de modo que la tasa neta de crecimiento anual del poder de compra de las exportaciones en términos de importaciones fue de sólo 2.7% anual en todos estos años. Basta recordar que esta tasa es prácticamente igual al crecimiento de la población, para que se haga evidente que las exportaciones —a pesar de situaciones transitorias favorables experimentadas durante algunos países y para ciertos productos— no han conseguido en este periodo realizar una contribución significativa para satisfacer las necesidades de divisas derivadas del crecimiento del producto por habitante.

Un reducido número de bienes primarios constituye todavía una proporción decisiva de las exportaciones de todos los países de América Latina, y aunque durante los últimos años se nota en los países más grandes de la región cierta tendencia hacia la exportación de manufacturas, todavía no se modifica la estructura fundamentalmente primaria del conjunto.

El examen pormenorizado de la evolución y perspectiva de cada uno de los productos primarios revela evidentemente que la poco favorable evolución del pasado se mantendría en los próximos lustros. En la hipótesis considerada más probable, y que se adopta a los

efectos de este análisis, se supone que en los casos en que tuvieron principio de ejecución, en años recientes, nuevos esfuerzos destinados a diseñar y aplicar políticas más ambiciosas de crecimiento de las exportaciones, se lograrán obtener de tales medidas los resultados aguardados. En particular, en los casos de algunos países se tuvieron en cuenta elementos de juicio vinculados a nuevas políticas ya puestas en marcha; es el caso del plan de expansión de la producción y exportación del cobre de Chile, de las políticas de expansión de la exportación de manufacturas y otros productos no tradicionales que reciben un apoyo muy notable en los casos de Argentina, Brasil y México, y de la exportación de estaño y petróleo en Bolivia. En el caso de Costa Rica, que se incorporó plenamente al Mercado Común Centroamericano en fecha más reciente que los otros países miembros, se supone que una parte importante de los efectos de dicha incorporación se registrará en los próximos lustros. Igualmente, para los restantes países que componen dicho Mercado Común, se supuso que seguirán incrementándose a un ritmo activo las exportaciones intrazonales, superándose algunas dificultades advertidas en fecha reciente. Para los demás países y bienes de América Latina, se estima que se producirá un crecimiento razonablemente normal de las exportaciones en el futuro.

En esta hipótesis, el poder adquisitivo de las exportaciones totales de América Latina crecería hasta el año 1990 a la tasa promedio anual de 4.0% (cuadro 4.2).

Nótese que esta tasa adoptada para las proyecciones es claramente superior a la evolución del poder adquisitivo de las exportaciones du-

**Cuadro 4.2. AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1950-1968 Y PROYECCIÓN**

	<i>Porcentaje</i>
<i>Periodo histórico</i>	
Promedio 1950-1960	2.1
Promedio 1960-1968	3.1
Promedio 1950-1968	2.7
<i>Proyección</i>	
Ritmo promedio 1970-1980	4.0
Ritmo promedio 1980-1990	4.0

FUENTE: CEPAL.

rante el periodo 1950-1968 que, como antes se dijo, fue de 2.7% anual; de modo que se está suponiendo aquí, para los próximos lustros, un mejoramiento significativo en el comportamiento de las exportaciones del conjunto de América Latina.

#### b) Las importaciones

En cuanto al comportamiento de las importaciones, cabe señalar que su ritmo de crecimiento durante el periodo 1950-1968 fue de 3.2% anual en promedio; esta tasa es mayor que la del poder de compra de las exportaciones, pero más baja que la del producto bruto interno. El coeficiente de importación con respecto al producto, que se había reducido considerablemente antes de 1950, descendió, entre el trienio 1951-1953 y el de 1966-1968, de 15.4% a 11.5%<sup>3</sup> (cuadro 4.3).

Para evaluar estos hechos, conviene considerar que si se mantuvieran constantes los coeficientes de importación de bienes provenientes de cada origen sectorial con respecto a la demanda total de cada uno de dichos grupos de bienes, el coeficiente promedio total de importaciones con respecto al producto aumentaría a través del tiempo. Este hecho, aparentemente paradójico, se explica con facilidad si se considera que, a medida que aumenta el ingreso por habitante, crece con mayor rapidez la demanda de bienes que tienen un contenido mayor de importaciones y, en cambio, crece más lentamente la demanda de bienes cuya proporción de importaciones es menor. Los

<sup>3</sup> Las proporciones de comercio exterior con respecto a las magnitudes internas se han evaluado aquí en la forma en que lo hacen los estudios de CEPAL que constituyen la base de esta sección. Dichos estudios están elaborados en la moneda nacional de cada país y utilizan el tipo de cambio oficial de comercio exterior para convertir las variables del sector externo. En consecuencia, se decidió utilizar también dicho tipo de cambio para las variables internas (producto, consumo, inversión, etc.) a efectos de agregación en el conjunto de los países de América Latina, eliminando así distorsiones en el cálculo y en las proyecciones del ahorro interno. Éste es, asimismo, el criterio utilizado por otros organismos de las Naciones Unidas para este propósito. Este procedimiento es distinto al empleado en estudios del Instituto y de la CEPAL que sirven de base a otras secciones de este trabajo; en éstos se emplean tipos de cambio de paridad para realizar las conversiones. Esta diferencia de procedimiento no altera las conclusiones a que aquí se arriba. Sobre los tipos de cambio de paridad, véase Stanley Braithwaite, *Comparison of Latin American Real Incomes*, Tenth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Maynooth, Ireland, 20-26 agosto, 1967.

Cuadro 4.3. AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACIONES  
CON RESPECTO AL PRODUCTO 1950-1968 Y PROYECCIÓN  
(Porcentajes)

<i>Periodo</i>	<i>Coefficientes promedio de cada periodo</i>
1951-53	15.4
1960-62	12.3
1966-68	11.5
<i>Proyección</i>	
1980	12.1
1985	12.0
1990	11.9

FUENTE: CEPAL, *Proyección macroeconómica para América Latina en el decenio de 1970*, E/CN.12/865, marzo de 1971.

artículos más “sofisticados”, consecuencia de la evolución tecnológica que se produce en países más desarrollados, tienen una demanda de proporciones crecientes a medida que aumenta el ingreso. Un cálculo hecho para toda América Latina indica que si se congelaran los coeficientes de importación de los bienes de cada origen sectorial, y el producto creciera a la tasa histórica de alrededor de 5% anual, la elasticidad del crecimiento del conjunto de importaciones con respecto al producto sería del orden de 1.1 a 1.3; si la tasa de crecimiento del producto fuera de 6% anual, dicha elasticidad sería aún más alta, fluctuando en el orden de 1.2 a 1.5. Es decir, que la elasticidad de importaciones no sólo es mayor que la unidad, sino que aumenta a medida que la tasa de crecimiento del producto se eleva debido a los hechos ya anotados.

En el presente estudio, para reflejar este estado de evolución de las importaciones con respecto al producto, en el caso de que no pro siguiese el proceso de sustitución, se ha adoptado un procedimiento simplificado que consiste en lo siguiente: se dividen los bienes importados en tres grandes categorías: de consumo, intermedios y de capital. Los primeros se ligan al consumo total. Los intermedios al producto industrial, y se supone que la mayor parte de estos bienes serán utilizados en la producción de este sector. Los de capital se relacionan con la inversión. Se supone que la proporción de estos bienes importados con respecto a las tres variables internas mencionadas (consumo total, producto manufacturero e inversión) se mantendrá constante; esto significa admitir que la producción interna y la im-

portación de cada uno de estos tipos de bienes seguirán el mismo ritmo.

Nótese que este supuesto sólo en parte refleja las causas que hacen aumentar las importaciones más rápidamente que el producto, puesto que todavía no se tiene en cuenta el hecho de que dentro del consumo de los bienes intermedios, así como los de inversión, un análisis más pormenorizado mostraría que aquellas subcategorías de bienes, cuyo coeficiente de importación es más elevado que el promedio, son precisamente las que tienen una demanda que crece con mayor rapidez; lo que sucede con los bienes producidos por las industrias químicas y mecánicas, que tienen una demanda muy dinámica y un elevado coeficiente de importaciones, siendo estos coeficientes claramente superiores a los promedios de la industria, del consumo y de la inversión.

De todas maneras, suponiendo los comportamientos a que se hizo referencia en los últimos párrafos, ocurriría que durante el decenio de 1970, cuando la tasa de crecimiento del producto está en ascenso, la inversión estaría creciendo permanentemente con mayor rapidez que el producto. Este hecho, sumado al crecimiento de la manufactura, más rápido que el total del producto, daría para las importaciones totales un coeficiente promedio de elasticidad de 1.35 con respecto al producto.

Hacia el año 1980, cuando la tasa de crecimiento se hubiera estabilizado en el 8%, si no surge un cambio en el patrón de inversión, ésta ya no crecería más rápidamente que el producto; pero, de todos modos, el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto sería de 1.1, debido al mayor ritmo de desarrollo de las manufacturas que incidiría sobre las importaciones de bienes intermedios.

Estas observaciones contrastan con lo ocurrido con el coeficiente de importaciones de América Latina durante el periodo transcurrido entre 1950 y la actualidad. De acuerdo con lo antes señalado, el coeficiente real de elasticidad de las importaciones respecto al producto fue menor que la unidad, y está en el orden de 0.62. Esto debe entonces atribuirse a la intensa sustitución de importaciones que hizo que los coeficientes de importación con respecto a la demanda total para una gran cantidad de bienes se redujeran sustancialmente durante este periodo; para algunos tipos de bienes, estas importaciones aun tendieron a desaparecer. De modo que, en esta forma, no sólo se compensó la tendencia al aumento relativo de las compras al exterior que proviene del cambio en la composición de la demanda, sino que, además, se cerró la economía hacia el exterior en forma

paulatina y creciente. El coeficiente de importaciones a que se arribó para el conjunto de América Latina es bastante bajo en comparación con el resto del mundo.

En realidad esta reducción no fue sólo fruto natural de los importantes avances que se realizaban en el proceso de industrialización, sino que se vio también forzada por las dificultades crecientes de balanza comercial y de pagos, que tuvieron su origen en el lento crecimiento de las exportaciones ya mencionado. En esta forma, el conjunto de los países de la región, con las debidas diferencias entre uno y otro caso, se aisló en forma bastante intensa; no sólo se redujo drásticamente el comercio de estos países con el resto del mundo, sino que la vinculación económica entre ellos llegó a niveles muy reducidos. En un contexto internacional, y teniendo en cuenta el pequeño tamaño efectivo de los mercados nacionales de estos países y la escasa capacidad de creación en materia técnica que los obligaría a mantenerse en contacto bastante intenso con el exterior para permanecer tecnológicamente al día, cabría esperar para América Latina coeficientes de importación bastante más altos que los actuales. Esto constituye una manifestación del hecho antes señalado acerca del aislamiento creciente que las dificultades del sector externo impusieron a muchos países de la región.

Si se observa separadamente lo ocurrido con los bienes de consumo, los intermedios y de capital, se comprueba que el avance en la sustitución fue diferente para estos tres grupos de bienes. En los de consumo, las importaciones ya eran relativamente reducidas a principios del decenio de 1950; de modo que, de allí en adelante, la reducción del coeficiente de importaciones con respecto a la demanda total fue relativamente lenta, llegando a 2.8% en 1965. En cambio, en los bienes de capital, en 1950 todavía se importaba un 36.3% de la inversión bruta; esta proporción bajó intensamente llegando a 20.8% en 1965 (cuadro 4.4). Debe señalarse que en este último caso, y a pesar de la importante reducción producida, todavía la proporción de importaciones representa una magnitud bastante elevada de la inversión. La importancia es aún mayor si se consideran por separado los equipos, pues en la construcción el coeficiente de importaciones es relativamente bajo. Esto refleja la dependencia bastante alta en que se encuentra la formación de capital con respecto al exterior y, por lo tanto, la forma importante como lo afectan las dificultades de balanza de pagos.

Al mismo tiempo, este desigual avance en la sustitución es reflejo de la secuencia particular en que se efectuó este proceso de industrialización; la producción de bienes de consumo fue encarada en las

Cuadro 4.4. AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN LAS IMPORTACIONES DE DISTINTOS BIENES CON RESPECTO A MAGNITUDES INTERNAS SIGNIFICATIVAS <sup>a</sup>  
(Porcentajes)

	1950	1955	1960	1965
Bienes de consumo importados en proporción al consumo total	3.2	3.1	2.8	2.8
Bienes intermedios importados <sup>b</sup>				
—expresados en proporción al producto bruto interno total a precios de mercado	5.5	5.5	5.0	5.1
—expresados en proporción al producto del sector manufacturero	28.8	27.9	23.8	23.3
Bienes de capital importados en proporción a la inversión bruta fija	36.3	29.0	24.8	20.8

FUENTE: ILPES-CELADE.

<sup>a</sup> Calculados a partir de cifras en dólares a precios de 1960. No incluye Cuba, Haití y Paraguay.

<sup>b</sup> Incluye combustibles.

primeras etapas del mismo, quedando para el final el comienzo de la fabricación de equipos productivos. Esto se reflejó también en un cambio en la composición de las importaciones, en las cuales los bienes de consumo fueron perdiendo significación relativa para llegar a representar sólo 21.3% en 1965. Esta composición de las importaciones fue entonces cambiando en beneficio de bienes más esenciales para el proceso de producción y formación de capital.

Como contrapartida de la evolución de la balanza de pagos y de las importaciones a que ya se hizo referencia en párrafos anteriores, se percibe una evolución muy clara en el proceso de industrialización. Esta industrialización avanzó de manera significativa, de modo que las manufacturas llegaron a representar una proporción bastante alta del producto interno total, y además se registró un progreso decisivo tanto por la variedad de los bienes producidos como por la calidad que lograron alcanzar muchos de ellos. El avance fundamental que se realizó en este proceso es el que permite precisamente en la actualidad enfocar etapas más complejas y difíciles de desarrollo.

Estos avances, sin embargo, estuvieron acompañados de algunas limitaciones que, si al principio no fueron importantes, cobraron sig-

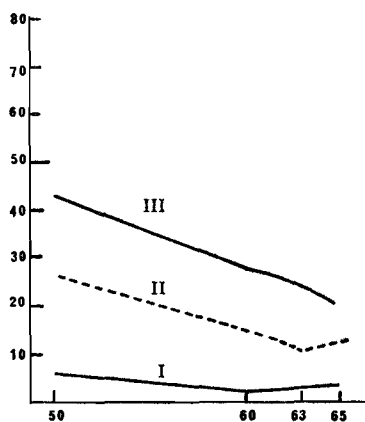


nificación con el propio desarrollo. Se trató decididamente de una industrialización sustitutiva, realizada al amparo de un grado de protección muy alto, sobre la base de mercados nacionales efectivos bastante reducidos y, por lo tanto, con tamaños de plantas reducidos, y a pesar de ello con un grado de utilización sólo parcial de la capacidad productiva, con costos bastante elevados y con escasa tendencia a introducir innovaciones generadas internamente. Estos hechos no deben ocultar que, de acuerdo con lo ya expresado, la gran experiencia acumulada permitió una reducción efectiva de costos y un mejoramiento de calidades que son claramente perceptibles en muchos de los países de la región. Pero de todas maneras, algunas circunstancias menos favorables que también acompañaron este periodo plantean serios problemas para continuar adelante con el desarrollo durante los próximos lustros, a medida que pierde vigor en forma perceptible el proceso de sustitución en mercados puramente nacionales y deben encararse, en cambio, etapas que en forma creciente busquen salidas al exterior, intensificando las importaciones y las exportaciones y compitiendo de manera más activa con la industria extranjera.

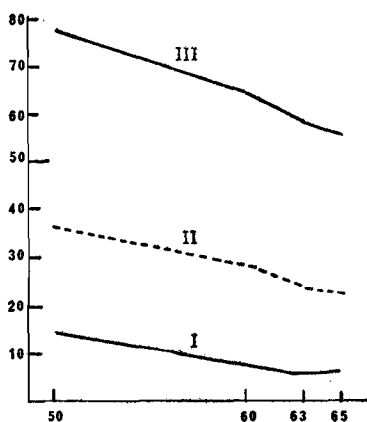
La reducción relativa de las importaciones totales y el cambio en la composición de las mismas tuvieron consecuencias importantes para la balanza de pagos y el propio proceso de desarrollo. Se advierte, sobre todo en los países más avanzados de América Latina, que el reducido coeficiente de importaciones y su composición, con predominio de bienes intermedios y de capital esenciales, hacen que la vulnerabilidad externa no haya disminuido necesariamente con el proceso de sustitución sino que, antes bien, fue cambiando de carácter a medida que avanzó la primera etapa sustitutiva; esta vulnerabilidad ya no está dada por una dependencia cuantitativamente importante del abastecimiento interno con respecto al exterior, sino por el carácter estratégico de los bienes que afecta.

La tendencia al agotamiento del proceso de sustitución de importaciones se puede percibir con claridad en el gráfico 1, donde se aprecia que el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna alcanzó niveles bastante bajos en muchos sectores. Por otra parte, en el mismo gráfico se nota una clara tendencia a disminuir el ritmo de reducción de estos coeficientes. En los sectores de industria tradicionales se registran aumentos de los coeficientes de importaciones en los últimos años. En las industrias productoras de bienes intermedios y en las mecánicas se advierte que el papel que ellas han desempeñado en la disminución del coeficiente de importaciones totales no podrá tener la misma intensidad en el futuro, lo que haría

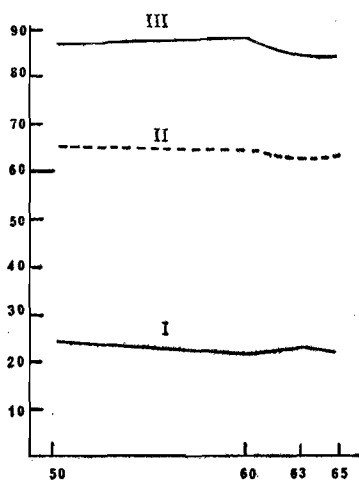
Gráfico 1. COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA, POR GRUPOS DE INDUSTRIAS Y POR GRUPOS DE PAÍSES, 1950-1965  
(Porcentajes)



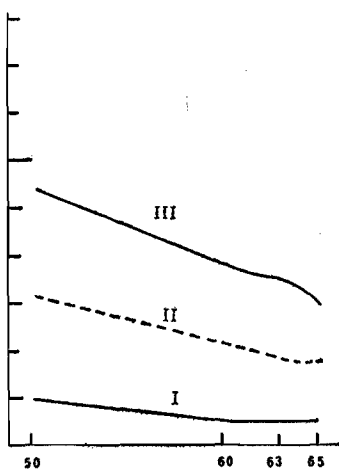
Países relativamente más industrializados<sup>a</sup>



Países de desarrollo intermedio<sup>b</sup>



Países de menor desarrollo relativo<sup>c</sup>



América Latina

- I Industrias tradicionales
- II Industrias de bienes intermedios
- III Industrias metal-mecánicas

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, México.

<sup>b</sup> Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela.

<sup>c</sup> Otros países de la región.

que la reducción del pasado no conserve el mismo ritmo durante los próximos lustros.

Como consecuencia de los hechos señalados, las perspectivas de comportamiento de las importaciones señalan que, como se avanzó bastante en la sustitución para mercados nacionales en el pasado, no puede confiarse que ella permita en el futuro inmediato una reducción de las necesidades relativas de importación con la misma intensidad que en el periodo histórico analizado. La contención de importaciones, por otra parte, ya es bastante intensa; además, se hizo en periodo de escasez crítica de divisas, sobre todo a expensas de las importaciones de bienes de capital; es decir, que si en el futuro se aspirara a lograr una mayor tasa de crecimiento del producto, no podría recurrirse al arbitrio de contención de las importaciones de bienes de capital en la misma medida, pues ello estaría en contradicción con el propósito de elevar el ritmo de desarrollo. La reducción relativa de las importaciones, tanto por el lado de la sustitución como por el de la contención, no podrá ser un recurso tan importante para evitar déficit sistemáticos de balance comercial en el futuro, con respecto a lo ocurrido en el pasado. La tendencia hacia la estabilización, o hacia un aumento del coeficiente de importaciones en los últimos años, es bastante evidente en los países de mayor tamaño de la región y también se percibe en algunos de los restantes.

Para realizar una proyección del comportamiento de las importaciones, que a su vez sirva de base para una evaluación del posible desenvolvimiento de la balanza comercial y de pagos, se adoptó como hipótesis el supuesto de que estas importaciones dependerán de la evolución del producto y de la inversión bruta fija conforme a las relaciones que las ligaron con dichas variables en el periodo transcurrido entre 1950 y 1968. Estas funciones suponen que el proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar en el pasado continuará teniendo una intensidad similar. Por otra parte, la aceleración del ritmo de crecimiento que se supone para el periodo 1970-1990 requiere un aumento de la proporción de las inversiones con respecto al producto, y de esta manera un aumento relativo de las necesidades de importación debido al mayor coeficiente de importaciones que tiene la inversión. Estas proyecciones se hicieron para cada país por separado.

De todos modos, las importaciones evolucionarían, para la tasa de crecimiento del producto a que ya se hizo referencia al principio de este capítulo, en la forma que puede verse en el cuadro 4.3, donde se puede apreciar que debido al hecho de que la tasa de aumento del producto es creciente entre 1970 y 1980, durante ese mismo periodo

el coeficiente de importaciones (influido por las compras de bienes de capital) crecería hasta llegar a 12.1% en 1980. A partir de ese año, al estabilizarse el ritmo de crecimiento del producto en 8% anual, predominaría más claramente la sustitución de importaciones que haría reducir de manera muy suave el coeficiente de importaciones.

### c) Perspectivas del estrangulamiento externo

Con los elementos de juicio expuestos, ya puede evaluarse la posible evolución de los saldos de la balanza comercial. De acuerdo con lo manifestado, se supone que la tasa global de crecimiento que se desea obtener para el producto es para cada país similar a la histórica a principios del decenio de 1970, crece linealmente durante dicho periodo hasta llegar a ser de 8% para cada país alrededor de 1980, y se estabiliza en esta última cifra durante todo el decenio de 1980; también se supone que las exportaciones e importaciones se comportan de acuerdo con las hipótesis antes expuestas. Admitidos estos supuestos, se presentaría hacia 1980, 1985 y 1990 un déficit de la balanza comercial del orden de 35.7, 62.1 y 93.5% respectivamente del poder adquisitivo de las exportaciones de cada uno de esos años (cuadro 4.5). Esto significa que el logro de una tasa de crecimiento del producto de ese nivel dependería de las posibilidades de cubrir estos déficit que, por lo que puede apreciarse, no sólo son de magnitud muy considerable, sino que además crecen en términos relativos a medida que transcurre el tiempo. Vale decir que el problema de balanza comercial se iría agravando en el futuro.

**Cuadro 4.5. AMÉRICA LATINA: DÉFICIT VIRTUAL DE COMERCIO EXPRESADO EN VALOR ABSOLUTO Y EN PROPORCIÓN AL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES**

<i>Año</i>	<i>Valor absoluto (millones de dólares de 1960)</i>	<i>En porcentajes del poder de compra</i>
1980	7 300	35.7
1985	15 400	62.1
1990	28 400	93.5

FUENTE: CEPAL.

Cabe subrayar que para estas estimaciones se supone, con respecto a las exportaciones, que tendrán éxito los planes de expansión de algunos países. También debe notarse que de este planteamiento del problema quedan excluidos los efectos de los servicios de capital extranjero y de la deuda externa que ya están acumulados en la actualidad en América Latina. Como la deuda externa actual es de un volumen muy considerable, sus servicios ya representan montos muy elevados con respecto a las exportaciones. Vale decir que, debido a la deuda ya existente, es necesario prever los servicios correspondientes a la misma que representan una exigencia financiera adicional a la del déficit comercial ya indicado.

El problema del déficit virtual de comercio está bastante generalizado en la región. Como se aprecia en el cuadro 6, para 1980 serían catorce los países cuyo déficit virtual de comercio superaría al 20% del poder adquisitivo de las exportaciones. Hacia 1990, todos los países tendrían anualmente un déficit de comercio superior al 40% de las exportaciones.

### B. Algunas soluciones

En la sección anterior se analizó el problema del estrangulamiento externo como factor limitativo del desarrollo de América Latina. En las páginas que siguen se explorarán algunas de las vías que parecen más apropiadas para superar este problema; se considerarán algunos

**Cuadro 4.6. AMÉRICA LATINA: SALDO VIRTUAL DE COMERCIO COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES**

<i>Saldo comercial como proporción del poder de compra de las exportaciones (porcentajes)</i>	<i>Número de países</i>		
	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
<i>Países con superávit</i>	—	—	—
<i>Países con déficit</i>			
0.0 a 19.9	4	—	—
20.0 a 39.9	6	5	—
40.0 a 59.9	6	3	5
60.0 o más	2	10	13

FUENTE: CEPAL.

de los elementos básicos de una posible política de desarrollo más aptos desde el punto de vista de la solución del estrangulamiento externo. Los elementos que se analizarán son los siguientes:

Un programa de sustitución de importaciones para toda América Latina, basado en la integración. Este tipo de políticas se caracterizaría por poner el acento en la sustitución de importaciones; por asentarse sobre una integración realizada para todos los países de América Latina, de tal modo que esa sustitución pudiera hacerse tomando en cuenta todo el mercado regional; y por atribuir una importancia fundamental a los sectores de industria básica productores de bienes de capital y de bienes intermedios que son precisamente los que menos avanzaron en el pasado (industrias químicas, metal-mecánicas, de papel).

Una política de exportación de manufacturas. En algunos países de América Latina se estuvieron haciendo durante los últimos años esfuerzos para lograr exportar manufacturas; los resultados de esta política actual y de su continuación en el futuro están incorporados a la prognosis elaborada en la sección anterior, tal como ya se ha visto antes. En las hipótesis que aquí se analizarán se suponen esfuerzos mucho más intensos y sistemáticos de exportación que significan una ruptura de la inercia histórica, aun considerando los progresos que dicha inercia incorpora en los últimos años.

También corresponde considerar, como un tercer elemento, el efecto que sobre el estrangulamiento externo tendría un mejor comportamiento de las corrientes internacionales de capitales que fluyen hacia América Latina. Se trata en particular de analizar las consecuencias que podría tener un aumento del financiamiento externo hasta alcanzar un nivel superior que el posible en las circunstancias actuales, y un mejoramiento de los plazos y tasas de interés de la deuda, de modo que se alivie la carga que representan los servicios en la balanza de pagos. El análisis de este financiamiento externo se hará en la sección III.

A los efectos de este análisis se tomarán por separado cada uno de los elementos de política mencionados más arriba y se los juzgará desde el punto de vista del aporte que puedan realizar a la solución del estrangulamiento externo. Al discutir cada uno de estos elementos, se supondrá, en líneas generales, que los otros no se aplican en forma simultánea. Este supuesto de *ceteris paribus* tiene por objeto poder apreciar de modo singular los efectos de cada uno de estos elementos, de manera que se perciba con mucha mayor claridad la repercusión que cada uno de ellos tendría sobre el desarrollo latinoamericano.

No se desconoce, sin embargo, que en la realidad será conveniente, y hasta necesario, operar simultáneamente en estas tres áreas. En algunos casos, la aplicación viable de un tipo determinado de política exige un mínimo de aplicación de otras; cuando así ocurra, se supondrá que las otras políticas que deben acompañarla se llevan adelante, por lo menos en lo indispensable para poder aplicar aquélla que es objeto del análisis central. En todos los demás aspectos se supone que continúa operando la inercia histórica que correspondería a una hipótesis de pronóstico.

Queda en claro que la consideración separada inicial de los elementos de política indicados no significa que se los considere como alternativas excluyentes entre sí a los efectos de una política de desarrollo para América Latina; precisamente la hipótesis más razonable en este sentido es la que estima que estos elementos son complementarios.

También parece conveniente y oportuno subrayar que los elementos de política de desarrollo aquí abordados sólo son algunos de los fundamentales que deberían formar parte de un planteamiento mínimo; los ahora tratados se escogieron teniendo en cuenta su importancia para el desenvolvimiento de los países y su vigencia concreta en las discusiones sobre problemas de política. De ninguna manera, sin embargo, este tratamiento supone el enfoque de una alternativa excluyente de otros elementos, además de los aquí tratados, los que también deberían ser considerados en un enfoque más cercano a la realidad de cada país.

#### a) *La sustitución regional de importaciones con integración*

Se trata de evaluar qué ocurriría si en lugar de continuar predominando un proceso de sustitución de importaciones basado sobre cada mercado nacional aislado, con una dirección e intensidad similares a las pretéritas, de ahora en adelante la política de desarrollo de un grupo seleccionado de sectores de la industria se realizara con un cierto grado de coordinación entre todos los países de América Latina. De este modo, y sin perjuicio de que cada uno de estos países realice el desarrollo de su propia industria con las orientaciones que considere más adecuadas, se podrían ir celebrando al mismo tiempo una serie de acuerdos de integración para industrias específicas. Estos acuerdos definirían algunas pautas generales que permitieran aprovechar las ventajas de un mercado más amplio. Se subraya que esto no significaría unificar la política de desarrollo que, para cada uno

de los sectores implicados, aplicarán los distintos países; en cambio deberían coordinarse las políticas de los mismos, en cada uno de estos sectores y en su conjunto, en la medida necesaria para que las metas de este crecimiento puedan fijarse teniendo en cuenta la totalidad del mercado regional, y además, que el crecimiento de un sector dado en cada uno de los mercados nacionales tenga coherencia con el correspondiente al total de la región.

En esta forma, la sustitución de importaciones que todavía resta por hacer en los sectores fundamentales, podría efectuarse sobre la base de mercados mucho más amplios y, por lo tanto, con escalas más apropiadas, las que a su vez permitirían disminuir la inversión necesaria por unidad de producción, disminuir los costos, enfrentar, partiendo de un mercado más dinámico, los problemas de la adaptación de la tecnología actualmente disponible en el mundo a las circunstancias de América Latina, etc. Dados todos estos elementos, el ritmo de sustitución y de industrialización compatibles con los recursos escasos se acelerarían y, además, se operaría dentro de un proceso más racional que facilitaría la complementación natural de este tipo de desarrollo con otro orientado hacia la exportación de manufacturas, en condiciones competitivas, al resto del mundo.

Los sectores que formarían parte de este programa, serían los de las industrias mecánicas, químicas básicas, siderurgia, industria del papel y celulosa, y petróleo y sus derivados. Se destaca que aquí se supone que la regionalización de las políticas de desarrollo de todos estos sectores se realizaría simultáneamente, de modo que todos ellos constituyan una política unitaria expresada bajo la forma de un programa de desarrollo para el conjunto de sectores. Las importaciones de bienes correspondientes a las ramas incluidas en este programa representan, aproximadamente, el 70% de las totales de América Latina en años recientes; y según las proyecciones más razonables continuarían teniendo un peso similar siempre que se mantengan las tendencias actualmente predominantes.

Por otra parte, la tasa de crecimiento de la producción interna de estas actividades ha sido mucho más rápida que la del total de la industria manufacturera y, por supuesto, que la tasa de crecimiento del producto interno bruto del total de actividades productivas. Con gran frecuencia esta producción interna ha crecido también en forma más acelerada que la demanda de estos tipos de bienes dentro de los países latinoamericanos, pues precisamente la sustitución de importaciones se tradujo en el aumento de la parte que satisface la producción nacional con respecto a la demanda total. A pesar de esto, las importaciones de bienes correspondientes a estos sectores han



avanzado muy rápidamente, desplazando a otros bienes que, lustros antes, componían proporciones significativas del total de importaciones de los países de la región. Esta importación creciente que se realiza a pesar del acelerado ritmo de la producción, se debe al hecho de que la demanda de estos bienes aumenta muy rápidamente; se trata, en muchos casos, de elementos indispensables para el propio proceso de desarrollo de los países, como ocurre con los bienes de capital y con ciertos bienes intermedios, cuya demanda adquiere impulso precisamente cuando los países van alcanzando cierto estado de crecimiento avanzado en otros sectores de la economía.

Además de su considerable peso relativo en el total de importaciones, estos sectores desempeñan también un papel notable en el crecimiento de los países, determinado por el hecho de que de ellos depende la posibilidad de obtener un abastecimiento regular de bienes de capital e intermedios básicos, en forma más o menos independiente de las dificultades que suele acarrear el estrangulamiento externo. Por otra parte, el abastecimiento de estos bienes en condiciones de costos y calidades más cercanos a los internacionales que las que podrían obtenerse partiendo de mercados nacionales aislados, permitiría aumentar también la eficiencia de todo el resto de la economía que utilice estos bienes y, por lo tanto, tendría un efecto indirecto importante sobre el crecimiento económico y sobre la posibilidad de aplicación de otras políticas complementarias de desarrollo que se basaran predominantemente en otros sectores.

También son éstos los sectores en los cuales las economías de escala son más significativas, dado el tamaño del mercado de los países latinoamericanos. A título de ejemplo se señala que la evidencia empírica de que se dispone permite concluir que para el caso de las industrias siderúrgicas, la realización del desarrollo del sector en los próximos lustros, en escala regional, permitiría lograr una mengua de inversión (para obtener el mismo volumen y calidad de producción) muy sustancial si la comparamos con el logro de esas mismas metas de producción sobre la base de mercados nacionales aislados.<sup>4</sup>

La aplicación del programa regional de sustitución implica una serie de transformaciones en la estructura del crecimiento de estas áreas fundamentales de la economía de gran trascendencia cualitativa. Así, por ejemplo, en el caso de las industrias mecánicas, en el pasado la tasa de crecimiento relativamente alta alcanzada en algunos casos, se asentaba fundamentalmente sobre la producción de

<sup>4</sup> Véase CEPAL, *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas* (ST/ECLA/CONF.23/L.3), febrero de 1966.

bienes duraderos de consumo, tales como los artefactos domésticos y los automóviles. En cambio, en el programa que más adelante se describirá, el énfasis del crecimiento de las industrias mecánicas se pondría fundamentalmente en la producción de bienes de capital, que desempeñan un papel críticamente importante en el crecimiento de toda la economía. Ese papel crítico no sólo está determinado por el hecho de que la producción interna de bienes de capital alivia el estrangulamiento externo y hace menos dependiente el proceso de capitalización de las dificultades de la balanza de pagos, sino también porque permite ir encarando la creación de una tecnología con mayor grado de autonomía con respecto al exterior, por lo menos en el sentido de realizar una adaptación creativa de la tecnología internacional a las condiciones predominantes en cada uno de los países. La actual dependencia, tan decisiva en materia de importación de bienes de capital, constituye una limitación sumamente importante a las posibilidades de adaptar los procesos productivos a las condiciones que predominan en los países de la región.

Algo semejante ocurriría con la industria química; en su crecimiento pasado desempeñaron un papel sumamente importante productos paraquímicos de carácter tradicional, que ahora paulatinamente darían lugar —por exigencias del propio proceso de desarrollo general— a un crecimiento particularmente acelerado de industrias químicas de base (sobre todo la petroquímica) cuyo desarrollo puede realizarse indudablemente con mayor solidez para un mercado ampliado del tamaño del latinoamericano. Y en cambio admitida la hipótesis que continuase el crecimiento sobre la base de mercados nacionales aislados, se advierte claramente que deberá enfrentarse la disyuntiva de sustituir la importación de estos bienes por producción nacional realizada en condiciones precarias de costos y calidades —debido al carácter reducido de cada mercado—, o continuar abasteciéndose del exterior; ambas alternativas imponen una limitación fundamental a la continuación del proceso de desarrollo y al abastecimiento normal de estos bienes particularmente importante para el proceso de crecimiento general.

Es evidente que el logro de metas de desarrollo sectoriales como las que se expondrán más adelante, exige la aplicación de una política explícita y clara, con la necesaria continuidad para que puedan alcanzarse estos objetivos. La experiencia de los países de América Latina, como también de otras áreas de desarrollo del mundo, muestra que en el caso de las industrias básicas el crecimiento requiere la realización de un gran esfuerzo con el apoyo muy decidido de parte de los gobiernos; en el caso presente se exigiría que toda la

política que otorgue este apoyo se realizase en tal forma que permitiese a estos sectores contar decididamente con todo el mercado regional para su crecimiento; de modo que resulta claro que en estos casos se exige una cierta coordinación de orientaciones de políticas de desarrollo de los países para no duplicar indebidamente los esfuerzos, sino más bien para canalizarlos en forma armónica, y que se tienda a una cierta especialización que permita aprovechar las ventajas del mercado regional.

En el cuadro 4.7 se aprecia que durante el periodo 1950-1965, las tasas anuales de crecimiento de los sectores incluidos en el programa estuvieron comprendidas entre 8.0% (papel y celulosa) y 10.7% anual (industrias mecánicas) en promedio; y éstas son claramente superiores a las del total de la industria manufacturera. En el mismo cuadro se puede apreciar también que las importaciones representan, en el año 1965, proporciones bastante elevadas del total de la demanda latinoamericana correspondiente a estos bienes. Esto muestra que a pesar de las altas tasas de crecimiento alcanzadas todavía existe en estos sectores —en particular en las industrias mecánicas productoras de bienes de capital— una reserva de sustitución de importaciones por hacer muy considerable.

También en el gráfico 1 queda de manifiesto que si bien en algunos sectores económicos se ha llegado a producir localmente la mayor parte de la demanda, en otros todavía resta un margen apreciable de sustitución por efectuar. El margen de sustitución sería aún más apreciable si se distinguiera, de acuerdo con lo que antes se dijo, el caso de los bienes de capital y el de algunos bienes intermedios básicos.

Para elaborar la hipótesis de sustitución regional de importaciones, se supone que la tasa de crecimiento del producto interno bruto total evolucionará en la forma ya expuesta.

El efecto del programa se evalúa hacia el año 1985, para posibilitar que se produzcan las consecuencias que cabe esperar del mismo; también se considera el grado de adelanto al que presuntamente podría llegarse hacia 1980.

Las hipótesis acerca del grado de sustitución que se puede lograr con integración y, por lo tanto, el ritmo al que puede crecer la producción interna de bienes en la región en conjunto, se han elaborado de acuerdo con los elementos de juicio que se exponen más detalladamente en dos trabajos del Instituto.<sup>5</sup> A su vez en estos trabajos

<sup>5</sup> Véanse INSTITUTO, *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, Siglo XXI, México, 1967; e INSTITUTO-CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, INST/S.4/L.2, julio de 1969.

Cuadro 4.7. AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA DEMANDA QUE SE IMPORTARÍA Y RITMOS ANUALES DE CRECIMIENTO, CORRESPONDIENTES A LOS SECTORES INDUSTRIALES QUE COMPONEN EL PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Sectores de manufactura	Proporción de importaciones con respecto a la demanda interna <sup>a</sup> (Porcentajes)			Tasa promedio anual de aumento de la producción (Porcentajes)			
				1950-65	1970-80	1980-85	1970-85
	1965	1980	1985	1950-65	1970-80	1980-85	1970-85
Papel y celulosa	18.7	13.3	10.0	8.0	10.9	12.8	11.6
Química	26.6	18.0	12.0	10.0	14.2	17.7	15.3
Derivados del petróleo	8.6	4.3	—	8.3	10.3	13.0	11.2
Metales básicos	24.8	18.5	14.0	8.2	12.5	15.6	13.5
Mecánicas	32.3	25.0	21.9	10.7	11.9	13.7	12.5

<sup>a</sup> Incluye solamente las importaciones provenientes de fuera de América Latina; excluye, por lo tanto, el comercio intrazonal.

se utilizaron las conclusiones de una serie de estudios sectoriales que se estuvieron realizando en años recientes en la CEPAL, donde se analizan con mayor profundidad las posibilidades de desarrollo con integración para cada uno de los sectores aquí comprendidos.

En el cuadro 4.7 se aprecia que los coeficientes de abastecimiento importado de la demanda interna disminuirían en forma muy considerable hacia 1985. Para evaluar la importancia de estas reducciones debe recordarse que, como ya se dijo, los bienes que se sustituirían en cada uno de los sectores requieren, en general, procesos más difíciles de encarar, tanto desde el punto de vista tecnológico como desde el económico, que los generalmente abordados en el pasado. En el mismo cuadro se puede apreciar que las tasas de crecimiento promedio de la producción de estos sectores entre los años 1970 y 1985, serían bastante superiores a las del pasado, sobre todo si se tiene en cuenta la mayor complejidad a que se hizo referencia. De modo que las hipótesis de sustitución que aquí se postulan, si bien se consideran factibles, no pueden suponerse modestas.

Las consideraciones relativas a cada uno de los sectores sobre las que se basan las hipótesis de sustitución y de crecimiento de la producción que aquí se formulan, se exponen también algo más detalla-

damente en los documentos antes mencionados. De todas maneras, se pueden señalar aquí algunos de los elementos de juicio más importantes.

Para las *industrias mecánicas*, el coeficiente de importaciones con respecto a la demanda interna, que en 1985 llegaría a 21.9% (cuadro 4.7) se compara con los coeficientes de 20 y 11% que representaban hacia el año 1960 los de Italia y Alemania Federal, respectivamente. Debería tenerse presente que el coeficiente promedio de este sector oculta diferencias muy importantes entre los correspondientes a los bienes de consumo duradero y los de capital. El coeficiente de abastecimiento importado de los primeros es, en la actualidad, bastante reducido, mientras el de los segundos es muy elevado. Para las maquinarias de inversión el porcentaje importado es del orden de un 80% en los países de mayor desarrollo de la región y de un 90% o más en los otros países. En el pasado, la reducción que experimentó el coeficiente promedio del total del sector respondía, sobre todo, a la sustitución de bienes de consumo; pero como este coeficiente ya es bastante reducido en la actualidad, no puede suponerse que pueda continuar conservando el mismo efecto sobre el total. De modo que se trataría aquí de continuar el proceso de sustitución en las industrias mecánicas, penetrando profundamente en la producción de equipos y otros bienes de capital. Habría de por medio un cambio de estructura muy importante que hace que la meta de disminuir el coeficiente de importaciones de 32.3 a 21.9% entre 1965 y 1985 sea bastante ambiciosa. A continuación se exponen tres elementos de juicio que contribuyen a respaldar esta afirmación:

a) La importación actual de bienes de capital está en muchos casos limitada por las dificultades de la balanza comercial; esta restricción se manifiesta con frecuencia por mantener en actividad equipos bastante anticuados. De modo que el logro de un abastecimiento normal sobre la base de la producción interna representa un esfuerzo más importante que el que parecería a primera vista;

b) Para realizar esta sustitución de importaciones de bienes de capital a un ritmo muy activo, deben resolverse difíciles problemas de falta de personal calificado, de lentitud de maduración de los proyectos y de falta de organización crediticia para poder competir con los proveedores extranjeros de equipos que, en este caso, cuentan con fuentes crediticias a largo plazo;

c) También debe tenerse en cuenta que un enérgico avance en la producción de bienes de capital significa un esfuerzo muy serio y sostenido de concepción y diseño de los mismos. Una parte importante de este esfuerzo debe llevarse a cabo en el terreno tecnológico —tan-

to en las industrias mecánicas como en aquellas donde se apliquen dichos bienes de capital— para lograr una asimilación creativa de la tecnología más moderna y para lo cual se requiere a su vez un monto de recursos apropiado para investigación, el montaje de una organización adecuada, etc.

Entre las *industrias de metales básicos*, para las cuales el coeficiente de abastecimiento de demanda importada se reduciría de 24.8% en 1965 a 14.0% en 1985, se destaca el caso de la *industria siderúrgica*. La reducción de las importaciones de acero, medidas en términos de peso de metal, es sumamente importante si se admite la hipótesis incorporada al programa. Sin embargo, a medida que avanzase la producción regional tenderían a predominar, en las importaciones, los aceros especiales de mayor valor por unidad de peso, de modo que la reducción de las compras al exterior medidas en valor sería menor que la correspondiente al volumen.

Pese a que el total de América Latina tiene un tamaño de mercado comparable al de un solo país de Europa Occidental, el coeficiente de abastecimiento importado al que se llegaría en la industria siderúrgica sería considerablemente más bajo que el que tienen estos países en la actualidad, y que fluctúa en el orden del 20%.

En las *industrias químicas*, el coeficiente de 12% de abastecimiento importado a que se llegaría en 1985 se compara con los siguientes, que corresponden a países industrializados alrededor del año 1965: Alemania Federal, 20%; Francia, 13%; Italia 8%; Japón, 9%, y Gran Bretaña, 13%.

Para hacer comparable el coeficiente de América Latina con el de estos países, debe tenerse en cuenta que las importaciones de la región se estiman en precios internacionales, mientras que la producción interna está computada a precios mayores debido a la protección existente; de modo que el coeficiente de 12% al que se llegaría en 1985 correspondería en realidad al 14 ó 15% si se lo expresase en términos comparables con los de los países europeos. De todas maneras, se puede apreciar que el programa postularía un notable avance si se advierte que los países seleccionados para la comparación tienen una experiencia y una tradición muy considerables, que se refleja tanto en los costos reducidos de su producción como en su capacidad para introducir innovaciones y exportar.

Como puede apreciarse por estas observaciones, en términos generales el programa de sustitución de importaciones a escala regional implicaría un avance muy sustancial en la producción interna de todos estos sectores, y además un esfuerzo considerable de desarrollo industrial.

Para el caso de que se aplicara esta política regional de sustitución, su efecto sobre el déficit virtual de comercio sería el que expresa el cuadro 4.8. En este cuadro, el efecto del programa se mide en relación con el déficit virtual que ha sido estimado en una sección anterior de este capítulo. Se puede apreciar que, como consecuencia de este programa, hacia 1985 el déficit virtual de comercio se reduciría en 43.7% sobre la cifra que alcanzaría en caso de pronosis. Esta reducción del déficit virtual representaría para dicho año algo más de 6 700 millones de dólares.

Esto significa que una política de integración de esta naturaleza tendría un efecto muy apreciable sobre el estrangulamiento externo, aunque por sí sola no posibilita una tasa de crecimiento del producto como la supuesta. Este efecto reflejaría una sustitución adicional o más activa que aquella que ya está considerada, a escala nacional, en la proyección de pronosis.

La contribución de este programa para lograr una base de industrias productoras de bienes de capital y de bienes intermedios sería también sumamente importante. En esta forma, la política de integración así concebida tendría efectos positivos sobre el resto de la economía en cuanto los demás sectores utilizan estos bienes para su crecimiento y funcionamiento normal; si se producen, en virtud de

**Cuadro 4.8. AMÉRICA LATINA: REDUCCIÓN DEL DÉFICIT VIRTUAL DE COMERCIO DEBIDO A LA APLICACIÓN EN PROGRAMA REGIONAL DE SUSTITUCIÓN E IMPORTACIONES**

	<i>En millones de dólares de 1960<sup>a</sup></i>		<i>En proporción al déficit virtual correspondiente a la hipótesis que no haya integración (porcentajes)</i>	
	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
Déficit virtual para el caso de que no se realizase la integración	7 300	15 400	100.0	100.0
Reducción del déficit virtual debido al programa regional de sustitución	1 500	6 700	20.9	43.7
Déficit virtual con integración	5 800	8 700	79.1	56.3

FUENTE: INSTITUTO-CELADE.

<sup>a</sup> Cifras redondeadas.

la integración, con costos y calidades más cercanos a los internacionales, se mejora la eficiencia general de toda la economía.

Por otra parte, si se aplicara esta política como única orientación fundamental del desarrollo en los países de la región y no se la complementara con otros elementos tales como la promoción de exportación de manufacturas, la tendencia inevitable por lo que toca al sector externo sería aislarse en forma creciente del exterior. Si las exportaciones de América Latina continuaran aumentando a una tasa tan baja como la que corresponde al caso de prognosis, no sólo se realizarían las sustituciones convenientes a un ritmo razonable, sino que la limitación de la capacidad para importar forzaría este ritmo más allá de lo conveniente. De este modo, dentro de un plazo de diez o quince años se estarían aprovechando en forma completa las posibilidades dinámicas que todavía quedan en la sustitución de importaciones mediante una regionalización del mercado. Y si mientras tanto no se hubieran puesto en marcha nuevos elementos dinamizadores en la economía de los países de la región, al cabo de ese periodo se enfrentaría una situación en la cual el coeficiente de importaciones ya sería reducido y difícil de continuar disminuyendo al mismo ritmo, y quedarían en pie necesidades de importación para satisfacer las cuales la sustitución ya no podría continuar prestando la misma contribución.

La regionalización del mercado implica cuadruplicar el tamaño del mismo para los países más grandes de la región y aumentarlo aún más para los otros.<sup>6</sup> Pero de todos modos, el tamaño del mercado del total de América Latina es aproximadamente igual al de un solo país de gran tamaño de Europa Occidental (Alemania, Gran Bretaña o Francia) y un cuarto del correspondiente a Estados Unidos. Con este programa, el coeficiente de importaciones extrarregionales con respecto al producto interno bruto de América Latina llegaría a ser bastante reducido, del orden del 10%.<sup>7</sup> El de cada uno de los

<sup>6</sup> Esta comparación de los tamaños de mercados se hizo teniendo en cuenta el número de personas con poder adquisitivo de bienes manufacturados según el ingreso por habitante promedio y su distribución. Véase INSTITUTO, *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, op. cit.

<sup>7</sup> En este trabajo el propósito fundamental consiste en analizar la contribución que podría realizar una política de sustitución regional de importaciones con integración, para tender a superar, por lo menos parcialmente, los problemas del estrangulamiento externo del conjunto de América Latina. No se trata de analizar aquí la situación de un país o grupo de países determinado, sino sólo la de todos ellos. Por lo tanto, no se considera explícitamente el comportamiento del comercio intrarregional. Este coeficiente de importaciones computa entonces, en comparación con el de prognosis, la reducción del



países grandes de Europa antes mencionados estuvo en ascenso, y en promedio es de aproximadamente el 15%; el de los Estados Unidos es de 3.8% y también está creciendo. Por otra parte, la incorporación de tecnología superior, que constituye una razón importante para comerciar, es más vital para América Latina que para los mencionados países desarrollados, pues son mucho menores sus aptitudes para realizar una adaptación creativa de la tecnología, por eso debe importarla en forma de equipos y bienes intermedios nuevos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no parece totalmente adecuado usar la sustitución de importaciones con integración como estrategia unilateral de desarrollo hasta el límite de sus posibilidades, pues aunque se obtuviera así una tasa razonable de crecimiento durante diez o quince años más, después de ese plazo, como se indicó, se plantearía el problema del sector externo en condiciones de más difícil solución, pues las reservas dinámicas de la sustitución estarían ya prácticamente agotadas.

Otro elemento de juicio que merece destacarse, es que para llevar a cabo este programa, se requeriría un aumento bastante considerable del coeficiente de inversión bruta respecto al producto. A este respecto se hará referencia, más adelante, en la Parte II.

En el cuadro 4.9 se señalan las reducciones adicionales del déficit virtual de comercio con integración que se producirían en caso de reducirse, más allá de donde señala la hipótesis de sustitución que aquí se ha formulado, los coeficientes de importación de los sectores comprendidos en el programa.

#### b) *La exportación de manufacturas*

Como es bien sabido, la composición de las exportaciones de América Latina contrasta claramente con el total mundial por el contenido de manufacturas. Las ventas de la región al exterior se caracterizan por una alta proporción de materias primas escasamente elaboradas (más del 75% de las exportaciones totales en años recientes), que son justamente los bienes que tienen precios inestables. Conviene también añadir que más de la mitad (51.3%) de las exportaciones primarias de América Latina provienen del sector agropecuario. Para países de un nivel de ingreso elevado, como son los industrializados,

coeficiente total de importaciones por efecto de la sustitución respecto al resto del mundo; el comercio intrazonal se mantiene igual que en la situación de pronosis.

**Cuadro 4.9. AMÉRICA LATINA: SENSIBILIDAD DEL DÉFICIT  
VIRTUAL DE COMERCIO CON INTEGRACIÓN, CON RESPECTO  
A VARIACIONES EN EL PROGRAMA REGIONAL DE  
SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES —AÑO 1985**

---



---

Déficit virtual de comercio con integración (millones de dólares de 1960)	8 700
Reducción adicional del déficit virtual de comercio que se produciría por la disminución del coeficiente de abastecimiento importado en un punto <sup>a</sup> (en porcentajes del déficit virtual con integración):	
Papel y celulosa	0.7
Química	2.9
Derivados de petróleo	1.0
Manufacturas de metales básicos	1.4
Industrias mecánicas	4.6

---

<sup>a</sup> El coeficiente de abastecimiento importado se define como la proporción de las importaciones de cada origen sectorial con respecto al total de demanda de ese origen.

la demanda de estos bienes crece a un ritmo bastante inferior al del ingreso, a lo cual se agrega el proteccionismo con que estos países tratan de promover su propia agricultura.

La proporción de bienes manufacturados sobre el total de exportaciones oscila alrededor de 12% (cuadro 4.10); en cambio, las compras que la región realiza en el exterior, se componen fundamentalmente de productos con alto grado de manufacturación. Teniendo en cuenta que entre 1955 y 1965 el comercio mundial de bienes primarios creció a un ritmo que fue solamente la mitad del correspondiente a manufacturas y semimanufacturas, parece fácil percibir la causa fundamental de la tendencia sistemática al déficit de balanza comercial que limita el desarrollo económico de estos países.

En los años posteriores a 1963 se advierte un aumento apreciable en la exportación de manufacturas, por lo menos en varios países de América Latina. Es importante señalar, sin embargo, algunos hechos relacionados con este aumento de las ventas de bienes industriales. En primer lugar, si se distinguen las exportaciones que cada uno de los países de América Latina hace a otros en la misma región, de las que realiza hacia el resto del mundo, se advierte que mientras el comercio intrarregional de manufacturas creció entre 1961 y 1967 a una tasa promedio anual de 25.5%, las ventas hacia fuera de la re-

**Cuadro 4.10. AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN  
DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN EL  
PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
Y SERVICIOS SEGÚN DIFERENTES HIPÓTESIS**

<i>Participación porcentual de las exportaciones</i>					
<i>Año</i>	<i>Poder de compra (miles de millones de dólares de 1960)</i>	<i>De bienes manuf. propia- mente dichos hacia fuera de América Latina (con exclusión de los derivados del petróleo)</i>	<i>De derivados de petróleo y comercio de manufacturas entre países de América Latina</i>	<i>Totales de bienes manufac- turados</i>	<i>De bienes primarios semimanu- facturados y servicios</i>
1961	9.5	2.7	7.0	9.7	90.3
1967	11.8	4.2	7.6	11.8	88.2
<i>Hipótesis I</i>					
1980	20.6			16.1	83.9
1985	25.3			17.8	82.2
1990	31.3			19.9	80.1
<i>Hipótesis II-A</i>					
1980	21.4			19.1	80.9
1985	27.6			24.7	75.3
1990	37.7			33.5	66.5
<i>Hipótesis II-B</i>					
1980	23.1			17.7	82.3
1985	30.8			22.1	77.9
1990	43.0			29.4	70.6

FUENTE: Instituto-CELADE.

gión lo hicieron a un ritmo muy distinto (9.1% anual). Esta última tasa es bastante apreciable, pero de todas maneras hubo un aumento mucho mayor del comercio intrazonal —que podría caracterizarse como un incremento del grado de vinculación efectiva entre estos países— que de la exportación de manufacturas hacia fuera de la región (cuadro 4.11).

Estas tasas, por otra parte, deben evaluarse teniendo en cuenta que los montos absolutos de estas exportaciones son todavía bastante reducidos, de modo que tales aumentos no modifican en forma importante la composición del comercio total. El comercio intralatinoamericano de manufacturas representa no más de un 2% de las

**Cuadro 4.11. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL  
DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS PROPIAMENTE  
DICHAS OBTENIDAS EN UN GRUPO SELECCIONADO DE PAÍSES  
ENTRE 1962 Y 1967 (porcentajes)**

<i>País o región</i>	<i>Tasa</i>
Australia	4.5
Canadá	27.6
España	16.9
Finlandia	9.0
Francia	7.5
Japón	18.4
Suecia	8.6
Yugoslavia	12.8
América Latina (1961-1967) <sup>a</sup>	
a) Hacia fuera de la región	9.1
b) De los países latinoamericanos entre sí	25.5
c) Totales	12.4

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> En el caso de América Latina, dentro de las manufacturas propiamente dichas se excluyen los derivados de petróleo por tener un grado de manufacturación generalmente simple (90% de los productos son de destilación sencilla), y por comportarse en gran medida en forma similar a los productos primarios.

exportaciones totales de la región; el de manufacturas hacia fuera, un 4.2% y los derivados del petróleo un 5.8%; conviene hacer destacar que estos últimos se destinan en un 97% hacia el resto del mundo.

También debe señalarse que mientras una proporción muy importante de las ventas de maquinaria corresponde a las realizadas dentro de América Latina, en las exportaciones hacia el resto del mundo han prevalecido bienes con un grado de industrialización mucho más modesto, tales como las carnes, frutas envasadas y los derivados del petróleo. Es decir, que los bienes con un grado de industrialización y tecnología relativamente más complejo, sobre todo los mecánicos, han estado reservados en forma predominante al comercio de países latinoamericanos entre sí. Este hecho se comprueba analizando las exportaciones de manufacturas de un grupo de seis países latinoamericanos.<sup>8</sup>

Al estudiar más en detalle la estructura de esas exportaciones surge

<sup>8</sup> Los países considerados son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. Las exportaciones de manufacturas de los seis representaron, en 1967, 82% del total correspondiente a América Latina.

la conclusión que son pocos los productos que se exportan y que un conjunto de 15 bienes o grupos bastante homogéneos de bienes representan más del 73% de las exportaciones manufacturadas totales (cuadro 4.12).

El destino de las manufacturas ha cambiado, pues en 1961 tan sólo el 20% se orientaba hacia América Latina con relación a casi 33% en 1967.

Teniendo en cuenta que en otra sección de este informe se considera la política de integración entre países de América Latina, se restringirá aquí el significado de la exportación de manufacturas a las ventas realizadas hacia fuera de la región.

Se supone que una política de promoción de exportaciones de bienes manufacturados hacia el resto del mundo debería perseguir dos propósitos:

a) El mejoramiento de la balanza comercial. Es decir, se trataría de alcanzar una mejor estructura de las exportaciones que permita a las mismas tener un ritmo de crecimiento más acelerado, suavizando las intensas fluctuaciones que han caracterizado al comercio exterior de la región; en esta forma se aliviaría el estrangulamiento externo que limita el desarrollo de estos países.

b) La obtención de un mayor dinamismo del desarrollo industrial. Esta política permitiría que el crecimiento del sector manufacturero, basado hasta ahora casi exclusivamente en el proceso de sustitución de importaciones, también pudiera ser activado mediante ventas hacia el exterior. Esto implica además la necesidad de un mejoramiento de la eficiencia productiva tanto en los sectores que podrían exportar como en el resto de la economía sobre la cual ellos deberán apoyarse.

Para explorar las posibilidades de una política de esta naturaleza, se examinarán aquí dos hipótesis.<sup>9</sup>

La primera, *hipótesis I*, se basa sobre el supuesto de que se realizarán las exportaciones que son factibles con la utilización de capacidad productiva ya existente en la región, y en los sectores donde están dadas por lo menos en apariencia condiciones competitivas —de precios y calidades— para poder vender en el exterior. Esta hipótesis implicaría continuar la tendencia de exportación de manu-

<sup>9</sup> Para la elaboración de estas hipótesis se ha supuesto que las exportaciones adicionales no tropezarían con dificultades insalvables de colocación en el exterior. El cumplimiento de este supuesto requeriría muy posiblemente una mayor apertura de los mercados de países industrializados occidentales y también de los socialistas para los productos de América Latina y, asimismo, una intensificación del comercio en estos bienes con otras áreas del mundo en desarrollo.

Cuadro 4.12. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE  
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	Argentina			Brasil			México		
	Destino (porcentajes)			Destino (porcentajes)			Destino (porcentajes)		
	Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo	Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo	Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo
Carnes envasadas	106.9	0.1	99.9	7.0	—	100.0	1.5	7.6	—
Pescado envasado	—	—	—	—	—	—	2.2	—	100.0
Frutas envasadas	2.4	4.2	95.8	7.1	2.2	97.8	18.3	4.1	—
Legumbres envasadas	2.4	8.3	91.7	3.2	5.5	94.5	1.9	8.0	—
Derivados de petróleo	13.1	—	100.0	0.8	—	100.0	11.4	—	100.0
Artículos de papel	0.7	42.9	57.1	0.2	100.0	—	0.8	46.7	—
Vestuario (incluidas pieles)	0.5	80.0	20.0	0.4	66.8	33.2	4.4	4.0	—
Productos farmacéuticos	8.1	35.8	64.2	2.5	34.8	65.2	22.7	40.8	—
Maquinaria no eléctrica	14.7	75.5	24.5	29.1	65.8	34.2	11.0	59.0	—
Maquinaria de oficina	3.1	87.1	12.9	13.2	44.0	56.0	0.4	60.3	—
Maquinaria especial	7.2	86.1	13.9	8.3	91.0	9.0	7.3	52.2	—
Maquinaria eléctrica	3.8	89.5	10.5	5.4	93.1	6.9	7.6	26.9	—
Vehículos automotores	1.2	83.3	16.7	1.3	73.2	26.8	1.0	59.3	—
Barcos	0.3	100.0	—	2.3	6.4	93.6	1.1	100.0	—
Impresos	12.0	82.5	17.5	—	—	—	12.8	80.0	—
Proporción que representan estos productos en el total de manufacturas (%)	89.0			59.2			73.0		

FUENTE: Instituto-CELADE, *Elementos para la elaboración de una política*<sup>a</sup> Estos países representan 82% de las exportaciones totales de manufacturas.

PRINCIPALES BIENES MANUFACTURADOS  
 TINA EN 1967 <sup>a</sup>

Colombia			Chile			Venezuela		
Destino (porcentajes)			Destino (porcentajes)			Destino (porcentajes)		
Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo	Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo	Valor (millones de dólares)	América Latina	Resto del mundo
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	0.2	—	100.0	1.3	—	100.0
—	—	—	1.0	100.0	—	—	—	—
—	—	—	0.7	—	100.0	—	—	—
3.5	19.0	81.0	—	—	—	673.6	2.8	97.2
7.5	—	100.0	0.2	100.0	—	—	—	—
0.4	85.2	14.8	—	—	—	—	—	—
1.8	91.1	8.9	—	—	—	0.1	—	100.0
2.7	95.0	5.0	0.8	42.2	57.8	—	—	—
0.5	100.0	—	—	—	—	—	—	—
2.0	93.6	6.4	0.3	100.0	—	—	—	—
0.4	97.1	2.9	0.5	54.7	45.3	0.3	66.0	34.0
—	—	—	1.1	100.0	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.7	83.9	16.1	1.8	95.4	4.6	0.2	100.0	—
5.2			60.4			99.9		

Desarrollo con integración para América Latina (versión mimeografiada).  
 toda América Latina.

facturas que se ha percibido en algunos de los países de la región en los últimos años, pero intensificándola con energía y orientándola hacia fuera de la región. Para la elaboración de esta hipótesis se han tenido en cuenta los resultados de una serie de estudios monográficos elaborados para varios países de América Latina.<sup>10</sup>

La hipótesis II es más ambiciosa que la anterior. Supone que además de exportarse los bienes a que se refiere la hipótesis I, se inicia la producción y venta de rubros que exige una creación o ampliación sustancial de capacidad instalada; esta creación se realizaría teniendo como objetivo no sólo el aumento de la cantidad de divisas obtenidas, sino también el cambio de la estructura de exportaciones industriales, aumentando fuertemente la participación de maquinaria y productos intermedios básicos, y mejorando el grado de elaboración de los productos alimenticios, textiles, productos químicos, cuero, pulpa y papel. Para definir una meta deseable y realista a la vez, se efectuó un análisis de la experiencia de un grupo de países que en promedio tenían, en el decenio de los años 1950, una estructura de exportaciones manufactureras no muy distinta de la de América Latina y que desde entonces hasta la actualidad cambiaron drásticamente esta composición, haciéndola más favorable en materia de variedad de productos exportados, más avanzada por su grado de elaboración manufacturera, etcétera. Después de analizar cuidadosamente los casos de numerosos países que realizaron experiencias positivas en esta materia, tales como Australia, España, Finlandia, Yugoslavia, Canadá, Francia, Japón, Suecia, República de Corea y Taiwán, se seleccionaron con este propósito los primeros cuatro países mencionados.

Los supuestos y efectos de ambas hipótesis son los siguientes:

Para la hipótesis I se supuso que las posibilidades de exportación de manufacturas identificadas en las monografías ya señaladas —y que se basan sobre la capacidad de producción ya existente en la actualidad complementada con inversiones marginales— darían lugar a una expansión sustancial de estas exportaciones hasta mediados del decenio de 1970. A partir de entonces, y a medida que estas posibilidades tendieran a agotarse, el ritmo de incremento posterior iría disminuyendo. Aunque podría pensarse en la posibilidad de que estas

<sup>10</sup> Véase: los trabajos de UNCTAD-CEPAL sobre *Las perspectivas a corto y mediano plazo de las exportaciones de manufacturas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, respectivamente*, documentos TD/B/C.2/34, 35, 45, 33 y 40 (mayo-junio de 1967) y el informe de la Misión del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas *Promotion of Exports of Manufactured Goods from Mexico* (TAO/MEX/6, febrero de 1967).



Cuadro 4.13. AMÉRICA LATINA: RITMOS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES TOTALES, DE BIENES Y SERVICIOS (*porcentajes*)

	1970-80	1980-85	1985-90	1980-90
<i>Hipótesis I</i>				
Exportaciones totales	4.1	4.2	4.3	4.3
Exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina <sup>a</sup>	9.9	8.4	8.1	8.3
<i>Hipótesis II A</i>				
Exportaciones totales	4.4	5.3	6.4	5.8
Exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina <sup>a</sup>	14.4	14.8	16.2	15.5
<i>Hipótesis II B</i>				
Exportaciones totales	5.4	6.0	6.9	6.4
Exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina <sup>a</sup>	14.4	14.8	16.2	15.5

<sup>a</sup> En todas las hipótesis de manufacturas están excluidos los derivados de petróleo que crecen a una tasa anual de 2.7%.

exportaciones suscitaran paulatinamente la creación de nuevas líneas, ya no basadas en la capacidad existente en la actualidad sino en inversiones totalmente nuevas, tales posibilidades no se incluyen en esta hipótesis y, en cambio, se incorporan a la siguiente.

En cuanto a las exportaciones de servicios, de bienes primarios y semimanufacturados, las ventas de derivados de petróleo y el comercio intralatinoamericano de manufacturas, se supone que seguirán creciendo al mismo ritmo que en la de pronosis.

En caso de hacerse efectiva esta hipótesis I, la tasa de crecimiento del poder adquisitivo de las exportaciones totales en el periodo 1970-1980 sería de 4.1%. En el decenio 1980-90, cuando las exportaciones de manufacturas basadas en la capacidad existente hayan perdido vigor, la exportación total seguiría, sin embargo, a 4.3% anual, debido al comportamiento de las ventas de bienes primarios y semimanufacturados (cuadro 4.13). De donde se concluye que la exportación de manufacturas hacia fuera de América Latina, basada sólo en capacidad existente, modifica muy poco el ritmo del total de exportaciones.

Esto se debe sobre todo al peso inicial extremadamente reducido que tienen las manufacturas en ese total (4.2%).

En el cuadro 4.14 se puede notar que, a pesar del muy escaso efecto sobre la tasa de crecimiento global aludido, esta hipótesis I modificaría sensiblemente la estructura de las exportaciones de manufacturas, disminuyendo las proporciones de derivados de petróleo

**Cuadro 4.14. AMÉRICA LATINA: COMPARACIÓN  
DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
MANUFACTURADOS PROPIAMENTE DICHOS HACIA FUERA  
DE LA REGIÓN SEGÚN LAS DIFERENTES HIPÓTESIS**  
(Porcentajes)

Código CIIU	Sectores	1985		
		1970 <sup>a</sup>	Hipótesis I	Hipótesis II
20	Manufacturas alimenticias	23.5	21.9	18.8
21	Bebidas	0.7	0.6	0.8
22	Manufacturas de tabaco	0.3	0.3	0.2
23	Textiles	3.2	4.6	7.9
24	Confecciones y calzado	0.7	3.3	5.2
25	Madera y corcho	1.3	1.6	1.6
26	Muebles	0.3	0.5	1.2
29	Manufacturas de cuero	0.3	1.3	1.9
<i>Subtotal industrias tradicionales</i>		30.3	34.1	37.6
27	Pulpa y papel	1.0	1.1	2.4
30	Manufacturas de caucho	0.8	1.1	1.6
31	Productos químicos	3.9	8.6	11.1
33	Vidrio y cemento	0.5	1.4	1.6
<i>Subtotal industrias intermedias</i> (con exclusión de los derivados de petróleo)		(6.2)	(12.2)	(16.7)
32	Derivados de petróleo	57.4	34.2	20.7
<i>Subtotal industrias intermedias</i>		63.6	46.4	37.4
35	Productos metálicos	1.6	4.2	5.1
36	Maquinaria no eléctrica	1.4	4.4	6.0
37	Maquinaria eléctrica	1.0	3.9	5.9
38	Equipo de transporte	1.3	6.0	6.7
<i>Subtotal industrias mecánicas</i>		5.3	18.5	23.7
28	Impresiones y publicaciones	0.1	0.2	0.1
39	Manufacturas diversas	0.7	0.8	1.2
<i>Subtotal industrias varias</i>		0.8	1.0	1.3
<b>Total manufacturas propiamente dichas</b>		100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> 1970 resulta de la extrapolación de la tendencia histórica de exportaciones de manufacturas propiamente dichas hacia fuera de la región correspondiente al periodo 1961-1967.

e industrias alimenticias y aumentando la exportación de bienes provenientes de industrias de bienes intermedios y mecánicos.

En la *hipótesis II*, al incremento de exportaciones que podría realizarse con utilización de capacidad ya existente, se agregaría el que podría obtenerse ampliando la capacidad de producción instalada. Como la apertura de nuevas líneas de producción y exportación tomaría tiempo, los efectos de esta política tenderían a cobrar impulso sólo a partir del término del decenio de 1970. En esta forma, la pérdida de dinamismo de las exportaciones que podrían realizarse con utilización de capacidad existente, se vería compensada de manera muy amplia por el efecto de estas inversiones adicionales.

Para elaborar esta hipótesis II, se supuso que en 1970-1980 la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas propiamente dichas para América Latina sería igual a la tasa promedio que alcanzaron Australia, España, Finlandia y Yugoslavia en 1962-1967, para cada uno de los sectores de origen de los bienes. Cuando en algún sector esta tasa fuera inferior a la que corresponde a la hipótesis I, se adopta esta última. Para el decenio 1980-1990, se supuso que la tasa de crecimiento de las manufacturas de cada origen industrial sería igual al promedio de las tasas correspondientes a los dos países de ritmo más elevado en ese sector, entre los cuatro países tomados como comparación. Este procedimiento no se aplicó en tres sectores: pulpa y papel, textiles y confecciones. En el caso de la pulpa y papel se tuvo en cuenta que para la obtención de un ritmo de crecimiento más intenso de las exportaciones es previa una adecuada política de reforestación, cuyos resultados demoran bastante tiempo, de modo que se adoptó una hipótesis más modesta. Para los sectores de textiles y de confecciones se tuvo en cuenta que, de acuerdo con el supuesto adoptado en esta hipótesis para el periodo 1970-1980, el valor alcanzado por las exportaciones hacia el final del mismo ya sería muy alto, de modo que la aplicación de una tasa muy elevada para el segundo decenio de las proyecciones conduciría a resultados poco razonables para los años 1985 y 1990. Por lo tanto, en estos tres sectores se adoptó como tasa la correspondiente al promedio de los tres países de ritmo más elevado de los cuatro que componen el grupo considerado como pauta de referencia; esta metodología fue la que se aplicó en el caso de las variantes A y B de esta hipótesis II (cuadro 4.13).

La diferencia entre estas dos variantes de la hipótesis II reside en el supuesto admitido respecto al crecimiento de los bienes primarios y semimanufacturados y los servicios. En la hipótesis II A tales bienes y servicios crecen a la misma tasa que en la proyección de

prognosis mencionada en otra sección, en tanto que en la hipótesis II B se supone que ellos podrían crecer un punto más con respecto a la prognosis. En ambos casos los derivados de petróleo y el comercio intralatinoamericano de bienes manufacturados aumentan al mismo ritmo que en la prognosis.

La razón que llevó a adoptar estas dos variantes que suponen ritmos diferentes para las exportaciones de bienes primarios, semimanufacturados y turismo, es la siguiente: la proyección de la prognosis se elaboró sobre la base del comportamiento aparentemente más probable desde el punto de vista de cada país. Pero, por supuesto, como en toda proyección de esta naturaleza, hay un cierto margen de incertidumbre acerca de los supuestos adoptados; en este caso podría pensarse en la obtención de ritmos más elevados que los de la prognosis, y por tal motivo, se planteó la elaboración de una alternativa más alta que podría resultar si se aplicaran, sobre todo para cada uno de los bienes primarios, algunas medidas adecuadas a nivel internacional. Al efecto se recurrió a los elementos de juicio que surgen del Plan Indicativo Mundial de la Fao para los bienes de origen agropecuario, y para las perspectivas petroleras y minerales como surgen de estudios especializados a nivel mundial y de consultas con expertos en cada materia. Realizando en esta forma una proyección por separado para cada producto, resulta para el total de exportaciones una tasa anual promedio de 4.9 en lugar del 4.0 adoptado como hipótesis básica de la prognosis.

Combinando esta mayor tasa de crecimiento de las exportaciones de productos primarios y semimanufacturados con la hipótesis II de un crecimiento más dinámico de las exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina, resulta entonces la variante II B ya mencionada. En este caso, el poder adquisitivo de las exportaciones totales alcanzaría una tasa anual de 5.4% en el decenio de 1970 y de 6.4% en el periodo 1980-90. En comparación con esto, en la variante II A y durante los mismos periodos las tasas anuales correspondientes serían de 4.4 y 5.8% respectivamente (véase cuadro 4.13).

La proporción de bienes manufacturados en el total de exportaciones hacia 1990 tendería ya, en ambas variantes de la hipótesis II, a acercarse a la que correspondió en años recientes a algunos de los países tomados como base de comparación. En el cuadro 10 se aprecia que, en 1990, la proporción de los bienes manufacturados en las exportaciones totales alcanzaría 33.5% toda vez que se cumpla la hipótesis II A y 29.4% en la II B. Esta última participación resulta menor debido al hecho de que servicios y bienes primarios y semimanufacturados crecen más rápidamente que en la II A, y que

en ambas variantes las exportaciones de manufacturas aumentan según el mismo supuesto. También mejoraría sustancialmente la composición de las exportaciones considerado su origen sectorial, notándose una fuerte disminución de las ventas de derivados de petróleo y de productos alimenticios en el total de manufacturas y, en cambio, un aumento notable en las exportaciones de bienes manufacturados intermedios y de los provenientes de industrias mecánicas (véase cuadro 4.14).

En el caso de que se cumplieren estas hipótesis de exportación de manufacturas que se estuvieron analizando, su efecto sobre el déficit virtual de comercio y al que se hizo referencia en la primera sección de este capítulo, sería el señalado en el cuadro 15, donde se puede apreciar que, para 1985, la proporción del déficit virtual de comercio que se cubriría con la política de exportación de manufacturas sería de sólo 2.7% en la hipótesis I. En cambio, en la hipótesis II A esta proporción alcanzaría un 18% y en la II B, 38.5%. Es decir, que en este último caso dichas exportaciones adicionales permitirían solucionar una parte importante del problema, aunque todavía estarían lejos de dar al mismo una respuesta total. Esto permite concluir que la exportación de manufacturas debería complementarse con otras políticas tales como la sustitución de importaciones con integración y asistencia financiera externa, que se consideran en otras partes de este informe.

c) *Síntesis de los efectos de las políticas analizadas sobre el déficit virtual de comercio*

En el cuadro 4.16 se han resumido los efectos posibles de las tres políticas que se analizan en este trabajo: sustitución de importaciones con integración, exportación de manufacturas y contribución neta

**Cuadro 4.15. AMÉRICA LATINA: PROPORCIONES  
EN QUE SE REDUCIRÍA EL DÉFICIT VIRTUAL DE COMERCIO  
POR EFECTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS  
HACIA FUERA DE LA REGIÓN (porcentajes)**

<i>Hipótesis de exportación de manufacturas</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
Hipótesis I	2.6	2.7	3.1
Hipótesis II A	13.2	17.7	25.7
Hipótesis II B	37.0	38.5	44.3

**Cuadro 4.16. EFECTOS POSIBLES DE POLÍTICAS DESTINADAS  
A SOLUCIONAR EL DÉFICIT VIRTUAL DE COMERCIO  
HACIA 1980 Y 1985**

*(Expresados en porcentajes del déficit virtual de comercio  
correspondiente a la hipótesis de prognosis)*

	1980	1985
Contribución neta del financiamiento externo <sup>a</sup>	9.3	4.7
Efectos posibles de un programa de sustitución de importaciones para toda América Latina suponiendo que haya integración	20.9	43.7
Efecto posible de una política de exportación de manufacturas que permita un aumento del poder de compra de las exportaciones totales mayor que el de prognosis <sup>b</sup>	37.0	38.5

<sup>a</sup> Se supone que las transferencias netas de capital alcancen la meta de 1% del producto bruto de los países industriales a partir de 1975, y que la participación latinoamericana se mantenga en 15%. La amortización de la deuda representaría anualmente 4% del saldo en vigor y el interés promedio sería de 2% anual (sección II, cuadro 4.22).

<sup>b</sup> Corresponde a la hipótesis II B: las exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina crecen a 14.5% entre 1970 y 1985 mientras que los bienes primarios, los productos semimanufacturados y el turismo aumentan a razón de un punto más que en la proyección de prognosis.

del financiamiento externo. Este cuadro es sólo ilustrativo de órdenes de magnitud, pues no solamente se trata en cada uno de los casos de estimaciones gruesas de los efectos de cada política, sino que además no se han considerado aquí los efectos recíprocos que éstas pueden ejercer entre sí. El propósito perseguido consiste en definir el tipo de papel y la importancia que cada una de estas políticas puede adquirir en una estrategia integral para el desarrollo, antes que tratar de predecir los resultados de conjuntos de todos estos efectos.

En la síntesis se presenta el efecto determinado de cada política suponiendo que las demás no se aplicaran intensamente en forma paralela. Pero es evidente que en el caso de la definición y aplicación de una estrategia para un país determinado, precisamente uno de los puntos fundamentales a definir consistiría en la coordinación entre sí de estos elementos de la estrategia.

Por ejemplo, la posibilidad de exportar manufacturas depende no sólo de la eficiencia de los sectores que exporten, sino también del resto de la economía. Los sectores de sustitución de importaciones producirán los bienes metálicos, químicos y de capital que servirán

para producir los exportables. De modo que la regionalización de la sustitución, en cuanto reduzca costos, mejore calidades y renueve tecnologías, contribuirá decisivamente a la exportación. Por otra parte, aun en los propios sectores de integración, en muchos casos la política de sustitución se combinará provechosamente con otra de exportación.

Además, aunque este trabajo se ha limitado deliberadamente a la consideración de políticas de sustitución y exportación de manufacturas, sin encarar, por lo tanto, las destinadas a ampliar el mercado interno, es evidente que existe un grado de complementación profundo entre ellas. Más aún, es indispensable plantear todas estas políticas dentro de un conjunto integrado, como se discute ampliamente en el estudio más detallado al que ya se hizo referencia.<sup>11</sup> La ampliación del mercado interno plantea posiblemente necesidades adicionales sobre la balanza de pagos que tienden a hacerse viables con las políticas de sustitución y de exportación. Estas últimas, por su parte, no sustituyen las medidas destinadas a dar ocupación, incorporar amplias mayorías marginadas al mercado y redistribuir ingresos, pues como se señala en el estudio citado, sus efectos sobre estos problemas serían posiblemente muy insuficientes. Un mercado interno amplio y dinámico constituye, por otra parte, una excelente base de apoyo para actividades exportadoras.

Todo esto se resume en el hecho de que la estrategia más apropiada —que, como ya se señaló, cada país debe juzgar y diseñar *ad hoc*— debe considerar todos estos elementos y algunos otros que no pueden tratarse aquí.

También existe un grado de complementariedad intertemporal entre estas políticas; es decir, algunas de ellas surten efectos más rápidamente, pero tienden a agotar sus posibilidades, otras, en cambio, tardan más tiempo en madurar, pero una vez que lo hacen, tienen efectos perdurables y crecientes. Así, por ejemplo, el financiamiento externo puede hacer una contribución de cierta significación durante una primera etapa, pero, más adelante sus posibilidades de realizar aportes netos se verán muy reducidas. En cambio la exportación de manufacturas tendrá un efecto más tardío, entre otras razones debido a que parte de un nivel de ventas muy reducido y demorarán en producirse las necesarias transformaciones en la producción interna y en la conquista de mercados; pero una vez que tome impulso, sus efectos, como lo muestra la experiencia de muchos países del mundo,

<sup>11</sup> Véase Instituto-CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, INST/S.4/L.2, julio de 1969.

serán permanentes y muy importantes. Después de un periodo de mediano plazo durante el cual se logra cambiar la estructura del comercio y de la producción y adquirir un impulso más dinámico, el mantenimiento de dicho impulso resulta menos difícil porque ya se habrían establecido un nuevo patrón de desarrollo y una nueva forma de inserción de América Latina en el comercio mundial.

Por supuesto que estas consideraciones han sido simplificadas, pues no debe desecharse —como también lo indica la experiencia de muchos países— la posibilidad de conseguir incrementos muy rápidos e importantes en algunos rubros nuevos de exportación de manufacturas.

Hechas estas consideraciones, pueden interpretarse adecuadamente las conclusiones que surgen del cuadro 4.16, donde se aprecia que hacia 1980, las tres políticas analizadas solucionan aproximadamente dos tercios del déficit virtual de comercio; es decir, que aunque resuelven una parte significativa del problema, aparentemente no permiten superarlo del todo. Por este motivo parece pertinente considerar si algunas de estas políticas podrían aplicarse en forma más intensa, de modo tal que rindieran mayores frutos.

Con respecto a la sustitución regional de importaciones con integración, la hipótesis presentada como básica en el cuadro 4.16, y ya analizada, representa metas sectoriales bastante ambiciosas aunque viables; pero como, a pesar de no ser modesta, todavía no queda cubierto el déficit virtual de comercio, se hace necesario pensar en la posibilidad de aspirar a objetivos aun superiores a éstos en materia de sustitución; en este caso, el sector aparentemente más digno de consideración sería el de las industrias mecánicas. Para explorar las implicaciones de metas más elevadas, pueden plantearse ahora dos hipótesis adicionales.

Si el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna en estas industrias mecánicas se redujera a 21.4% en lugar del 25% correspondiente a la hipótesis central, hacia 1980 el efecto de la sustitución regionalizada del conjunto de sectores considerados consistiría en reducir el déficit virtual de comercio en un 40% en lugar del 20.9% de la hipótesis central; y en cuyo caso, el coeficiente de importaciones totales respecto al producto sería de 10.8% en ese mismo año. Con esto, agregado a la exportación y al financiamiento externo, todavía restaría por cubrir alrededor de 15% del déficit virtual de comercio.

El déficit residual puede cubrirse en dos formas: mediante un aporte del financiamiento externo mayor al previsto, o con un esfuerzo todavía superior de sustitución. No se consideran las posibilidades adicionales de la exportación, por cuanto ya se han supuesto



tasas de crecimiento bastante elevadas para la misma. En cuanto a la primera de estas posibilidades adicionales, es decir, la relativa al financiamiento externo, podría suponerse que las transferencias netas de capital siguen alcanzando la meta de 1% del producto bruto de los países industriales hacia 1975, pero que la participación de América Latina en dichas transferencias recupere hacia 1980 y 1985 el nivel de 20% alcanzado con anterioridad. La amortización de la deuda y la tasa de interés serían iguales que en la hipótesis del cuadro 4.16, vale decir 4 y 2% anual respectivamente; esta hipótesis se analiza en el cuadro 4.24 en forma más detallada. En síntesis, su efecto consistiría en cubrir el déficit residual.

Con respecto a la segunda posibilidad, podría pensarse en llegar aún más lejos en la sustitución de la industria mecánica. En este caso, el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna de industrias mecánicas sería de 18.7% hacia 1980, y el de importaciones totales respecto al producto llegaría a 10.2% en ese mismo año, de este modo también quedaría aproximadamente resuelto el déficit virtual de comercio.

Una reducción de esta magnitud en las importaciones de bienes de industrias mecánicas, que implicaría alcanzar en sólo 10 años una proporción de importaciones similar a la de Italia en años recientes, representa un esfuerzo aparentemente gigantesco en materia de producción, de tecnología y del propio proceso de integración. Tampoco debe olvidarse que son éstas las actividades productoras de bienes de capital cuya capacidad de adaptación tecnológica creadora incidirá decisivamente sobre la eficiencia y poder de renovación de toda la actividad económica, y por lo tanto, entre otras cosas, sobre las posibilidades de exportación de manufacturas y desarrollo futuro. Es decir que aunque estas metas pueden considerarse viables —y con un esfuerzo muy intenso, acorde con ellas, podría posiblemente alcanzárselas— deberían considerarse cuidadosamente las implicaciones y requerimientos que deberá satisfacer tanto la estructura productiva, que debería experimentar un cambio notable en el sentido de entrar de lleno a sustituir en gran medida los bienes de capital, como la ciencia, la técnica y la eficiencia de la producción.

En cuanto al año 1985, en el cuadro 4.16 se puede advertir que las tres políticas, consideradas conjuntamente, se acercan más que en 1980 a la solución, sobre todo por llevar al programa regional de sustitución a una mayor madurez. Restaría, sin embargo, en el caso de admitir sólo la hipótesis básica del cuadro 4.16 para cada política, un residuo por cubrir. Este residuo aparentemente no sería imposible de compensar; sólo como prolongación de los esfuerzos empleados

para superar el residuo mayor de 1980, se avizoraría la solución del correspondiente a 1985.

## II. *El déficit de ahorro*

Para lograr un ritmo de desarrollo más intenso que el histórico se requiere un aumento en los recursos disponibles para inversión. Parte de estos recursos adicionales deben estar disponibles en divisas para poder realizar las mayores importaciones que requiere la aceleración del desarrollo; los órdenes de magnitud de estos recursos en divisas ya fueron examinados en la parte anterior. Otra parte de estos mayores recursos no plantea el requisito adicional de su transferibilidad a divisas y puede, por consiguiente, ser satisfecha con un mayor ahorro nacional.

En esta parte se analizará el problema que plantean estas necesidades adicionales de recursos totales de inversión, y se considerarán además algunas hipótesis acerca del papel que pueden desempeñar en su financiamiento el ahorro externo y el nacional.

### A. *El problema de la escasez de ahorro*

En la misma forma que en el capítulo anterior, se supone aquí que se desea obtener, a partir de 1970, un crecimiento sostenido del producto bruto interno que, partiendo de la tasa histórica, alcance hacia 1980 una tasa anual de 8% y se mantenga en ese nivel a partir de entonces.

Se supone igualmente que perdura la relación entre el aumento del producto y la inversión bruta correspondiente al periodo 1950-1968, lo que implica el mantenimiento de la estructura de la inversión, y del grado de utilización de la capacidad productiva que han predominado durante ese periodo, o por lo menos supone que los cambios en estas variables se neutralizarán entre sí.

En estas condiciones, la inversión bruta debería aumentar en forma tal que su relación con el producto se elevara de 18.1% que representó en años recientes, a cerca de 26.5% durante el decenio de 1980 (cuadro 4.17).

Si se admite que el ahorro nacional mantiene las leyes de su comportamiento con respecto al ingreso —lo que a su vez implica suponer una evolución similar a la del pasado en punto a distribución de ingreso y a comportamiento del consumo de los distintos grupos sociales —los requerimientos de recursos para inversión excederían las dis-

Cuadro 4.17. AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA INVERSIÓN BRUTA CON RESPECTO AL PRODUCTO (*porcentajes*)

<i>Periodo histórico</i>	
1951-1953	20.2
1960-1962	18.8
1966-1968	18.1
<i>Proyección</i>	
1980	26.5
1985	26.5
1990	26.5

FUENTE: CEPAL.

ponibilidades según las magnitudes expresadas en el cuadro 4.18.<sup>12</sup> En dicho cuadro se advierte que para una tasa de crecimiento del producto como la postulada, el déficit virtual de ahorro representaría hacia 1980, 1985 y 1990 aproximadamente, el 32% de la inversión de esos años. Estas cifras brindan una idea clara acerca del orden de magnitud del problema que enfrenta América Latina para lograr un ritmo de crecimiento como el indicado.

Se consideran aquí dos tipos de soluciones posibles para cubrir este déficit: el aumento de la proporción de ingreso de los países que se destina al ahorro y la mayor contribución del ahorro externo.

En las páginas que siguen se examinan, sucesivamente, la posible contribución que podrá esperarse del ahorro externo y el esfuerzo adicional que debería requerirse del ahorro interno, para aclarar cómo ambas soluciones podrían combinarse.

#### B. *Función del financiamiento externo de la compensación de los déficit virtuales de ahorro y de comercio*

En esta sección se parte del supuesto que los déficit virtuales de comercio y de ahorro, el poder adquisitivo de las exportaciones y el producto interno bruto tendrán en el futuro los valores que quedaron señalados en la Parte I y en la primera sección del presente.

Como en el resto de este informe, la adopción de estos supuestos no implica realizar una recomendación acerca de los valores de estas

<sup>12</sup> Las funciones de ahorro empleadas con este propósito están basadas en determinaciones contables *ex post*.

Cuadro 4.18. AMÉRICA LATINA: DÉFICIT VIRTUAL DE AHORRO  
EXPRESADO EN PROPORCIÓN A LA INVERSIÓN BRUTA  
TOTAL DE CADA AÑO (*porcentajes*)

<i>Año</i>	<i>Déficit virtual de ahorro respecto a la inversión</i>
1980	31.4
1985	31.7
1990	31.9

FUENTE: CEPAL.

variables en el futuro; se usan estos supuestos razonables al solo efecto de plantear los análisis propuestos.

También se admite que las entradas brutas de capital extranjero se compondrán en un 80% de nuevos préstamos a mediano y a largo plazo, y en un 20% de inversión directa. Esto significa suponer que el monto de inversiones directas acompañará de manera paralela la evolución de la deuda en todas las hipótesis que se analizarán; también supone que no se incorporará nueva deuda a corto plazo.

Con respecto a las remesas de beneficios de la inversión directa, se adoptó como hipótesis que en cada año éstas serán equivalentes al nivel inicial de 1969 más 10% de la inversión directa neta acumulada desde dicho año; esta hipótesis corresponde a la tendencia observada históricamente.

Para analizar la contribución que puede realizar el financiamiento bruto externo para compensar los déficit virtuales de comercio y de ahorro se presentarán varias hipótesis con respecto a las condiciones de amortización e interés de las nuevas entradas de deuda externa a mediano y a largo plazo. Se examinarán primero las implicaciones del supuesto que se mantengan las condiciones en vigor en 1968, que implican para América Latina pagos anuales de servicios de 18.9% del saldo de la deuda pública oficial y garantizada a mediano y a largo plazo desembolsada. Teniendo en cuenta que históricamente alrededor de 10% de la corriente total de financiamiento externo (excluida la inversión directa) está compuesta por donaciones que, por supuesto, no exigen amortizaciones ni interés, esta primera hipótesis se expresa suponiendo para esta entrada total (excluida la in-

versión directa) una tasa de amortización de 11.8% anual y una tasa de interés de 5.2% anual (17.0% de servicios totales).

También se consideraron dos hipótesis adicionales con respecto a las condiciones de la nueva deuda externa. La primera, llamada alternativa A, supone una tasa anual de amortización de 4% y 6% de interés sobre el saldo de los nuevos préstamos que se obtengan durante el periodo de proyección. Estas condiciones se consideraron en un informe reciente, todavía inédito, y en el cual se sostiene que las mismas deben considerarse como el tope máximo compatible con las necesidades de financiamiento del desarrollo. Se basa esta afirmación, en primer lugar, en el hecho de que las inversiones que se financian con ahorro externo generalmente tienen una vida útil promedio superior a 25 años, lo que sugiere un plazo promedio de amortización de esa duración, vale decir, una amortización anual no superior a 4%. En segundo lugar, se señala que no puede esperarse que los beneficios financieros de estas inversiones excedan al 10% anual. Si se acepta que el nivel de interés que debe pagarse es de 6% por año, queda un margen para las amortizaciones de sólo 4% anual.

La segunda de las hipótesis adicionales, llamada alternativa B, supone el mismo porcentaje de amortización que la anterior, pero con una tasa de interés de 2%; esta hipótesis se discutirá más adelante.

Suponiendo que se tratara de compensar la totalidad de los déficit virtuales de ahorro o de comercio con fondos extranjeros, y que éstas tuvieran la estructura y condiciones señaladas en párrafos anteriores, resultaría que los pagos por concepto de remesas de beneficios y servicios sobre deuda llegarían a representar proporciones sumamente elevadas del poder de compra de las exportaciones. Como se puede apreciar en el cuadro 4.19, sea cual fuere la alternativa admitida con respecto a las condiciones de amortización e interés de la deuda, los servicios totales del capital extranjero excederían claramente la capacidad de pagos.

En las proyecciones que fundamentan el cuadro 4.19, los servicios correspondientes a la deuda ya acumulada en la actualidad tienen un peso muy importante; se supone que esta deuda mantiene hasta su vencimiento las condiciones de amortización e interés que rigen en promedio en la actualidad. Cabe observar que la deuda nueva aquí considerada consiste exclusivamente en préstamos a mediano y a largo plazo; en cambio, los servicios sobre la deuda inicial incluyen una gran parte de amortizaciones sobre deuda a corto plazo. Por lo tanto, aun en los casos sintetizados en dicho cuadro, la deuda a corto plazo en vigor inicialmente se va consolidando, pues a medida que vence es reemplazada por nueva deuda compuesta ahora exclusiva-

**Cuadro 4.19. AMÉRICA LATINA: SERVICIOS TOTALES  
DEL CAPITAL EXTRANJERO EN EL CASO DE NO  
REFINANCIAR LA DEUDA INICIAL**

<i>Condiciones de la deuda nueva</i>	<i>Servicios totales<sup>a</sup> como porcentaje del poder adquisitivo de las exportaciones</i>		
	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
a) <i>Compensación total del déficit virtual de ahorro</i>			
Promedio de años recientes	74.8	128.0	184.1
Hipótesis A	52.8	88.0	126.1
Hipótesis B	39.1	61.7	86.3
b) <i>Compensación total del déficit virtual de comercio</i>			
Promedio de años recientes	60.1	104.9	175.4
Hipótesis A	43.8	74.0	122.5
Hipótesis B	30.7	46.1	70.7

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Los servicios totales comprenden amortizaciones, intereses y remesas de beneficios. A los servicios vigentes de la deuda actual se suman los de la deuda nueva contraída en las condiciones propuestas.

mente por préstamos a mediano y a largo plazo; vale decir, que este monto adeudado va adoptando paulatinamente las condiciones de plazo e interés admitidos para la deuda nueva.

Llegados a este punto vale la pena preguntarse si la consolidación inmediata de la deuda a corto plazo podría alterar la conclusión negativa que surge de este cuadro, con respecto a la factibilidad de compensar completamente con financiamiento externo los déficit virtuales; para contestar esta interrogante se elaboró también una hipótesis según la cual toda la deuda inicial se refinancia inmediatamente con préstamos nuevos a mediano y a largo plazo, cuyas condiciones son las que se suponen en las distintas alternativas antes señaladas. Como era de esperar, tal consolidación inmediata mejora la situación sólo en los primeros 6 años; como muestra el cuadro 4.20, desde fines del decenio de 1970, los servicios totales sobre el capital extranjero seguirían absorbiendo una proporción demasiado alta, y no viable, del poder de compra de las exportaciones para el caso de que el financiamiento externo compensara la totalidad de los déficit virtuales.

Debe reconocerse entonces que el capital externo no puede com-

pensar completamente los déficit virtuales de ahorro o de comercio sino que sólo puede realizar una contribución parcial, dado que no existiría la capacidad de pago necesaria para hacer frente a los servicios que corresponderían a una entrada de la magnitud como la señalada.

Además del problema de la capacidad de pagos, cabe destacar otra razón más que impediría el ingreso de capital externo en las cantidades que serían necesarias de acuerdo con los casos arriba mencionados: las disponibilidades de capital externo que podría utilizar América Latina serían muy inferiores a los montos necesarios para compensar completamente los déficit virtuales.

En la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas se ha recomendado una transferencia neta de capital de 1% del producto bruto de los países industriales. Parece razonable suponer que la entrada de capital alcance gradualmente esta meta en 1975 y se mantenga después. Se supone que los países que realizan las transferencias de capital continúan aumentando su producto como durante el periodo 1957-1967, o sea a razón de 4.5% medio anual. Con respecto a la participación de América Latina en aquellas transferencias, puede pensarse en varias hipótesis. Aquí se

**Cuadro 4.20. AMÉRICA LATINA: SERVICIOS TOTALES DEL CAPITAL EXTRANJERO SI SE APLICA A LA DEUDA INICIAL; CONDICIONES IGUALES A LA DEUDA NUEVA**

<i>Condiciones de la deuda</i>	<i>Servicios totales<sup>a</sup> como porcentaje del poder adquisitivo de las exportaciones</i>		
	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
a) <i>Compensación total del déficit virtual de ahorro</i>			
Promedio de años recientes	74.5	127.7	184.3
Hipótesis A	51.8	87.4	126.2
Hipótesis B	37.2	60.6	86.0
b) <i>Compensación total del déficit virtual de comercio</i>			
Promedio de años recientes	60.4	105.3	176.4
Hipótesis A	43.4	74.1	123.3
Hipótesis B	28.1	44.2	69.4

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Los servicios totales comprenden amortizaciones, intereses y remesas de beneficios.

han elaborado las proyecciones basándose sobre dos hipótesis distintas con respecto a dicha participación. En la hipótesis I, se supone que sigue transfiriéndose a América Latina una proporción de 15% del total disponible, manteniéndose de este modo la participación promedio de los años 1964-1967. Habida cuenta de que a principios de los años 60 esta proporción fue mayor, y que superó ampliamente al 20% durante los años 1956-1959,<sup>13</sup> para la hipótesis II se ha supuesto que la participación de América Latina aumentará gradualmente hasta alcanzar el 20% en 1980 y 1985. Para evitar que resurjan problemas con respecto a la capacidad de pagos externos como consecuencia de servicios elevados, en esta hipótesis II se supone también una baja gradual en la participación a partir de 1985 hasta 18% en 1990.<sup>14</sup>

Ya se señaló que la capacidad de pagos externos impone un límite a los servicios del capital extranjero y, en consecuencia, a la entrada del mismo. Si la proporción de servicios financieros con respecto al poder de compra de las exportaciones llegara a los elevados porcentajes que muestran los cuadros 4.19 y 4.20, sobrepasarían claramente el máximo admisible. Es más difícil, sin embargo, determinar la proporción exacta del poder de compra de las exportaciones que debe considerarse como límite. En parte, se trata de una cuestión de criterio y depende de la voluntad de cada país y las circunstancias en que se encuentra. Pero en líneas generales pueden encontrarse algunas indicaciones del nivel de este límite cuando se observa la experiencia histórica. En los decenios de los años de 1960, los servicios totales del capital extranjero llegaron a representar una proporción de 33 hasta 35% del poder de compra de las exportaciones de los países latinoamericanos. Si bien este decenio no constituyó una época de crisis general de endeudamiento, se le reconoce generalmente como un periodo durante el cual se presentaron dificultades crecientes con

<sup>13</sup> Debe recordarse que la mengua de la participación latinoamericana está vinculada con el hecho de que el considerable peso de la deuda a corto plazo impulsó a varios gobiernos a acudir en menor proporción a los recursos financieros internacionales hasta mejorar su situación de balance de pagos.

<sup>14</sup> Así, además, el proceso de endeudamiento tiende a tener una evolución que parece lógica: a medida que los países van logrando la suficiencia de los recursos propios de inversión y resolviendo su estrangulamiento externo, la entrada neta de capital comenzaría a disminuir. En el curso de semejante evolución la cuantía de los intereses y beneficios llega a igualar el monto del nuevo capital neto que se incorpora y a superarlo después; había entonces una salida neta de recursos financieros al exterior. Los países pueden llegar a tener un desahorro neto externo, reduciéndose gradualmente de esta manera su deuda exterior y las inversiones extranjeras.



respecto a la capacidad de enfrentar los compromisos derivados de los servicios del capital extranjero. De modo que puede pensarse que el punto a partir del cual surgirían problemas serios en este sentido puede estar comprendido entre el 35 y el 40% de las exportaciones.

Cabe observar que, en este caso, la franja de 35 a 40% incluiría los servicios correspondientes a la deuda a corto plazo; si se estiman dichos servicios en un mínimo de 5% del poder de compra de las exportaciones, quedaría una proporción máxima de 30 a 35% por concepto de los servicios de la inversión directa y de la deuda a mediano y a largo plazo. La entrada de capital extranjero que se analiza en este capítulo consiste solamente en capital a mediano y a largo plazo, puesto que difícilmente pueden financiarse con préstamos a corto plazo los déficit sistemáticos de ahorro o de comercio. Por lo tanto, el límite que aquí debe tenerse en cuenta al juzgar los resultados de las proyecciones es el del 30 al 35% correspondiente a la proporción de servicios sobre capital a mediano y a largo plazo con respecto al poder de compra de las exportaciones, dejando así un margen adicional del 5% para los servicios correspondientes al capital extranjero para compensar déficit adicionales de tipo cíclico.

Basándose en la hipótesis I con respecto a las entradas de capital, se hizo una proyección admitiendo el supuesto de que la deuda a mediano y a largo plazo tenga una tasa de interés de 6% y una amortización de 4% sobre el saldo en vigor de la misma, es decir, el supuesto A con respecto a las condiciones de la nueva deuda. En esta proyección se supone que la deuda inicial mantiene las condiciones establecidas hasta su vencimiento. Los resultados obtenidos se resumen en el cuadro 4.21.

Con respecto a la entrada neta de capital, esta alternativa brindaría una solución satisfactoria; el financiamiento externo compensaría una parte significativa del déficit virtual de ahorro durante todo el periodo de proyección. Al comienzo casi la mitad de este déficit estaría cubierta por ahorro externo, proporción que no debe estimarse demasiado alta porque se trata de un déficit todavía relativamente pequeño, puesto que la tasa de crecimiento del producto asciende sólo gradualmente y, en especial, porque se logra esta cobertura amplia con un monto de financiamiento inferior al histórico. En el caso de que una parte importante del déficit virtual de ahorro se compensara con capital extranjero durante los primeros años, el saldo no compensado exigiría un gran esfuerzo interno, pero de todos modos factible, según puede apreciarse en la sección siguiente de esta parte. Después del primer quinquenio de los años 1970, la cobertura externa del déficit virtual de ahorro disminuye, lo que hace necesaria una

**Cuadro 4.21. AMÉRICA LATINA: FUNCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA EL CASO DE LIMITARSE LAS ENTRADAS DE CAPITAL SEGÚN HIPÓTESIS I<sup>a</sup> Y DE APLICARSE LAS CONDICIONES DE LAS HIPÓTESIS A<sup>b</sup>**

	Años			
	1975	1980	1985	1990
Entrada bruta de capital externo en el año (millones de dólares de 1960)	4 626	5 782	7 320	9 237
Proporción de los servicios totales del capital <sup>c</sup> con respecto al poder de compra de las exportaciones (porcentajes)	27.7	31.1	34.3	36.7
Entrada neta de capital externo (millones de dólares de 1960) (porcentaje del déficit virtual de ahorro)	3 327 43.4	4 122 22.5	5 118 19.4	6 414 16.8
Entrada neta de recursos financieros (millones de dólares de 1960) (porcentaje del déficit virtual de comercio)	-60 -2.7	-621 -8.5	-1 282 -8.3	-2 010 -7.1

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Se supone que los países industriales alcancen la meta de 1% del producto en 1975 y se mantenga la participación de América Latina en 15% del total.

<sup>b</sup> Se supone que las amortizaciones representan anualmente el 4% del saldo de la deuda en vigor al término del año precedente, y que la tasa de interés es de 6% de este saldo.

<sup>c</sup> Los servicios totales comprenden remesas de beneficios e intereses y amortizaciones de la deuda a mediano y a largo plazo.

mayor contribución del esfuerzo interno; como se mostrará más adelante en este mismo capítulo, tal contribución más significativa del ahorro interno también parece factible.

Con respecto al déficit virtual de comercio, la situación sería mucho menos satisfactoria en esta alternativa, tal como puede apreciarse en el mismo cuadro 4.21. El financiamiento externo, cuya entrada quedaría limitada de acuerdo con la estimación de las disponibilidades según la hipótesis I, no haría ninguna contribución positiva para compensar este déficit. Más aún la suma de las amortizaciones de la deuda y el interés sobre la misma, más las remesas de beneficios y las transferencias, excederían al monto del financiamiento bruto

durante todo el periodo de proyección, de modo que se agregaría un déficit financiero de magnitud considerable al déficit virtual de comercio que ya crece rápidamente. Esta situación se debe al monto del endeudamiento externo y sus condiciones. Durante el decenio de 1960 también ocurrió que, debido a la gran deuda acumulada y a las condiciones de la misma, los servicios y transferencias excedieron al financiamiento bruto; vale decir, que también se produjeron déficit financieros de esta clase a entradas netas negativas de recursos financieros. Sin embargo, el déficit financiero no fue de la magnitud que cabe prever según la proyección de la presente alternativa. Puede estimarse que los dos déficit que aparecerían según esta proyección difícilmente podrían solucionarse por medidas en otros campos de política; es decir, que los problemas señalados con respecto al balance de pagos exigirían algún cambio en las condiciones del financiamiento externo más favorable todavía que lo que la alternativa A aquí analizada ya representa con respecto a la situación actual. Con las condiciones de 6% de interés y 4% de amortización se mantendría un problema serio provocado por el financiamiento externo y no se conseguiría una solución adecuada con respecto al balance de pagos.

Sería preciso entonces considerar un mejoramiento adicional en las condiciones de ingreso de la deuda que disminuya el déficit financiero en una amplia medida. Si bien podrían buscarse soluciones a este problema en otros campos —que se discuten en el apartado B de la sección I—, por el lado del financiamiento externo la contribución lógica para una solución del problema señalado consistiría, evidentemente, en reducir el interés sobre la deuda a mediano y a largo plazo que se admitió en la alternativa que acaba de discutirse. Por supuesto, una menor tasa de amortización también contribuiría a la eliminación del déficit financiero; pero de esta manera se aumentaría también la proporción del déficit virtual de ahorro que se cubre con ahorro externo. Puesto que la cobertura de este déficit ya se juzgó razonable y suficiente en la alternativa anterior, parece más acertado buscar otra alternativa que contribuya a la solución del problema señalado con respecto al déficit virtual de comercio y al déficit financiero, sin que esta alternativa aumente más allá de lo necesario la cobertura del déficit virtual de ahorro. En virtud de estas consideraciones, en la nueva alternativa pueden mantenerse las amortizaciones en 4%, pero la tasa de interés debe ser más reducida que en el caso anterior.

La tasa de 6% de interés no constituye ningún mejoramiento con respecto a la situación en años recientes, durante los cuales, incluso, se han observado en América Latina tasas promedio de interés me-

nores que la del 6%. En la presente alternativa, llamada hipótesis B, con respecto a las condiciones de la deuda, se supondrá una disminución de esta tasa de interés al 2% anual; por lo demás esta reducción fue recomendada recientemente en el Informe de la Comisión Pearson<sup>15</sup> con respecto a los préstamos oficiales para el desarrollo. Si se adopta esta tasa de interés del 12%, el panorama cambiaría bastante con respecto a la alternativa anterior, según puede apreciarse en el cuadro 4.22. Puede notarse en este cuadro que la situación con respecto al déficit virtual de ahorro sería parecida a la correspondiente a la alternativa anterior; el cambio importante se produciría con respecto al déficit virtual de comercio y al déficit financiero que a éste se agregaría.

En la hipótesis B, el financiamiento externo conduciría a una importante entrada neta de recursos financieros durante todo el periodo. En 1957, se compensaría por esta vía más de una cuarta parte del déficit virtual de comercio, lo que es especialmente importante porque las demás soluciones se demorarían en contribuir a la compensación de este déficit. Más adelante, cuando puedan lograrse un aumento de las exportaciones y una mayor sustitución, el aporte del financiamiento disminuiría relativamente, pero seguiría siendo positiva.

En comparación con el caso sintetizado en el cuadro 4.21, el cambio en las condiciones de la hipótesis A a la presente hipótesis B, determinaría otra diferencia significativa; contrariamente al caso anterior, la proporción de los servicios totales con respecto al poder de compra de las exportaciones quedaría dentro de los límites que ya se señalaron.

Pasando ahora a la segunda alternativa con respecto a las entradas de capital, la hipótesis II, puede observarse en los cuadros 4.23 y 4.24 que en este caso sigue existiendo una diferencia importante entre las condiciones A y B. En el cuadro 4.23 se sintetizan los resultados de la proyección con una mayor entrada de capital en las condiciones de la hipótesis A, en estas condiciones, durante el decenio de 1970 esa mayor entrada de capital mejoraría la contribución del capital externo a la compensación del déficit virtual de comercio, pero volvería a ser negativa la entrada neta de recursos financieros en el segundo decenio de la proyección. Y adviértase que el mejoramiento inicial traería consigo porcentajes demasiado elevados con respecto a la proporción de servicios sobre el poder de compra de las exportaciones, que llegarían hasta casi 45%. En cambio, puede observarse

<sup>15</sup> *Partners in Development. Report of the Commission on International Development.* Washington, D. C., 1969, p. 164.

en el cuadro 4.24, con las condiciones de la hipótesis B, que el aumento de las entradas provocaría un mejoramiento sustancial durante todo el periodo hasta 1990, sin que la proporción de los servicios con respecto al poder de compra de las exportaciones subiera más allá de los límites antes señalados.

En resumen, las alternativas con una tasa de interés del 6% sobre la deuda, resumidas en los cuadros 4.21 y 4.23, si bien proveerían una contribución adecuada para compensar la brecha de ahorro por la considerable entrada neta de capital, agregarían un déficit financiero al déficit virtual de comercio y conducirían a servicios demasiado altos con respecto al poder adquisitivo de las exportaciones. En cambio, en

**Cuadro 4.22. AMÉRICA LATINA: FUNCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA EL CASO DE LIMITARSE LAS ENTRADAS DE CAPITAL SEGÚN HIPÓTESIS I<sup>a</sup> Y DE APLICARSE LAS CONDICIONES DE LA HIPÓTESIS B<sup>b</sup>**

	Años			
	1975	1980	1985	1990
Entrada bruta de capital externo en el año (millones de dólares de 1960)	4 626	5 782	7 320	9 237
Proporción de los servicios totales del capital <sup>c</sup> con respecto al poder de compra de las exportaciones (porcentajes)	23.7	24.7	26.2	27.4
Entrada neta de capital externo (millones de dólares de 1960)	3 327	4 122	5 118	6 414
(porcentaje del déficit virtual de ahorro)	44.1	22.8	19.7	17.0
Entrada neta de recursos financieros (millones de dólares de 1960)	612	677	722	813
(porcentaje del déficit virtual de comercio)	27.9	9.3	4.7	2.9

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Se supone que los países industriales alcancen la meta de 1% del producto en 1975, y se mantenga la participación de América Latina en 15% del total.

<sup>b</sup> Se supone que las amortizaciones representan anualmente el 4% del saldo de la deuda en vigor al término del año precedente, y que la tasa de interés es de 2% de este saldo.

<sup>c</sup> Los servicios totales comprenden remesas de beneficios e intereses y amortizaciones de la deuda a mediano y a largo plazo.

**Cuadro 4.23. AMÉRICA LATINA: FUNCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA EL CASO DE LIMITARSE LAS ENTRADAS DE CAPITAL SEGÚN HIPÓTESIS II<sup>a</sup> Y DE APLICARSE LAS CONDICIONES DE LA HIPÓTESIS A<sup>b</sup>**

	Años			
	1975	1980	1985	1990
Entrada bruta de capital externo en el año (millones de dólares de 1960)	5 458	7 372	9 475	10 860
Proporción de los servicios totales del capital <sup>c</sup> con respecto al poder de compra de las exportaciones (porcentajes)	29.0	34.7	40.4	44.2
Entrada neta de capital externo (millones de dólares de 1960)	4 091	5 482	6 807	7 350
(porcentaje del déficit virtual de ahorro)	53.1	29.7	25.6	19.1
Entrada neta de recursos financieros (millones de dólares de 1960)	556	234	-642	-2 662
(porcentaje del déficit virtual de comercio)	25.3	3.2	-4.2	-9.4

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Se supone que los países industriales alcancen la meta de 1% del producto en 1975, y que se aumenta la participación de América Latina hasta 20% del total en 1980 y 1985.

<sup>b</sup> Se supone que las amortizaciones representan anualmente el 4% del saldo de la deuda en vigor al término del año precedente, y que la tasa de interés es de 2% de este saldo.

<sup>c</sup> Los servicios totales comprenden remesas de beneficios e intereses y amortizaciones de la deuda a mediano y a largo plazo.

los cuadros 4.22 y 4.24, donde se aplica la hipótesis B con respecto a las condiciones de la deuda (2% de interés y 4% de amortización anuales), no surge ninguno de esos problemas: la contribución para compensar ambos déficit parece adecuada, sin que se perciban problemas graves con respecto a la capacidad de hacer frente a los servicios del capital extranjero.

En el capítulo anterior se mencionaron medidas en otros campos distintos del financiamiento externo que podrían contribuir a la compensación de los déficit virtuales de ahorro y de comercio, así como del déficit financiero que se agregaría a este último. Si se aplicara, por ejemplo, la política de sustitución regional de importaciones con integración tratada en la sección correspondiente del capítulo ante-

rior, se reduciría el déficit virtual de comercio en forma directa y significativa. Otra contribución importante podría obtenerse a través de un aumento de las exportaciones de manufacturas, lo que también fue objeto de análisis en el mismo capítulo. Con respecto a esta última política, en la hipótesis que se basa sobre la utilización más intensa de la capacidad productiva ya existente en industrias que pueden exportar de manera competitiva, el resultado puede ser relativamente rápido, de modo que de esta forma se podrá aliviar —aunque en forma parcial— el serio problema que existiría en los primeros años con respecto al déficit virtual de comercio. Otras posibilidades de rendimiento más lento, basadas por ejemplo en la expansión de exportaciones de bienes tradicionales y en la canalización de una ma-

Cuadro 4.24. AMÉRICA LATINA: FUNCIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA EL CASO DE LIMITARSE LAS ENTRADAS DE CAPITAL SEGÚN HIPÓTESIS II<sup>a</sup> Y DE APLICARSE LAS CONDICIONES DE LA HIPÓTESIS B<sup>b</sup>

	Años			
	1975	1980	1985	1990
Entrada bruta de capital externo en el año (millones de dólares de 1960)	5 458	7 372	9 475	10 860
Proporción de los servicios totales del capital <sup>c</sup> con respecto al poder de compra de las exportaciones (porcentajes)	24.6	27.2	30.4	32.7
Entrada neta de capital externo (millones de dólares de 1960)	4 091	5 482	6 807	7 350
(porcentaje del déficit virtual de ahorro)	54.1	30.2	26.0	19.4
Entrada neta de recursos financieros (millones de dólares de 1960)	1 297	1 761	1 829	848
(porcentaje del déficit virtual de comercio)	59.1	24.2	11.8	3.0

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>a</sup> Se supone que los países industriales alcancen la meta de 1% del producto en 1975, y que se aumenta la participación de América Latina hasta 20% del total en 1980 y 1985.

<sup>b</sup> Se supone que las amortizaciones representan anualmente el 4% del saldo de la deuda en vigor al término del año precedente, y que la tasa de interés es de 2% de este saldo.

<sup>c</sup> Los servicios totales comprenden remesas de beneficios e intereses y amortizaciones de la deuda a mediano y a largo plazo.

yor parte de la inversión hacia industrias de nuevos bienes manufacturados de exportación, podrían adquirir mayor impulso precisamente al final del decenio de 1980, cuando las posibilidades de contribución del financiamiento externo tendieran a agotarse.

Cabe observar que los análisis relativos a la contribución del financiamiento externo que aquí se hacen no incorporan los resultados de los esfuerzos adicionales que podrían realizarse en otros campos de política como los mencionados. Si se concretaran estas posibilidades, los análisis relativos al financiamiento externo deberían modificarse consecuentemente; por supuesto que las contribuciones parciales que brindarían las posibilidades mencionadas y la contribución que aquí se señala con respecto al financiamiento externo no pueden sumarse en forma directa y simple.

Cuando se aumenta la exportación, por ejemplo, no sólo se disminuye directamente el déficit virtual de comercio, sino que también se aumenta la capacidad de pagos. Este aspecto permitiría una entrada de financiamiento externo mayor sin que la proporción de los servicios totales del mismo, con respecto al poder de compra de las exportaciones, sobrepasara los límites fijados con respecto a esta proporción. La interacción existente entre los varios campos de política y entre las distintas variables conduce, por consiguiente, a un mejoramiento directo e indirecto del problema del déficit virtual de comercio toda vez que se produzca el señalado aumento de las exportaciones.

### *C. Esfuerzo interno necesario para el financiamiento del déficit de ahorro*<sup>16</sup>

Para discutir las alternativas respecto al financiamiento del déficit de ahorro a las que se hizo referencia en páginas anteriores, debe comenzarse por presentar la situación correspondiente a años recientes en lo relativo a distribución de ingreso; para ello se clasificarán las personas en cuatro niveles o categorías según el ingreso promedio de que gozan. También se considerará el destino que cada uno de estos grupos de personas da a su ingreso (consumo, tributación y ahorro) y la contribución al ahorro nacional total que cada una de ellas efectúa, todo esto como punto de referencia para evaluar en su exacta magnitud el esfuerzo requerido.

<sup>16</sup> Todas las cifras de esta sección tienen carácter conjetural; reflejan una situación solamente cercana a la de América Latina y se presentan aquí con propósito puramente ilustrativo.



Cuadro 4.25. DISTRIBUCIÓN CONJETURAL DEL INGRESO PREVALECIENTE EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1960 <sup>a</sup>

<i>Categoría</i>	<i>Proporción de la población que compone la categoría (porcentajes)</i>	<i>Proporción del ingreso personal percibido por la categoría (porcentajes)</i>	<i>Promedio del ingreso personal anual por habitante</i>		<i>Ingreso mensual por familia (dólares)</i>		
			<i>Relación porcentual con el promedio general</i>	<i>(Dólares)</i>	<i>Promedio</i>	<i>Límites</i>	
						<i>desde</i>	<i>hasta</i>
I	40	9	20	75	35	0	65
II	20	10	50	180	82	65	100
III	35	50	140	495	228	100	475
IV	5	31	625	2 190	1 000	475	y más

FUENTE: Instituto-CELADE, sobre la base de informaciones de la CEPAL.

<sup>a</sup> Para poder expresar las cifras de este cuadro en dólares, se convirtieron los valores en moneda nacional empleando tipos de cambio de paridad para hacer más representativas las magnitudes. (Véase S. Braithwaite, *Comparison of Latin American Real Incomes*, Tenth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Maynooth, Ireland, agosto 20-26, 1967). Por este motivo los valores absolutos no coincidirán exactamente con los de algunas de las secciones anteriores, expresados en dólares según los tipos de cambio oficiales. Esta diferencia en los tipos de cambio empleados no afecta las conclusiones básicas; y por el contrario, se emplea para hacer más claro y significativo el análisis.

En el cuadro 4.25 se ha dividido la población de América Latina en cuatro grupos o categorías. La primera, abarca el 40% de la población cuyo nivel de ingreso es el más reducido; este vasto sector recibe un ingreso promedio de sólo 35 dólares mensuales por familia, con un límite máximo de alrededor de 65 dólares. La categoría II, la siguiente en el nivel de ingreso, comprende el 20% de la población; en este grupo quedan incluidos, presumiblemente, empleados y obreros de los sectores urbanos y trabajadores agrícolas con un grado de calificación no muy elevado, quienes, sin embargo, tendrían una ocupación relativamente estable y una corriente regular de ingreso; por familia de esta categoría el ingreso promedio asciende a alrededor de 80 dólares mensuales con un máximo de alrededor de 100. La categoría III está constituida por el 35% de la población, cuyo ingreso promedio es de cerca de 230 dólares mensuales por familia, con un límite mínimo de alrededor de 100 y un máximo algo menor de 500 dólares. Finalmente, la categoría IV comprende el 5% de la población de ingreso más elevado, con un monto mensual por familia de unos 1 000 dólares en promedio.

Presumiblemente, sólo las categorías III y IV y el gobierno tienen capacidad de ahorro, tal como puede apreciarse en el cuadro 4.26. El 60% restante de la población, por su bajo nivel de ingreso, no tendría posibilidades de ahorro.

**Cuadro 4.26. AMÉRICA LATINA: DESTINO CONJETURAL  
DEL INGRESO DE LAS PERSONAS Y DEL GOBIERNO  
HACIA FINES DEL DECENIO DE 1960**  
(Porcentajes)

<i>Destino del ingreso personal</i>	<i>Personas por categorías de ingreso</i>				
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>Gobierno</i>
Consumo <sup>a</sup>	90	80	77	57	84
Tributación	10	20	20	25	—
Ahorro	—	—	3	18	16
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: Instituto-CELADE, sobre la base de estadísticas nacionales.

<sup>a</sup> Para mostrar separadamente el pago total de impuestos que efectúa cada categoría (tanto directos como indirectos), el consumo se evalúa a costo de factores (deduciendo los impuestos indirectos) y no, como es usual, a precios de mercado.

Si se deja de lado la parte del ahorro que se supone necesario para compensar la depreciación real de la capacidad productiva instalada, y se estima la contribución de cada uno de los sectores nacionales (privado y público) y del ahorro externo al financiamiento de la inversión bruta, se aprecia que la categoría VI y el gobierno realizan las contribuciones mayores (cuadro 4.27). Por su parte, la categoría III realiza una contribución bastante significativa a pesar de que su propensión media a ahorrar es reducida, debido a la cantidad relativamente alta de personas que la componen. La contribución del ahorro externo, significativa en relación con la inversión bruta, adquiere mayor importancia si se toma en consideración que aquél constituye recursos en divisas que afectan además al estrangulamiento externo.

A partir de esta situación inicial, se pueden explorar algunas alternativas acerca de la contribución de cada una de las categorías, para satisfacer el mayor ahorro nacional que, conjuntamente con el mejor comportamiento del ahorro externo, permita lograr el nivel de desarrollo postulado. En todo el análisis que sigue se supone que el ahorro externo hace una contribución para compensar el déficit virtual de ahorro, de acuerdo con lo especificado en una de las hipótesis expuestas en la sección anterior de este capítulo, según la cual: *a)* la participación de América Latina en las transferencias netas de capital provenientes de los países industriales se mantiene en el 15%; además, se supone que las transferencias totales hacia los países en desarrollo alcanzarán en 1975 la meta del 1% del producto de aquellos países; *b)* las condiciones de plazo e interés de la deuda que representan estos servicios anualmente constituyen el 10% del saldo de la deuda en vigor al principio del mismo; es decir, que la tasa de interés sobre la deuda sería de 6% y la amortización de 4% anuales. Se ha adoptado este supuesto sobre la contribución del ahorro externo para el financiamiento del déficit virtual de ahorro, con el propósito de colocar la contribución adicional que debería hacer el ahorro nacional en condiciones menos cómodas que las correspondientes a la hipótesis más favorable entre las analizadas anteriormente con respecto al financiamiento externo. En esta forma, si se obtuviera un tipo de interés sobre la deuda externa de 2% anual en lugar de 6%, el esfuerzo que deberían hacer los sectores internos sería menor que el descrito en las páginas que siguen. La diferencia entre ambas tasas de interés, sin embargo, no ejerce un efecto muy importante sobre el problema que aquí se discute.

En estas condiciones, el ahorro externo realizaría una contribución que cubriría una parte del déficit virtual de ahorro, según antes se pudo apreciar. El resto del ahorro necesario debería provenir del es-

fuerzo interno, en cuyo caso, las proporciones que representa este ahorro nacional en relación con el producto interno bruto deberían, por supuesto, incrementarse sustancialmente. Para la tasa de crecimiento postulada, la proporción que debería representar el ahorro nacional con respecto al producto interno bruto hacia 1980 sería de 24.9%. Vale la pena tener en cuenta que el porcentaje correspondiente al periodo 1966/68 fue de 16.7%, y que la experiencia de los últimos dos decenios muestra que esta proporción es sumamente estable, pues se mantiene constantemente en niveles no superiores a 17%. Esta estabilidad no es otra cosa que el reflejo de las dificultades que existen para lograr que la colectividad esté dispuesta a sacrificar el incremento del consumo actual para lograr un mayor bienestar en el futuro, frente a un aumento dado del producto. Y en particular, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de este ahorro lo realizan sectores de elevados ingresos, quienes aumentan su consumo paralelamente al incremento de su ingreso.

Es decir que la obtención de proporciones de ahorro nacional con respecto al producto, similares a las que en el párrafo anterior se consideraron necesarias para alcanzar los ritmos más intensos de crecimiento, exige un cambio muy importante en el comportamiento de los grupos de ingreso medio y alto con respecto al consumo; también

**Cuadro 4.27. AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIÓN CONJETURAL DE LAS PERSONAS QUE COMPONEN CADA UNA DE LAS CATEGORÍAS DE INGRESO, Y DEL GOBIERNO, A LA FORMACIÓN DE AHORRO NACIONAL, EN AÑOS RECIENTES (porcentajes)**

	<i>Como proporción del producto interno bruto</i>	<i>Como proporción de la inversión bruta total</i>
<i>Ahorro privado neto</i>	6.8	38.2
Categoría I	—	—
Categoría II	—	—
Categoría III	1.4	7.9
Categoría IV	5.4	30.3
<i>Ahorro del gobierno</i>	3.0	16.9
<i>Depreciación</i>	6.5	36.5
<i>Ahorro externo</i>	1.5	8.4
<i>Total (igual a la inversión interna bruta, es decir, al ahorro bruto total nacional y externo)</i>	17.8	100.0

FUENTE: Instituto-CELADE.

se concluye que este cambio no tiene precedentes en lo ocurrido durante los últimos decenios en estos países. A continuación se plantean algunas hipótesis destinadas a examinar posibles soluciones.

El esfuerzo adicional de ahorro que realiza cada categoría para financiar el déficit virtual se medirá aquí analizando la evolución del consumo que efectuarían, en cada hipótesis, las distintas categorías, a diferencia de lo que se hubiera logrado si se hubiese mantenido constante su participación en el ahorro nacional total. Tampoco se tratará de analizar aquí si el mayor ahorro e inversión serán realizados por el sector privado en forma directa, o si estos recursos serán parcialmente transferidos al sector público, que en este caso vería aumentada su participación en el ingreso y en el ahorro.

Puede comenzarse por centrar la discusión en torno a una hipótesis según la cual todo el esfuerzo de ahorro adicional sería realizado por la categoría IV, que es la que tiene el mayor nivel de ingreso. Esta hipótesis será designada como "hipótesis A".

El logro de una tasa de crecimiento del producto que, partiendo en 1970 de la histórica, llegue a 8.0% anual hacia 1980 y se mantenga en dicho nivel a partir de entonces, significa durante el primer decenio un esfuerzo significativo de ahorro por parte de la categoría IV (cuadro 4.28). En lustros recientes el ritmo de crecimiento anual del consumo por habitante de esta categoría fue de 2.3%.<sup>17</sup> Los mayores requerimientos de ahorro se traducirían en el promedio del decenio de 1970 en una tasa negativa de crecimiento del consumo por habitante de 0.8% anual. Durante los primeros años no sería necesario comprimir el nivel absoluto del consumo por habitante, sino el ritmo de su aumento, y teniendo en cuenta el alto nivel actual de consumo de esta categoría, dicho esfuerzo no parecería representar un sacrificio desmedido. Pero, por otra parte, el hecho de que este grupo de personas debería aceptar reducir su consumo, mientras el del resto de la población aumentaría según el nuevo ritmo de incremento del producto, plantea algunas interrogantes respecto a la viabilidad de un cambio tan importante en el comportamiento del ahorro de esta categoría, como quedará puesto de manifiesto en ulteriores páginas.

Además de este problema de viabilidad, conviene tener presente las implicaciones económicas de una reducción del consumo por habitante de este grupo. Debe considerarse que la categoría IV realiza

<sup>17</sup> Algunos elementos de juicio parecen sugerir que en el pasado el consumo de las categorías III y IV aumentaron más rápidamente que lo señalado aquí. El consumo del sector de subsistencia habría aumentado más lentamente, empeorando así su posición relativa.

una parte muy importante de la demanda de las industrias que tienden a un crecimiento más dinámico, según se desprende del cuadro 4.29.<sup>18</sup> Es decir, que esta reducción del consumo de la categoría IV tendría una repercusión importante sobre la demanda de estos sectores. Esto podría no representar un hecho serio en la medida que tal reducción pudiera compensarse con demanda adicional de bienes de capital o intermedios, requeridos por el nuevo ritmo de crecimiento, sobre todo si existiera la posibilidad efectiva de transferir recursos y capacidad de producción de un sector a otro, según las nuevas necesidades. Este aspecto debería ser objeto de análisis especial.

Como se podrá observar en el cuadro 4.28, la situación descrita para el decenio de los años 70 tiene un cambio bastante radical en el periodo 1980-1990, donde dado el ritmo sostenido de crecimiento del producto (8.0% anual) y el comportamiento del ahorro externo en el financiamiento del déficit de ahorro, la categoría IV tendría la posibilidad de lograr un notable incremento del consumo por habitante de 4.8% anual, lo que arrojaría como resultado una tasa promedio de 2.0% anual en el periodo 1970-1990. Es decir, que el sacri-

Cuadro 4.28. RITMO DE CRECIMIENTO ANUAL DE CONSUMO  
POR HABITANTE  
(Tasas en porcentajes)

Categorías	Tasa histórica	1970/71	1971/72	1970/80	1980/90
<i>Hipótesis A</i>					
I	2.3	2.3	2.7	3.9	5.1
II	2.3	2.3	2.7	3.9	5.1
III	2.3	2.3	2.7	3.9	5.1
IV	2.3	2.3	0.3	0.8	4.8
<i>Hipótesis B</i>					
I	2.3	2.3	2.7	3.9	5.1
II	2.3	2.3	2.7	3.9	5.1
III	2.3	2.3	2.7	2.7	5.1
IV	2.3	2.3	0.3	1.7	4.5

FUENTE: Instituto-CELADE.

<sup>18</sup> Una desagregación más completa de los rubros incluidos en este cuadro permitiría observar con mayor claridad este fenómeno. Véase Instituto-CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, INST/S.4/L.2, julio de 1969.

ficio de la categoría IV realizado durante los primeros 10 años podría ser compensado totalmente a partir de 1980, quedando hacia 1990 en una situación algo mejor que la que tendría si se mantuviera la tendencia histórica.

Por supuesto, este incremento del consumo de la categoría IV en el decenio de 1980 es puramente hipotético, pues también podría optarse por alguna otra alternativa vinculada con un mayor crecimiento.

Esta evolución del consumo por habitante en términos absolutos de la categoría IV, sin embargo, no refleja todos los ángulos del problema, pues durante este lapso se estaría produciendo un cambio muy importante en la propensión media a consumir y en la posición relativa del consumo de este sector con respecto a los demás. Estos hechos se aprecian cuando se considera el comportamiento de la proporción del ingreso dedicada a la tributación y el ahorro. El cuadro 4.30 muestra el comportamiento de la categoría IV desde el punto de vista de esta proporción. Hacia fines del decenio de 1960 tal proporción era aproximadamente de 43%; para 1980 la misma debería elevarse hasta el 64%, manteniéndose a partir de entonces. Es decir, que debe producirse un cambio muy agudo en el comportamiento de esta categoría respecto a los módulos de consumo, por una parte, y de ahorro y tributación por la otra.

Pueden destacarse dos reflexiones finales que surgen del análisis de los resultados de esta hipótesis. La primera, que si se acepta el cambio de los hábitos de consumo de la categoría IV expresados en el cambio de la proporción de su ingreso dedicada al ahorro y la tributación, el esfuerzo moderado que ésta realiza durante el primer decenio tiene una repercusión sumamente importante sobre la tasa de desarrollo del total de la economía, partiendo que ésta pase del nivel histórico de crecimiento del producto anual por habitante de alrededor de 2%, a 5% hacia 1980 para mantenerse en dicho nivel con posterioridad a ese año; las consecuencias favorables con respecto al problema de la ocupación, ante un cambio de esta magnitud en el ritmo de desarrollo, no necesitan destacarse.

En segundo lugar, surge también la conclusión de que tampoco es demasiado intenso el esfuerzo que tiene que hacer la categoría IV durante los primeros años del decenio del 70; este hecho resulta de que se adoptó como meta una tasa de crecimiento del producto que se eleva gradualmente desde el nivel que tuvo en años recientes hacia los nuevos valores que alcanza en el decenio de 1980. Si se pretende alcanzar la tasa de crecimiento del producto del 8% global ya durante los primeros años del decenio de 1970, la repercusión sobre el consumo de esta categoría hubiera sido sin duda mucho más intensa.

**Cuadro 4.29. AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA DEMANDA PARA CONSUMO PRIVADO DE BIENES PRODUCIDOS POR CADA SECTOR, REALIZADA POR LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE INGRESO HACIA COMIENZOS DEL DECENIO DE 1960**  
(Porcentajes)

	<i>Categoría I</i>	<i>Categoría II</i>	<i>Categoría III</i>	<i>Categoría IV</i>	<i>Total</i>
Productos agropecuarios sin elaborar	59.0	12.0	26.0	3.0	100.0
Productos manufacturados	5.5	12.0	54.0	28.5	100.0
Servicios	6.0	11.0	51.0	32.0	100.0
Proporción del consumo total de todo tipo de bienes realizados por cada una de las categorías	10.5	11.5	50.0	28.0	100.0

FUENTE: Instituto-CELADE, sobre la base de informaciones de presupuestos familiares.

Las reflexiones hechas antes con respecto a la importante reducción que debería experimentar en el decenio de 1970 la propensión media a consumir de la categoría IV en la hipótesis A, conducen a la conveniencia de formular otra hipótesis de análisis, en la cual el sacrificio, en lugar de recaer sólo sobre la categoría IV, sea compartido, durante dicho decenio, entre ésta y la categoría III. Para ello se considera también que esta última categoría, a pesar de tener un ingreso y un consumo mucho menores que los de la IV, posee en la actualidad un nivel de vida bastante elevado, por cierto muy superior al del 60% restante de la población latinoamericana compuesto por las categorías I y II. De modo que se ha formulado también una hipótesis alternativa, designada como *hipótesis B*, cuyos resultados pueden apreciarse en los cuadros 4.28 y 4.30.

Si el consumo por habitante de la categoría IV creciera durante el decenio de 1970 a un ritmo algo inferior al que tuvo históricamente, el consumo de la categoría III podría experimentar durante el mismo periodo un crecimiento anual más rápido que el que tuvo históricamente, aunque, por supuesto, menor que el que tendría el correspondiente a otros sectores más modestos de la población. Durante los primeros años del mismo decenio, 1971 y 1972, ocurre una evolución similar. Durante el decenio de 1980, ambos grupos ten-



Cuadro 4.30. COMPARACIÓN DE LAS PROPORCIONES DEL INGRESO DEDICADAS A TRIBUTACIÓN Y AHORRO DE 1980 Y 1990 CON LAS CORRESPONDIENTES Y A FINES DEL DECENIO DE 1960 EN LAS CATEGORÍAS QUE REALIZAN EL MAYOR ESFUERZO DE AHORRO (*porcentajes*)

	<i>Hacia fines del decenio de 1960</i>	<i>Año 1980</i>	<i>Año 1990</i>
<i>Hipótesis A</i>			
Categoría IV	43	64	65
<i>Hipótesis B</i>			
Categoría III	23	32	32
Categoría IV	43	54	56

FUENTE: Instituto-CELADE.

drían un ritmo de crecimiento rápido en su consumo por habitante (4.5% anual para la categoría IV y 5.1% para la categoría III), con lo cual la situación de ambos grupos hacia el fin de los años 80 sería mejor, en términos absolutos, que la que tendrían si se mantuviesen las tendencias históricas de años recientes.

También en este caso, por supuesto, el comportamiento de ambas categorías con respecto a los módulos de consumo y ahorro y los de tributación debería experimentar una modificación sustancial en relación con lo ocurrido hacia fines de los años 60. En el cuadro 4.30 se aprecia que la proporción dedicada a ahorro y tributación por la categoría III debería subir de 23% registrados en años recientes a 32% en 1980, manteniéndose en el mismo nivel durante el decenio. En cuanto a la categoría IV, por supuesto, el incremento de la proporción dedicada a ahorro y tributación en esta hipótesis sería más moderado que en la anterior, pasando de 43% de años recientes a 54% en 1980 y 56% en 1990. Por consiguiente, en este caso, con un ligero esfuerzo del grupo de ingreso más alto de la población durante un corto número de años iniciales, y un crecimiento controlado del consumo de la categoría III durante el decenio de 1970, se lograría financiar las necesidades de inversión que deben satisfacerse para alcanzar la meta de crecimiento del 8% postulada para el fin del decenio de 1970. Estos resultados, por cierto, parecen evidenciar que no sería desmesurado el esfuerzo que deberían realizar los sectores de más elevados ingresos, de la población latinoamericana para hacer factible un cambio fundamental en el ritmo y condiciones del crecimiento de América Latina.

Finalmente, vale la pena señalar que este crecimiento limitado del consumo de los sectores de más elevado nivel de vida, para financiar un ritmo de crecimiento mayor, permite que ese desarrollo más rápido de la economía beneficie a los sectores de menor nivel de ingreso a través de mejores oportunidades de ocupación y de un crecimiento más rápido de su ingreso y consumo. En estos casos, mientras el consumo de las categorías III y IV crecería a un ritmo relativamente menor, el de las categorías I y II, que componen el 60% más modesto de la población, estaría aumentando a un ritmo anual de 5% por habitante durante la totalidad de los veinte años considerados. Esto, desde luego, conduce en los años 1980 y 1990 a un cambio en la posición relativa de los distintos sectores entre sí. No se ha intentado elaborar aquí hipótesis alguna que considere que el consumo de las categorías I y II crecería todavía a un ritmo más alto que el correspondiente a la nueva tasa de incremento del producto; aunque ello bien podría ser objeto de un trabajo adicional posterior.

También queda planteada la necesidad de analizar el efecto que la disminución de la propensión marginal a consumir de las categorías de ingresos superiores tendría sobre las importaciones y, por lo tanto, sobre el déficit virtual de comercio. Parecería que el consumo de estos sectores tiene un apreciable contenido directo e indirecto de importaciones y, por lo tanto, las dificultades de la balanza comercial podrían resultar aliviadas significativamente como consecuencia de dichas políticas. Por esta razón sería útil elaborar algún análisis cuantitativo alrededor de este punto.

Por otra parte, la categoría II podría llegar a tener alguna capacidad de ahorro para vivienda y previsión propias, cuando su ingreso alcanzase cierto nivel; y también esto podría ser analizado en otro trabajo.

JOSÉ IBARRA Y PEDRO SÁINZ

ANÁLISIS DE ALGUNAS PROYECCIONES  
DE LA OCUPACIÓN EN AMÉRICA LATINA,  
1970-1990



### *A. El método de proyección*

ESTE TRABAJO pretende evaluar ciertos requisitos y consecuencias de algunas alternativas que se le presentarán a América Latina, en los próximos veinte años, en materia de posibilidades de dar empleo a su fuerza de trabajo.

Los aspectos más importantes relativos al empleo que se desea analizar, y derivados de un diagnóstico basado en la evolución del producto y empleo sectoriales entre los años 1950 y 1965, son los siguientes:

i) Una elevada tasa de desocupación abierta cuya tendencia es seguir aumentando.

ii) Una deformación de la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo no agrícola, con un descenso persistente de la proporción dedicada a la producción de bienes no agrícolas y el aumento consiguiente de la dedicada a los servicios. La fuerza de trabajo no agrícola tiene en América Latina un incremento extraordinario, ocasionado por la alta tasa de crecimiento demográfico y por el éxodo rural, fenómeno este último, que se ha presentado en la evolución de la mayoría de los países que hoy tienen más elevado ingreso por habitante. En esos países, sin embargo, el éxodo se hizo más intenso cuando ya los sectores productores de bienes no agrícolas ocupaban una proporción de la fuerza de trabajo mucho más elevada que en el conjunto de América Latina, proporción que mantuvieron a un nivel alto al aumentar el ingreso.

De acuerdo con el actual tipo de desarrollo de América Latina y comparado con los adoptados durante el proceso histórico por los países occidentales que actualmente tienen más alto ingreso por habitante, se hace evidente que el ritmo global de crecimiento de la economía, dado el importante aumento de la población y la aceleración del éxodo rural, no es suficiente para generar empleos "productivos" para la totalidad de la fuerza de trabajo, y conseguir, por lo tanto, un aumento general del producto por hombre, impidiendo así que el promedio de la economía exprese los altos niveles de productividad logrados en algunos sectores.

iii) Un aumento desequilibrado del producto sectorial por persona activa (y también por persona ocupada según las definiciones censales de ocupación), entre la producción de bienes y de servicios, pues los últimos crecen a tasas muy inferiores, lo que indica una concentración de mano de obra redundante en servicios poco productivos

o la existencia de una franca desocupación. Esto es consecuencia directa del problema anterior.

Con el modelo que aquí se comenta, que es del tipo matemático dinámico, se pueden ensayar alternativas de crecimiento del producto global compatibles con la consecución del pleno empleo en un periodo determinado (se ha experimentado con 20 años), con una corrección de las deformaciones de la estructura ocupacional y con un aumento generalizado del producto por persona activa. Se parte de diversas hipótesis que relacionan una tasa de crecimiento global con el comportamiento de las elasticidades sectoriales, el crecimiento de las exportaciones agropecuarias y la evolución del producto por hombre ocupado en los sectores productores de bienes agrícolas y no agrícolas. Subsidiariamente, se hace posible cuantificar algunas implicaciones de las políticas redistributivas del ingreso dando a las elasticidades valores que difieren de los que se deducen de las tendencias históricas.

En el modelo se distinguen tres sectores económicos; dos de ellos dedicados a la producción de bienes: el primero a los agropecuarios y el segundo a los no agrícolas, que abarca la industria, la minería y la construcción. El tercer sector abarca el resto de la economía: servicios básicos, gobierno, comercio y finanzas, servicios personales, etcétera.

Partiendo de las cifras históricas del producto y de la ocupación sectoriales en el periodo 1950-1965, el modelo extrapola primero estas cifras hasta el año 1970, y sigue las tendencias a largo plazo que muestran esas cifras en lo que se refiere al producto global, las elasticidades sectoriales implícitas y el producto por hombre generado en los sectores productores de bienes. Una vez calculados los productos sectoriales sobre la base de las elasticidades (y el crecimiento de las exportaciones agropecuarias), se obtiene la ocupación que demandarán esos sectores por medio de los coeficientes de producto por hombre ocupado que también se calculan siguiendo las tendencias históricas de su crecimiento. La diferencia entre la fuerza de trabajo, que se calcula por separado, y la ocupación generada en la producción de bienes constituye la mano de obra disponible para ser empleada en los servicios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aunque las cifras presentadas en este informe no discriminan entre quienes logran una ocupación en los servicios, ya sea ésta una ocupación efectiva, de tiempo completo o parcial (subocupación u ocupación disfrazada, que también se produce en los otros sectores, especialmente en la agricultura) y los desocupados, se ha calculado también en el modelo la ocupación que generarían los servicios si siguiesen la tendencia histórica del producto por hombre en ese sector y, por lo tanto, la desocupación abierta que resulta por diferencia.

A modo de ilustración, se calcula también el producto por persona de la fuerza de trabajo en este sector residual, lo que da una indicación aproximada de la existencia o falta de mano de obra redundante, en la medida en que este parámetro crezca muy poco o lo haga en forma semejante al de los sectores productores de bienes.

A partir del año 1970 se comienzan a probar varias hipótesis sobre el comportamiento de las variables hasta aquí comentadas.

En primer lugar, a la tasa de crecimiento global del producto (que se usa como un parámetro) se le atribuye, en el primer decenio, un comportamiento variable de año en año, haciéndola subir en forma geométrica, desde su valor histórico, hasta un valor prefijado (4 ó 5% por habitante, por ejemplo), para continuar creciendo en forma constante, a esa última cifra, en el segundo decenio. Se consigue así probar una forma gradual de crecimiento del producto que parece más realista que los saltos bruscos de la tasa hacia un nuevo ritmo que se pretende alcanzar.

De la misma manera, las variaciones que se desean probar, como posibilidades o alternativas, para el comportamiento de los demás parámetros —elasticidades y coeficientes sectoriales de producto por hombre de la fuerza de trabajo— se hacen en forma gradual, entre límites fijados *a priori* para el valor de esos parámetros, o de sus tasas de crecimiento, en los años 1980 y 1990.

Dada una tasa de crecimiento del producto global que se quiere alcanzar a fines del primer decenio y mantener en el segundo, así como el comportamiento de las elasticidades sectoriales y de los parámetros de producto por hombre que se quiere probar, el modelo calcula año a año la distribución del producto y de la fuerza de trabajo resultante para cada uno de los tres sectores. Aprovechando las ventajas de la computación electrónica, fue posible probar una gran cantidad de alternativas de comportamiento de estos agregados, tanto para América Latina en su conjunto como para países singulares o grupos de países, lo que permitió tener un cierto control sobre el grado de realismo de las hipótesis agregadas al nivel de la región frente a comportamientos distintos de países o grupos de países diferentes.

### *Ecuaciones y secuencia de cálculo al modelo de ocupación*

$$1. RP_{(t)} = RP_{(t-1)} [1 + RRP]$$

La tasa de crecimiento del producto ( $RP$ ) aumenta, periodo a periodo, a una tasa constante ( $RRP$ ).

$$2. P_{(t)} = P_{(t-1)} [1 + RP_{(t)}]$$

$$3. E_{j(t)} = E_{j(t-1)} [1 + RE_j] \quad (j = 1, 2)$$

Las elasticidades del producto sectorial (por habitante) con respecto al producto total ( $E_j$ ) varían, periodo a periodo, de acuerdo con una tasa constante de variación ( $RE_j$ ), que puede ser positiva o negativa.

$$4. P_{j(t)} = P_{j(t-1)} [1 + \beta] \left[ 1 + E_j \left( \frac{1 + RP_{(t)}}{1 + \beta} \right) \right] + \\ + PX_{j(t-1)} [1 + RX] \quad (j = 1, 2)$$

Los productos sectoriales ( $P_{j(t)}$ ), de cada periodo crecen de acuerdo con una tasa que depende de la tasa de crecimiento global del producto  $RP_{(t)}$ , la tasa de crecimiento de la población ( $\beta$ ), y la elasticidad sectorial ( $E_j$ ) para el sector productor de bienes no agrícolas. En el sector agrícola la elasticidad se refiere sólo al sector que abastece la demanda interna. Para considerar la demanda externa en este sector se suma un término que representa el producto agrícola generado por la actividad exportadora, la que se hace crecer a una tasa exógena ( $RX$ ).

$$5. P_{(t)} = \sum_j P_{j(t)} \quad (j = 1, 2, 3)$$

Definición del producto total como suma de sus componentes sectoriales. Se usa para determinar, por diferencia con el producto total, el correspondiente a los servicios.

$$6. FT_{(t)} = FT_{(t-1)} [1 + \alpha]$$

La fuerza de trabajo ( $FT$ ) crece a una tasa exógena ( $\alpha$ ).

$$7. RG_{j(t)} = RG_{j(t-1)} [1 + \gamma_j] \quad (j = 1, 2, 3)$$

Las tasas de crecimiento anual de las productividades sectoriales ( $RG_j$ ) son variables y crecen a tasas exógenas constantes ( $\gamma_j$ ).

$$8. G_{j(t)} = G_{j(t-1)} [1 + RG_{j(t-1)}] \quad (j = 1, 2, 3)$$

Los coeficientes de producto por hombre (productividades) sectoriales ( $G_j$ ) varían anualmente de acuerdo con las tasas calculadas en la ecuación anterior.

$$9. O_{j(t)} = \frac{P_{j(t)}}{G_{j(t)}}$$

La ocupación sectorial ( $O_j$ ) se determina, en cada periodo, por la relación entre el producto ( $P_j$ ) y los coeficientes de productividad ( $G_j$ ).

$$10. O_{(t)} = \sum_j O_{j(t)} \quad (j = 1, 2, 3)$$



Definición de la ocupación total (O) como suma de sus componentes sectoriales ( $O_j$ ).

$$11. DES_{(t)} = FT_{(t)} - O_{(t)}$$

El desempleo abierto (DES) se obtiene por diferencia entre la fuerza de trabajo (FT) y la ocupación (O).

$$12. i) \text{ Si } \% DES_{(t)} < \lambda \text{ sigue ecuación 13}$$

$$ii) \text{ Si } \% DES_{(t)} \geq \lambda \text{ sigue ecuación 18}$$

(12 a 17). Con tasas altas de crecimiento del producto es posible que los porcentajes de desocupación bajen más allá de un cierto límite que se podría definir como desocupación aceptable o friccional. En estos casos el mantenimiento de la tasa histórica de crecimiento del producto por habitante en el sector residual (que es muy baja) no responde ya a necesidad ocupacional alguna y, por el contrario, parece natural que comiencen a hacerse notar también en este sector los efectos de mayores tasas de crecimiento del producto por habitante de los otros sectores. Se permitirá en este caso que el producto por habitante crezca en este sector tanto como lo permita el aminoramiento de la desocupación por debajo del límite fijado ( $\lambda$ ). Las instrucciones de cálculo que materializan lo anterior son las siguientes:

Se compara el porcentaje de desocupación (DES) con  $\lambda$ . Si es mayor se continúa en la ecuación 17 sin corregir el producto por habitante, la ocupación y las respectivas tasas en el sector 3.

Si por el contrario este porcentaje resulta menor, se vuelve a calcular en las ecuaciones 13, 14, 15, 16 y 17 la desocupación y ocupación global, así como la ocupación, el producto por habitante y la tasa de crecimiento del producto por habitante del sector residual. Todo esto se hace de modo que en el periodo considerado el % de desocupación coincida con el valor  $\lambda$ .

$$13. DES_{(t)} = \lambda. FT_{(t)} \text{ reemplaza la ecuación (10).}$$

$$14. O_{(t)} = FT_{(t)} = DES_{(t)} \text{ reemplaza a la ecuación (9).}$$

$$15. O_{3(t)} = O_{(t)} - (O_{1(t)} + O_{2(t)}) \text{ reemplaza la ecuación (8), para } j = 3.$$

$$16. G_{3(t)} = \frac{P_{3(t)}}{O_{3(t)}} \text{ reemplaza la ecuación (7), para } j = 3.$$

$$17. RG_{(3)(t)} = \frac{G_{3(t)}}{G_{3(t-1)}} - 1 \text{ reemplaza la ecuación 6, para } j = 3.$$

$$18. FTR_{(t)} = O_{3(t)} + DES_{(t)}$$

Cálculo de la fuerza de trabajo residual  $FTR$ , que resulta de la suma entre la ocupación efectiva en el sector 3 ( $O_3$ ) y la desocupación abierta ( $DES$ ).

$$19. FTNA_{(t)} = FT_{(t)} - O_{1(t)}$$

Definición de la fuerza de trabajo no agrícola ( $FTNA$ ) como diferencia entre la total ( $FT$ ) y la agrícola ( $O_1$ ).

$$20. GR_{(t)} = \frac{P_{3(t)}}{FTR_{(t)}}$$

Cálculo del ingreso medio por persona de la fuerza de trabajo residual ( $GR$ ), como cociente entre el producto de los servicios ( $P_3$ ) y esa fuerza de trabajo.

Además, hay una serie de ecuaciones suplementarias que permiten calcular:

1) Los mismos conceptos sectoriales definidos en las ecuaciones anteriores para el sector no agrícola.

2) Tanto para el sector no agrícola, como para el residual (3), se calculan además los conceptos de ocupación efectiva y de producto por habitante que de allí se deriva.

3) Una serie de indicadores tales como porcentajes de producto y ocupación sectoriales, producto sectorial por habitante con relación al promedio de la economía, tasas decenales de ocupación, producto y producto por habitante.

## B. Resultados de las hipótesis desarrolladas con el modelo

### a) La prognosis

Se realizó, en primer lugar, una proyección destinada a analizar la marcha de los problemas enunciados en la introducción metodológica, admitiendo el supuesto de que la economía mantuviera las tendencias de los últimos 20 años en materia de crecimiento global del producto y de las exportaciones agropecuarias, las tasas de crecimiento de las productividades sectoriales, y las tendencias de la demanda expresada en las elasticidades sectoriales.

Los valores históricos de estos parámetros en el periodo 1950-65 y los empleados en la prognosis son los siguientes:

	1950-65			1970-80			1980-90		
	A	I	R	A	I	R	A	I	R
1) Elasticidades <sup>a</sup>	0.40	1.30	1.07	0.37	1.34	0.95	0.37	1.34	0.91
2) Producto por persona activa									
i) Nivel (en dólares de 1960) <sup>b</sup>	471	1 745	1 380	650	2 700	1 530	810	3 620	1 690
ii) Tasa de crecimiento (%)	2.2	3.0	1.4	2.2	3.0	0.8	2.2	3.0	1.0
3) Exportaciones agropecuarias									
i) Tasa de crecimiento (%)	3.5 <sup>c</sup>			3.5			3.5		

<sup>a</sup> Se refieren al producto sectorial con respecto al producto total.

<sup>b</sup> Las cifras se refieren al último año de cada periodo.

<sup>c</sup> En este caso se tomó la tendencia correspondiente al periodo 1960-65.

Esta proyección, como puede verse en el cuadro 1, muestra que dichos problemas tenderían a agravarse. En efecto, la desocupación abierta, que sería del orden del 10% en 1970, llegaría a 13 y 15% en 1980 y 1990, respectivamente. En lo referente a la subocupación, el mantenimiento de la bajísima tasa de crecimiento del producto por hombre ocupado en el sector servicios (1.4%), implica mantener la situación de deterioro relativo de este sector y, por lo tanto, de los problemas de marginalidad urbana que ya se manifiestan con carácter grave en muchas ciudades latinoamericanas.<sup>2</sup>

La importancia de estos dos elementos, en las condiciones anteriores, queda reflejada en las altas tasas de crecimiento (del orden del 4%) de aquel grupo de la población activa que no encontraría ocupación ni en la agricultura ni en el grupo de la industria. Conviene destacar que el crecimiento de la ocupación en el sector servicios está calculado con base en el crecimiento histórico del producto por hombre ocupado, o sea, del 1.4%, lo que implica prolongar, con caracteres aún más agudos, las condiciones de subocupación que exis-

<sup>2</sup> Adviértase que si se hubiese supuesto un crecimiento mayor del producto por hombre ocupado en el sector servicios, los altos porcentajes de desocupación abierta, mencionados anteriormente, por consecuencia habrían subido.

ten en este sector. La proporción de este grupo de la población activa en la fuerza de trabajo no agrícola subiría a 75% en 1990 y, por lo tanto, la del grupo de la industria alcanzaría sólo al 25% restante.

Por otra parte, mantener las tendencias históricas del crecimiento del producto por habitante en los distintos sectores crearía una nueva deformación estructural. Actualmente, el producto sectorial por hombre ocupado relativo al promedio de la economía tiene la siguiente composición: agricultura, 41%; grupo de la industria, 152%, y servicios, 151%. Estas relaciones llegarían a ser de 39, 173 y 117% respectivamente en el año de 1990.

Si estas relaciones se calculan con respecto al producto por hombre activo, asignando la desocupación abierta al grupo de los servicios, la situación actual es la siguiente: agricultura, 45%; grupo de la industria, 165%, y resto de la economía, 131%. En 1990 estas proporciones serían de 47, 207 y 95% respectivamente.

Con cualquiera de estos dos criterios se observa que la agricultura mantiene su situación relativa, en tanto que se produce una divergencia muy pronunciada entre el producto por hombre en el grupo de la industria, que mejora mucho su posición relativa y el de los servicios que se deteriora. Esto está en contradicción con la experiencia histórica de lo que sucedió en los países hoy más industrializados cuando tenían un nivel similar de ingreso.

Queda así claramente ilustrada la fuerte acentuación de las deformaciones ya señaladas en la introducción metodológica.

#### *b) Algunas alternativas de solución al problema ocupacional*

El resto de las muchas proyecciones realizadas tuvieron por objeto seleccionar las que tuvieran el carácter de mayor razonabilidad entre las que cumplan con los siguientes requisitos básicos para resolver, por supuesto, los problemas antes enunciados:

i) Que permitan, en un plazo de 20 años, absorber la desocupación abierta (excepto un margen de desocupación friccional), y la subocupación.

ii) Que lleven a un mejoramiento de la estructura de producción y ocupación, y de los coeficientes de producto relativo por persona en los sectores. Como no hay criterios universales que permitan juzgar la bondad de las diversas estructuras posibles, se tomó muy en cuenta la similitud con la evolución histórica de países occidentales que se desarrollaron con anterioridad, además de criterios generales tomados de estudios sectoriales de América Latina.

Es indudable que estas proyecciones están condicionadas a una evolución de la economía que, en los aspectos para los cuales se han enunciado supuestos, es semejante a la que han tenido los países industrializados del área occidental, y representan una estimación del esfuerzo de crecimiento necesario para que dentro de esa modalidad se puedan resolver los problemas de empleo. Existe indudablemente una variedad de otras formas de encarar el problema, pero suponen cambios tan fundamentales en la organización económica que no se podrían hacer explícitos en un modelo tan simple y agregado como éste. Probablemente el valor que puedan alcanzar estas proyecciones reside precisamente en el hecho de que ponen en evidencia la necesidad de estudiar otras formas de plantear el problema.

Con fines ilustrativos se analizarán más detalladamente dos proyecciones básicas, que parecen extremas, y de las cuales se ofrecen algunas cifras en el cuadro 1.<sup>3</sup> En ambos casos la proyección supone una redistribución del ingreso, tomada en cuenta en el modelo, al elevar la elasticidad de la demanda interna por bienes agrícolas bastante por encima del valor histórico, así como un aumento a razón de 4.3% acumulativo anual en la tasa de exportaciones agropecuarias. Considerando estudios detallados por países efectuados por la división conjunta FAO-CEPAL, se elevó esa elasticidad en un 50% durante el primer decenio, disminuyéndola luego, paulatinamente, hasta su valor original en el segundo; dicha reducción contempla el efecto que sobre la demanda agrícola tiene la elevación del ingreso en todos los estratos.

Es indudable que la variación del valor histórico de la elasticidad agrícola debe afectar a los demás sectores, pero no había antecedentes suficientes para evaluar con precisión esos efectos sectoriales; se eligió, por lo tanto, un juego de elasticidades para el grupo de la industria y los servicios, que mantuviera la estructura productiva dentro de una conformación semejante a la de países que se desarrollaron con anterioridad.

En la primera proyección básica, a semejanza de la prognosis, se supone que se mantienen sin variación las tasas históricas de crecimiento del producto por hombre en los sectores productores de bienes. En cambio, en el sector servicios, dicho supuesto se mantiene hasta el momento en que se absorbe totalmente la desocupación abierta (excepto la friccional). Para lograr, con esta hipótesis, absor-

<sup>3</sup> Se presentan al término de este trabajo tres cuadros que contienen un resumen de las cifras utilizadas en los comentarios, y un conjunto más detallado (cuadro 5.4) de cifras básicas que incluye también los valores absolutos asociados a las hipótesis desarrolladas.

ber la desocupación y subocupación, es necesario elevar paulatinamente la tasa de crecimiento del producto desde el valor histórico 1950-65 de 5.1% hasta 7% a fines del primer decenio, continuando con ese ritmo durante el segundo decenio. De esta manera se logra eliminar la desocupación abierta en los últimos años del decenio 1980-90, la que se habría reducido a 6.3% en 1980, desde el 10% estimado para 1970. Al mismo tiempo, hacia 1990, la intensa demanda de trabajo que implican esas tasas de crecimiento, posibilitaría el comienzo de un decrecimiento de la subocupación del sector servicios, lo que se manifiesta a través del aumento, por encima del valor histórico (de 1.4%) del producto por hombre ocupado. Éste llega a crecer a una tasa que durante los últimos años incluso es superior a la del resto de los sectores (4.2%), con un promedio de 3.5% para la tasa del último decenio.

En cuanto a la estructura ocupacional, la elevación hasta el 7% de la tasa de crecimiento del producto implica revertir las tendencias históricas de la distribución de la fuerza de trabajo no agrícola. En efecto, ya en 1980 la participación del grupo de la industria en la fuerza de trabajo no agrícola, que estaría descendiendo (llegando en la prognosis a un 27%) se recuperaría, para alcanzar un 31% y convertirse en un 37.5% en 1990.

Como es difícil creer que una elevación sustancial de la tasa de crecimiento sea compatible con un incremento del producto por habitante, en los sectores productores de bienes similares al histórico, se ha efectuado otra proyección donde se hacen crecer notablemente esas tasas, hasta hacerlas llegar, en ambos sectores, a un 4% anual, en 1980.

Es indudable que dicho aumento en el crecimiento del producto por persona en la producción de bienes requiere, por razones de coherencia estructural, una conducta similar en la producción de servicios, todo lo cual implica la necesidad de elevar la tasa de crecimiento del producto, que aumenta, gradualmente, desde su valor histórico (5.1%) hasta un 8% en 1980, que mantiene en el segundo decenio.

Visto desde otro ángulo, el solo aumento del producto por persona en la generación de bienes sin el aumento correspondiente en el sector servicios, produciría nuevamente un desbalance en la calidad de los servicios producidos frente a los bienes (subocupación y, probablemente, desocupación).

En esta proyección, los resultados que se obtienen en materia de aminoramiento de la desocupación abierta y de la subocupación en el sector servicios, son muy semejantes a los de la proyección anterior. La tasa de desocupación bajaría a 6.8% en 1980, y al valor

friccional de 3.5% en 1990. El producto por hombre ocupado en los servicios crece de manera paulatina en dicha proyección, a las mismas tasas y también en los mismos plazos que en la del 7% del producto.

En cuanto a la estructura ocupacional, es interesante observar que también aquí se produce una distribución de la fuerza de trabajo no agrícola, análoga a la de la hipótesis del 7%. El grupo de la industria representaría, con respecto a la fuerza de trabajo no agrícola, un 30.5% en 1980 y un 35.5% en 1990.

Conviene ahora analizar simultáneamente las tres proyecciones básicas antes comentadas.

En el cuadro 5.1 se observa que en cualquiera de las alternativas la participación agrícola en el producto sigue descendiendo, como cabe esperar cuando sube el ingreso, porque la elasticidad de la demanda, tanto interna como externa, de este sector es bastante inferior a la unidad. Por esta misma razón, la magnitud del descenso es tanto más fuerte cuanto más alta sea la tasa de crecimiento que se postule.

Sin embargo, y como se verá más adelante, el efecto de dicha disminución sobre la estructura ocupacional está fuertemente influida por el comportamiento del producto por hombre en dicho sector. También la proporción de la fuerza de trabajo agrícola sobre la total disminuye en todas las hipótesis, pero se observa que cuando se mantiene el crecimiento del producto por hombre, como en la hipótesis del 7%, la expulsión relativa de fuerza de trabajo desde el campo es bastante menor que en la prognosis. Esto se refleja también en las tasas decenales de ocupación agrícola, que se mantienen en 1.7% en la prognosis y suben hasta 2.4% (en 1980-1990) en la hipótesis del 7%.

Por el contrario, el aumento sustancial de la tasa de crecimiento del producto por hombre desde 2.2% en 1970 hasta 4.0% en 1980 y en adelante, no sólo anula el efecto de una mayor tasa de crecimiento sino que la invierte, como se observa en el experimento del 8% donde las tasas decenales de crecimiento de la ocupación 1970-1980 y 1980-1990 bajan a 1.5 y 1.0% respectivamente.

Esta diferencia en la absorción de la mano de obra por parte de la agricultura repercute de manera sensible en la estructura de la ocupación no agrícola. Se observa, por ejemplo, que a pesar de la mayor tasa de crecimiento del producto, con la hipótesis del 8% se llega en 1990 a una proporción inferior de la ocupación del grupo de la industria en la mano de obra no agrícola que en la del 7% (35.5 y 37.5% respectivamente).

Es interesante hacer notar que, en lo que se refiere a la estructura del producto generado por hombre, en los distintos sectores, comparada según sus valores relativos con el promedio de la economía, se observan marcadas diferencias, que tienen gran importancia desde el punto de vista del logro de un crecimiento equilibrado en los sectores y de la distribución del ingreso.

En primer lugar cabe observar (véase cuadro 5.1) que en la prognosis el valor relativo correspondiente a los servicios (incluidos los desocupados), se deteriora con intensidad, desde 1.21% en 1970, a 0.96% en 1990, lo que constituye una muestra del agravamiento de los fenómenos de desocupación y subocupación. La pequeña mejora relativa de la agricultura indica solamente el bajo crecimiento del producto por habitante en la economía en su conjunto, que aumenta a una tasa de sólo 2.1% anual. En el grupo de la industria, en cambio, donde el producto por hombre sigue creciendo a la tasa histórica de 3% anual, bastante superior que la de los otros sectores, se observa un mejoramiento relativo que agudizaría los desequilibrios observados en los últimos dos decenios.

En las proyecciones de 7 y 8% se observa, en cambio, que tienden a disminuir las divergencias sectoriales del producto por hombre, con respecto al promedio, especialmente en el grupo de la industria, que alcanza más o menos la misma posición relativa en las dos proyecciones; en cambio la agricultura y los servicios deterioran su situación en ambas, siendo mayor dicho deterioro para la agricultura en la de 7% y para los servicios en la de 8%.

Con el propósito de evaluar el efecto que podrían tener sobre el sector agrícola distintas políticas tecnológicas, expresadas por un cambio más o menos rápido en el producto por hombre en ese sector, se comentarán los resultados más significativos de proyecciones similares a la del crecimiento de 8% del producto antes comentada (a la que se llamará proyección básica), donde sólo se altera la tasa de crecimiento del producto por hombre en el sector, para valores que van desde el histórico de 2.2% hasta 4.5% en 1980 y en adelante. Los resultados se indican en el cuadro 5.2.

Puede observarse que están en juego dos efectos contrapuestos. A medida que aumenta el producto por hombre se hace menos intenso el deterioro relativo de dicho indicador con respecto al promedio de la economía, y llega, en la hipótesis más alta (4.5%), casi a conservar el valor inicial. Si se mantuviese, en cambio, el crecimiento histórico del producto por hombre, el deterioro sería lo suficientemente significativo como para comprometer objetivos de otro tipo, como los de redistribución del ingreso. El efecto sobre la mayor



o menor retención de la población en el agro es, sin embargo, inverso al anterior, pudiéndose observar que entre las hipótesis extremas hay una diferencia muy importante, que representa alrededor de un 10% de la fuerza de trabajo total, para el año 1990. En términos de las tasas de crecimiento de la ocupación en la agricultura, estos extremos se manifiestan a una tasa de absorción de 2.7%, cercana a la de la población, en la hipótesis de 2.2%; y a una tasa tan baja que casi implica mantener en términos absolutos la población agrícola en el transcurso del segundo decenio, en la hipótesis de 4.5%.

Con un propósito similar al anterior, pero esta vez destinado a comparar políticas alternativas con distinto efecto redistributivo del ingreso, se hizo una proyección similar a la del experimento básico del 8% en que se mantuvo constante, durante los dos decenios, la elasticidad de la demanda interna por productos agrícolas, lo que se ilustra con algunas cifras en el cuadro 5.3. Puede observarse que cuantitativamente el efecto de no elevar la elasticidad histórica (como en el experimento básico, que la aumenta en un 50%), tiene un efecto similar al de aumentar el producto por habitante de 4 a 4.5% sobre la retención de la población agrícola y por lo tanto sobre la tasa de crecimiento de la ocupación de dicho sector. Llama la atención la poca sensibilidad relativa de la ocupación a los cambios en la elasticidad agrícola, comparada con la que producen los cambios en la tasa de crecimiento del producto por habitante.

### *C. Proyecciones para algunos países*

Dada la gran diversidad estructural que existe en diversos países latinoamericanos, es interesante analizar algunos de los fenómenos ya comentados para América Latina en su conjunto, a través de resultados de proyecciones preliminares para algunos países y grupos de países.

El fenómeno de la altísima tasa de crecimiento de la población activa no agrícola ya comentada para América Latina en su conjunto, que resulta, por un lado, del éxodo rural y, por otro, de las elevadas tasas de crecimiento de la población, aparece con características muy diversas en los distintos países.

Es así como en dos casos que se podrían considerar extremos, Argentina y México, se comprueba que el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola ha sido superior al de la población activa en el periodo 1950-65; 2.0% contra 1.4% y 4.2% contra 3.0% respectivamente. Sin embargo, es obvio que en el caso de México, país

para el cual las estimaciones suponen, en 1970, un 44% de su fuerza de trabajo en la agricultura, el éxodo rural puede tener mucha mayor importancia que en la Argentina, donde dicha proporción se estima en un 19%.

Con el propósito de comparar las implicaciones de esta situación inicial tan diferente ante hipótesis de aceleración del crecimiento del producto, se han efectuado proyecciones preliminares para estos países para tasas que se elevan desde las históricas (3.2% para Argentina y 6.3% para México), hasta llegar a alcanzar a 6.4% y 8.4% en 1980, que implican un crecimiento por habitante del orden del 5%, comparables con la tasa global de 8% para América Latina.

Dichas proyecciones indican que el traslado de población rural-urbana sería de una magnitud muy superior en México que en Argentina. En términos del porcentaje de población activa en la agricultura, éste descendería, en México, desde 44.1 a 31.5% entre 1970 y 1990, o sea, un descenso del orden de 12.6%. En Argentina, en cambio, la proporción mencionada bajaría desde 19 a 13%, o sea, una disminución de 6%. Para apreciar la magnitud del fenómeno en términos absolutos, nótese que en 1970 la población de México es aproximadamente el doble que la de Argentina, y que en 1990 sería aproximadamente el triple, si continúan las tendencias del crecimiento de la población en esos países.

Los casos de Brasil, por un lado, y del conjunto de los demás países (excluyendo Argentina, Brasil y México), por el otro, con hipótesis de crecimiento del producto por habitante del mismo orden que los empleados en los casos anteriores, son muy semejantes al del promedio de América Latina, en lo que respecta al nivel y descenso de los porcentajes de población activa en la agricultura. Tanto en América Latina en su conjunto, como en Brasil y el conjunto de países mencionado, la proporción bajaría desde cifras que están alrededor del 40% a otras cercanas al 30%.

Si ahora se analiza la distribución de la fuerza de trabajo no agrícola entre la dedicada a la producción de bienes y la restante para los servicios, los casos extremos están representados por Argentina y Brasil. En el primer país el porcentaje de ocupación no agrícola en el grupo de la industria es similar al de los países altamente industrializados (41.5 en 1970), en tanto que en Brasil dicho porcentaje es apenas de la mitad de esa cifra (22% en 1970). El resto de los países están, a este respecto, en situaciones intermedias, con grandes diversidades todavía no suficientemente analizadas en este estudio.

En general podría decirse que la mayoría de los países deberían hacer un esfuerzo bastante grande para mejorar la estructura de la ocupación no agrícola y que, aun a las elevadas tasas consideradas en las proyecciones, en 20 años sólo se conseguiría un acercamiento a la conformación que ha caracterizado los procesos de industrialización conocidos.

Si se estima ahora la participación sectorial en el producto, conjuntamente con la de la ocupación y, por lo tanto, el producto por hombre activo generado en los distintos sectores, se encuentra una variedad muy grande de situaciones.

Se observa, por ejemplo, que Brasil, que posee el mayor porcentaje de producto agrícola (21.3% en 1970) tiene, a la vez, el menor porcentaje de producto en el grupo de la industria (22%). En lo que respecta a la fuerza de trabajo, esas proporciones son bastante diferentes (40.1% y 13.1% para ese mismo año), por lo que el producto relativo por persona, en la agricultura, con respecto al promedio en ese país es, después de Argentina (87%), el más alto entre los casos analizados (53%). Este alto valor en Argentina se debe a la muy reducida proporción de la fuerza de trabajo agrícola (19%), notablemente baja en el contexto de América Latina. En el extremo opuesto se tiene el caso de México, donde el producto agrícola representa sólo el 13.6% del total en tanto que la fuerza de trabajo agrícola el 44.1% en 1970. Esto implica que el producto por persona, relativo al promedio, llega sólo a un 29%. Adviértese también en México, como caso excepcional, el hecho de que el producto promedio por persona del sector servicios sea el más alto de América Latina, e incluso superior al del grupo de la industria (163% y 156% respectivamente).

Por último, nótese la altísima proporción del producto industrial en el total en el caso de Argentina (41.5% en 1970), valor elevado incluso para países muy industrializados.<sup>4</sup>

Volviendo a las proyecciones, se observa que con las tasas planteadas de crecimiento del producto por habitante (del orden del 5%, excepto para Brasil donde se efectuaron estimaciones con 5.5%), y con crecimiento del producto por persona, en los sectores productores de bienes, similares a los utilizados en la proyección básica del 8% para América Latina, se consigue, en todos los casos, solucionar en el término de 20 años los problemas de desocupación abierta y, en los últimos años, los de subocupación en el sector servicios.

<sup>4</sup> Deben tomarse con precaución las comparaciones internacionales e internas donde se utilizan cifras de producto sectorial por persona, ya que se han usado las de producto bruto y no del neto, como sería más apropiado.

A este respecto debe señalarse que, para un estudio más detenido, habría que separar el caso de Argentina, donde dichos problemas se presentan con menor intensidad y a un nivel más alto de ingreso inicial.

En lo que respecta a la corrección de la deformación estructural de la fuerza de trabajo no agrícola, ya comentada para América Latina en su conjunto, las proyecciones indican que en el caso de Brasil, por ejemplo, por partir, en 1970, de un nivel muy bajo de la proporción de la fuerza de trabajo del grupo de la industria en la no agrícola (22%), sólo se consigue elevar dicha proporción a un 29% en 1990, que es el valor inicial del resto de América Latina (excluidos Argentina, Brasil y México).

En el caso de México, aunque se parte de niveles más altos, es difícil mantenerlos o mejorarlos debido a la alta tasa de crecimiento demográfico y el notable descenso que podría experimentar la proporción de la población agrícola, ya mencionado. Un fenómeno similar ocurre con el grupo denominado "resto de América Latina".

Con relación a las disparidades sectoriales del producto por persona activa, las proyecciones con las hipótesis mencionadas indican que, en todos los casos analizados, se lograría disminuir las disparidades de los dos sectores no agrícolas con respecto al promedio, lo que constituye un síntoma favorable a la luz de la experiencia de países más industrializados, e indica además la superación del problema de subocupación en servicios. Sin embargo, como ya se ha comentado, la situación relativa al producto por persona en la agricultura tendería todavía a deteriorarse, a pesar de haber supuesto un crecimiento de las tasas bastante mayor que las históricas.

Al igual que en el caso de América Latina en su conjunto, se efectuaron algunas proyecciones donde se dieron valores alternativos al crecimiento del producto por persona en la agricultura, manteniendo el resto de las hipótesis básicas. Dichas proyecciones muestran que la sensibilidad de la ocupación agrícola a estas variaciones, así como su influencia sobre el resto de la economía, es particularmente alta en los países que todavía tienen una alta proporción de su fuerza de trabajo en la agricultura, como ocurre con México y el grupo "resto de América Latina".

Cuadro 5.1. PROYECCIONES DEL PRODUCTO Y OCUPACIÓN  
SECTORIALES PARA AMÉRICA LATINA <sup>a</sup>

<i>Hipótesis de crecimiento del producto</i>							
<i>Prognosis (5.2%)</i>			<i>7%</i>		<i>8%</i>		
	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
I. Producto (porcentajes)							
1. Agrícola	18.0	16.1	14.4	15.4	12.3	14.9	11.2
2. Grupo de la industria	31.0	33.2	35.6	34.2	38.9	34.8	40.7
3. Servicios	51.0	50.7	50.0	50.4	48.8	50.3	48.0
4. Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
II. Fuerza de trabajo (porcientos)							
1. Agrícola sobre el total	39.9	35.1	30.9	36.7	34.5	34.3	28.1
2. Grupo de la industria sobre no agrícola	29.8	27.1	25.0	31.4	37.5	30.5	35.5
3. Resto de la economía sobre no agrícola <sup>b</sup>	70.2	72.9	75.0	68.6	62.5	69.5	64.5
III. Tasas decenales de crecimiento de la ocupación							
1. Agrícola	1.7	1.7	1.7	2.2	2.4	1.5	1.0
2. Grupo de la industria	2.8	2.8	2.8	4.1	5.2	4.2	5.5
3. Resto de la economía <sup>b</sup>	4.4	4.2	3.9	3.3	2.4	3.8	3.2
IV. Producto por hombre relativo al promedio							
1. Agrícola	0.45	0.46	0.47	0.42	0.36	0.43	0.40
2. Grupo de la industria	1.73	1.89	2.06	1.72	1.58	1.73	1.60
3. Resto de la economía <sup>b</sup>	1.21	1.07	0.96	1.16	1.19	1.10	1.03
4. Total <sup>b</sup>	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

<sup>a</sup> Excluye a Cuba, por falta de informaciones.<sup>b</sup> Incluye desocupación.

Cuadro 5.2. EFECTO SOBRE EL SECTOR AGRÍCOLA DE VARIACIONES DEL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR PERSONA EN LA AGRICULTURA MANTENIENDO EL RESTO DE LAS HIPÓTESIS DE LA PROYECCIÓN DEL 8%

<i>Hipótesis de crecimiento del producto por persona ocupada</i>										
		2.2%			3.0%		4% (básico)		4.5%	
		1970	1980	1990	1980	1990				
I. Fuerza de trabajo										
1. Porcentaje sobre el total		39.9	37.4	36.3	35.9	32.4	34.3	28.1	33.6	26.2
2. Tasa de crecimiento de la ocupación <sup>1</sup>		1.5	2.3	2.7	1.9	1.9	1.5	1.0	1.2	0.5
II. Producto por hombre activo relativo al promedio										
		0.45	0.40	0.31	0.41	0.35	0.43	0.40	0.44	0.43

<sup>1</sup> En la columna 1970 la tasa corresponde al periodo 1950-65; en la columna 1980 al periodo 1970-80; y en la correspondiente a 1990 al periodo 1980-90.

**Cuadro 5.3. EFECTO SOBRE EL SECTOR AGRÍCOLA  
DE LA VARIACIÓN DE LA ELASTICIDAD DE LA DEMANDA  
INTERNA AGRÍCOLA, MANTENIENDO EL RESTO  
DE LAS HIPÓTESIS DE LA PROYECCIÓN DEL 8%**

	<i>Hipótesis sobre la elasticidad</i>				
	<i>Básica</i>			<i>Constante</i>	
	1970	1980	1990	1980	1990
Elasticidad agrícola	0.37	0.56	0.37	0.37	0.37
I. Fuerza de trabajo					
1. Porcentajes sobre el total	39.9	34.3	28.1	33.4	26.6
2. Tasas decenales de crecimiento de ocupación <sup>1</sup>	1.5	1.5	1.0	1.2	0.7

<sup>1</sup> En la columna 1970 la tasa corresponde al periodo 1950-65; en la columna 1980 al periodo 1970-80; y en la correspondiente al 1990 al periodo 1980-90.

**Cuadro 5.4. CIFRAS BÁSICAS Y PROYECCIONES PRINCIPALES  
DEL PRODUCTO Y LA OCUPACIÓN POR SECTORES  
PARA AMÉRICA LATINA CON TRES HIPÓTESIS  
DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO**

**A. PRODUCTO**  
(millones de dólares a precios de 1960)

<i>Hipótesis tasa del producto</i>	<i>Prognosis</i>							
			<i>(5.1%)</i>		7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	16.12	19.31	28.48	42.01	29.82	47.00	30.34	49.37
No agrícola	67.53	88.11	148.68	250.15	164.25	333.65	173.19	389.92
Grupo de la industria	25.02	33.27	58.83	104.02	66.44	147.98	70.77	178.96
Servicios	42.51	54.84	89.85	146.13	97.82	185.68	102.42	210.96
TOTAL	83.65	107.42	177.16	292.16	194.08	380.65	203.53	439.29

Cuadro 5.4 [continuación]

## B. PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN EL PRODUCTO

Hipótesis	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	19.3	17.9	16.1	14.4	15.4	12.3	14.9	11.2
No agrícola	80.7	82.0	83.9	85.6	84.6	87.7	85.1	88.8
Grupo de la industria	29.9	31.0	33.2	35.6	34.2	38.9	34.8	40.7
Servicios	50.8	51.0	50.7	50.0	50.4	48.8	50.3	48.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

C. TASAS ACUMULATIVAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO  
(Porcentajes)

<i>Hipótesis tasa del producto</i>	<i>Prognosis (5.1%)</i>			<i>7%</i>		<i>8%</i>	
	<i>1950-65</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>
Agrícola	3.8	4.0	4.0	4.4	4.7	4.6	5.0
No agrícola	5.4	5.3	5.3	6.4	7.3	7.0	8.5
Grupo de la industria	5.9	5.9	5.9	7.2	8.3	7.8	9.7
Servicios	5.1	5.0	5.0	6.0	6.6	6.4	7.5
TOTAL	5.1	5.1	5.1	6.1	7.0	6.6	8.0

D. OCUPACIÓN Y FUERZA DE TRABAJO  
(Miles de personas)

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	34.21	36.71	43.37	51.27	45.42	57.35	42.40	46.61
No agrícola <sup>a</sup>	38.86	45.99	63.86	88.36	70.40	102.68	72.83	113.59
<sup>b</sup>	45.14	55.29	80.27	114.89	78.22	108.81	81.24	119.55
Grupo de la industria	14.34	16.47	21.73	28.68	24.54	40.80	24.81	42.39
Servicios <sup>a</sup>	24.52	29.51	42.12	59.68	45.86	61.89	48.02	71.20
<sup>b</sup>	30.80	38.82	58.53	86.22	53.68	68.02	56.42	77.16
TOTAL <sup>a</sup>	73.07	82.69	107.23	139.62	115.82	160.03	115.23	160.20
<sup>b</sup>	79.36	92.00	123.64	166.16	123.64	166.16	123.64	166.16

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona ocupada. No incluye desocupados.

<sup>b</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona activa. El sector servicios incluye desocupados, así como el no agrícola y el total.



Cuadro 5.4 [continuación]

## E. PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN LA FUERZA DE TRABAJO

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola <sup>a</sup>	43.1	39.9	35.1	30.9	36.7	34.5	34.3	28.1
No agrícola <sup>a</sup>	49.0	50.0	51.6	53.2	56.9	61.8	58.9	68.4
<sup>b</sup>	56.9	60.1	64.9	69.2	63.2	65.5	65.7	72.0
Grupo de la industria <sup>a</sup>	18.1	17.9	17.6	17.3	19.9	24.6	20.1	25.5
Servicios <sup>a</sup>	30.9	32.1	34.1	35.9	37.1	37.2	38.8	42.9
<sup>b</sup>	38.8	42.2	47.4	51.9	43.4	40.9	45.6	46.5
TOTAL <sup>a</sup>	92.1	89.9	86.7	84.0	93.7	96.3	93.2	96.4
<sup>b</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona ocupada. No incluye desocupados.

<sup>b</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona activa. El sector servicios incluye desocupados.

F. TASAS ACUMULATIVAS ANUALES DEL CRECIMIENTO DE LA OCUPACIÓN  
(Porcentajes)

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)			7%		8%	
	1950-65	1970-80	1980-90	1970-80	1980-90	1970-80	1980-90
Agrícola	1.5	1.7	1.7	2.2	2.4	1.5	1.0
No agrícola <sup>a</sup>	3.5	3.3	3.3	4.4	3.8	4.7	4.5
<sup>b</sup>	3.5	3.8	3.7	3.5	3.4	3.9	3.9
Grupo de la industria	2.8	2.8	2.8	4.1	5.2	4.2	5.5
Servicios <sup>a</sup>	3.9	3.6	3.5	4.5	3.0	5.0	4.0
<sup>b</sup>	3.8	3.8	3.7	3.3	2.4	3.8	3.2
TOTAL <sup>a</sup>	2.6	2.6	2.7	3.4	3.3	3.4	3.4
<sup>b</sup>	2.6	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona ocupada. No incluye desocupados.

<sup>b</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona activa. El sector servicios incluye desocupados.

Cuadro 5.4 [continuación]  
G. PRODUCTO POR PERSONA  
(dólares de 1960)

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	.47	.52	.65	.81	.65	.81	.71	1.05
No agrícola <sup>a</sup>	1.74	1.91	2.32	2.83	2.33	3.24	2.37	3.43
<sup>b</sup>	1.50	1.59	1.85	2.17	2.09	3.06	2.13	3.26
Grupo de la industria	1.74	2.01	2.70	3.62	2.70	3.62	2.85	4.22
Servicios <sup>a</sup>	1.73	1.85	2.13	2.44	2.13	3.00	2.13	2.96
<sup>b</sup>	1.38	1.41	1.53	1.69	1.82	2.72	1.81	2.73
TOTAL <sup>a</sup>	1.14	1.29	1.65	2.09	1.67	2.37	1.76	2.74
<sup>b</sup>	1.05	1.16	1.43	1.75	1.56	2.29	1.64	2.64

H. PORCENTAJES DE LOS PRODUCTOS SECTORIALES POR PERSONA ACTIVA  
RELATIVOS AL PROMEDIO

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	45	45	46	47	42	36	43	40
No agrícola	142	136	129	124	134	134	130	123
Grupo de la industria	166	173	189	206	172	158	173	160
Resto de la economía	131	121	107	96	116	119	110	103

I. PORCENTAJES DE LOS PRODUCTOS SECTORIALES POR PERSONA OCUPADA  
RELATIVOS AL PROMEDIO

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)				7%		8%	
	1965	1970	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Agrícola	41	41	40	39	39	34	41	39
No agrícola	152	147	141	135	139	137	135	125
Grupo de la industria	153	156	164	173	162	152	161	154
Servicios	152	143	129	117	127	126	121	108

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona ocupada. No incluye desocupados.

<sup>b</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona activa. El sector servicios incluye desocupados.

Cuadro 5.4 [conclusión]

J. TASAS ACUMULATIVAS ANUALES DEL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO  
POR PERSONA (porcentajes)

Hipótesis tasa del producto	Prognosis (5.1%)			7%		8%	
	1950-65	1970-80	1980-90	1970-80	1980-90	1970-80	1980-90
Agrícola	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	3.1	4.0
No agrícola <sup>a</sup>	2.0	2.0	2.0	2.0	3.4	2.2	3.7
<sup>b</sup>	1.9	1.5	1.6	2.8	3.9	3.0	4.3
Grupo de la industria	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.5	4.0
Servicios <sup>a</sup>	1.4	1.4	1.4	1.4	3.5	1.4	3.3
<sup>b</sup>	1.4	0.8	1.0	2.6	4.1	2.5	4.2
TOTAL <sup>a</sup>	2.6	2.4	2.4	2.6	3.6	3.1	4.5
<sup>b</sup>	2.5	2.1	2.1	3.0	3.9	3.5	4.9

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona ocupada. No incluye desocupados.

<sup>b</sup> Estimaciones basadas en el concepto de persona activa. El sector servicios incluye desocupados.



ENRIQUE V. IGLESIAS

NOTAS PARA LA DISCUSIÓN DE LAS DIMENSIONES  
DEL PROBLEMA DE LA COOPERACIÓN EXTERNA



## 1. *El financiamiento externo, capítulo de las relaciones políticas internacionales*

EL TEMA central que deben abordar estas notas es el del papel del financiamiento externo en el desarrollo de la América Latina, a la luz de las experiencias pasadas y en consideración a la nueva etapa de las economías de la región.

Es habitual referir el tema al conjunto de relaciones financieras que ligan al mundo desarrollado con los países del tercer mundo. Dentro de este enfoque, suele vincularse a las transferencias financieras (préstamos, donaciones, ayuda alimenticia, etc.) y, por separado, se analizan otras formas de cooperación tales como las que pueden provenir de las relaciones comerciales, de la asistencia técnica o de las corrientes de inversión privadas.

La realidad de los últimos años ha puesto de manifiesto las limitaciones de este enfoque y ello debería ser superado en estas páginas, particularmente luego de las variadas experiencias —negativas y positivas— que deja atrás de sí la década que acaba de terminar.

En efecto, en la consideración de esas lecciones del pasado debiera ubicarse el problema del financiamiento externo dentro del marco general de la llamada cooperación externa, en su dimensión política y en su dimensión interna. En el primer aspecto, como un capítulo integrado con las relaciones políticas y económicas entre los pueblos de la tierra. En el segundo, como un problema particular de otro más general compuesto por el financiamiento global del proceso de desarrollo.

Sería simplista e ingenuo entender o ignorar que en las relaciones económicas que están detrás de los mecanismos de cooperación externa, operan motivaciones puramente comerciales, puramente morales o puramente humanitarias.

En todo este campo, los países y regiones están respondiendo a motivaciones y lazos políticos que tienen raíces históricas y determinantes ideológicas imposibles de divorciar de una evaluación serena del tema. Y lo cierto es que esas determinantes políticas se han venido transformando drásticamente en los últimos tiempos.

Nuevos fenómenos están apareciendo en el mundo desarrollado y ellos afectan necesariamente a las relaciones con el mundo en desarrollo y los propios objetivos que están detrás de los movimientos tanto políticos como económicos que suponen estas relaciones.

El surgimiento de nuevos sistemas políticos y económicos en el mundo industrializado que han cambiado el mapa de poder en el mundo; la transformación violenta de instituciones como la propiedad; las mudanzas en las dimensiones y en las formas de acción de gobiernos y de empresas; el surgimiento de las empresas multinacionales; la explosión sin precedentes de la tecnología y lo que ello implica sobre las estructuras económicas internas y las relaciones de interdependencia entre naciones, etc. Todos ellos y muchos otros son fenómenos que, al cambiar las ideológicas prevalecientes, se están proyectando necesariamente sobre la naturaleza política de las relaciones del mundo industrializado con el tercer mundo.

Similares transformaciones debieran analizarse en los países subdesarrollados y ver cómo se están proyectando sobre el papel que se le asigna a la cooperación externa dentro del proceso de desarrollo. El surgimiento de nuevos regímenes y filosóficas de política económica y social en el tercer mundo; los nuevos valores que están motivando las transformaciones sociales y políticas; los cambios profundos en el papel de la empresa privada y el Estado entre las instituciones que deben orientar los procesos de desarrollo; los interrogantes aún más profundos sobre los fines mismos de ese proceso y el tipo de sociedad a que se aspira. Todos éstos son elementos igualmente importantes que no podrían ignorarse en el tratamiento de este tema.

Sería irrealista que al abordarlo no se tuvieran en cuenta esta dimensión política del problema y sobre todo no se hiciera un inventario sereno de las múltiples experiencias que en materia de cooperación externa ha tenido la región en las últimas décadas. Es posible que en ninguna otra parte del tercer mundo como en América Latina se hayan experimentado y explorado con tanta diversidad de propósitos y de experiencias, las vías por las cuales la cooperación externa debería jugar un papel activo en los procesos de cambio económico y social.

No es del resorte de estas páginas hacer una evaluación política del tema, pero sí el de destacar sus condicionantes políticas, las que rigen tanto en los países donantes como en los recipientes. Ello hace más comprensible ciertos valores que suelen ser puestos de relieve en algunos países en vías de desarrollo para evaluar la cooperación externa, tales como el tipo de dependencia económica y política que sigue a esa cooperación y, más concretamente, los compromisos de subordinación económica o política que pueden estar implícitos en los mecanismos de ayuda.



## 2. *Aspecto externo del problema global del financiamiento del desarrollo*

El otro aspecto que es preciso subrayar es que el problema del llamado "financiamiento externo" no puede separarse del financiamiento global del proceso de desarrollo.

El financiamiento debe pensarse en función de las metas que el país se proponga para el progreso económico y social de su comunidad y de la capacidad y posibilidad de movilizar sus recursos propios. Esa movilización es primordialmente interna y debe alimentarse en el potencial de ahorro de todas las sociedades. El potencial de ahorro reposa en la calidad y cantidad de su población, en sus recursos naturales, en la tecnología que pueda incorporar y en la forma en que utiliza eficientemente sus recursos de capital.

Así entendido, la primera responsabilidad de una política de desarrollo es procurar movilizar los recursos internos necesarios para asignarlos al potencial de inversión yacente en toda comunidad y del cual depende en buena medida el logro de los objetivos mismos del proceso de desarrollo.

La movilización de recursos de toda índole —financieros y físicos— dependerá de muchos factores, entre otros, de las metas que la comunidad se proponga para crecer, del tipo de sociedad que aspire a constituir en el futuro, del grado de sacrificio que se desee reclamar a las presentes generaciones. Dependerá también de la eficacia en instrumentar políticas de desarrollo suficientemente coherente para que la racionalidad en el uso de los múltiples instrumentos de la política de desarrollo haga mínimos los costos económicos y sociales de todo proceso de cambio.

¿Qué papel desempeña en este planteamiento global el financiamiento externo? El de un componente adicional a los recursos requeridos por el mecanismo económico y social que importa cuantitativa y cualitativamente. Desde el punto de vista cuantitativo, el recurso externo es y será siempre una fracción menor dentro del conjunto de recursos que debe movilizar una sociedad. Ello importa tanto como decir que el peso del sacrificio social debe reposar necesariamente en el propio esfuerzo interno.

Desde el punto de vista cualitativo, la importancia en países en vías de desarrollo —y también en los desarrollados— es sustancialmente mayor. Los recursos externos pueden jugar un papel significativo en la medida que puedan ser agentes aceleradores o retardata-

rios del proceso de desarrollo. Serán agentes aceleradores, si contribuyen a incorporar recursos nuevos, cualitativamente importantes (como la tecnología de origen importado), o a incrementar la dotación de bienes de capital que usa un país. Será agente retardatario, si el proceso económico debe verse detenido o estrangulado porque el esfuerzo de inversión y de consumo no cuenta con los recursos externos necesarios durante el lapso en que el cambio de estructura de la producción no permite generarlos internamente.

Así entendido, tampoco el financiamiento externo podrá separarse de las metas y los instrumentos del desarrollo nacional y del tipo de sociedad que se desea construir.

En un programa de largo plazo, el papel del financiamiento externo debiera reducirse en su importancia relativa; uno de los fines últimos de una sociedad dinámica latinoamericana es precisamente reducir el grado de dependencia externa de su proceso de desarrollo, procurando aumentar su capacidad de generación interna de recursos en divisas para hacer frente a los requerimientos del proceso. Tal fue, por lo demás, uno de los propósitos de la política de sustitución de importaciones de las últimas décadas y de los esfuerzos por aumentar las exportaciones.

Parcialmente agotadas algunas de esas vías tradicionales, lo que requiere un proceso de desarrollo es lograr cambios cualitativos en la estructura productiva del país, que permitan, por vía conjunta de nuevas sustituciones nacionales y regionales de importaciones y de la expansión de las exportaciones, hacer frente al problema de la escasez relativa de recursos externos.

Bajo este ángulo, el problema del financiamiento externo debe mirarse en un ámbito mucho más amplio y extendido que el de las meras relaciones financieras entre países. Es un capítulo esencial de la estrategia global del desarrollo.

### *3. El verdadero sentido de la cooperación en el tratamiento del problema*

No todas las relaciones externas corrientes constituyen cooperación. En muchas de las relaciones antes enunciadas existe un claro interés del país industrializado de promover el incremento de sus relaciones comerciales o la exportación de capitales o la venta de sus conocimientos técnicos.

La ayuda propiamente concebida es la que proviene en términos blandos, a través de las transferencias públicas bajo forma de prés-

tamos, donaciones, ayudas alimenticias, etc. También suele incluirse en el concepto amplio de cooperación a la captación de ahorro externo mediante el acceso a los mercados de capitales. En todos estos casos existió una doble componente que caracterizó la relación: la disponibilidad de recursos en un momento determinado y su costo. En puridad de verdad, sólo debiera entenderse por ayuda o asistencia concesional, toda aquella transferencia de recursos entre países realizada a costos inferiores a los de mercado, porque ello implica en el fondo un efectivo sacrificio de tipo fiscal o de balance de pagos para los países donantes. Bajo esta definición, la posibilidad de los países en desarrollo de extraer capitales de los mercados mundiales a los costos prevalecientes en los mismos, no sería ayuda propiamente tal.

Se suele argumentar a ese respecto que, aun cuando la transferencia de recursos se haga a los precios de mercado, la mera facilitación en la disponibilidad de los recursos más allá de lo que será el flujo normal, es igualmente un elemento de ayuda al país recipiente.

En efecto, la inducción de recursos transferidos en cantidades superiores a las movilizadas por las corrientes naturales del mercado, contiene un componente de ayuda y ello establece un área gris entre la ayuda tal como se define en el párrafo anterior y los casos de transferencias de recursos que acompañan un interés directo del donador que beneficia a su economía, a sus agentes privados o públicos. Tal es la definición de negocio bilateral, que está presente en los conceptos de créditos de proveedores, créditos financieros corrientes, inversiones privadas, etcétera.

La explicitación de estos conceptos, que han dado lugar a tanta controversia, sólo tiene sentido para unificar en forma comparativa con relación a la ayuda del mundo desarrollado, pero resulta un ejercicio útil para definir el verdadero concepto de cooperación externa, en el contexto de las relaciones globales entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo y el problema se ubique en un tratamiento conjunto de las relaciones comerciales, financieras y técnicas entre los países de ambos mundos.

#### *4. Los cambios en la relación de cooperación externa*

Una modalidad especial de relaciones de cooperación externa primó en la preguerra: las transferencias de capitales privados para la inversión en las áreas subdesarrolladas y la participación de los gobier-

nos de estos países en los mercados financieros del mundo mediante la emisión de valores.

Estas dos relaciones estaban ampliamente vinculadas a la naturaleza misma del modelo dependiente de desarrollo que prevalece aún en América Latina. Economías básicamente exportadoras de materias primas, vieron surgir corrientes de inversión destinadas a afianzar las condiciones básicas de la exportación de estos recursos primarios y al interés de los sectores privados por invertir en sectores claves de la infraestructura física y económica de los países, especialmente en los llamados enclaves modernos de las nacientes economías.

En cambio, la posguerra introdujo nuevos conceptos con relación a la responsabilidad de los países más poderosos hacia los menos poderosos. Esa responsabilidad asumió la forma de programas *bilaterales* y *multilaterales* de ayuda, y fue abarcando en primer término la reconstrucción de las áreas devastadas por el conflicto bélico y, en segundo lugar, el desarrollo de las regiones más desamparadas del mundo. En esta última zona, fueron abriéndose para la América Latina nuevas modalidades de cooperación exterior, y se cambió el tipo de relaciones preexistentes.

¿Cuáles fueron los móviles que alentaron, en los países donantes, esa nueva área de cooperación externa? El despertar de nuevas conciencias de todo el orbe, el surgimiento de un poderoso mundo socialista, la progresiva desaparición del colonialismo, el agravamiento de las tensiones políticas y el surgimiento de la guerra fría, fueron modelando las relaciones entre las naciones y los conceptos de ayuda y cooperación externa no pudieron escapar a la influencia de estos hechos, decisiva en todo momento.

Ello se aprecia con claridad en las motivaciones que primaron en los años inmediatos a la terminación de la guerra: los móviles políticos dominaron notoriamente sobre los demás. Intelectuales y políticos de los países donantes construyeron teorías tendientes a presentar la asistencia exterior como un capítulo más de la estrategia política externa en aquellos países. Como parte de esa estrategia, la ayuda externa debería contribuir a separar al mundo en compartimentos estancos, destinados a prevenir la influencia de bloques políticos y de ideologías socio-políticas. La transferencia de recursos debería servir, por lo tanto, para comprar voluntades y promover adhesiones. La experiencia posterior se encargó de demostrar el fracaso —o por lo menos las limitaciones— de esta estrecha concepción puramente política del problema de la ayuda exterior. Sin demostrar las motivaciones e implicaciones políticas de todas las relaciones entre países, no dieron los resultados esperados cuando fueron ubicadas como propó-

sitos dominantes de aquella ayuda. Los países recipientes, por su lado, se negaron a perder su individualidad o su soberanía de decisiones en aras de la ayuda económica. En toda esa experiencia, el concepto de cooperación externa quedó limitado, casi exclusivamente, al área de las transferencias de recursos. Los problemas comerciales quedaron relegados a un segundo plano.

Esa etapa fue, sin embargo, superada. Más recientemente, la ayuda vino a corresponderse con motivaciones más amplias de parte de los países donantes, como fueron las de compartir el peso de una mayor aceleración de la tasa de desarrollo de los países pobres. Esto pudo apreciarse con bastante claridad en los principios fundamentales de la Alianza para el Progreso. Este instrumento político caracteriza —quizá como ningún otro en la historia reciente de la América Latina— la experiencia de toda una década de tanteos en materia de ayuda exterior, con objetivos parciales y no siempre claramente explícitos. Si bien es cierto que había detrás una clara estrategia política, había también una tentativa de ampliar las bases previas sobre las que se construían los programas de ayuda. Esas bases debían responder, por lo menos en las intenciones, al concepto de responsabilidad del mundo industrializado con respecto a la tremenda desigualdad de oportunidades del tercer mundo. Las intenciones no fueron correspondidas por las realidades —ni de parte de los compromisos que había de asumir el mundo desarrollado ni de las respuestas correspondientes en materia de cambios que suponían un gran desafío político para la región.

La acción del sector privado quedó fuera de la discusión de un concepto ampliado de la cooperación exterior. Las inversiones privadas siguieron moviéndose en función de sus intereses particulares y sin claras definiciones de las áreas de interés de los países recipientes o del estatuto en el que habrían de trabajar. Y los créditos de proveedores sirvieron al directo interés de los países industriales en aumentar sus exportaciones de manufacturas. La gran expansión del mundo desarrollado en la posguerra y la aparición de nuevos países proveedores de productos manufacturados, estimularon una competencia comercial sin precedentes que alentó —con apoyo público— los créditos de proveedores de creciente importancia en los recursos externos de la América Latina.

La razón de ser de la ayuda, desde el punto de vista de los países recipientes, experimentó también una fuerte revisión después de un periodo de falta de objetivos claros sobre los fines mismos de la ayuda. Durante muchos años luego de la posguerra, las corrientes de asistencia financiera sirvieron propósitos particulares, vinculados

a intereses parciales en materia de desarrollo. Tal fue la experiencia de muchos años de actuación del BIRF en la América Latina. Los países recurrieron a la ayuda externa para resolver los estrangulamientos en algunos sectores claves de su economía, los transportes y la energía, entre otros. Asumieron así frente a la ayuda una actitud pasiva, o por lo menos dispersa y sin coordinación interna. Por lo demás, ese periodo de posguerra coincidió con una etapa de comportamiento relativamente fácil del balance de pagos, acompañado por una tasa razonablemente aceptable en el producto.

A fines de los años cincuenta se agudizaron en toda la América Latina serios problemas de balance de pagos y de crisis inflacionarias. La terminación del periodo favorable en los precios internacionales, y la puesta en marcha de programas de redistribución del ingreso y de progreso social, dieron lugar a fuertes desequilibrios internos con repercusiones muy graves en la situación de las reservas y en el comportamiento del balance de pagos. Durante ese periodo, buena parte de los propósitos asignados a la ayuda exterior fue la de contribuir, a través de los programas de estabilización, a solucionar los déficit y estrangulamientos en los balances de pagos.

La puesta en marcha de la Alianza para el Progreso a principios de los años sesenta, debió iniciar un nuevo ordenamiento en los países latinoamericanos de los propósitos y las metas de la ayuda exterior. Esta vez para servir a programas de desarrollo económico en los cuales se encarecieron reformas económicas fundamentales. Se esperaba de la cooperación externa un apoyo masivo para llenar la brecha existente entre los requerimientos de capital externo y la capacidad de los países para generar sus propios recursos en divisas. Sin embargo, en muchos casos, esa ayuda no se programó en la forma adecuada o vino a servir objetivos parciales, sin que alcanzara los niveles esperados y sin que los programas se llevaran a cabo debidamente.

En conclusión, para resumir la experiencia en materia de fines de la ayuda en los países desarrollados, cabría destacar que se ha registrado una evolución plausible por un enfoque más amplio en cuanto a sus móviles. Sin embargo, se está lejos todavía de haber logrado una clara definición de los distintos elementos que componen la cooperación externa y sus fundamentos.

En el plano de muchos países latinoamericanos, no se alcanzó una adecuada coordinación interna para el mejor uso de la asistencia, y la transferencia de recursos continuó sirviendo a objetivos internos parciales, unida a la carencia de auténticos proyectos nacionales de desarrollo.

En idéntica forma, todos los esfuerzos internos se vieron afectados por la falta de respuesta apropiada del mundo desarrollado para integrar ese concepto de cooperación en el marco de las relaciones comerciales y conjuntamente con una clara definición del papel de la inversión privada y del significado de la transferencia de la tecnología.

### *5. La experiencia de la ayuda en los países donantes*

Los cambios de acento en las motivaciones de la ayuda exterior han dejado en los países donantes una secuela de decepciones a la vez que de opiniones encontradas con relación a los verdaderos propósitos y finalidades de esa ayuda. La naturaleza cambiante de los fines que se le asignaron, y la falta de una clara presentación de las limitaciones de cualquier programa aislado de ayuda, han contribuido a enrarecer el ambiente. En otras condiciones, la evolución de los resultados de la ayuda en los países donantes ha sido víctima de un exagerado optimismo desde la partida, sobre las posibilidades de que un programa de ayuda pudiera alcanzar resultados muy diferentes a los que el mismo ritmo de desarrollo venía alcanzando en los respectivos países.

Algunos comentarios podrían servir para subrayar las críticas más destacadas en el seno de los países donantes. Se ha reiterado que la ayuda no ha provocado una respuesta adecuada de parte de los países latinoamericanos. En general, esta opinión bastante extendida en algunos ambientes del mundo desarrollado, ignora los alcances necesariamente parciales de los programas de ayuda tal como fueron concebidos por los actuales mecanismos de asistencia.

Muchas veces fueron la falta de reformas básicas y la puesta en marcha de auténticos procesos de cambio en lo interior, los que han recortado los efectos favorables de los programas de ayuda. Pero en otras ocasiones ha sido la modestia de los programas y, en todo caso, la falta de otros aspectos de la cooperación externa, como el sostenimiento de efectivas corrientes comerciales, con precios razonables y sin trabas al acceso, lo que ha borrado con el codo todo aquello que la ayuda pretendía escribir con la mano.

Sería notoriamente injusto atribuir de modo exclusivo estos eventuales fracasos de los programas de ayuda, a la falta de la respuesta interna de los países, sin evaluar previamente la capacidad efectiva de la asistencia en movilizar recursos abundantes y oportunos, y el comportamiento de las corrientes comerciales.

Esta afirmación suele acompañarse, con variantes, de otra idea igualmente peligrosa: se sostiene no sólo que la asistencia financiera externa en muchos casos ha alcanzado logros de efectos muy limitados con respecto a los que se esperaban, sino también que ha demorado la realización de las reformas básicas requeridas por el proceso de cambio.

El argumento parece igualmente débil dado que, así como ninguna reforma puede ser sustituida por los mecanismos de la ayuda exterior, ningún programa de ayuda, por grande que sea, podría detener una decisión política firme de avanzar en el campo de las reformas. Y, por el contrario, el apoyo a programas sociales ha servido en muchos casos para despertar nuevas inquietudes y acelerar la aspiración de cambios más profundos.

También se han utilizado los casos de ayuda malgastada o despilarrada. No existe evidencia de que el grado de despilfarro, siempre existente en toda asignación de recursos, exceda en el uso de los recursos externos al porcentaje prevaleciente en el uso del resto de los recursos de la economía.

Muchas de las críticas en el seno de los países donantes, surgen por la inexistencia en estos países de objetivos claros sobre los fines de la ayuda y lo que de ella puede esperarse. Se sobreestiman las posibilidades de esa ayuda porque no se tiene una conciencia cabal de la dimensión del problema del subdesarrollo latinoamericano, de las reformas que el mismo implica en el *status* actual tanto social como político del continente y del tiempo requerido para que maduren en el futuro, los esfuerzos del presente.

Por último, y reduciendo todo a proporciones relativas, tampoco se ha evaluado claramente en la opinión pública de estos países, que la proporción de inversión agregada al esfuerzo propio de los países es sensiblemente menor que lo que suele imaginarse, como para hacer posible que sus resultados puedan separarse de los esfuerzos generales del país por instrumentar un activo proceso de desarrollo.

A esta altura del análisis cabrá interrogarse sobre los motivos últimos que permiten reclamar de los países industrializados un esfuerzo sostenido e importante en favor de los países en desarrollo.

Los argumentos podrían recibirse de más de un ángulo. En primer lugar, es preciso hacer lugar al argumento de tipo moral, muchas veces recordado. La sociedad contemporánea no podrá soportar pacíficamente el ensanchamiento de la distancia entre países ricos y países pobres. Es de justicia reclamar a los países más ricos una acción deliberada para procurar por todos los medios a su alcance, estrechar



la distancia que en la actualidad existe y evitar su ensanchamiento futuro.

El argumento adquiere mayor valor aún si se piensa que, en muchos aspectos, parte del progreso adquirido por los países desarrollados se ha basado en inequitativas relaciones de poder económico y comerciales a través del mundo y en la historia de las últimas décadas. Sin desconocer el esfuerzo interno de los países adelantados del mundo capitalista y socialista, no es posible ignorar que ese desarrollo se hizo con contribuciones directas e indirectas del mundo subdesarrollado. La vuelta hacia un mundo de justicia hace de la ayuda externa una verdadera obligación de tipo moral a la que están comprometidos a servir los países que hoy ostentan los índices más agresivos de progreso.

El argumento moral debe agregarse al argumento de tipo político. Los países del orbe aspiran y desean honestamente la paz, requisito detrás del cual se alinean los hombres de todo el mundo. Es un interés común del que nadie puede evadirse. Es imposible concebir un mundo políticamente estable si las actuales distancias entre la riqueza y la miseria no se ven limitadas y si no se generalizan las oportunidades de acceso al bienestar. No basta para el equilibrio político del mundo hacer lugar a las aspiraciones anticolonialistas de los pueblos. No basta liquidar sólo nominalmente los lazos de la dependencia política manteniendo los lazos de la dependencia económica, que es fruto del atraso y de la miseria. Es preciso concebir hoy como nunca un mundo que podrá funcionar políticamente si tiene ante sí una acción compartida en favor del progreso de todos. La experiencia de los últimos años demuestra, inequívocamente, que la paz política está en la función de bienestar de todos los pueblos y no sólo de algunos.

Veamos por último, el argumento de tipo económico. Los países desarrollados, en la medida que vuelquen recursos al mundo en desarrollo, contribuirán en forma directa a sus propios intereses: la expansión de los mercados mundiales de los que ellos mismos tendrán beneficios directos. En efecto, la transferencia de recursos de inversión supondrá, entre otros propósitos, la expansión de la infraestructura física tanto como económica de los países en vías de desarrollo. Del mejoramiento de esa infraestructura —puertos, caminos, comunicaciones, por mencionar sólo algunos aspectos— se benefician no sólo los países recipientes, sino todos los que están concurriendo al comercio mundial.

Pero hay más. La expansión del ritmo de desarrollo conlleva mayor poder de producción y de consumo de las áreas subdesarrolladas.

Supone asimismo aumentar su capacidad de comprar más, pero también de vender más. En este objetivo están envueltos los intereses de todos.

### 6. *Los nuevos propósitos de la ayuda exterior*

Las modalidades y formas de la cooperación económica exterior se encuentran sometidas a profunda revisión, tanto en el plano de los países industrializados como en el de los países en desarrollo. Estas páginas representan en sí mismas un intento en tal sentido.

La revisión es particularmente oportuna. Desde el punto de vista de los países desarrollados, porque significará una ocasión propicia para interrogarse sobre los fines de la ayuda y el porqué de la misma en sus relaciones con los países menos desarrollados. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, porque implicará una ocasión igualmente propicia para analizar el papel de la cooperación en el presente y, sobre todo, en relación con las estrategias de desarrollo futuras.

Analizado en el ámbito latinoamericano, el problema tiene connotaciones especiales que destacan, por un lado, la situación de América Latina en el contexto de los países llamados subdesarrollados y, por otro, la situación de América Latina en el hemisferio occidental. No podría desconocerse con relación al primer punto, que América Latina ocupa una posición privilegiada entre los demás países en vías de desarrollo. Privilegio en cuanto a que ha alcanzado un gran desarrollo y conquistas sociales y económicas que, aunque insuficientes, proporcionan un panorama netamente distanciado del resto del mundo en desarrollo. Esto hace que la función de la cooperación externa, en relación con la América Latina no pueda ni deba ser la misma.

¿Qué significa, desde el punto de vista de la cooperación exterior, el reconocimiento de las diferencias señaladas? En primer lugar, que es preciso definir con claridad la situación de la América Latina, así como los particulares problemas que ofrecen las etapas subsiguientes de su proceso de desarrollo.

Dada la etapa en que se encuentra el continente latinoamericano, consideramos que la discusión debe realizarse en el entendido de que la cooperación externa tiene un papel importante, pero subsidiario del enorme esfuerzo de movilización de sus recursos internos que sólo está en manos de los propios latinoamericanos. Esto no resta importancia al mecanismo de cooperación exterior, sino que tiende a ubicarlo en el plano realista de sus posibilidades y dentro del contexto

de los problemas continentales y de su estrategia de desarrollo. En segundo término, debe hablarse de cooperación en sentido amplio, involucrando, además de las relaciones financieras, las comerciales, de inversión privada y de transferencias de conocimientos tecnológicos.

Así entendida, la cooperación en América Latina debiera servir para acelerar en ella la puesta en marcha de un proceso dinámico de cambio y de desarrollo. Este proceso de desarrollo debiera ser lo suficientemente dinámico como para permitir a la mayoría de los países de América Latina, no depender más de la ayuda concesional a partir del decenio próximo. Esto supone un doble compromiso: el de América Latina, en cuanto a realizar los esfuerzos internos necesarios y promover los cambios indispensables para que su coeficiente de formación de ahorros y de inversiones sea lo suficientemente elevado como para asegurar un crecimiento progresivo y dinámico; el del mundo industrializado, en cuanto a contribuir durante ese período de transición a aliviar las restricciones que se presentan en el balance de pagos del área, porque —de no ser resueltos en forma y condiciones aceptables— podrían demorar política y económicamente la construcción de un continente autónomo y dependiente sólo de sus propios recursos, así como su participación equitativa en los movimientos mundiales de los mercados de capital.

A fin de alcanzar ese objetivo principal, la cooperación externa debe ser revisada para flexibilizarse en la nueva etapa de transición que aquí se postula e importa por ello que se revise no sólo en su monto, sino también en la calidad de la ayuda. En los países donantes, ello debiera significar:

a) La consideración de la transferencia como una obligación moral, un requisito de la paz política y un elemento de progreso económico. Explicitar estos argumentos ante sus pueblos es una tarea que ayudará a la creación de un auténtico clima de cooperación internacional en beneficio de un mundo mejor.

b) La consideración clara de que los países en vías de desarrollo se encuentran en distinta posición en cuanto a sus necesidades de asistencia; a su capacidad para movilizar sus recursos propios y a la eficacia relativa con que son capaces de aprovechar la ayuda exterior. La consideración conjunta de estos elementos debe estar presente para que los países desarrollados hagan una adecuada programación de su ayuda, lo mismo en el tiempo que en sus compromisos, de forma que tal asistencia se convierta en una verdadera igualización de tipo impositivo a nivel mundial.

c) Las motivaciones de la ayuda no deben estar condicionadas a ningún sistema político o económico en particular, dado que no es posible trasplantar los sistemas económicos entre pueblos distintos. Ningún modelo económico y político puede limitarse lisa y llanamente. Por ello, una ayuda que pretenda condicionarse a esos presupuestos está destinada a fracasar o por lo menos a no tener el impacto deseado.

d) No debiera confundirse lo que es una efectiva ayuda con sacrificio de su balance de pagos y lo que es simplemente negocio bilateral. Lo primero puede verse acompañado por lo segundo, pero no confundido.

e) En la América Latina de hoy se plantean los problemas en términos sustancialmente distintos al pasado y a los de otras áreas del mundo: existe, por un lado, una fuerte deuda acumulada cuyos efectos se harán sentir sobre todo en los años setenta, comprometiendo seriamente una proporción importante de los recursos de la balanza de pagos; de otro lado, la aceleración del proceso de desarrollo requerirá fuertes inversiones. La brecha externa será sin duda mucho más fuerte que la interna en los primeros años. De ahí que la revisión de la ayuda deba tener en cuenta en forma especial estos dos elementos.

f) En una acción de comprensión recíproca y eliminación de factores puramente políticos, interesa tanto a los países donantes como a los recipientes reforzar —sobre todo en el caso de América Latina— los mecanismos multilaterales en desmedro de los bilaterales.

g) Tan importantes como la programación de la ayuda son el saneamiento económico de los países industrializados y la búsqueda de adecuadas soluciones al problema de la liquidez internacional. Hasta tanto sean establecidos vínculos comerciales más equilibrados, las medidas de contención de la inflación interna suelen proyectarse desfavorablemente sobre los países subdesarrollados. Con ello se neutralizan o se hacen negativos los efectos mismos de la ayuda externa. Por tal motivo es esencial que haya progresos efectivos en dicho sentido. Lo mismo puede decirse de los desequilibrios monetarios a los que conduce la inestabilidad del mundo en materia de liquidez.

h) Se ha llegado la etapa en la que es tanto o más importante abogar por la calidad de la ayuda que por un aumento de los fondos transferidos.

Por otra parte, desde el punto de vista de los países recipientes de América Latina, una revisión de los fines mismos de la ayuda exterior debiera tener en cuenta las siguientes consideraciones:

a) La asistencia sólo puede ser considerada como un elemento subsidiario y transitorio. Subsidiario de un auténtico esfuerzo por mo-

vilizar sus propios recursos como requisito inevitable de todo proceso de desarrollo. Transitorio, porque el mecanismo de ayuda concesional no debiera ser el instrumento normal de la vinculación con el mundo desarrollado. La vinculación debiera provenir de relaciones comerciales estables y equitativas con los países desarrollados y de vinculaciones financieras por la participación directa de los países del área dentro del mercado mundial.

b) La ayuda exterior requiere ser programada internamente. No es posible administrar este recurso externo tan valioso por su naturaleza y tan importante como elemento de aceleración, sin estar debidamente preparado para ello en cuanto a prioridades y buen uso de los recursos.

c) La programación de la ayuda sólo puede surgir de una adecuada planificación y racionalización de la política económica general, para lo cual se necesita tener claros proyectos nacionales en desarrollo económico y social.

Si los países donantes y la propia América Latina coincidieran, en esta nueva etapa de la vida del continente, en revisar bajo estos principios sus relaciones de cooperación, podrían negociar en pie de igualdad y contribuir a un nuevo Decenio para el Desarrollo inspirado en estas metas:

a) la aceptación interna de los países en que el principal elemento del progreso está en las decisiones políticas de instrumentar un proyecto de desarrollo nacional. Ese proyecto comprometerá cambios profundos en las estructuras políticas, sociales y económicas de los países del continente;

b) la aceptación internacional de que su obligación histórica está en apoyar ese proyecto mediante una cooperación en el sentido amplio del término, que comience por reconocer la soberanía de cada país para darse el tipo de sociedad que mejor convenga a sus intereses. Ninguna relación internacional debiera basarse en la adhesión a modelos de desarrollo ajenos a las aspiraciones de sus sociedades;

c) el reconocimiento de que el primer ingrediente de una nueva relación de cooperación está en el no entorpecimiento del desarrollo nacional, mediante medidas discriminatorias en las corrientes mundiales de comercio o la transferencia injustificada de ingresos a los países más poderosos por la vía de precios inestables o no equitativos de sus productos básicos;

d) la adhesión a mecanismos de ayuda por medio de transferencias de recursos que contengan un claro esfuerzo fiscal de parte de los países donantes, como contribución a una rápida aceleración del desarrollo del mundo no industrializado, del cual se beneficiarán no

sólo los propósitos de equilibrio político del mundo, sino también las economías de todos los países, y

e) obviamente, el principio anterior conlleva la obligación simultánea de los países de América Latina de movilizar intensa y paralelamente sus recursos internos y de dar una clara demostración de un uso adecuado y eficiente de los que reciba para lograr en un lapso determinado un desarrollo autosostenido y suficiente.

Una redefinición de los propósitos de la cooperación exterior que lograrse estas áreas de acuerdo entre América Latina y el resto del mundo no serán garantía suficiente de que puedan evitarse los traumas siempre dolorosos de la transformación social y política que están implícitos en todo proceso de cambio. Es posible asimismo que algunos de los criterios corrientes en el mundo industrializado sobre el papel de la empresa y del Estado, o el significado de la libre competencia o la planificación, deban ser reformulados por cuanto el momento histórico y la estructura y el sistema prevalecientes son totalmente distintos en estos países.

Pero sí cabe esperar que de una adecuada clarificación del concepto de cooperación exterior surja un mejor diálogo entre América Latina y el resto del mundo industrializado. Y ese diálogo es esencial, no solamente para la América Latina, necesitada de condiciones externas que no entorpezcan su legítimo proceso de transformación interna, sino también para el propio mundo industrializado, que necesita asegurar la paz política en el mundo como meta esencial de la función de bienestar de sus pueblos.

### *7. Consideraciones finales*

Las presentes notas sólo aspiran a poner de relieve para la discusión del tema principal, algunos ángulos bajo los cuales debería ser examinado el papel del financiamiento externo en el desarrollo económico y social de la América Latina.

Las experiencias han sido múltiples y no siempre afortunadas. En algún caso se esperó demasiado de ella, tanto en los países donantes como en los recipientes. Se olvidó en tales circunstancias, que ninguna cooperación externa ni ninguna ayuda puede sustituir el esfuerzo de transformación interna de los países.

En otros casos, porque la mera acumulación de deudas se hizo para no crecer, para comprometer el futuro y para amortiguar los impulsos para un cambio profundo en lo interno. Recorriendo la historia de la América Latina sería posible descubrir que quizás en los

años de mayor dinamismo de la región la ayuda o la cooperación externa no fueron las más elevadas.

Otros ejemplos ponen de manifiesto que la situación de ayuda financiera cuando el país se encuentra embarcado en cambios internos profundos y en una activa movilización de los recursos que elevan la tasa de crecimiento del producto es muy distinta que en aquellas otras situaciones en que un esfuerzo de cooperación viene a sumarse a políticas coyunturales poco coherentes, o a estímulos contradictorios, o a la ausencia de reformas fundamentales para asegurar eficiencia al funcionamiento del sistema económico.

De tan variadas experiencias debiera surgir claro que es preciso ubicar a la cooperación externa en su exacto nivel, esto es, como un instrumento eficaz para aliviar el costo de la transición de economías poco dinámicas a economías en expansión, pero que sólo adquiere utilidad si se incorpora a un gran esfuerzo interno. De lo contrario, sólo puede terminar en que no se alivia el presente y se agrava el futuro.

Interesa, por último, considerar la cooperación dentro de un contexto más amplio e integrado que el de la mera ayuda concesional que primó en el periodo que abarcan estas notas. Las próximas etapas de la cooperación externa con la América Latina —y algunos países están ya dando claro testimonio de ello— deberá transitar por vías y prioridades distintas. Deberá venir a través de la solución a los problemas del comercio; de los canales que faculden la transferencia de tecnología; del acceso a los mercados de capital; de la determinación de criterios precisos y nuevos para el tratamiento de la inversión privada extranjera y de claras reglas del juego fijadas al funcionamiento de las corporaciones multinacionales.

Dentro de este contexto —por lo menos en lo que toca a los países de mayor desarrollo relativo de la región— la cooperación dependerá mucho menos de la asistencia y mucho más de una visión conjunta de los problemas monetarios y comerciales del mundo moderno.

A ello debiera tender un mundo cada vez más interdependiente del cual la América Latina forma una parte crecientemente integrada. Y la región, al tiempo que está aprendiendo de la experiencia pasada el verdadero sentido de la cooperación desde afuera, comenzará a explorar nuevas vías para llegar a auténticos y progresistas esquemas de relación entre nuestros países basados en renovados principios de solidaridad latinoamericana.





ENRIQUE V. IGLESIAS

GUÍA PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA MOVILIZACIÓN  
DE RECURSOS INTERNOS BASADA EN LA  
EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAÍSES  
LATINOAMERICANOS

*Nota:* Las presentes notas no constituyen un ensayo académico —y menos aún exhaustivo— de un tema de tan vastas y profundas proyecciones. Tampoco pretenden ser originales. Fueron concebidas como una guía de discusión en la preparación del informe *Transformación y Desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Contó con la colaboración en la discusión, de muchas personas y se nutrió de documentos preparados por otros colaboradores en aquellos trabajos, en particular de las notas e informes de Felipe Pazos, Eduardo Zalduendo y Leonardo Steed. Se basó en la observación de algunas políticas prevalecientes sobre todo en países con economías mixtas sometidas a agudos procesos inflacionarios como son los del cono sur de América Latina. No tuvo en cuenta, por lo tanto, otras experiencias de movilización de recursos basada en una acción determinante de parte del sector público o con sistemas en los cuales tanto el mercado como la empresa privada juegan un papel mucho menos relevante. Debido a ello, el enfoque es parcial y se limita a los propósitos concretos que inspiraron aquella tarea: orientar la discusión del tema entre los colaboradores del documento básico y extraer algunas experiencias de la observación de la realidad en algunos países latinoamericanos.

E. V. I.

## I. Consideraciones previas

EN los últimos años ha venido debatiéndose en América Latina y en foros internacionales el concepto de la "movilización de los recursos internos". El tema ha merecido distintas interpretaciones y su definición no es clara siempre. La Alianza para el Progreso procuraba caracterizar el esfuerzo de los países a través de los "cambios en la estructura productiva para llegar a sostener un crecimiento anual de 2.5% a la creación de mercados masivos de consumidores, a la afectación de recursos hacia actividades vinculadas con la situación social de las capas de bajos ingresos (educación, salud, vivienda), a la diversificación económica, a la defensa y ampliación de los mercados externos, a los programas de modernización agropecuaria, fiscal, presupuestaria, tecnológica, a la estabilización de precios internos, a la integración regional", etcétera.

La definición de objetivos así entendida tiene sus limitaciones. Los países pueden exhibir índices promisorios en todos esos campos y, sin embargo, no ser estos suficientes para vencer la insuficiencia dinámica de la economía. Tales índices pueden sólo ser el reflejo de la situación económica y social prevaleciente en los llamados sectores modernos de la economía, pero no en los sectores no modernos o primitivos. Parecería, pues fundamental distinguir entre objetivos e instrumentos y delimitar con claridad el ámbito amplio en el que puede ser definido el tema o el más restringido y convencional con el que suele enfocarse el problema en los tratamientos corrientes.

En el plano de los objetivos y en una concepción muy amplia del tema, la movilización de los recursos internos de la comunidad —humanos, naturales, materiales y tecnológicos— debiera perseguir la utilización más racional de los factores productivos con vistas a sostener una alta tasa de crecimiento del producto. Y debiera asimismo promover los cambios cualitativos del proceso de crecimiento que permitieran solucionar algunos problemas considerados endémicos en el proceso de desarrollo histórico de la América Latina tales como el desempleo y la marginalidad rural y urbana.

Una explicitación más amplia de los objetivos podría reclamarle a la política de movilización de recursos, el logro armónico, en una determinada secuencia temporal, de los siguientes propósitos: *a)* el máximo crecimiento del producto *per capita*; *b)* la mejor distribución del ingreso entre las distintas capas sociales, compatible con el necesario proceso de capitalización interna; *c)* la transformación de

la estructura productiva tradicional para elevar la productividad de los factores productivos, en particular la mano de obra desempleada o mal empleada, y los recursos naturales; *d*) el mejoramiento de la combinación de los factores productivos de la sociedad para llenar progresivamente la brecha entre las áreas atrasadas y los sectores modernos de la economía, y *e*) la creación y la modernización de instituciones económicas, políticas y sociales.

En los países industrializados de economía de mercado se procura movilizar los recursos internos a través del funcionamiento del sistema de precios y del papel del mercado. Tal concepción pone el acento en los instrumentos de equilibrio financiero para promover el ahorro y la inversión. Sin embargo, a pesar de ser muy importantes y necesarios en países desarrollados y subdesarrollados, no son suficientes en estos últimos para alcanzar todas las metas expresadas en el párrafo anterior. En sociedades avanzadas, el funcionamiento adecuado de instituciones como el mercado o el sistema de precios es capaz de promover un crecimiento sostenido y, aun así, se hace necesaria la presencia del Estado para corregir las deformaciones de la estructura social.

Pero en países en que aún no se han modernizado las estructuras políticas, económicas y sociales, ni se han creado las condiciones para un desarrollo acelerado y capaz de satisfacer las expectativas sociales, el buen funcionamiento del mercado y los precios debe necesariamente acompañarse por acciones deliberadas de parte del Estado, tendientes a vencer los problemas de fondo que impidan que aquéllos cumplan su papel, allí donde puede rendir sus frutos. Para ello se requieren las reformas estructurales básicas en el funcionamiento del sistema económico de estos países. Esas reformas también deben ser acompañadas por acciones deliberadas en el campo social, especialmente en el uso de la propiedad, para lograr la justicia distributiva que no alcanzan a determinar los simples mecanismos del mercado corregidos por los sistemas fiscales.

Pero también suelen definirse las políticas de movilización de recursos internos, preferentemente en los países subdesarrollados, partiendo de la enunciación de aquellas reformas y postulando su ejecución conjunta. En algunos países de economía mixta de la América Latina, experiencias de la última década han puesto de manifiesto que, antes de evaluar casos concretos, es preciso conocer el punto de partida tanto en lo económico como en lo social y político. Las coyunturas económicas de partida, las situaciones de arrastre, la organización de las fuerzas sociales o la estructura de poder prevalentes, crean situaciones particulares que condicionan y determinan

los grados de libertad de los gobiernos para proponerse y poner en marcha, con éxito, su política interna de movilización de recursos.

La corrección de estas situaciones no siempre puede hacerse de golpe y en todos los campos a la vez. La simple realización de algunas reformas —supuesto que se venzan los obstáculos de todo orden para ejecutarlas— no alcanzaría a lograr en el periodo de transición el funcionamiento adecuado del sistema económico. Esto parece ser bastante claro si como ocurre en países donde hay un área de mercado fuerte, éste no logra poner en funcionamiento ciertas reglas de juego de las cuales dependen las respuestas de los recursos que se movilizan a través de él.

Con base en experiencias recientes podría concluirse que, sin evaluar los méritos intrínsecos de un sistema frente a otro, en países de estructura mixta, las movilizaciones de recursos más afortunadas han sido aquellas que han logrado combinar un adecuado funcionamiento del mercado con ciertas reformas básicas. Estas reformas, al mismo tiempo que podrían proponerse al logro de metas sociales muy deseables, pueden concurrir a una mejor y mayor respuesta a los estímulos económicos instrumentados por el Estado.

Además, este enfoque está condicionado por factores adicionales tales como la dimensión de los países y el comportamiento de la cooperación internacional.

La brecha de ahorro necesario para llevar adelante la transformación estructural del sistema económico latinoamericano es enorme. No podrá ser llenada desde afuera y requiere inevitablemente una gran movilización de los recursos internos. Pero tal situación es sustancialmente distinta según la naturaleza y el tamaño de los países y, por consiguiente, de las posibilidades de su mercado interno. Y las condicionantes tecnológicas determinan la posibilidad del uso eficiente de ese mercado. Podría afirmarse que tal realidad, dadas las tendencias de la moderna tecnología, rige para todos los países, incluso los más grandes. Pero como es natural, se hace presente con más fuerza en aquellos en que la dimensión de sus mercados impone una mayor dependencia del exterior en cuanto a intensidad y tipo.

En ese orden de ideas, las posibilidades de movilizar nuevos recursos y aun de utilizar más eficazmente las existentes dependerá estrechamente del grado de avance que tenga la integración regional o subregional. Ella cambia radicalmente según el tipo de movilización de recursos humanos y materiales que pueden realizar los países.

Por último, otro factor de importancia es el que promueve la cooperación exterior. En la medida que la transformación estructural requiere ingentes recursos, la cooperación exterior puede cumplir un

papel, según los casos, para aliviar los costos del periodo de transición. Los países deben conocer con claridad las posibilidades y las líneas de acción de tal cooperación en el futuro y qué perspectivas se le abren en el dominio de la transferencia neta de recursos o en el del comercio internacional.

Estas consideraciones previas invitarían a un análisis muy extenso del tema tanto en sus objetivos como en los instrumentos utilizados. No ha sido posible lograrlo aquí. El propósito de esta guía es mucho más modesto en su ambición. Ha recogido en particular algunas áreas claves vinculadas al proceso de movilización de recursos internos, sobre todo áreas coyunturales como son las monetarias, fiscales, cambiarias, de precios, etcétera.

En torno a esas áreas fundamentales para países de economía mixta, hemos procurado analizar los instrumentos utilizados por los gobiernos a la luz de estas grandes interrogantes:

a) Dado que cualquiera que sea la estrategia de desarrollo a seguir, ésta requerirá un monto mayor de inversiones que no pueden ni deben financiarse con el esfuerzo de cooperación externa, sino a través de un poderoso esfuerzo de movilización de recursos internos, ¿cómo es posible aumentar sustancialmente el coeficiente de ahorro interno que prevalece en la mayor parte de los países de América Latina?

b) Suponiendo que tal esfuerzo es posible, no se tendría asegurado *per se* que los recursos movilizados y ahorrados fluyan hacia las inversiones, o que lo hagan hacia los sectores deseables; ni tampoco que sean capaces de multiplicar su efecto creador de riqueza, movilizando los recursos humanos y materiales ociosos; ni menos aún que contribuyan al logro de las metas sociales enunciadas. Siendo así, ¿cómo canalizar recursos movilizados hacia los sectores prioritarios que permitan vencer la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana?

c) Por último, la movilización de recursos supone la realización de reformas básicas y la adopción de políticas internas adecuadas. Esto implica, necesariamente, modernizar algunas instituciones públicas y privadas y crear otras en el plano nacional y en el plano internacional. ¿Cuáles son entonces las implicaciones de una movilización intensa de los recursos internos para el desarrollo, sobre la organización institucional de los países?

Todas estas interrogantes están íntimamente ligadas entre sí, luego de aceptarse el enfoque amplio sobre el problema de la movilización de los recursos internos. Pero, además de ligadas, se dan bajo la forma de círculos viciosos reiterados. Así por ejemplo, el aumento

de los ahorros depende muchas veces de un cambio cualitativo en la estructura de las inversiones. Y viceversa, para hacer estos últimos cambios se requieren volúmenes mayores y crecientes de ahorro. La mejora institucional condiciona el buen manejo de los recursos, pero en más de un caso, sólo con mayores recursos humanos y materiales es posible transformar las instituciones existentes. Y así sucesivamente.

En última instancia, la solución de estas contradicciones aparentes sólo puede darse en el ámbito de los programas nacionales de desarrollo y dependerá de cada país hacerlas corresponder con su estructura económico-social y con los valores políticos prevalecientes.

Las observaciones que siguen, antes que nuevos planteos para la discusión académica, son fruto de la experiencia y de la observación en los últimos años, de algunos de los rasgos más salientes del comportamiento de algunas economías latinoamericanas en el área de la movilización de recursos. Es ésta un área difícil, en la cual pesan considerablemente consideraciones ideológicas y están en juego hipótesis políticas no siempre explícitas. Aunque quedan fuera de los límites de este trabajo, son inevitables en el análisis de la realidad de cada país. Valgan, pues, estas notas como un estímulo a las reflexiones nacionales y no como principios consolidados de pretendida validez universal.

## II. *Cómo es posible aumentar el coeficiente de ahorro público y privado en América Latina*

### 1. *El esfuerzo de ahorro*

Es posible extraer algunas conclusiones de las cifras analizadas por organismos internacionales como el BID y la CEPAL, sobre la formación de ahorros en América Latina. En general, y a pesar de las múltiples recomendaciones que fueron elaboradas por la Alianza para el Progreso, el coeficiente de ahorro de la región no ha aumentado sino que ha disminuido. Si se comparan los años 1966/1967 con 1960/1961 —fecha de iniciación de la Alianza— el ahorro promedio de América Latina pasó del 16.5% del producto interno bruto a 15.9%. El promedio reconoce situaciones diversas.<sup>1</sup> En algunos países (nueve)

<sup>1</sup> Estas mediciones corresponden al concepto contable de inversión bruta interna, más o menos el financiamiento neto interno en términos del saldo corriente de balance de pagos, lo cual no necesariamente se corresponde con el ahorro *ex-ante*.

el ahorro aumentó en relación con los años precedentes. En otros (once) con un nivel de ingresos más altos el ahorro bajó, por lo cual el coeficiente promedio de la región cayó a las cifras mencionadas. (Véase el cuadro 7.1.) El análisis, por lo demás, se puede apreciar en toda la evolución de la última década (cuadro 7.2).

Tomando una base más amplia y comparando con los niveles de ingreso, los coeficientes de ahorro de América Latina se analizan en el cuadro 7.3 para llegar a iguales conclusiones.<sup>2</sup> De otra parte, el análisis agregado no da cuenta tampoco de los sectores que hicieron el esfuerzo y en las proporciones en que participaron en el mismo. (Véase el cuadro 7.4.)

Cuadro 7.1. COEFICIENTES DE AHORRO BRUTO  
(En % del PIB)

<i>Países</i>	<i>Promedio 1960-61</i>	<i>Promedio 1966-67</i>
Argentina	19.8	19.0
Bolivia	6.7	12.8
Brasil	15.5	14.8
Colombia	18.0	16.6
Costa Rica	12.1	14.9
Chile	8.7	15.0
Ecuador	12.8	9.8
El Salvador	9.8	12.0
Guatemala	8.4	9.2
Haití	-0.5	1.0
Honduras	13.4	12.6
México	14.4	15.2
Nicaragua	11.1	11.4
Panamá	9.8	16.5
Paraguay	13.4	12.9
Perú	21.8	17.4
República Dominicana	14.4	10.2
Trinidad y Tobago	20.2	16.0
Uruguay	13.0	12.2
Venezuela	24.6	19.6
América Latina	16.5	15.9

FUENTE: BID, FFPS, *Octavo Informe Anual*, 1968.

<sup>2</sup> Casi el 70% de los países no logró elevar el coeficiente de ahorro por sobre el nivel del 15%. Suponiendo una relación marginal capital —producto de 3.0— para el área, sería el nivel necesario para alcanzar la tasa de crecimiento teórica del 5%.



Cuadro 7.2. AHORRO INTERNO BRUTO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-1966

<i>Países</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Argentina	21.0	18.7	19.2	19.3	19.6	20.6	19.5
Bolivia	10.0	7.1	10.5	10.0	14.8	16.2	17.0
Brasil	12.8	16.2	14.3	15.4	16.1	16.0	15.5
Colombia	17.8	17.3	14.0	14.3	15.6	17.3	13.6
Costa Rica	12.8	13.6	14.2	12.4	12.2	7.9	10.1
Chile	13.1	11.3	12.2	14.3	14.3	17.4	16.8
Ecuador	13.0	12.2	12.9	13.2	11.2	11.6	12.5
El Salvador	8.9	11.4	10.7	10.0	10.8	13.1	11.2
Guatemala	8.8	9.4	9.1	9.8	10.1	10.8	12.0
Honduras	12.5	10.6	12.0	9.9	10.0	11.0	8.6
México	12.2	12.6	12.4	13.0	13.4	13.6	14.7
Nicaragua	10.3	11.8	11.4	14.9	15.4	12.5	10.8
Panamá	7.2	11.4	13.5	13.6	12.7	11.9	15.3
Paraguay	12.4	13.6	13.7	13.5	13.6	13.9	14.0
Uruguay	11.0	14.0	9.9	13.1	11.9	15.0	11.7
Venezuela	22.6	22.9	21.6	22.3	22.0	20.0	19.4

FUENTE: Datos de la CEPAL.

A pesar de las grandes dificultades en cuanto a cantidad y calidad de la información, aparecen como fuentes de importancia las depreciaciones —con gran variación, según los países—, las utilidades distribuidas y los ahorros de las empresas públicas. En algunos países, el aporte de los ahorros personales ha sido notorio.

Esto abre las puertas para una división de las consideraciones en los dos grandes campos sobre los cuales se basa el esfuerzo del ahorro: el realizado por el sector privado y el que se genera en el sector público. No obstante, y antes de llegar a ello, sería pertinente plantear una interrogante más general que comprenderá todo el esfuerzo realizado.

## 2. ¿Qué factores inciden sobre el coeficiente de ahorro de América Latina?

Llama poderosamente la atención el bajo nivel de ahorro interno del área, especialmente si se reconoce la enorme magnitud del esfuerzo para financiar internamente las cuantiosas inversiones que requiere alcanzar altas tasas de crecimiento del producto y corregir la estruc-

Cuadro 7.3 NIVELES DE INGRESO Y COEFICIENTES DE AHORRO EN AMÉRICA LATINA

<i>Países</i>	<i>PIB</i>	<i>Ahorro interno (como</i>	
	<i>per capita<sup>a</sup></i> <i>(1964)</i>	<i>porcentaje del PIB)</i> <i>(1960-63)</i>	<i>(1964-67)</i>
Argentina	891	19.5	19.9
Venezuela	854	22.2	20.5
Uruguay	804	12.0	12.4
Chile	691	12.7	15.8
México	579	12.5	14.0
Panamá	568	11.6	15.0
Costa Rica	492	13.1	10.0
Colombia	364	15.8	15.7
Guatemala	329	9.2	11.0
El Salvador	328	10.2	11.2
Ecuador	310	12.8	11.9
Brasil	307	14.7	15.8
República Dominicana	267	11.0	8.9
Nicaragua	265	12.2	12.8
Paraguay	262	13.2	13.6
Honduras	208	11.2	9.8
Bolivia	185	9.4	15.4

<sup>a</sup> Calculado en dólares de 1960, a base del promedio geométrico del poder adquisitivo, obtenido con ponderaciones latinoamericanas y estadounidenses.

FUENTE: Datos preparados por la CEPAL.

tura productiva actual. Y si además, se parte de la base de que el sector externo no estará en condiciones de suplir el inevitable esfuerzo interno. Y aunque lo estuviera, no sería políticamente viable por el grado de dependencia externa que implicaría, ni socialmente aceptable para las generaciones futuras hacia las cuales se trasladaría el peso de un esfuerzo diferido.

La literatura económica se ha explayado desde hace largo tiempo en explicar los factores que determinan la formación del ahorro y sus móviles. Se dan como causas directas del fenómeno los niveles absolutos y relativos del ingreso, los patrones distributivos y las motivaciones psicológicas subyacentes en la propensión a ahorrar. Y efectivamente todos estos elementos juegan un papel poderoso que estas páginas no pretenden reiterar.

Pero quien analice la realidad descubrirá, en la experiencia de países que han logrado los mayores éxitos en movilizar altas proporciones de su ingreso con destino al ahorro, que no hay una directa

correspondencia entre el nivel de ingresos y el coeficiente de ahorro. Y que además, fuera de la región, economías altamente dinámicas y con elevadas tasas de crecimiento del ingreso, dan cuenta de coeficientes muy significativos de ahorro.

Por ello, procurando referirnos aquí a criterios operativos derivados de un balance objetivo de las experiencias que pueden servir para la reflexión de los dirigentes de América Latina, hay que comenzar por aceptar que algo está fallando en el funcionamiento de estas economías, y que ello afecta a su capacidad generadora de ahorros.

El fracaso debiera explicarse no sólo por los niveles del ingreso prevalecientes, sino entre otras cosas, por la incapacidad dinámica de elevar las tasas de crecimiento del producto bruto, por el estilo de desarrollo que viene predominando en la región y por la calidad de las políticas económicas que han sido adoptadas en el pasado.

#### a) Coeficiente de ahorro y tasa de crecimiento del producto

La tasa de crecimiento del producto condiciona, entre otros factores, el coeficiente de ahorro, en sus tres fuentes principales: gobierno, empresas y personas. El nivel de ahorro del *gobierno* depende de la relación entre sus ingresos corrientes y los servicios que deba prestar de acuerdo con las tradiciones del país y con el papel que el sistema económico y social asigne al Estado. Normalmente, a un mayor incremento del producto bruto, corresponde un mayor volumen de ahorro público, aunque con movimientos más pronunciados. En fases de expansión las recaudaciones suben al igual o mayor tasa que la del producto mientras, por lo general, suben menos los gastos corrientes. Durante la contracción, bajan las recaudaciones en tanto que los gastos corrientes continúan subiendo o bajan mucho menos. El ahorro y la inversión del gobierno fluctúan más que el producto, pero crecen con éste.

La tasa de crecimiento económico influye, además, en el nivel de ahorro público a través de su efecto sobre el volumen de ocupación y desocupación. Cuando la tasa de crecimiento es insuficiente para absorber los incrementos en la fuerza de trabajo, el aumento de la desocupación induce a los gobiernos a aumentar sus gastos corrientes o a realizar obras públicas muchas veces innecesarias o mal planeadas.

El nivel del ahorro de las empresas es básicamente función del crecimiento del producto bruto. Promediando años de prosperidad y años de recesión, la generalidad de las empresas recibe utilidades suficientes para distribuir dividendos razonables y para reinvertir las

Cuadro 7.4. FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL SEGÚN LA FUENTE DE LOS FONDOS,  
1955-64 (porcentaje de la inversión interna bruta)

Ahorro interno bruto							
País	Periodo	Depreciación	Ahorro neto			Financiación interna total	Financiación externa
			Del gobierno	De las empresas públicas más utilidades no distribuidas de las sociedades de capital	De las unidades familiares		
Argentina	1955-59	20	5	11	58	94	6
	1960-63	18	4	14	59	95	5
Bolivia	1958-59	69	—1	—12	—3	53	47
	1960-64	48	8	—	6	62	38
Chile	1955-59	91	15	60	—62	89	11
	1960-64	72	24	23	—46	77	23
Colombia	1955-59	49	25	10	18	102	—2
	1960-63	48	14	14	7	83	17
Costa Rica	1955-59	28	21	6	17	73	27
	1960-64	32	12	8	18	71	29

Cuadro 7.4 [conclusión]

Ecuador <sup>b</sup>	1955-59	30	30	13	17	91	9
	1960-64	32	32	15	10	88	12
Honduras	1955-59	39	6	9	31	85	15
	1960-63	38	—	16	41	94	6
Panamá <sup>a</sup>	1955-59	45	10	22	-35	41	59
	1960-64	47	22	42	-40	72	28
Perú	1955-59	20	5	16	36	77	23
	1960-63	26	9	23	37	95	5
Trinidad y Tobago	1955-59	34	13	6	17	70	30
	1960-64	36	8	3	21	68	32
Uruguay	1955-59	30	21	3	29	84	16
	1960-63	25	12	-4.4	52	84	16
Venezuela <sup>a y b</sup>	1955-59	43	20	18	16	87	13
	1960-64	54	41	7	26	128	-28

FUENTES: OECD, *National Accounts of Less Developed Countries*, París, 1968; *National Accounts Yearbook, Industrial Development Survey*, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

<sup>a</sup> Las estimaciones a partir de 1960 no son estrictamente comparables con las de los años anteriores.

<sup>b</sup> Los ahorros de las sociedades de capital se refieren a las privadas únicamente. Los ahorros de las empresas públicas están incluidos en la cuenta de ahorro del gobierno.

cantidades necesarias para expandir su futura capacidad de producción a la tasa a que están creciendo sus operaciones. Si bien las necesidades de inversión son mayores mientras más rápido sea el crecimiento y más alta la tasa capital producto, las utilidades por unidad de producción son también más altas en tales años. En términos generales, y según la observación de ciertas experiencias, podría trabajarse sobre la hipótesis de que las empresas generan el ahorro necesario para financiar su propio crecimiento y consiguientemente ajustan su volumen de ahorro a ese objetivo. Cuando crece el producto, las empresas expanden sus ventas, aumentan sus utilidades y ahorran una parte sustancial de éstas, que reinvierten posteriormente. Con la contracción, se reducen las ventas y consiguientemente las utilidades y, al deteriorarse las expectativas, se reduce no sólo el ahorro, sino también la inversión.

El nivel de ahorro de las personas varía según el ingreso personal y consiguientemente con el producto. Dado el nivel de ingreso *per capita*, la distribución del ingreso, la organización del sistema financiero y las costumbres y tradiciones de la población, el ahorro de las personas aumentará o disminuirá de acuerdo con las variaciones de la producción respecto a los años precedentes —no sólo el inmediato—, que también afectan los hábitos de consumo y ahorro. Al igual que en los otros casos, el ahorro personal varía con el producto interno bruto, pero con oscilaciones más intensas que éste.

Así pues, tanto el ahorro público como el mercantil y el personal, parecen ser una función directa y creciente del producto interno bruto. Por consiguiente, la política más eficaz para aumentar el ahorro de una nación es promover el crecimiento de la economía del país, aunque el planteo seguirá un verdadero círculo vicioso: el crecimiento económico es el factor más importante para aumentar el ahorro y es además, la condición necesaria para que tengan éxito las medidas específicas de fomento del ahorro.

Pero esto nos lleva a otra restricción. El producto no crece por el “tipo de desarrollo” que está prevaleciendo en el área. Al concentrar la modernización social y económica sólo en estratos reducidos de la población y en sectores económicos limitados, este tipo de desarrollo está promoviendo una pérdida enorme en esfuerzos desaprovechados o mal aprovechados debido a la mano de obra ociosa o redundante; a la baja productividad en el uso del suelo y los recursos naturales; a la capacidad industrial no utilizada; a la adopción de tecnologías inconvenientes para los intereses del mayor empleo; a la organización económica de la empresa y del Estado, y a la eficacia

del sistema político para movilizar voluntades y favorecer auténticos modelos nacionales de desarrollo económico y social.

*b) Coeficiente de ahorro y calidad de las políticas económicas*

Forzoso es reconocer, sin embargo, que aun con las tasas prevalentes del producto, y a pesar de reformas y programas de acción orientados para cambiar el estilo que guardan las economías latinoamericanas, se hubiera podido lograr igualmente una mayor contribución al ahorro mediante un mejoramiento en la calidad de las políticas económicas aplicadas en los últimos años.

Quien examine la acción de los gobiernos latinoamericanos en años recientes, descubrirá una creciente ampliación de sus objetivos tanto en lo económico como en lo social. También se fueron ampliando los diversos instrumentos utilizados por el moderno estado latinoamericano, para estimular al sector privado, para llevar adelante reformas básicas o para llevar a cabo su intervención directa.

Sin embargo, existen rasgos comunes en tales políticas que restaron eficacia relativa a muchos de sus propósitos. En primer lugar, cabe destacar la presencia de ciertos objetivos dominantes en la acción de los gobiernos, que en muchas ocasiones parcializaron los enfoques, sacrificando otras metas igualmente importantes. El propósito obsesivo de lograr la estabilidad de precios, por ejemplo, no siempre coincidió con una igual preocupación por sostener económicamente una tasa adecuada de desarrollo. Hay experiencias de ambiciosas políticas para aumentar el ritmo de desarrollo interno, que no consideraron —y aun prescindieron de él— el necesario equilibrio de los precios o postergaron en el tiempo crisis inflacionarias latentes que luego vinieron a neutralizar aquellos logros. Así pues, la política de las últimas décadas está plagada de valiosos propósitos en la acción de los gobiernos, pero parciales y aun contradictorios entre sí.

Otro rasgo dominante de muchas políticas económicas fue el inmediatismo de los objetivos y la carencia de una visión de largo plazo de los problemas nacionales. Situaciones de hecho, derivadas de imperiosos problemas de balance de pagos o del sector público, con difíciles repercusiones sociales, hicieron a muchos gobiernos de la región, prisioneros de metas inmediatas para resolver tales problemas. Bajo esas presiones no se pensaron ni se instrumentaron los cambios estructurales necesarios para consolidar el crecimiento sostenido de sus economías. El agobio del corto plazo estuvo presente durante quinquenios en el escenario político de muchos de los países de América Latina. La política económica en tales coyunturas se parcializó y

no tuvo la eficacia deseada en términos de largo plazo, aunque en el manejo de las variables de corto plazo haya que contabilizar algunos éxitos notorios.

Otra característica dominante en toda la última década ha sido, con obvias excepciones, la falta de continuidad en las líneas de política económica que caracterizó a las administraciones de muchos países. Y la continuidad en políticas que requieren tiempo para producir sus efectos es factor clave en cualquier tipo de política.

Estos cambios en las administraciones de los países fueron provocados en muchos casos por las alteraciones en el poder político. Pero en otros tantos casos, las crisis coyunturales quisieron solucionarse con meros cambios en los hombres que estaban al frente de la política económica, sin dar tiempo para que madurasen las medidas implantadas. Todo esto dio una tónica de inmediatez y de falta de continuidad administrativa que restó eficacia a la acción de muchos gobiernos.

Pero quizá el rasgo dominante debe encontrarse en la existencia de hondas crisis inflacionarias que determinaron la acción de varios gobiernos latinoamericanos. Muchas experiencias fueron ensayadas que han dejado valiosas lecciones si se las evalúa a la luz de los costos sociales y políticos además de sus repercusiones puramente económicas. En algunos casos, circunstanciales éxitos estabilizadores sólo ocultaron o postergaron las crisis inflacionarias latentes. En otros, la flexibilidad de ciertas políticas coyunturales permitió la coexistencia entre una inflación moderada con objetivos de crecimiento. En todo caso, la búsqueda de fórmulas adecuadas para resolver el problema inflacionario y la solución de los problemas sociales y políticos comprometidos en la tarea han dejado poco tiempo para metas de largo plazo, en varios de los ejemplos observados en la última década.

Todos estos elementos —tasa de crecimiento del producto, estilo de desarrollo y calidad de la política económica— influyen en la mala ejecutoria de los países latinoamericanos en promover un más alto coeficiente de ahorro. Nuevamente debe destacarse que en estos factores, y en todos los que suelen mencionarse en la literatura económica, existen múltiples círculos viciosos. Pero en un análisis objetivo, estos rasgos han primado notablemente sobre toda la política económica de América Latina y sirven para explicar por lo menos en parte, la baja capacidad de ahorro del área.



### 3. *El esfuerzo en el sector privado*

Sería muy difícil analizar el esfuerzo del sector privado y las determinantes de su conducta, sin examinar la evolución de las condiciones inflacionarias que prevalecieron en muchos de los países. Desde 1961 a 1967, la tasa de inflación aumentó en cinco países y sólo disminuyó en dos, manteniéndose razonablemente estables los precios en los trece países restantes. El ahorro disminuyó en cuatro de los cinco países en que se aceleró el aumento de precios y no aumentó —por el contrario, cayó— en los dos países en que el alza de los precios fue menor.

El ahorro disminuyó en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay donde la inflación fue mayor en 1966-1967 que en 1961-1962; pero también cayó en el Brasil, que realizó notables progresos en el camino hacia la estabilidad; en Paraguay se detuvo la inflación, y Ecuador, Honduras, República Dominicana, Trinidad-Tobago y Venezuela mantuvieron su tradicional política de estabilidad monetaria. El coeficiente de ahorro aumentó en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua y Panamá, que mantuvieron estables sus precios, y aumentó igualmente en Chile, donde los precios subieron más rápidamente en el segundo bienio que en el primero.

La gran variedad de situaciones muestra que las relaciones entre ahorro e inflación no son sencillas. La inflación parece tener un efecto negativo sobre el ahorro. Este efecto se atribuye usualmente al desaliento que provoca sobre la colocación del ahorro en títulos denominados en cantidades fijas, que son las formas del ahorro más cómodas para el pequeño ahorrista. Pero mucho más importante que este desaliento del pequeño ahorro es el efecto indirecto sobre el ahorro en general, a través del nivel de ingreso. Tanto la inflación misma como algunas políticas de estabilización han puesto un freno al crecimiento del ingreso real y, en consecuencia, contraen el ahorro público, el de las empresas y el personal a todos los niveles. También ejerce su influencia negativa al deprimir las exportaciones, requisito indispensable para transformar una parte de los recursos internos que se movilizan en el ahorro en recursos externos que permitan pagar las importaciones. Además, la falta de crecimiento de las exportaciones fuerza a los gobiernos a estimular la expansión de la demanda global a través de una política fiscal compensatoria que reduce el ahorro público.

A la luz de esta situación inflacionaria en los países donde este fenómeno estuvo presente durante muchos años, son apreciables estas características en la formación de los ahorros privados:

a) El ahorro de las empresas resulta ser el más importante en la generación tanto de ahorros netos como de ahorros brutos. Sus fuentes normales dentro del balance de las empresas son las reservas para depreciación y las utilidades no distribuidas. El análisis de ambos factores muestra una pérdida de importancia en el rubro de reserva de depreciación de las empresas. La intensidad de los procesos inflacionarios y las consiguientes devaluaciones de los tipos de cambio que se han experimentado en la mayoría de los países, han llevado a una devaluación de los activos de las empresas. Por lo tanto, los coeficientes de depreciación aplicados a un capital contable valuado a costos históricos —y por consiguiente subvaluado en términos de costos de reposición— disminuyeron la importancia relativa de este componente. Iguales factores han jugado en el caso de las utilidades retenidas o no distribuidas. El proceso inflacionario no acompañado por adecuadas medidas fiscales alrededor de las tasas de depreciación o de la contabilidad de las empresas en valores constantes, condujeron a una gran descapitalización del acervo nacional de capital y por consiguiente disminuyeron la importancia del ahorro de las empresas. (Véase el cuadro 7.5.)

**Cuadro 7.5. AHORROS DE SOCIEDADES ANÓNIMAS  
EN AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS**

<i>Países</i>	<i>Periodo</i>	<i>Utilidades no distribuidas (porcentaje del total de ahorros interno)</i>	<i>Reservas para depreciación</i>	<i>Ahorro interno total (porcentaje de la disponibilidad total de fondos)</i>
Argentina	1952-55	80	20	60
	1960-61	35	65	40
Brasil	1959-62	84	16	43
Colombia	1953-58	38	62	61
	1958-62	78	22	50
Chile	1949-61	81	19	52
Ecuador	1953-57	40	60	57
Venezuela	1961	42	48	51
Estados Unidos	1946-56	48	52	58
	1960	53	37	64

FUENTE: CEPAL, *El Proceso de Industrialización en América Latina*.

b) El ahorro de las unidades familiares ha sido importante en muchos países y debiera continuar siéndolo. En muchos casos el ahorro puramente provisional y de caja continuó a pesar de la inflación. Pero desaparecieron otras formas masivas de ahorro popular por la falta de interés que provocó el ritmo inflacionario o aun por la carencia de adecuados instrumentos financieros que lo hicieran estimulante. Pero donde el efecto inflacionario parece haberse hecho sentir con más fuerza es en la notoria fuga de capitales, alimentada principalmente por la inestabilidad interna, por la falta de remuneratividad de las tasas de interés y/o por la carencia de instrumentos financieros internos que permitieran la conservación del valor del ahorro de las personas. (Véase el cuadro 7.6.)

Cuadro 7.6. TASAS DE AHORRO DE LAS UNIDADES FAMILIARES EN ALGUNOS PAÍSES

(Promedio 1961-63)<sup>a</sup>

<i>País</i>	<i>Ahorro neto/ Ingreso disponible<sup>b</sup></i>	<i>Ahorro neto/PIB</i>
Argentina	16.04	13.59
Bolivia	1.15	0.98
Chile	-5.38	-3.81
Costa Rica	3.58	2.83
Colombia	2.05	1.58
Honduras	6.49	5.34
Panamá	-9.21	-6.30
Perú	10.18	7.97
Uruguay	10.68	8.79
Trinidad y Tobago	9.52	6.21
Venezuela	6.62	3.95
Alemania	13.5	11.7
Estados Unidos	5.7	4.7
Francia	8.2	7.6
Gran Bretaña	5.0	4.3

FUENTE: OECD, *op. cit.*, Naciones Unidas, *National Accounts Yearbook*, *op. cit.*

<sup>a</sup> Para los países de la OECD se ha tomado el promedio del periodo 1960-1965.

<sup>b</sup> La definición del ahorro neto de las unidades familiares en todos los países del cuadro, sigue la práctica de cuentas nacionales e incluye, por lo tanto, las utilidades no distribuidas de las empresas no constituidas como sociedades de capital.

c) Las mejores experiencias del decenio anterior en la movilización de recursos en el sector privado, deben buscarse en tres líneas de acción de los gobiernos: *i)* las que procuraron vencer la tolerancia inflacionaria a través de las políticas de estabilización; *ii)* las que se propusieron reordenar y coordinar los estímulos al sector privado, y *iii)* las que modernizaron y ampliaron las bases operativas de los sistemas financieros.

*i)* Las políticas de estabilización y sus experiencias

La abundante literatura económica de los últimos años, pretendió explicar, desde distintos enfoques, la raíz del problema inflacionario de muchos países de América Latina —especialmente los del cono sur—, diseñando distintas terapéuticas que se correspondían con tales soluciones. Las discrepancias han sido y siguen siendo grandes y sería audaz pretender obtener siquiera una síntesis de soluciones convalidadas por la experiencia.

En la naturaleza de este problema confluyen con gran fuerza todos los problemas básicos determinados por la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas. No sólo su falta de dinamismo, sino también los obstáculos y deformaciones subyacentes de la estructura económica y la baja eficacia de la política económica seguida por muchos gobiernos, que careció de la necesaria racionalidad y coherencia en los distintos y complejos campos que supone un programa de estabilización. Ello explica también los efectos socialmente nocivos de muchos programas de estabilización de precios, y las resistencias sociales que han provocado.

Algunas lecciones apuntan, sin embargo, de la experiencia pasada e importa anotarlas: *Primero*, la inflación de precios —cualquiera sea su origen— no es en el largo plazo un instrumento eficaz de desarrollo. Con ello no quiere afirmarse —*a contrario sensu*— que la estabilidad de precios sea por sí sola una respuesta suficiente para asegurar el crecimiento. Nada de eso. Sobre todo cuando concomitantemente no se puedan resolver los obstáculos básicos que se oponen a un crecimiento dinámico y equilibrado en los sectores fundamentales de la economía y muy en particular en el aumento de las exportaciones. El mismo panorama se reproduce en el campo social. La inflación crónica que han experimentado varios países de América Latina, no contribuyó a mejorar los patrones de distribución del ingreso, sino por el contrario a fortalecer enclaves privilegiados en pequeños sectores con mejores defensas para la lucha social por no perder posiciones relativas en el desorden inflacionario. Esos enclaves no

sólo se encuentran entre los empresarios, sino también en ciertos grupos asalariados.

*Segundo*, cada país debe buscar los mejores esquemas de estabilización dentro de sus propias estructuras económicas y sus propios valores sociales y políticos. No existen soluciones uniformes que puedan acompañar la adopción de políticas estabilizadoras. Cabe, pues, prevenirse contra toda tentativa de generalización de las experiencias, sobre todo cuando los países procuran lograr objetivos de estabilización de precios, el sostenimiento del nivel interno de actividad, y una mejor justicia en la distribución del ingreso.

*Tercero*, en el tratamiento de los problemas inflacionarios debe atacarse el problema por la utilización de todos los instrumentos en manos del Estado. Es una empresa que compromete una visión de conjunto de los problemas y, en particular, una debida armonización de la política monetaria, fiscal, cambiaria, de ingresos y de inversiones. En las experiencias que han logrado éxito, la movilización política se logró a través de programas coherentes de acción en todos esos campos.

*Cuarto*, especial atención debe prestarse a los programas de estabilización o —en el manejo de presiones inflacionarias irreprimibles por razones políticas y sociales— al manejo de los precios relativos dentro de la economía. Esos precios sufren necesarias alteraciones en los cambios implícitos en el proceso de desarrollo. Pero tales alteraciones pueden admitir ciertos rangos mínimos, dentro de los cuales son controlables y pueden convertirse en un factor de estímulo para el mejor uso de los recursos. Son corrientes las experiencias con precios retardados o adelantados que ejercen un inevitable impacto sobre el uso y asignación de los recursos productivos.

Por ejemplo, si la tasa de cambio se retrasa frente a los niveles generales de precios más allá de ciertos límites, se puede desembocar en pérdidas de reservas innecesarias, en devaluaciones aún más agudas o en desestímulos a las exportaciones y estímulos a las importaciones. Si los precios agrícolas se retardan con relación al resto de los precios de los demás bienes, como ha ocurrido en muchos casos, se anula buena parte de los efectos de las reformas y se neutralizan las políticas de estímulo al sector adoptadas por otras vías. Si —como ha ocurrido reiteradamente por razones políticas circunstanciales— ciertos precios de servicios públicos son deprimidos frente al resto de los precios, se produce la descapitalización de las empresas, y se acentúa el proceso inflacionario. La sociedad paga así con el proceso inflacionario el costo social que quiso evitarse a través de una polí-

tica errónea de precios de las empresas públicas, y se destruyen sus economías.

Si la política de precios relativos favorece a ciertas áreas de la producción de bienes —por ejemplo, los industriales de consumo suitario—, se desvían los recursos hacia sectores no deseables ni económica ni socialmente, y se acumulan beneficios indebidos en ciertos segmentos del empresariado en detrimento de otros.

*Quinto*, al tratar los problemas inflacionarios, las políticas de ingresos (precios, salarios y remuneraciones) deben tener una adecuada ubicación para permitir el equilibrio social de las medidas adoptadas. La experiencia señala que la carencia de políticas en estos campos no significa que tales políticas no existan en la práctica. La inflación ha demostrado su capacidad de erosión del poder de consumo de las clases rezagadas, así como la acumulación de poder en ciertos grupos de la sociedad. El desorden, pues, en este sector, suele conducir a las formas más regresivas de política social. Tampoco son socialmente equilibradas las políticas que sólo han atacado uno de los sectores —el salarial, por ejemplo—, olvidando la necesaria participación de conjunto de los demás elementos, como son los precios y los beneficios. Por lo tanto, una política deliberada que procure el equilibrio social entre los distintos sectores debe prevalecer sobre el desorden de las fuerzas negociadoras en un mercado de factores muy disparejo con relación a sus poderes relativos de regateo.

*Sexto*, todos los programas de estabilización suelen tener efectos negativos sobre el nivel de actividad, al provocar cambios en los niveles de la demanda global y una reestructuración de los consumos. Para compensar estos efectos, deben instrumentarse oportunos programas de inversión. Tales programas encuentran muchas veces dificultades para ser financiados, por sus efectos sobre los ahorros de empresas y del propio sector público. La provisión de aportes externos flexibles puede ser una respuesta adecuada en estos casos.

En resumen, de la observación de la experiencia podría concluirse que:

—la inflación es un obstáculo fundamental para la capacidad de formación de ahorros, el crecimiento económico, y el mejor uso de los recursos de la economía. Debe, por tanto, procurarse abatirla a un mínimo compatible con los distintos factores en juego;

—los programas que se estructuran deben ser planes de corto y mediano plazo en donde se coordinen los instrumentos cambiarios, fiscales, monetarios, de ingreso y de inversión;

—no puede pretenderse elaborar modelos uniformes para lograr la maximización uniforme de todas esas variables en todos los paí-

ses. Dependerá de los valores políticos y sociales en juego así como del tiempo en que deseen volver a la estabilidad;

—en cualquier opción, el equilibrio de los precios relativos parece esencial a la validez de los estímulos y a la mejor asignación de recursos. Tal equilibrio opera en algunos sectores claves como la tasa de cambio, los precios agrícolas o los precios de los servicios públicos, y

—tan importante como promover el abatimiento de la inflación es sostener una alta tasa de actividad, para lo cual, en periodos estabilizadores, es esencial promover financiamientos no inflacionarios para mantener el ritmo de inversión. La cooperación exterior flexible podría jugar un papel relevante en ello.

## ii) La coordinación de los estímulos

El elemento que ha fallado en la política económica de los últimos años ha sido el mantenimiento de un conjunto de estímulos al sector privado coherente y persistente en todos sus extremos. En efecto, los rasgos más salientes de la política de promoción del Estado son los de no haber logrado coherencia entre los extremos que pretendieron mover estos estímulos y sus pretendidos logros.

*Primero*, los estímulos en muchas ocasiones han entrado en contradicción entre sí. Lo que quiso lograrse con una mano se borraba con la otra. Esto antes que derivar en anulación de estímulos significó en muchos casos verdaderos desestímulos.

*Segundo*, en muchas ocasiones se careció de horizontes de seguridad dentro de los cuales el empresario pudiera planear sus decisiones, lo cual restó igualmente eficacia y demoró la respuesta del empresario a los estímulos.

*Tercero* —y quizá lo más importante—, no ha habido claras reglas para el tratamiento de las relaciones entre los sectores público y privado de la economía. En efecto, en la gran mayoría de los países de la América Latina se dispone de un mercado en el cual coexisten la empresa privada y la empresa pública. La participación relativa de cada una es problema de definición política de los países. Pero en la medida que ambas coexistan, y cualquiera sea su proporción, siempre deberán sentarse reglas para su adecuado funcionamiento. Esas reglas deben ser conocidas y permitir un grado razonable de previsión. En casi todos los países ha habido altibajos en cuanto a la claridad con que los gobiernos trataron estos problemas. Clarificar las situaciones es esencial para que los estímulos respondan.

*Cuarto*, la inflación ha sido en muchas ocasiones fuente de desestímulo y de creación de falsos incentivos para actividades innecesarias, o especulativas que desviaron recursos y erosionaron la eficacia del esfuerzo de inversión. Algunos de los ejemplos mencionados más arriba dan cuenta de tales hechos. El objetivo de "promover exportaciones tradicionales y no tradicionales" entró en muchos casos en flagrante contradicción con el sostenimiento de tasas de cambio no remunerativas. "Promover el desarrollo de la agricultura alimenticia y de exportación", entró en colisión con las políticas de precios al agricultor, amén de los obstáculos provenientes de la estructura de la tenencia y tamaño de la tierra o del tipo de tecnología prevalente en la región. "Lograr la mejor utilización de la mano de obra" con preferencia al recurso capital, encontró al desestímulo de las tasas que gravaron al trabajo y estimularon, en cambio, la incorporación de equipos. Todos estos factores, y muchos otros, dan cuenta de estímulos contradictorios que derivaron en objetivos igualmente contradictorios. Su análisis no es simple y no es cuestión de realizarlo en este momento. Baste con señalar que son elementos que, al neutralizarse, no dieron los efectos esperados.

*Quinto*, la observación del comportamiento de los ahorros de las empresas destaca la importancia de haber contado con disposiciones fiscales adecuadas para lograr que la amortización de los equipos se realice a costos de reposición y no a los precios históricos de su incorporación del patrimonio. Adecuadas medidas fiscales de tipo discriminatorio pueden alentar el aumento de las utilidades no distribuidas para su inversión. Una adecuada contabilidad en términos reales, además de términos corrientes, podría ser una respuesta apropiada a una política de saneamiento empresarial necesario para evitar el agudo proceso de descapitalización en que se encuentran muchas de las empresas de América Latina.

*Sexto* —y último punto de gran importancia— debiera hacerse un análisis sereno y objetivo de las políticas de estímulo que se basan en la protección arancelaria o en los controles a la importación. América Latina reconoce todo tipo de experiencias. Desde las que van de la libertad absoluta e irrestricta hasta el control absoluto del comercio exterior. No obstante, predominó una tónica —en particular cuando se intentó la máxima sustitución posible de las importaciones— y fue la de preservar el mercado interno de la competencia externa como forma de permitir el desarrollo de las incipientes industrias locales.

Conjuntamente con este propósito, la utilización del instrumento cambiario permitió una rica veta de recursos fiscales que, al mis-



mo tiempo que protegía el mercado interno, lograba recursos para el fisco, y una forma de gravar los consumos suntuarios o simplemente de prohibir su acceso al mercado.

No es posible extraer juicios definidos sobre el conjunto de experiencias, o sobre las bondades del control o libertad. Ambos sistemas pueden lograr efectos benéficos según los países a condición de que se tengan en cuenta ciertas reglas. Entre ellas está la de que, en el largo plazo, las importaciones deberán crecer para sostener un alto ritmo del producto y por ende de las exportaciones. El coeficiente tiene límites en su comprensión; además, el mejoramiento de la calidad en el uso de los recursos externos va a estar condicionada por un crecimiento eficiente de los sectores productivos internos. Es decir, que cualquiera sea el mecanismo que se utilice para asegurar la afluencia de importaciones cuantitativamente y cualitativamente deseable, la calidad en el uso de los recursos externos va a depender en el largo plazo de la mayor productividad de los sectores productivos internos. Y tales productividades se han visto alteradas en muchas ocasiones por un mal proteccionismo. En efecto, sobrepasados ciertos límites en el tiempo y en la proporción debida, la protección puede volverse un amparo a la ineficacia del empresario, y en provocar la desviación interna de recursos hacia áreas de baja productividad.

No se postula aquí una apertura lisa y llana de mercados a un mundo con mayores recursos de capital y tecnología y en muchas ocasiones con sistemas de precios que no refleja la estructura real de sus costos. Se afirma que, superadas ciertas etapas inevitables de la protección a la sustitución de importaciones, es preciso procurar, para este tipo de economías mixtas, que el estímulo externo sirva para reforzar la estructura productiva, de las empresas locales y mejorar su capacidad de competencia en el exterior. Todo esto es particularmente válido con relación a aquellas industrias que miran hacia el sector externo.

La revisión de los estímulos no sólo compromete a la política cambiaria y arancelaria, sino también a la política fiscal que grava el comercio exterior. En resumen, la experiencia parece indicar que:

—para que funcionen los estímulos, deben ser coherentes y estar debidamente coordinados en todos los campos de la política económica;

—es esencial la creación de horizontes en que estos objetivos puedan prosperar a través de la planificación de la actividad empresarial. Para ello, es preciso que el Estado defina su papel relativo frente

al empresario y le fije con claridad las reglas con las cuales deberá regir su participación en el mercado;

—el abatimiento del proceso inflacionario es nuevamente indispensable para que los estímulos operen y no se neutralicen recíprocamente;

—la política fiscal debiera contemplar medidas adecuadas con relación al ahorro de las empresas, en particular en cuanto tiene que ver con las depreciaciones y los estímulos a la reinversión de utilidades, y

—la revisión de los mecanismos de protección utilizados hasta el presente debe realizarse como forma de promover un aumento en la eficiencia de la empresa local.

### *iii) Funcionamiento de los sistemas financieros*

Si bien el sistema monetario y financiero no tiene en los países subdesarrollados la importancia y el alcance que suele adquirir en los países industrializados de economías de mercado, la experiencia de los últimos años muestra que tiene un papel que cumplir. En muchos países se han registrado éxitos importantes en esta materia.

La función del sistema financiero es, primariamente, permitir la acumulación de activos financieros reales y su transferencia hacia los sectores de la inversión. Ambos aspectos han estado severamente afectados en América Latina por: *i)* las inflaciones crónicas; *ii)* la política seguida con las tasas de interés, y *iii)* la carencia de instrumentos institucionales adecuados.

Las inflaciones crónicas parecen haber afectado la eficacia de todos los sistemas financieros, destruyendo las posibilidades de acumulación de activos. La erosión de los ahorros puramente monetarios debida a la inflación provocó preferencia por activos reales, sobre todo en los segmentos con mayor capacidad de ahorro. Esa defensa asumió el carácter de inversiones anticipadas (compra de propiedades) o de consumos anticipados. En otros casos de bajos niveles de ingresos, el nivel de ahorros monetarios coexistió con tasas de inflación, pero en tales situaciones la respuesta del ahorro monetario no fue a la rentabilidad y a la reserva del poder de compra, sino a la creación de fondos meramente provisionales y de caja. A consecuencia de ello se redujeron los activos financieros obligándose al Banco Central —a fin de mantener la liquidez general de la economía— a expansiones monetarias que sirvieron para perpetuar y aun consolidar los mecanismos de financiamiento de los impulsos inflacionarios.

Así pues, la inflación ha sido en muchos países el peor enemigo de una sana función de los sistemas financieros. Por otra parte, las

inflaciones viejas perpetuaron una situación nociva al estimular en todo el sistema social la costumbre de vivir de la inflación y en la inflación. Además, las distorsiones provocadas por este flagelo alteraron las posibilidades de un crédito sano, orientado hacia mejores inversiones. Todo ello en lo fundamental, porque las inversiones, mal orientadas por los efectos de la inflación, arrastraron tras de sí el crédito destinado a financiar aquellas mismas asignaciones de recursos. Los menores recursos financieros reales dirigidos hacia el sistema financiero bancario elevaron sus costos operativos relativos, acen- tuando aún más las alzas en las tasas de interés por aumento de los costos administrativos de la intermediación financiera, y provocaron la creación de mercados secundarios sobre los cuales la autoridad monetaria ejerció muy poco control.

Existe consenso generalizado, en que la tasa de interés no jue- ga en los países subdesarrollados el mismo papel que tiene en los países desarrollados. En primer lugar, está su ineficacia relativa en estimular la inversión por rigideces notorias de la oferta productiva dependiente de obstáculos de tipo estructural. Pero, en cambio, no son tan claras las conclusiones que pudieran derivarse de la relación histórica entre tasa de interés y nivel de ahorros. En efecto, la ex- periencia de algunos países subdesarrollados que operan durante lar- go tiempo con tasas de interés positivas y con horizontes de estabi- lidad asegurados en la expectativa de la gente denota, sin duda alguna, que hubo reacciones sumamente favorables por parte de los ahorristas. En muchos casos, pues, la escasez de ahorros monetarios debe atribuirse a la inestabilidad de precios interna, conjugada con tasas de intereses negativas.

Siempre existirán grupos de ahorristas que, por razones previsio- nales, habrán de ahorrar en moneda corriente mientras que otros siempre optarán por la fuga de capitales al exterior hasta que se restablezca la estabilidad y la rentabilidad sea adecuada. Pero tam- bién existirá un amplio sector de ahorristas sensibles a la remunera- ción del dinero en el mercado financiero, que es posible aprovechar mediante una adecuada política de tasas de interés.

La situación de América Latina en materia de desarrollo de las instituciones financieras es bastante dispareja. Hay países —por ejemplo, México— que han logrado constituir sólidas e imaginativas instituciones financieras, que florecieron al amparo de políticas flexi- bles y novedosas, de una tasa muy alta y sostenida de crecimiento del producto y de una estabilidad de precios notable. Otros países, en cambio, a pesar de la estabilidad, no lograron crear instituciones financieras adecuadas.

En los países con inflación crónica se han desarrollado igualmente instituciones interesantes. A pesar del proceso inflacionario prevaliente, esas instituciones lograron éxitos significativos en la promoción de algún tipo de ahorro. Tal parece ser la actual experiencia brasileña en materia de ahorro ligado a la construcción de viviendas. En cambio, otros fueron más lentos en promover sus instituciones financieras y sobre todo en defenderse de la progresiva destrucción que supone sobre tales instituciones el agudo proceso inflacionario.

Las experiencias no son reproducibles en todos los casos, pero sirven para la reflexión. En un análisis sereno, y marcando la diferencia de países, vale la pena destacar en los últimos años:

i) la importancia de contar con autoridades monetarias fuertes y con regulaciones muy intensas de los mercados financieros bancarios. La presencia de la autoridad nacional a través de los Bancos Centrales o de las Superintendencias debe hacerse sentir sobre todo el sistema financiero, como forma de asegurar su correcto funcionamiento y la orientación adecuada de los recursos sociales que les son confiados. Los países de América Latina exhiben eficiencias dispares en tal sentido;

ii) la importancia de desarrollar buenas instituciones oficiales de promoción. Existe una larga experiencia positiva en países que han seguido el camino de fortalecer corporaciones financieras oficiales o alentar la formación de corporaciones financieras privadas. Son significativos los éxitos alcanzados por instituciones como la Corporación de Fomento (CORFO) en Chile, o por la promoción financiera de Colombia en el sector privado;

iii) ciertas formas de ahorro han logrado éxitos alentadores. Nos referimos en forma particular a la modalidad del "ahorro vinculado", esto es, afectado a algún fin como la construcción de viviendas o la compra de bienes durables. La importancia que la vivienda propia tiene en todas las colectividades, ha convertido este tipo de ahorro en estimulantes muy fuertes para el ahorro y la abstención de consumo. La promoción de la compra de bienes durables ha alcanzado resultados notorios en cuanto a autofinanciar este consumo suntuario con los propios consumidores, pero levantan críticas cuando se examina desde el ángulo de las prioridades sociales o aun económicas. La modalidad del "ahorro vinculado" parece haber sobrevivido a los impactos de la inflación con adecuados ajustes. Significa un recurso que ha tenido una respuesta notable en América Latina y que aún podría extenderse a otros campos, con resultados igualmente positivos;

iv) han tenido igualmente éxito relativo algunas experiencias de protección del valor real de ahorro mediante coeficientes de ajuste

de su valor nominal según el índice de precios. Las soluciones tienen sus inconvenientes al sustituir el mecanismo del interés por otro vinculado a la depreciación de la moneda. Institucionalizan el proceso inflacionario dentro de la remuneración del ahorro, pero en algunas circunstancias pueden ser el mal menor. De todos modos, la presencia de una variedad de títulos que permita al ahorrista tomar opciones sobre la base del mantenimiento del valor de sus activos financieros, parece ser una solución que amerita estudio en los países que encuentran serias dificultades en abatir la inflación, y

v) por último, son notorios los resultados en algunos países de mejorar los mercados de valores y abrir el campo a nuevas formas de inversión. Tales mercados han sufrido la influencia de la inflación y la pérdida de prestigio de los ahorros en actividades afectadas por ese fenómeno y títulos erosionados por la reducción del valor de la moneda o las persistentes devaluaciones. La apertura de nuevas formas legales, la dinamización general de la economía con una fuerte expansión del potencial de inversión, las distorsiones tributarias convergentes al fortalecimiento de los mercados de capitales, la promoción de las instituciones de fomento públicas y privadas, son otros tantos instrumentos que fortalecen los mercados de capitales, estimulan nuevas formas de ahorro, y flexibilizan el financiamiento de las empresas públicas y privadas. En resumen: i) el buen funcionamiento de los sistemas financieros sólo podrá lograrse a través de un abatimiento y control de las tasas de inflación. Éstas, al instalarse por largos periodos, distorsionan e impiden el buen funcionamiento de los sistemas financieros y el flujo de fondos; ii) las tasas de interés positivas tienen un papel que jugar en América Latina y son importantes tanto en el campo de la promoción del ahorro como en la asignación de los recursos; iii) es preciso modernizar los sistemas financieros para crear nuevos instrumentos de captación de ahorros, proteger el valor real de los mismos y promover el desarrollo de los mercados de capitales, y iv) a efectos de lograr todo lo anterior, las autoridades monetarias deben fortalecerse para desarrollar un papel activo en toda la orientación del proceso de financiamiento del desarrollo.

#### *4. El esfuerzo en el sector público*

##### *a) La evolución de los últimos años*

También se presenta aquí un área de gran significación para la política económica y la movilización de los recursos internos en Amé-

rica Latina. Tradicionalmente, este sector se ha considerado como una de las áreas más positivas para la evaluación del esfuerzo interno de los países. Se tomó en cuenta sobre todo el hecho de que la capacidad tributaria de la sociedad latinoamericana, especialmente en sus capas altas, es mucho mayor que la que mostraban las cifras de la composición corriente. Por lo tanto, una adecuada captación de recursos restablecería principios de justicia social, y permitiría una mayor canalización de recursos hacia el sector público con fines de gasto y de inversión.

La experiencia se ha encargado de demostrar aquí, como en otras partes del mundo subdesarrollado e incluso desarrollado, que la importancia relativa de la política fiscal ha decrecido, frente a los avances de otros importantes instrumentos de la política económica del Estado moderno, en particular, los efectos de la política monetaria y cambiaria. Esto no querría decir que una eficaz política tributaria no constituya un poderoso instrumento de promoción del desarrollo, al financiar el gasto público y los procesos de la inversión pública. No puede dejar de tenerse presente que los análisis de la distribución del ingreso denuncian que los segmentos altos de la población latinoamericana acusan una elevada concentración del ingreso, muy superior en términos relativos al índice de concentración prevaleciente en los países más desarrollados. Este segmento tendría una alta propensión al consumo. Una mayor presión tributaria sobre ingresos, permitirá desatar recursos primariamente volcados a consumos superfluos, para que se aprovechen en el proceso de gastos e inversión pública.

Así pues, la importancia de la tributación en el proceso de decisiones políticas, debe complementarse con las otras áreas de influencia del sector público, en particular en lo que toca a la cantidad y a la calidad del gasto. Y no menos relevante aún es todo lo referente al funcionamiento de la empresa pública latinoamericana, que ha adquirido una importancia muy significativa en ciertos países alrededor de ciertos tipos de producción. En conjunto, la importancia de la tributación y del gasto y la inversión pública se puede apreciar cabalmente en función de los porcentajes que dichos valores tienen dentro del producto bruto total.

Las cifras ponen de manifiesto la importancia del Estado en la captación de recursos y en su asignación a fines de consumo o de inversión. Este fenómeno —que tiene gran impacto en todos los países del área, aunque con distinta significación— dependerá en definitiva de decisiones políticas y del sistema económico imperante. Pero en todos los casos, en la medida que la política del desarrollo

supone una racionalización en el uso de los recursos productivos, la economía del sector público no podría despreocuparse de ella sin afectar seriamente la movilización general de recursos.

Los últimos estudios del CIES han procurado inventariar la evolución reciente del sector público, agregando experiencias y analizándolas en función de la movilización de los recursos que han promovido. En cuanto al gasto público, algunas experiencias de países latinoamericanos —muy particularmente en la última década— dan cuenta de una tendencia al aumento del gasto público en proporción mayor al crecimiento del producto. Ello debe atribuirse ante todo a la adopción por parte del Estado de mayores y más importantes responsabilidades en el campo del desarrollo, que inexorablemente lo llevaron a aumentar sus gastos corrientes en todas las áreas de prestación de servicios a la comunidad; pero muy especialmente debe destacarse la fuerte presión que sobre el gasto público ejercen los índices del crecimiento de la población, la progresiva urbanización, las metas más altas en materia de educación, salud, vivienda, etcétera.

Como puede observarse en los cuadros 7.7, 7.8 y 7.9 el aumento en las recaudaciones fue acompañado en todos los países por un alza en los gastos corrientes que absorbió la mayor parte del incremento de recursos. Los mayores gastos se registraron en los egresos directos del gobierno central y en las transferencias a las entidades autónomas y empresas públicas. El alza en los gastos directos del gobierno central se debió a aumentos de salarios, a la expansión de servicios sociales, a mayores pagos de intereses de la deuda pública interna y externa, y a otras causas diversas. El incremento en las transferencias a las entidades autónomas tuvo su origen tanto en aumento de salarios como de servicios de educación y de salud; y los mayores subsidios a las empresas públicas también se debieron principalmente a ajustes de salarios, no compensados por variaciones de magnitud correspondiente en las tarifas que cobran las empresas públicas por sus servicios o en el precio de venta de sus productos.

En la mayor parte de los países de América Latina, el sector público paga salarios inferiores a los que perciben iguales tareas en el sector privado, lo que suele ser fuente de inquietudes sociales y de pérdida de talentos por parte del Estado.

El menor nivel de los salarios públicos en gobiernos centrales, locales y empresas estatales suele depender de varios factores, entre otros, la política de absorción de mano de obra redundante que imponen al sector público una política de ocupación de personal por encima de la dotación de recursos necesarios.

**Cuadro 7.7. INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DE LOS GOBIERNOS, 1961 Y 1964-1966**  
(Millones de dólares de 1963)

<i>Países</i>	<i>Ingresos corrientes</i>				<i>Gastos corrientes</i>			
	1961	1964	1965	1966	1961	1964	1965	1966
Argentina	1 264.0	907.2	1 050.4	1 042.5	893.7	1 067.5	972.0	1 698.4 <sup>a</sup>
Bolivia	33.8	41.4	47.0	53.3	36.2	45.9	55.4	56.6
Brasil	1 316.8	1 626.1	1 846.4	2 059.7	1 492.5	1 956.2	1 612.1	1 383.9
Colombia	287.8	330.5	313.6	413.4	198.3	247.3	239.1	282.7
Costa Rica	48.1	63.2	68.7	75.2	46.9	54.7	60.0	71.2
Chile	421.3	459.2	554.3	713.7	376.9	594.8	463.6	533.1
Ecuador	90.3	131.0	130.1	130.9	99.4	130.9	142.0	135.8
El Salvador	65.8	82.2	86.0	85.2	56.9	62.0	64.8	69.6
Guatemala	87.7	100.8	119.0	114.8	74.5	86.3	95.3	103.8
Haití	34.0	30.6	28.8	27.5	30.7	30.7	29.3	26.8
Honduras	36.2	43.1	50.4	56.8	33.6	37.8	40.3	46.7
México	960.3	1 299.4	1 460.1	1 465.8	788.6	1 028.8	1 208.4	1 276.8
Nicaragua	39.9	54.6	63.7	65.2	31.2	38.9	43.8	48.6
Panamá	64.0	75.5	85.1	97.3	68.1	80.7	84.8	95.4
Paraguay	31.2	33.9	43.1	45.3	25.6	32.2	34.7	36.5
Perú	270.3	443.5	446.6	486.5	303.2	431.7	443.7	522.9
República Dominicana	141.7	186.4	118.1	161.4	110.4	130.1	97.2	154.9
Trinidad y Tobago	90.0	125.7	124.7	121.3	79.6	103.2	104.9	114.7
Uruguay	231.4	202.7	191.9	258.9	190.3	209.4	234.7	284.4
Venezuela	1 338.0	1 467.7	1 501.7	1 578.8	814.7	763.4	862.6	1 047.2
América Latina	6 852.6	7 704.7	8 329.7	9 053.5	5 751.3	6 932.5	6 888.7	7 990.0

FUENTE: BID, sobre estadísticas oficiales.

<sup>a</sup> Incluye, a diferencia de los años anteriores, los gastos canalizados a través de organismos descentralizados y empresas del Estado, que en 1965 representaron 37% del total.



Cuadro 7.8. GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL  
Y PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(1961 = 100)

<i>Países</i>	<i>Gastos corrientes del gobierno central</i>	<i>PIB</i>
Argentina	120.1	112.6
Bolivia	151.8	139.5
Brasil	110.0	125.0
Colombia	117.3	130.2
Costa Rica	180.0	141.8
Chile	134.0	131.7
Ecuador	142.7	134.0
El Salvador	128.7	154.4
Guatemala	155.2	134.0
Haití	87.7	85.0
Honduras	146.7	134.8
México	169.6	148.4
Nicaragua	166.8	156.9
Panamá	161.3	159.6
Paraguay	137.1	130.2
Perú	167.7	141.1
República Dominicana	115.3	127.3
Trinidad y Tobago	130.1	140.2
Uruguay	121.5	101.8
Venezuela	131.7	134.0
América Latina	128.7	130.2

FUENTE: BID, FFPS, *Octavo Informe Anual*, 1968.

Para que los sueldos y salarios del sector público pudieran elevarse al nivel de los del sector privado, sin sacrificar el volumen real de inversiones y la calidad de los servicios se requeriría un vasto programa de acción. Este programa dependerá de la dinamización del ritmo general de actividad de la economía, del aumento de las oportunidades de empleo, de la reasignación de recursos dentro del propio sector público, etcétera.

Ello no es fácil y, en la mayoría de los casos, el menor salario relativo del funcionario público, así como el bajo coeficiente de inversiones del Estado, deben ser considerados como un verdadero gasto en subsidio a la desocupación disfrazada dentro de la economía.

Con igual dinamismo se comportó la inversión pública que, con idénticos estímulos, debió atender grandes inversiones, sobre todo en la infraestructura física (transportes, comunicaciones, energía, vivien-

Cuadro 7.9. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1967  
(1961 = 100)

<i>Países</i>	<i>Recaudaciones fiscales</i>	<i>Gastos corrientes</i>	<i>Relación entre aumento de recaudaciones y gastos</i>
Argentina	119.4	120.1	99.5
Bolivia	145.9	151.8	96.0
Brasil	132.5	110.0	120.5
Colombia	158.7	117.3	135.3
Costa Rica	165.0	180.0	91.6
Chile	161.3	134.0	120.4
Ecuador	153.5	142.7	107.6
El Salvador	129.5	128.7	100.6
Guatemala	138.7	155.2	89.4
Haití	79.0	87.7	89.8
Honduras	162.2	146.7	110.5
México	164.1	169.6	96.8
Nicaragua	168.6	166.8	101.1
Panamá	168.6	161.3	104.5
Paraguay	154.3	137.1	112.5
Perú	179.1	167.7	106.8
República Dominicana	125.8	115.3	109.1
Trinidad y Tobago	134.8	130.1	103.7
Uruguay	88.2	121.5	73.5
Venezuela	130.2	131.7	98.9
América Latina	137.1	128.7	106.5

FUENTE: BID, FFPS, *Octavo Informe Anual*, 1968.

da) y en la infraestructura de tipo humano (educación, salud, etcétera).

Respecto a la tributación, los índices dan cuenta de aumentos significativos en el esfuerzo tendiente a aumentar unos ingresos fiscales que son dispares según los países de la región. En general, deben calificarse como un éxito los esfuerzos que se han emprendido para aumentar la tributación.

A principios de los años sesenta la carga tributaria era muy ligera en la generalidad de los países latinoamericanos. Todos los economistas coincidían en que ofrecía amplio margen para ser aumentada, tanto a través de una mejor administración tributaria, como de una elevación de las tasas impositivas. La conciencia de la necesidad de aumentar las recaudaciones fiscales está reflejada en resoluciones

de diversas conferencias interamericanas —especialmente las de Bogotá en 1960 y Punta del Este en 1961— y quedó plasmada en las reformas administrativas y legislativas que han realizado todos los países con mayor o menor amplitud y profundidad. Estas modificaciones de los sistemas tributarios han hecho posible que las recaudaciones de los gobiernos centrales hayan aumentado en forma considerable y en medida significativamente mayor que el producto interno bruto. Puede verse en el cuadro 7.7 que las recaudaciones tributarias de los gobiernos centrales de los países de América Latina fueron superiores en 1967 a las de 1961 en un equivalente de 2 543.4 millones de dólares. Esta suma es tres veces mayor que la afluencia neta de financiamiento oficial externo recibida durante 1967 y que ascendió a 845 millones de dólares. En Perú, Chile, Colombia y Honduras las recaudaciones del gobierno central aumentaron más de 20% que el producto interno bruto. Por su parte, en Paraguay, Costa Rica, Ecuador y México, el aumento fue superior en más de 10%, y en Nicaragua, Argentina, Brasil, Bolivia, Panamá y Guatemala, entre 3 y 7% mayor. Sólo en El Salvador, Uruguay y Haití, el aumento de las recaudaciones fue sustancialmente menor que el crecimiento del producto. En la República Dominicana, en Trinidad y Tobago y en Venezuela la carga tributaria permaneció sensiblemente al mismo nivel. En toda la región, las recaudaciones aumentaron en un 5.5% más que el producto. (Véase el cuadro 7.10.)

Sin embargo, hay algunas limitaciones referidas principalmente a la estructura de los ingresos tributarios —es decir, a la naturaleza de los impuestos para corresponderse con los fines sociales y económicos del desarrollo—, a los cambios frecuentes en las condiciones generales de la tributación, a la todavía imperfecta maquinaria de administración fiscal, a su capacidad de adaptación a las cambiantes situaciones que plantea el desarrollo económico nacional. Con todo, el inventario final da cuenta de un progreso notorio en la mayoría de los países.

La situación relativa de los países frente a la financiación del sector público, condujo a los técnicos del CIES a clasificarlos en tres grupos:

i) los que ya han alcanzado un alto grado de financiamiento de su sector público y con adecuados niveles de gasto e inversión públicas. Tales son los casos de Argentina y Brasil, países que parecieron haber superado las etapas más difíciles y en los que el sector público muestra señales de un equilibrio a alto nivel de gasto y de carga tributaria;

Cuadro 7.10. RECAUDACIONES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL  
Y PRODUCTO INTERNO BRUTO EN 1967  
(1961 = 100)

<i>Países</i>	<i>Recaudaciones fiscales</i>	<i>PIB</i>	<i>Relación entre variación en recaudaciones y en PIB</i>
Argentina	119.4	112.6	106.0
Bolivia	145.9	139.5	104.7
Brasil	132.5	125.0	106.0
Colombia	158.7	130.2	121.4
Costa Rica	165.0	141.8	116.4
Chile	161.3	131.7	122.5
Ecuador	153.5	134.0	114.5
El Salvador	129.5	154.4	83.9
Guatemala	138.7	134.0	103.5
Haití	79.0	85.0	93.0
Honduras	162.2	134.8	120.3
México	164.1	148.4	110.6
Nicaragua	168.6	156.9	107.4
Panamá	168.6	159.6	105.6
Paraguay	154.3	130.2	118.7
Perú	179.1	141.1	126.9
República Dominicana	125.8	127.3	99.0
Trinidad y Tobago	134.8	140.2	97.3
Uruguay	88.2	101.8	86.6
Venezuela	130.2	134.0	97.2
América Latina	137.1	130.2	105.5

FUENTE: Cálculos hechos tomando como base cifras de BID, FFPS, *Octavo Informe Anual*, 1968.

ii) los países que realizan esfuerzos por aumentar considerablemente la carga tributaria para hacer frente a crecientes necesidades del gasto y la inversión. Se ubican dentro de ese esquema Perú, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Colombia. La experiencia de los últimos años revela grandes dificultades para financiar sus respectivos presupuestos de gastos y de capital. Las opciones se han presentado en términos de reducir la inversión o hacer frente a reformas tributarias. Lo segundo lleva tiempo y todo hace pensar que la situación fiscal crítica deberá prolongarse aún, hasta la plena maduración de su esfuerzo tributario, y

iii) un tercer grupo formado por los demás países en que parece existir todavía un área considerable de capacidad de tributación no

utilizada y que permitiría una movilización interna de recursos financieros por parte del sector público.

Venezuela y México aparecen con fisonomías fiscales diferentes. El primero por el elevado volumen de recursos fiscales que fluyen a los presupuestos del Estado, que en algunos años han excedido largamente las necesidades de la inversión pública y han permitido su transferencia al proceso de desarrollo. Para proceder a su financiamiento, los estados modernos disponen de la tributación, del uso del crédito interno privado y de la utilización del crédito exterior. No es posible proponer fórmulas generales. Los países han buscado el equilibrio de muy distinta manera y México es quizá el caso más notorio de heterodoxia eficaz. Pero se imponen algunas conclusiones y se relacionan con los elementos que hay que tener en cuenta cuando se adoptan decisiones al respecto. El uso del crédito interno por parte del Estado supone de alguna forma sustraer oportunidades de crédito y recursos para el sector privado. Otro tanto ocurre en el caso del uso del crédito externo, y la experiencia de América Latina denuncia múltiples casos en que el uso del crédito interno restó medios al sector privado que no fueron aprovechados debidamente por el Estado. El endeudamiento externo no sólo comprometió el futuro de los países, sino que no sirvió para apoyar la mayor capacidad dinámica de la economía o del mismo sector público.

#### *b) Las principales lecciones de la experiencia pasada*

También aquí es peligroso extraer conclusiones de pretendida validez universal. Sólo cabe señalar algunas tendencias que se desprenden de la experiencia de los últimos años a fin de promover la reflexión de las autoridades nacionales.

i) La crisis del sector público de América Latina es algo más que el fruto de la resistencia de los grupos de altos ingresos a aumentar su contribución al financiamiento del sector público, de la mala estructura del gasto o de la tributación o de la ineficacia de la administración tributaria. Es además, otro subproducto de la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana y de su incapacidad para crecer más aceleradamente. Y entre todos estos elementos podría descubrirse otro círculo vicioso.

En efecto, el sector público latinoamericano refleja como ningún otro los problemas de fondo que operan en el proceso de desarrollo en las últimas décadas: la distribución y el nivel de ingreso relativo de estos países y la escasez básica de capital, que limitan las fuentes de recursos tributarios; las estructuras de poder prevalecientes en

los sistemas políticos; el atraso de las áreas rurales, y la pérdida de enormes contingentes de recursos naturales y humanos que por su baja productividad son incapaces de contribuir a la acumulación del capital social, etc. Todos estos elementos explican la crisis aguda del sector público creada, de una parte, por la gran presión suscitada en todos los países en el sentido de aumentar los gastos públicos y, de otra, por la imposibilidad en ciertos sectores de aportar ingresos genuinos al financiamiento del sector público. En otros casos, se debe a la falta de acción política para vencer las resistencias de los sectores privilegiados del área. Por ello, la crisis del sector público, aun cuando sea mejorable, llevará tiempo y permanecerá latente durante todo el proceso de aceleración del ritmo de desarrollo y será un precio inevitable de los esfuerzos por crecer más y, al mismo tiempo, distribuir más. Lo primero exige acumulación de capital; lo segundo reclama mayores gastos corrientes y de capital. Ambos extremos, sin ser intrínsecamente contradictorios, son difíciles de conciliar en el corto plazo.

ii) El Estado se verá obligado a asumir nuevas responsabilidades en toda América Latina. La forma y las condiciones de su intervención dependerán de las decisiones políticas de cada país. Pero, sin excepciones, deberá modernizarse para lograr un adecuado financiamiento de sus gastos y una eficiente participación de la vida económica y social del país.

Para ello debe contar con los instrumentos necesarios para poder coordinar con oportunidad y eficacia sus políticas fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia y de inversión en programas coherentes de corto y mediano plazo. La buena calidad de los programas coyunturales es esencial para crear las bases de una buena política de desarrollo. La modernización en la calidad de los sistemas financieros es un requisito indispensable para que ellos mismos no se constituyan en un obstáculo serio al proceso económico de los países.

iii) El financiamiento de los gastos corrientes e inversiones del sector público debe ser encarado en su conjunto y como parte integral del financiamiento global de toda la economía. Han prevalecido las experiencias de enfoques parciales, oscureciendo los efectos de toda la política financiera del Estado, e imposibilitando ver con claridad sus verdaderos alcances en la economía nacional.

iv) El gasto público deberá seguir creciendo en todos los países. En algunos con mayor intensidad que en otros. Con ello el gobierno cumplirá un papel tanto económico como social. Pero dos consideraciones se imponen como fruto de la experiencia pasada y del inventario de los problemas básicos de las economías de la mayoría de los paí-

ses en la próxima década. Existe en primer término un amplio margen para la racionalización del gasto y la reducción de ciertos rubros, tanto en el área de los gastos corrientes como en los gastos de capital.

Esto supone primariamente contar con un buen análisis cualitativo del gasto en cuyo propósito los presupuestos por programas han sido de gran utilidad. Pero asimismo supone establecer buenas prioridades, diseñadas en función de los objetivos del programa de desarrollo, y una eficaz organización interna para coordinar los esfuerzos de gasto en todos los niveles del Estado. La experiencia denuncia avances, pero aún son muchos esfuerzos por realizar.

v) La política del gasto debe recoger los problemas que denuncia el diagnóstico económico y social de América Latina. En este campo debe reclamarse una mayor imaginación en toda la estructura del gasto público. Imaginación para mejorar las formas de distribución del ingreso, permitiendo que las transferencias del sector público sean utilizadas preferentemente en beneficiar a los grupos de bajos ingresos. Un gran campo de acción cabe encontrar en lo que toca a la alimentación de las clases desposeídas. La insuficiencia dinámica y otros factores han dejado a vastos sectores de la población sin oportunidades de aportar su trabajo al producto social. Vastos recursos naturales permanecen aún inexplorados. Debería procurarse orientar ciertos gastos para movilizar estos recursos ocultos, mediante transferencias que tengan efectos multiplicadores en el uso —con nuevas combinaciones de factores productivos— de los recursos humanos y naturales desperdiciados.

Constituye un área de especial significado el apoyo a la educación. La experiencia pasada registró avances notorios que darán sus frutos en el mediano plazo. Todo lo que se haga para estimular este campo supondrá una inversión social de primera importancia y de la que no han podido prescindir ninguno de los países avanzados cualquiera sea su sistema económico o social.

Tales son, pues, algunas de las áreas de la calidad del gasto de extraordinaria significación para el futuro de la sociedad latinoamericana, su desarrollo y la búsqueda imaginativa de nuevos mecanismos de movilización de los recursos internos.

vi) Mucho se ha venido haciendo en materia tributaria, pero el esfuerzo, además de haber sido disparejo, no está ni mucho menos agotado. Son importantes nuevas formas de tributación que aumentan la carga tributaria, y contribuyan a mejorar la distribución del ingreso. Pero también es importante que en la estructura impositiva haya imaginación para adaptar la estructura tributaria a la natura-

leza de los problemas que se procura resolver en el proceso de desarrollo.

Problemas como, por ejemplo, la promoción del comercio exterior; la modernización de las empresas privadas; la promoción del ahorro privado; la integración económica; la creación de estímulos a las nuevas formas de combinación agro-industrial, han merecido atención parcial, pero carente aún de una visión puesta al servicio de los propósitos generales del desarrollo.

Parece haber consenso en hacer más intensos y progresivos los impuestos sobre el patrimonio; en reemplazar los impuestos al comercio exterior por la tributación interna; en dar un mayor peso a los impuestos sobre el patrimonio; en reducir los impuestos sobre las utilidades de las empresas dándoles un carácter proporcional, etc. Con ello se procura que los sistemas sean más progresivos e inducir a las sociedades y empresas a distribuir menos dividendos y repartir menos utilidades para fomentar sus inversiones. Pero todos estos elementos deben ser analizados a la luz de la realidad de cada país y teniendo en cuenta los nuevos problemas que deberá resolver la política de desarrollo en la presente década.

vii) Un gran campo debe reservarse al mejoramiento de la forma en que el estado latinoamericano moviliza los estímulos al sector privado. Ello le obligará a revisar sus políticas de subsidios y de exenciones tributarias, para señalar sólo las más conspicuas y aquellas que mayores vicios han mostrado en los últimos años. En la mayoría de los casos, estos instrumentos se han justificado en función de metas sociales muy atendibles o aun por razones de tipo económico en la procura de proteger a las industrias nacionales. Sin embargo, no siempre han quedado explícitos con claridad los costos sociales de tales subsidios ni quién concurrirá en definitiva a pagarlos. En muchas ocasiones se diluyó en el mecanismo general de precios un costo social que pudo haber sido soportado por los usuarios de un servicio, antes que por la sociedad en su conjunto y por ende por la mayoría de la población con menores niveles de ingreso. En otros casos las exenciones tributarias obtuvieron magros resultados, al perpetuar ineficiencias internas de la empresa o desalentar al empresario a mejorar su eficacia o aumentar su productividad.

viii) Otro campo de gran significación es la modernización de la empresa pública latinoamericana, que ha dado ejemplos de notoria eficacia en el manejo de sus recursos, a pesar de trabajar dentro de un régimen monopólico en la mayoría de los casos. Sin embargo, hay también ejemplos claros de una utilización ineficiente de los recursos que le son confiados por la sociedad. Factores políticos cir-



cunstanciales han operado sobre las empresas públicas, debilitando su estructura económica y financiera. Entre otros las políticas de empleo y de precios. En el largo plazo se afectó no sólo a la productividad de las empresas, sino también sus fines sociales.

Cabría analizar en más de un caso si las razones sociales que pudieron justificar en su momento apartar la gestión de las empresas de criterios adecuados de productividad no sólo han deteriorado la calidad de los bienes y servicios producidos, sino que a la vez han arrojado sobre las clases de menores ingresos un costo mucho mayor que el que hubiera significado su manejo eficiente.

Las empresas públicas tienen un papel esencial que cumplir en la región, cualquiera que sea el sistema económico prevaleciente y las anteriores reflexiones no debieran interpretarse como un juicio negativo sobre aquéllas, sino como un llamado de atención frente a lo que puede ser un manejo racional de las mismas.

Cualquiera sea la política que se siga, deberá ser claramente explicitada. Si bien son difíciles las soluciones en áreas como las del transporte por los problemas sociales y económicos que suponen, existen otras en que el mejoramiento es impostergable e inexcusable la ineficiencia.

ix) La capacidad administrativa de las autoridades tributarias de América Latina era muy limitada a principios de la década. El incremento de los ingresos tributarios debía reposar casi totalmente en el aumento de las tasas o en la aplicación de nuevos impuestos, que no siempre se ajustaban a criterios de equidad, eficacia y neutralidad.

En otras circunstancias, la carencia de una eficiente administración hacía depender los ingresos de recursos "fáciles" en su percepción, como todos los que provenían de las fuentes indirectas y en particular de los gravámenes sobre el comercio exterior. En muchos casos, esto significó para los recursos del sector público una gran inflexibilidad frente a los aumentos de precios o a los mayores requisitos del gasto y, en otros extremos, una gran vulnerabilidad de los recursos por las fluctuaciones del comercio exterior. Esta inelasticidad y dependencia de los ingresos condicionaron toda la eficacia de la política de coyuntura, en particular de las políticas crediticia y cambiaria, y ejercieron verdaderas presiones inflacionarias.

Si bien ha mejorado mucho la administración tributaria de muchos países, en el futuro debieran continuarse perfeccionando los mecanismos vigentes. Los cambios frecuentes que dominaron en los últimos años en la legislación fiscal, no son por cierto positivos para ello. En definitiva, aunque con un área de influencia menor y muy depen-

diente del conjunto de medidas que tiene en sus manos un gobierno, la política fiscal tiene un papel activo que cumplir, conjuntamente con toda la política del gasto público.

Así como la pasada década fue en buena medida la década de los problemas en el balance de pagos, la que ahora se inicia incorporará crisis muy serias con el financiamiento y manejo del sector público. En última instancia, la disminución de desequilibrios fiscales en la realidad presupuestaria de América Latina dependerá en forma muy particular de la modernización del Estado y del coraje público para atacar las actuales estructuras de poder y de distribución de la riqueza, y para instrumentar reformas ineludibles como la tributaria y la agraria.

### III. *¿Cómo canalizar los recursos hacia los sectores prioritarios de la economía?*

Hasta aquí el examen del tema ha seguido los cauces tradicionales del tratamiento de las políticas monetarias, fiscales, cambiarias y de precios que recogen las experiencias de los últimos años, particularmente en países de economía mixta y con elevada propensión inflacionaria.

Para ser consistentes con un enfoque amplio del tema cabría abordar ahora otros ángulos. No sería posible extenderse aquí en todos y cada uno de ellos. Nos avocaremos a seguir elaborando esta guía de discusión en torno a algunos capítulos fundamentales de cualquier política de movilización de recursos que se proponga objetivos amplios como los caracterizados al comienzo de estas páginas. Dicho en otros términos, hemos insistido en la necesidad de enfocar el problema de la movilización de los recursos internos con criterio amplio, para ubicarlo en el contexto de toda la política de desarrollo económico y social de un país. Solamente así adquiere sentido discutir los problemas del aumento del coeficiente de ahorro y su asignación al proceso de inversión. En términos generales, tales recursos se acompañan de distintas políticas que, en su conjunto, fluyen al proceso de desarrollo para acelerarlo:

a) utilizando en forma más "completa" los factores de producción de un país, esto es, dando trabajo a la mano de obra desocupada, creando demanda para las industrias ociosas, penetrando hacia las áreas inexploradas de recursos naturales, etc.;

b) utilizando en forma más "eficiente" los factores de producción de un país, esto es, reasignando los equipos de capital hacia usos al-

ternativos; reemplando en actividades de mayor productividad a sectores mal ocupados de la fuerza de trabajo; reconvirtiendo la producción agrícola, etc., y

c) utilizando ciertos factores productivos para mejorar la productividad de los demás, esto es, acentuando el esfuerzo en todas las inversiones de tipo social (salud, educación) o científico (investigación) con la finalidad de mejorar la calidad de los factores del trabajo, del capital o de la organización.

Sin embargo, la creación de ahorros no significa que éstos concurren al financiamiento de las inversiones y/o que lo hagan en los sectores deseables por su efecto multiplicador o su elevada productividad. Esto puede deberse a más de una causa y en la mayoría de los casos a una constelación de motivos, muchos de los cuales han sido destacados en la sección precedente. Algunos de los más relevantes suelen ser: a) la inexistencia de facilidades para la transferencia de recursos de los ahorristas a los inversionistas; b) la carencia de condiciones básicas para aprovechar el potencial de inversión; c) la incapacidad de transformar parcialmente los ahorros internos en recursos de divisas para mejorar la capacidad de pagos del país, y d) la carencia de políticas adecuadas en el campo de la distribución del ingreso. Los problemas de tipo institucional aparecen en todos y cada uno de los factores denunciados.

### *1. Inexistencia de facilidades para la transferencia de recursos de los ahorristas a los inversionistas*

En páginas precedentes hubo ocasión de tratar este problema al mencionar la organización de los sistemas financieros en su capacidad de captar nuevos recursos. En la otra cara de la medalla está su función de facilitar recursos a los inversionistas públicos y privados. Ha habido avances notorios en América Latina en las últimas décadas. Se han creado instituciones de crédito especializado de origen público (agrícolas, industriales, etc.); se ha procurado mejorar las condiciones selectivas del crédito bancario de corto y mediano plazo; se han creado instituciones de fomento; se han iniciado pasos positivos en el fortalecimiento de los mercados de capitales, para mencionar solamente las áreas más significativas.

La historia de las instituciones de fomento sectorial es antigua en América Latina y su eficiencia relativa también lo es. En muchas instituciones, el proceso inflacionario cumplió una labor destructiva de sus activos, al no adoptarse providencias para preservar el valor de sus

colocaciones. Grandes transferencias de recursos se perdieron simplemente en el proceso inflacionario. La recuperación de un clima de estabilidad es, por tanto, esencial para el buen funcionamiento de estas instituciones.

Las autoridades monetarias han avanzado en la selección del crédito en los sistemas bancarios, utilizando un variado conjunto de instrumentos como los encajes sobre activos productivos, los topes de cartera, las colocaciones selectivas, los redescuentos, etc. La experiencia depende básicamente de la fuerza de la autoridad monetaria y de la capacidad para instrumentar políticas sencillas y eficaces.

Prospiraron en toda América Latina bancos e instituciones y corporaciones de fomento. Algunos de ellos tienen una larga tradición, y han contribuido eficazmente al fortalecimiento y a la calidad de la inversión. Han procurado hacerlo básicamente mediante nuevas modalidades de préstamo y la participación en el capital de las empresas, a la vez que creando fondos de preinversión para mejorar la calidad de los proyectos. También ha surgido en algunos países una extendida red de corporaciones de naturaleza privada con apoyo público, facilitándoles fondos y elaborando una legislación que las ampara.

Por último, debiera destacarse la política de fortalecimiento de los mercados de capital a través de la regulación y apoyo a las instituciones de fomento públicas y privadas, a los mercados de valores, a otras instituciones que utilizan fondos excedentes de distinto origen, a los fondos mutuos, etc. Un reciente simposio del Bm sobre mercados de capitales en América Latina, y sus estudios precedentes, contienen un valioso material basado en la experiencia regional de los últimos años. En términos generales, podrían esbozarse algunas conclusiones:

a) la puesta en marcha de una política de desarrollo económico integral que determine con claridad las prioridades, ordene los estímulos y aumente el volumen de ahorros disponibles, es esencial para lograr una mejor asignación en los recursos. Pero esa acción debe estar acompañada de un amplio fortalecimiento de los mercados de capitales a través de sus múltiples instrumentos para acercar los recursos oportunamente y de modo flexible a las fuentes de inversión;

b) la autoridad monetaria central debe ejercer control y vigilancia sobre todas las instituciones vinculadas a la transferencia de recursos financieros y debe coordinar integralmente su actuación con los organismos que se encargan de las políticas de desarrollo y de inversión. Es esencial una política muy fuerte de la Banca Central

sobre todos los intermediarios financieros, para lo cual las autoridades deben contar con los instrumentos adecuados, pero también con medidas muy claras y moderadas en cuanto a la política de inversión de los intermediarios financieros;

c) el proceso inflacionario es un serio obstáculo para la adecuada canalización de los recursos hacia los inversionistas. No sólo los destruye, sino que los desvía hacia sectores no prioritarios. De tener que convivir con presiones inflacionarias eventuales, se deberán proveer mecanismos que preserven los valores de la inversión y no se conviertan en subsidios ocultos que destruyen el potencial de ahorros de los países. Políticas adecuadas de tasas de interés deben acompañarse, según los casos, por mecanismos que mantengan el valor en moneda corriente de ciertos activos:

d) interesa proseguir ampliando la modalidad de los créditos hacia los sectores productivos, para hacerla corresponder con el tipo de necesidades presentes de la empresa latinoamericana, como son, por ejemplo, el capital de trabajo, el capital de riesgo, etc. Pero también en forma particular, importa que los bancos centrales contribuyan a la canalización del crédito con adecuados mecanismos para el buen uso del mercado del dinero (crédito selectivo);

e) deben reforzarse los mecanismos de información de que dispone el inversionista y la capacidad de las instituciones locales para identificar y diseñar proyectos de inversión, y

f) habrá que prever cambios importantes en la legislación para dar flexibilidad a la acción de las instituciones financieras y de desarrollo, y amparar con nuevas formas legales los distintos tipos de inversión.

## *2. Carencia de condiciones básicas para aprovechar el potencial de inversiones*

El análisis de este tema debe realizarse en el contexto de los planes de desarrollo de cada país, por cuanto se trata de diseñar una política de inversiones conforme a los objetivos del plan y a sus prioridades. El reciente informe de la CEPAL destaca algunos puntos de real interés.

En primer lugar, la estructura y calidad de las inversiones, que deben ser mejoradas con el fin de elevar su productividad y apoyar la transformación del sistema productivo. Esto supone cambiar el acento en ciertos tipos de inversiones y el apoyo a nuevas áreas de la infraestructura física y humana. También supone intervenir en los

efectos del consumo conspicuo de ciertos segmentos de la sociedad. Éstos amplían ciertas demandas que se proyectan sobre el balance de pagos y acentúan la dependencia tecnológica; aun cuando en muchas ocasiones también estimulen la creación de dinámicas fuentes de trabajo.

En su conjunto, el plan deberá optar entre las distintas alternativas en el uso de los recursos: las sociales, aceleradas por el crecimiento demográfico y urbano y la necesidad de producir bienes de alto consumo popular; las derivadas de la concentración del ingreso y deformadas por ciertas estructuras del consumo, y las productivas, reclamadas por ciertos sectores que condicionan la eficacia relativa de todo el parque inversor (industrias de bienes de capital, de bienes intermedios, etc.)

También se debiera optar por crear las condiciones básicas para aprovechar el potencial de inversión subyacente en la población desempleada. El informe destaca la naturaleza del fenómeno, su directa vinculación con el estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina y los puntos de apoyo para una estrategia deliberada a fin de enfrentar el problema.

Existen aún pocas experiencias en América Latina y en el mundo de programas de desarrollo con claras definiciones en materia de política ocupacional. Pueden extraerse de las conclusiones de este informe, así como también de algunos aportes teóricos significativos, de ILPES, los componentes inevitables de cualquier plan ocupacional, tales como:

i) cualquier estrategia ocupacional estará directamente emparentada con el logro de una alta tasa de crecimiento del producto. Pueden descubrirse en teoría distintas combinaciones de tipos de desarrollo y eficacia relativa de los niveles de empleo. Pero, en suma, la experiencia indica que el logro de tasas mucho mayores de crecimiento del producto facilita notoriamente el mejoramiento de la situación general de empleo;

ii) la distribución del ingreso tiene efectos muy directos sobre las posibilidades de ocupación. En efecto, cuanto más ancha sea la base de consumo de la población, mayores posibilidades de creación de mercado para la producción agrícola y para las industrias de consumo popular, tradicionales, que son altamente generadoras de empleo productivo. De ahí que el objetivo de procurar distribuir el ingreso más equitativamente venga a constituir una pieza esencial de cualquier estrategia ocupacional;

iii) la transformación de la agricultura es otro requisito indispensable de cualquier política que pretenda crear más puestos de

trabajo en el campo, disminuir el volumen de las migraciones rurales hacia las ciudades y elevar la productividad y el poder de compra de las masas campesinas. Con ello se logra un objetivo de múltiples efectos. No sólo se ensancha la base de consumo nacional, sino que se crean oportunidades de trabajo para retener la población agrícola en el campo. Las experiencias parciales de la última década son suficientemente ilustrativas. Los asentamientos rurales, los programas de colonización, el fomento de las cooperativas, la creación de centros agro-industriales, etc., han incidido directamente sobre las oportunidades de empleo y por ende contribuyen a la estrategia que se requiere;

*iv)* La estructura general de la producción tiene también un papel que cumplir como se desprende de los puntos anteriores. En efecto, el perfil de la demanda determina en última instancia las posibilidades de la industria. Es sabido que las industrias livianas son más intensivas en el uso del trabajo que del capital, y que están dependiendo directamente de una ampliación de la base de consumo. Ciertos ramos industriales tienen aún posibilidades de expansión y de ser generadores de empleo. También es cierto que algunos consumos conspicuos son fuente de trabajo y están directamente conectados con los estratos altos de la sociedad (industria automotriz o bienes duraderos). En una tendencia de ingresos crecientes, una mejor distribución del ingreso —y por ende de ampliación de demandas populares— no tendría que recortar totalmente tales consumos, sino racionalizarlos;

*v)* el tipo de tecnología afectará directamente la estructura del empleo. La adecuación de las tecnologías, si bien tiene rigideces en algunas actividades de alto contenido de bienes de capital, deja un campo para amplias innovaciones en las áreas rurales o en actividades internas como la industria de la construcción. Se necesita estudiar adaptaciones de la tecnología en esas áreas que contemplen el mayor uso posible del trabajo humano. Tales análisis debieran hacerse en los sistemas impositivos, para que no penalicen el uso de la mano de obra en favor de la sustitución de la máquina por el hombre;

*vi)* adecuada atención debiera prestarse a los servicios. Éstos han sido poco estudiados en América Latina y siempre han sido considerados como una variable residual en el sistema económico. Algunas experiencias dan cuenta de que allí existe un área fértil para la creación de empleos que, combinado con el mejoramiento de la calidad y de los servicios, podría elevar la productividad media de los trabajadores afectados;

vii) la organización de las unidades de producción forma parte de la elaboración de una estrategia. Ello implica la reestructuración de la dimensión de la empresa mediante adecuados estímulos o aun la revisión de ciertos aspectos legales vinculados a la jornada de trabajo y que hacen sentir su impacto sobre la creación de nuevos puestos;

viii) especial significación adquiere la introducción de nuevas actividades vinculadas a la sustitución de importaciones a nivel regional. El avance de la integración abrirá el campo para nuevas áreas de producción, actualmente desconocidas en la actividad latinoamericana. Con ello se crearán nuevas posibilidades de empleos que, equitativamente distribuidas según un programa regional de inversiones, serán parte importante de toda estrategia de ocupación.

Tales elementos se integran en una política deliberada de empleo, cuya participación relativa dependerá de la estructura de cada país. Aun cuando se han hecho pocos esfuerzos por ubicar combinaciones adecuadas de estos elementos, la principal conclusión es que el problema del empleo forme parte esencial de todos los programas de desarrollo de América Latina.

### *3. La disponibilidad de recursos externos suficientes*

Es innecesario destacar la importancia del comercio exterior como instrumento esencial de la política de movilización de recursos internos. Se sabe que no basta sólo con aumentar el coeficiente de ahorros internos. Lo que importa es que haya capacidad en el sistema económico para transformar parte de tales ahorros en recursos en divisas que mejoren la capacidad de pagos de las economías.

La inexistencia de una buena capacidad de pagos limita la capacidad de importación de los países y, por consiguiente, resta a los insumos de la inversión importantes elementos para materializarse. Otro tanto sucede con las exigencias de la expansión del consumo interno. Sin necesidad de abundar nuevamente sobre el tema, merece la pena subrayar algunas observaciones desde el ángulo de la movilización total de los recursos de la economía, que resultan de la observación de las experiencias de los últimos años en algunos países.

a) los esfuerzos internos deben comprometer acciones prolongadas en los campos de la política económica, del ordenamiento de los estímulos y de la inversión. La componente importada debe concurrir en cantidades suficientes y, sobre todo, dentro de un ritmo sostenido que permita la planificación interna de su uso. Las permanentes al-



teraciones de la capacidad de importación, derivadas de estrangulamientos de la deuda acumulada, o de las fluctuaciones del comercio o de los precios, es tanto o más importante que el volumen absoluto de los recursos del balance de pagos. Por eso importa tanto —como un factor condicionante de la continuidad y eficacia del proceso de movilización interna— la regularidad en la corriente de recursos externos que deben basarse en el escalonamiento de la deuda exterior y en la adopción de medidas adecuadas para normalizar la fluctuación de los precios;

b) las políticas de movilización debieran contemplar en forma especial la continuación de la expansión adicional del proceso de sustitución de importaciones aún no agotado en el plano nacional y muy promisor en el regional, y

c) la promoción de exportaciones tradicionales y no tradicionales depende tanto de la modernización del agro y la industria latinoamericanos como de la revisión de las políticas de estímulos y, en particular, de lo dicho en torno al proteccionismo.

#### 4. Carencia de políticas adecuadas de distribución del ingreso

Nadie podría sostener con propiedad que la distribución del ingreso desigual que prevalece en América Latina es el instrumento más adecuado para el desarrollo y la movilización de recursos internos, a la vez que el instrumento de justicia social que debe acompañar el conjunto del proceso. En lo que sí existen dudas es sobre los mecanismos más idóneos para que el crecimiento del producto *per capita* sea compatible con el ritmo y tipo aconsejable de distribución del ingreso. Distinguidos economistas latinoamericanos han postulado análisis heterodoxos sobre este punto, que destacan nuevos instrumentos en las técnicas de distribución del ingreso y que son distintos a los que usan los países industrializados.

Desde el ángulo que aquí nos preocupa, una adecuada distribución del ingreso es requisito indispensable para lograr la expansión de los mercados internos y, por ende, el aumento del potencial de inversión y del aprovechamiento de los recursos que están ociosos o mal aprovechados en las economías latinoamericanas. La experiencia parece señalar lo siguiente:

a) vista la concentración de la propiedad y del progreso técnico, los alcances de las políticas distributivas convencionales, que operan sobre la distribución nominal de las rentas, tienen serias limitaciones. Sólo podrán alcanzarse resultados significativos si se atacan los

problemas de la estructura de la propiedad en aquellos sectores claves en que prevalecen las formas más regresivas, como es el caso de la tenencia de la tierra en vastas regiones agropecuarias. La reforma agraria, siguiendo los moldes que mejor se acomodan a la estructura de cada país, es un requisito indispensable de una acción efectiva en favor de una justa distribución del ingreso;

b) la estrategia del gasto público debe desempeñar un papel más importante que la posible de alcanzar mediante el establecimiento de tributaciones progresivas. Ya se destacó la importancia de la cantidad y la calidad del gasto. Y se subrayó la necesidad de abrir nuevas áreas de interés en las transferencias públicas tendientes a mejorar directamente las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Obras de infraestructura económica, apoyo a los gastos sociales, son otros tantos elementos de una estrategia que debe tratar con los sectores rezagados de la economía;

c) como corolario de lo anterior se destacan por su importancia, tres tipos de gastos significativos en lo social y, por ende, en la estructura distributiva del ingreso. La educación, la vivienda y la salud son áreas ya convencionales en las metas de América Latina de la última década. Los gastos en estos sectores contribuyen directamente al problema y además, permiten la elevación del nivel cultural, la ampliación de las oportunidades de las clases sociales más bajas a acceder a puestos calificados, de un mayor valor productivo y de mejores posibilidades de ingreso;

d) el apoyo a la producción de alimentos básicos y el establecimiento de industrias de bienes de gran consumo popular contribuyen directamente al bienestar de las áreas más rezagadas. Llevarlo a cabo no sólo supone una estrategia de la inversión, sino también de precios relativos. En más de una ocasión éstos han sido regresivos con respecto a estos bienes populares, apoyando, en cambio, consumos superfluos o conspicuos;

e) no se descarta, por supuesto, el aporte de una estructura tributaria progresiva sobre los ingresos y sobre el patrimonio. Ellos también deben formar parte de la estrategia y, en la medida que mejoren los instrumentos de la administración fiscal, estos recursos podrán asumir mayor responsabilidad en la totalidad del financiamiento público;

f) por último, vale la pena destacar las políticas de ingresos, entendiendo por tales las de salarios, beneficios y precios. Se señalaron ya las limitaciones en el mercado latinoamericano de las fuerzas de la empresa y del trabajo para actuar en completa libertad. La polí-

tica de ingresos debe ser parte integral de una política de desarrollo ordenado.

Los instrumentos arriba mencionados suponen opciones políticas serias y vencer obstáculos muchas veces difíciles en la estructura de poder de una sociedad. Por lo tanto, su naturaleza es de esencial fundamento político e implica cambios en esa estructura. En su consecución está comprometido el liderazgo político latinoamericano, el cambio de muchos valores prevalecientes, la mayor participación popular en las gestiones del poder político, y la puesta en marcha de auténticos proyectos de desarrollo que permitan salvar muchos círculos viciosos y contradicciones que inexorablemente aflorarán cuando se quieran abarcar en una acción mixta varios objetivos como los señalados.

#### *IV. Notas sobre las complicaciones del proceso de movilización interna con la organización institucional de los países*

En otros documentos preparados para este informe se insiste en la necesidad de los cambios institucionales. En efecto, el desarrollo económico implica cambios y tales cambios no podrán producirse si no se promueven transformaciones en las instituciones existentes y se crean otras nuevas. Esto supone una confluencia de acciones que no radican sólo en el campo económico. Es una tarea de múltiples facetas que compromete primordialmente a los cuerpos políticos y a los valores sociales y que requiere por encima de todo instrumentar auténticos proyectos nacionales de desarrollo económico y social. Y ello es tarea esencialmente política.

Tales proyectos económicos y sociales son los encargados de armonizar las diferentes acciones necesarias para aumentar el ahorro y la inversión y para superar sus múltiples círculos viciosos dentro de una visión de conjunto. Por lo tanto, no es posible formular recetas ecuménicas, sino en lo fundamental orientar las acciones políticas hacia las transformaciones necesarias y la creación de instituciones idóneas. En primer lugar, todas las vinculadas al proceso mismo de captación de ahorros (sistemas financieros) y de asignación de recursos (financiación de las inversiones), que ya fueran mencionadas.

También estaría comprometido en este esfuerzo de movilización de recursos, el conjunto de acciones —administrativas y de política económica— destinadas a lograr una “modernización del estado latinoamericano” para aumentar su eficacia en la gestión política y en la administración de los recursos que orienta y maneja. Esto supone

una tarea ardua, de cambio de actitudes, de sobreponerse a las corrientes puramente paternalistas del estado convencional, para pasar a un estado consciente de sus responsabilidades, imbuido de los poderes que necesita para hacerse cargo de ellas, y procurando darle un destino y un sentido a toda la acción en pro del desarrollo económico y social.

Está también en esta área de preocupaciones institucionales la modernización de la empresa latinoamericana allí donde el sistema económico y político le asigna responsabilidades. Las recomendaciones en materia fiscal, la revisión de los mecanismos proteccionistas, o la necesidad de que la empresa actúe eficientemente y bajo reglas de competencia y de mercado, que no disminuyan o desplacen sus responsabilidades, son cuestiones de vital importancia para un mejor uso de los recursos productivos.

En muchos casos estas modernizaciones deberán afectar la estructura de la propiedad, ya sea a través de reformas como las agrarias, o a través de la expansión y aun de la revisión del área del dominio público de la economía. Por supuesto que no se trata sólo de elevar al máximo la eficiencia en la utilización de los recursos. Operan en todos estos problemas ideologías y concepciones básicas sobre el tipo de sociedad a la que se aspira. Cualquiera sea ella, habrá siempre que respetar ciertas reglas de eficiencia que son perfectamente compatibles con cualquier tipo de justicia social.

Una importancia especial asignamos a dos aspectos institucionales que deben abarcar en definitiva todos los esfuerzos enunciados que fluyen de páginas anteriores: a) la elaboración de proyectos nacionales de desarrollo económico y social, y b) la instalación de mecanismos de planificación operativa.

### *1. Proyectos nacionales de desarrollo económico y social*

Es necesario establecer proyectos nacionales de desarrollo económico y social para colocar en una visión de conjunto los distintos objetivos que se persiguen en el corto, mediano y largo plazo. De lo contrario, es imposible tratar con tantas variables a la vez. Tampoco es posible dejar libradas su elección a los frutos de la improvisación o del mero azar. Ello supone riesgos y pérdida de esfuerzos que no están al alcance de los tiempos modernos.

El establecimiento de estos programas significa cierta coherencia mínima, particularmente en un campo —el más difícil de todos— en que es necesario conciliar los problemas de la política inmediata

con una visión a largo plazo de esos mismos problemas. Ya se ha destacado la tiranía que ejercen los problemas cotidianos sobre los gobiernos de América Latina. La función de los equipos de hombres nuevos —que los hay— es la de conciliar ambos extremos, permitiendo mediante una secuencia de cortos plazos una transición hacia el tipo de sociedad al que aspiramos a largo plazo.

Esto no supone necesariamente construcciones “sofisticadas” o diagnósticos que persiguen muchos más fines de difusión que compromisos con la acción. Supone sobre todo coherencia entre los problemas de corto plazo y el logro de una alta tasa de desarrollo con la mayor justicia social. En el pasado predominaron en los países ambas visiones, muchas veces contradictorias: la que sólo procuró sobrevivir a las crisis de todos los días y la que confundió la mera denuncia académica con la acción política. Debe haber un punto de equilibrio y la experiencia de toda una década debiera servir para algo.

Esto implica programas de largo plazo y buenos programas de acción de corto plazo, sobre todo en el campo de la coordinación de las políticas financieras con el esfuerzo de inversión, y en la obtención de una alta tasa de inversión con las políticas de asignación de recursos que eleven al máximo el uso de la mano de obra y logren estrechar la brecha con los sectores no modernos de la economía.

## *2. Mecanismos de planificación*

La experiencia de los mecanismos de planificación ya tiene una historia y muchos historiadores. No es del caso repetir aquí argumentos conocidos. La planificación como sistema de gobierno nunca funcionó en América Latina, con la excepción quizá de Cuba. En muchas ocasiones sirvió de buen pretexto para acicatear la ayuda exterior. En otras, se hicieron meros diagnósticos que no tuvieron para nada en cuenta ni la viabilidad política ni el consenso social al que pretendían aplicarse.

En todo caso, se violó el principio fundamental de la unidad entre el proceso de planificación y el proceso de administración pública de los países. Los mecanismos de planificación se adosaron a los gobiernos, pero no se confundieron con ellos, ni procuraron su transformación. De ahí las discrepancias corrientes entre los ejecutivos de la administración y los teóricos de la planificación. ¿Cómo superar estas brechas? En primer término, tomando conciencia de que el mecanismo de planificación debe ser un punto de encuentro entre múltiples contradicciones que hoy existen en los países de la América Latina:

*a)* de la inestabilidad de los países y la presencia de lo inesperado, con la necesidad de prever y tener ciertas metas de largo plazo;

*b)* de los defectos y vicios de la administración pública tradicional con la exigencia de incorporar una nueva racionalidad y hacer partícipe a una generación;

*c)* de la necesidad de vender nuevas ideas, con la resistencia de dirigentes y dirigidos a su aceptación;

*d)* de un mínimo de tecnicismo y un máximo de pragmatismo, y

*e)* de la sobrevivencia con los problemas diarios con los objetivos de la transformación económica y social de las sociedades.

Todo esto debe ser objeto de ajuste para responder a los problemas reales, lo cual implica una revisión honesta y profunda de la forma como se ha encarado la planificación de América Latina, idea feliz que debe seguir progresando y mejorando a fin de llevar adelante la activa movilización de recursos internos que aquí se analiza.

JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA

LA PLANEACIÓN DE LAS FORMAS  
DE RACIONALIDAD

Este escrito no constituye otra cosa que un conjunto de notas marginales. Notas, por ser la redacción —más reducida que en la expresión oral— de las que personalmente llevaba para sostener un diálogo o que en el transcurso de su vaivén iba hilando sobre la marcha. Por eso mismo quedan al descubierto, sin encubrimiento alguno, las apoyaturas de autoridad ajena capaces de prestar alguna mayor a mis palabras. Marginales, porque no debía ni podía entrar directamente con ellas en las materias específicas de mis colegas economistas, sino rodearlas con algunas reflexiones de distinto tipo. Meras sugerencias, en definitiva.



## I. *Planteamientos*

CUANDO un instrumento no rinde lo que de él se esperaba o simplemente “no marcha”, justo es dudar de su factura misma o sospechar que los materiales a que se aplica y las condiciones en que se usa no son los realmente adecuados. La posible naturaleza distinta del instrumento —material o conceptual— no altera para nada en este caso ni la percepción ni el planteamiento del problema. En un momento dado pudimos pensar que la planificación constituía el instrumento más útil para la organización de la vida económica y su desarrollo; que, como tal instrumento, parecía además suficientemente elaborado y que sólo cabía ponerlo a funcionar de inmediato. Pero quizá después empezó a verse que su manera de funcionar no respondía a lo previsto. ¿En dónde estaban las fallas, en el instrumento mismo o en alguna de las condiciones de su aplicación? El caso está muy lejos de ser imaginario. En estos últimos años, en efecto, se ha dado en América Latina y no sin cierto dramatismo no sólo por ser un problema práctico y no pura cuestión teórica, sino porque ese problema complicaba el horizonte existencial de quienes con plena convicción habían participado de algún modo en la construcción del instrumento mismo o en los primeros y alborozados esfuerzos de su manejo. De ahí que las discusiones entre los economistas hayan sido frecuentes y acuciosas en tiempos recientes. Para quienes hemos asistido a ellas sin poseer aquel carácter ha significado un estímulo intelectual poderoso, porque las cuestiones rozadas escapan a todo ilusorio especialismo.

Acaso sólo pueda zanjarse la discusión tras un minucioso estudio histórico de casos. Sin embargo, el método comparativo supone un esquema de interpretación mínimo, desde luego provisional, y al espectador interesa mucho más conocer ese esquema que extraviarse o desorientarse en la frondosidad de las cuestiones de detalle que suelen ofrecer las variadas situaciones concretas. Las reacciones de este espectador y su posible contribución positiva al debate deben limitarse a algunos puntos de aquel esquema, precisamente aquellos que permiten escapar del círculo cerrado de la discusión incitando al examen de otros temas que no por estar meramente insinuados dejan de parecer fundamentales. Luego de tener en cuenta la respuesta resumida en forma esquemática de algunos de los economistas partícipes en la discusión, las consideraciones que siguen se concentran en un solo aspecto —el de las relaciones de la racionalización

con el planeamiento— que por su enunciado literal cabría juzgar harto remoto no obstante su continua presencia latente en algunos de los momentos más decisivos y graves del debate.

En un reciente escrito<sup>1</sup> acerca del interrogante planteado por la planificación en América Latina se ponen de manifiesto claramente varias de las cuestiones más interesantes desde nuestro punto de vista. Tanto más notorias cuanto que la posición en que se afirman sus autores no ponen en duda la validez de la planificación, la cual sólo requiere una cierta “área de factibilidad” para que los planes enmarcados por ella puedan conseguir una efectividad no sólo viable sino satisfactoria. La forma en que aquélla se perfila es un resultado del análisis crítico de las dificultades previamente señaladas en el texto. Esto no quiere decir que no dejen de señalarse al mismo tiempo algunos defectos internos del instrumento de la planificación, tal como ésta ha sido elaborada y aceptada por lo general en América Latina. Sin embargo, esa crítica de alcance técnico puede dejarse de lado por el momento porque nunca invalida el valor teórico y práctico de una planificación mejor.

En lo que respecta a las críticas del funcionamiento se destacan netamente tres. Ante todo, la tensión interna de los propósitos posibles de la planeación como instrumento de cambio y como medio de acelerar la tasa de crecimiento. Esa tensión, manifiesta por todas partes y no sólo en América Latina, ofrece singular agudeza en las condiciones históricas de esta región. En segundo lugar, el escaso paralelismo entre las decisiones de los poderes políticos y las orientaciones o consejos del planificador. Sea porque el político no hiciera plenamente explícitos los objetivos que propone, sea porque el planificador —abandonado a sí mismo— introducía aun sin quererlo sus propias ideas, “en la medida en que no había coincidencia se acentuaba el divorcio” entre ambos. Por último, las dificultades habidas con las administraciones existentes, en el grado mismo en que las técnicas nuevas introducidas por el planificador suelen estar poco difundidas en los medios burocráticos apegados a “sus formas rutinarias” de actuación. Este reproche, dirigido a la burocracia, se compensa al reconocer que existió “una cierta tendencia —sobre todo en los primeros tiempos— de algunos organismos centrales de planificación” a sustituir las competencias propias de otras entidades públicas en sus respectivas jurisdicciones. Obsérvese que quedan así enfrenta-

<sup>1</sup> Ricardo Cibotti y Óscar Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, incluido en el presente volumen.

dos como protagonistas del proceso planificador, ante el elemento técnico de los planificadores mismos —sean o no órganos centrales—, el elemento político que sirve de soporte a las decisiones supremas y el elemento burocrático o administrativo, que no puede olvidarse fácilmente de los conocimientos que acumula y de los procedimientos que habitualmente maneja.

En el escrito aludido no se menciona —aunque aparece en otros trabajos— el elemento diferente de la participación de base y en distintos niveles que supone la organización democrática. Omisión tanto más sensible cuanto que la planeación democrática puede elevar pretensiones semejantes a las que sostienen la planeación tecnocrática y la planeación burocrática. Son cabalmente estas posibles formas puras las que nos van a plantear en su momento las relaciones que mantienen con distintas formas de racionalidad, frente a la peculiar de la decisión política.

## II. Significado histórico-social de la planeación

En los años finales de la segunda Guerra Mundial publicaba K. Mannheim el “manifiesto” intitulado *Diagnóstico de nuestro tiempo*,<sup>2</sup> donde declaraba navegando en un mismo barco a los países más importantes no sólo entonces sino también ahora. “Todos estamos moviéndonos en la misma dirección hacia una especie de sociedad planificada... y la cuestión está en saber a qué especie pertenece esa planificación, si a la buena o a la mala...”

La traducción castellana de ese librito, a juzgar por el número de sus ediciones, tuvo buena fortuna y no sería difícil rastrear su soterrado influjo en nuestros medios tanto políticos como académicos. Sin embargo, no es éste el momento de emprender esa tarea, ni tampoco la de averiguar si todavía conserva alguna vivacidad o si ha envejecido con el paso de los años, no excesivamente numerosos, en el contexto de los otros libros mayores del autor que éste a la vez resume y prolonga.

Lo que en este instante importa sobre todo es recordar el aporte de Mannheim en esta fase de su producción al pensamiento de los países occidentales en los momentos en que iba a iniciarse la reconstrucción de la paz. Pues venía a suceder que por el camino de la sociología se formulaba una de las tesis más extremas sobre la naturaleza y función de la planificación. Ésta era, en efecto, el instru-

<sup>2</sup> Traducción castellana de J. Medina Echavarría. México, Fondo de Cultura Económica, 1944; 4ª edición, 1966.

mento de una transformación total de la sociedad y, por lo tanto, una técnica para el cambio social o, como se diría hoy, para las modificaciones estructurales requeridas. Muy lejos, por eso, de imaginarla tan sólo como el mecanismo para acelerar más o menos rápidamente la tasa de crecimiento.

El hecho de que la sociología presentara semejante pretensión no era ninguna novedad. No hacía sino reiterar una postura repetida en la historia de esa disciplina, en la que sus figuras más clásicas —tanto en la línea “progresista” como en la “restauradora”— siempre aspiraron a una transformación de su sociedad por medios emparentados a la planificación. La rotunda reafirmación de la sociología como la ciencia de la planificación, hecha por Mannheim, continuaba en este sentido una tradición, pero era al mismo tiempo, como ha dicho Habermas, una *self-fulfilling prophecy*, dado el carácter de disciplina auxiliar-analítica y funcional que trataría de retener más tarde en las tareas de la planificación económica.

Esta renovación, por así decir comtiana, no nos interesa por sí misma, ni corresponde a nuestro inmediato interés un detenido análisis de las concepciones planificadoras de Mannheim. Sólo nos importa en este instante destacar de su temática algunos puntos esenciales.

El primero y más esencial lo ha sido ya. En 1943 se plantea la planificación como un esfuerzo de transformación total. Apenas quedaba entonces contenido alguno de la vida humana que escapara a una voluntad consciente de mudanza por medio de una u otra técnica de planeación. En consecuencia, lo primero que se incluye en ese propósito es el pensamiento mismo y con él la configuración psicológica de la persona.

En esto radica el segundo punto esencial que conviene recordar. Mannheim fue el primero en vislumbrar que la planeación exigía una forma nueva de pensamiento y un nuevo tipo de hombre. El tema se ha perdido después y no se han tratado de elaborar —en perjuicio de la planeación misma— las iniciales sugerencias de Mannheim, un tanto metafóricas, sobre las formas de pensamiento que la planeación exige (nunca una pura “construcción racional”, dada por acabada en un instante de una vez por todas).

El tercer punto que conviene recoger representaba en la intención de Mannheim una radical y violenta novedad. Escribía y pensaba dentro de una democracia liberal y representativa, defectuosa sin duda, que le impulsaba a la audacia de postular la reforma total como una planificación *para* la libertad, no una simple revolución *en* libertad, mejor o peor canalizada. Es evidente que ante la famosa

antinomía entre libertad e igualdad, Mannheim marcaba sus preferencias por la primera. Un mayor análisis que comprenda el examen de los límites de la afirmación anterior no es del caso ahora: basta con acentuar una preferencia que justifica la coherencia de su pensamiento. Como lo que importaba era "salvar" la libertad amenazada, la planeación tenía que intervenir en todos y cada uno de los ámbitos —políticos, económicos, religiosos— en que esa libertad estaba en trance de perder las condiciones de su posibilidad. Las técnicas sociales manejables por la planeación debían romper las rigideces de un sistema demasiado complejo —el de la moderna sociedad industrial— y, desde ciertas posiciones claves, limitar los efectos de las "combinaciones gigantescas" que ahogan al individuo. La planeación emprendería la tarea que el *laissez-faire* liberal ya no podía cumplir por sí mismo, pero respetando y dando nuevo vigor a los principios liberales. Algunos podrán ver en este intento, no sin razón, cierto espíritu "restaurador" —también en la línea histórica del pensamiento sociológico—, pero otros se inclinarán por destacar su voluntad revolucionaria, quizá en la frontera del utopismo. El equívoco era inevitable. Mannheim reaccionaba frente a las experiencias inmediatas de sus días, encarnadas para él amargamente en las dictaduras totalitarias de uno u otro credo. Sin necesidad de entrar en la prueba, no cabe duda que su mayor antipatía iba hacia las formas fascistas, de una de ellas víctima personal. No por eso aceptaba sin más la versión soviética. Dentro de las páginas del *Diagnóstico* se encuentran con claridad las diferencias de actitud, afectiva e intelectual, que lo separaban de esa versión. Lo que ciertas realidades nos enseñan es que "el comunismo funciona, es decir, que es eficaz y tiene a su favor grandes realizaciones en la medida en que sigue marchando el estado de masas. Los falsos cálculos comienzan con el hecho de que ni la dictadura ni el Estado parecen dimitir".<sup>3</sup>

Más allá de esas atenuaciones, el elemento decisivo es que la idea de la planeación total —con algunos de sus ingredientes no económicos— la encontraba ya Mannheim frente a sí en la situación revolucionaria de 1917. La imagen entonces dominante dejaba seguramente en segundo término el concepto de la planeación como puro mecanismo económico. ¿Es esto, sin embargo, completamente cierto? ¿La transformación radical de la sociedad en la experiencia soviética dependió tan sólo del hecho revolucionario y de sus inspiraciones ideológicas, o estuvo claramente vinculada desde los primeros instantes a la idea y al instrumento de la planeación? Estamos todavía

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 19.

ante circunstancias nebulosas. Sólo una historia detallada de la planificación, todavía insatisfactoria, nos permitiría decidir esta cuestión, así como otras posteriores no menos importantes. Lo que ahora nos interesa en la búsqueda de determinados contrastes es que en el momento de Mannheim (hasta 1943), lo mismo para él que para otros, la planificación encerraba la idea de constituir sobre todo un instrumento de cambio social. Dicho en otra forma, la tensión entre ese concepto y el de la planeación como puro mecanismo económico —medio para acelerar la tasa de crecimiento— no se había dado todavía.

Transcurridos algunos años, en el momento actual y su pasado más inmediato, la atmósfera que rodea la política de planificación, la imagen que evoca su idea, son muy distintas de las que imperaban en los días de Mannheim. Pasa a un segundo plano o casi desaparece la aspiración manifiesta en favor de una transformación social de grandes dimensiones, de un cambio social conscientemente provocado y dirigido, predominando en cambio e imponiéndose cada vez más el concepto de la planeación para el desarrollo, es decir, como un mecanismo para acelerar la tasa de crecimiento con la mayor rapidez posible. Alguien pudiera imputar el origen de semejante situación precisamente al éxito mismo de la planeación. Pero en este instante, más que en ese análisis técnico, es preferible una rápida referencia de tipo descriptivo.

En los países occidentales más avanzados, de una u otra forma se ofrece en la posguerra una política de desarrollo de orientación global que favorece rápidamente la aceptación de programas sectoriales dentro de un cuadro de conjunto. Francia, Italia, Inglaterra, los países escandinavos, en cierta medida incluso la Alemania Occidental dentro de su política de mercado social, siguen con variaciones ese camino. La planeación soviética acentúa cada vez más el aspecto del crecimiento, tal como parece innegable cuando se propone públicamente como programa alcanzar en cierta fecha las cifras de producción más elevadas de los Estados Unidos.

“En la Unión Soviética de los planes quinquenales y septenales, y en todos los demás países de la órbita soviética, la gente ha vivido y vive ahora más intensamente que nunca, una orgía de porcentajes ascendentes que simbolizan la subida de todos los niveles de la economía”, declaraba Myrdal en 1960.<sup>4</sup> También la mayoría de los países subdesarrollados, más allá de otras aspiraciones puramente verbales, persiguen en sus políticas efectivas, de éxito mayor o menor, la

<sup>4</sup> G. Myrdal, *El Estado del futuro* (México, F.C.E., 1961), p. 52.

aceleración de sus tasas de crecimiento, hasta el punto de que para algunos la mayor atracción ejercida por el modelo soviético reside cabalmente en lo que tiene de técnica bien probada para el logro de un desarrollo más rápido.

Por otra parte, en los años en que se va forjando esa imagen de la planeación como "instrumento positivo" se elaboran y depuran en forma creciente las técnicas en que el mismo consiste y se las va adoptando por unos y otros en una actitud, si no de cooperación, por lo menos de estímulo recíproco. No puede extrañar por eso que sea éste el momento en que eminentes teóricos de la planificación subrayan la convergencia que a este respecto se produce entre Oriente y Occidente, aunque deduzcan de ella pronósticos distintos. Valga como ejemplo, el análisis de Jan Tinbergen, quien dentro de una dirección rigurosamente técnica (como asimismo Leontief) examina las deficiencias y límites de las "técnicas", tanto soviéticas como occidentales, los puntos de contacto entre ellas y su posible interpenetración. Tampoco puede escapar del todo a la tentación de prolongar esos análisis, y considera brevemente lo que de tales discusiones sobre los respectivos planes pudiera derivarse para una posible "aproximación de las estructuras".

Sólo en años muy recientes se insinúa alguna reacción frente al obsesionante predominio del puro desarrollo. ¿Para qué la abundancia? La inquietante cuestión la formulan —sin mencionar la protesta juvenil— algunos pensadores occidentales que se esfuerzan por insistir de nuevo sobre lo que deberían ser los fines humanos del desarrollo, es decir, de la planeación misma y de sus metas. Como era de esperar, las protestas en el otro lado nos son conocidas por ciertos escritos de autores polacos, checos o yugoslavos, aunque no dejarán de existir también entre algunos ciudadanos de la URSS. Pedrag Vranicki,<sup>5</sup> a quien tomamos al azar como ilustración, trata de renovar dentro de la crítica marxista el viejo tema de la liberación del hombre y por ese camino opone enérgicamente la planeación tecnocrática a la que él denomina humanista y de autogestión. Cosas conocidas quizá por algunos, pero que en este caso se exponen por el filósofo yugoslavo con incisiva claridad.

Es probable que algunos consideren algo forzada la tensión descrita entre la planeación para el cambio y la planeación orientada por la tasa de crecimiento. Aun suponiendo que sólo importe ésta, parece indudable que no podrá lograrse sin repercusiones inmediatas en la

<sup>5</sup> Pedrag Vranicki, "Zum Thema der Befreiung des Menschen", en *Kritik der politische Oekonomie heute 100 Jahre-Kapital* (1968).

estructura social. Y esas repercusiones representan una forma de cambio que no es meramente económica. El más cartesiano de los teóricos de la indicativa planeación francesa, P. Massé,<sup>6</sup> expresaba con vigor en 1965 que “el desarrollo no es tan sólo la marcha hacia la abundancia, es sin duda algo más, la construcción de una sociedad”, añadiendo luego, a plena satisfacción de los partidarios más apasionados del cambio: “Debemos aceptar claramente, no sólo el hecho de experimentar de cuando en cuando algunos cambios de estructura, sino el de vivir y de actuar en una estructura cambiante. El hombre móvil en un mundo móvil, tal deberá ser nuestra condición del mañana.” *Mobilis in mobile* como dijo en su día José Ortega y Gasset.

Nada de esto afecta a nuestra pequeña historia —cargada como está de aspectos polémicos— relativa a los dos momentos típicamente destacados en la imagen dominante de la planeación. Menos aún al dato indudable de que las reacciones que se han dado en nuestros días en América Latina no dejen de reflejarse también en diversos trabajos como el antes mencionado.

### III. *Utopías e ideologías en la planeación*

El interés mayor de estas páginas recae sobre las distintas formas de racionalidad efectiva de las actividades planificadoras. Quizá por eso convenga no rechazar de momento una actitud radicalmente opuesta y discurrir unos instantes sobre el plan como mito y sobre la planificación como utopía.

Casi pudiera parecer natural que sea en la patria del propio Sorel donde surjan algunas voces en apoyo del plan haciendo resaltar toda su potencia mítica. Un eminente tratadista de derecho público<sup>7</sup> ha declarado muy expresivamente que lo que realmente actúa no es la racionalidad del plan, sino más bien la imagen del futuro, de ese futuro, que se encuentra cabalmente prefigurado por su meta. El plan, en efecto, viene a responder a la permanente y “eterna” angustia del hombre en su enfrentamiento con el mañana. La reducción de la incertidumbre, que constituye el esfuerzo de todo plan, nos reconcilia en cierta medida con el porvenir; por eso se espera de semejante plan que actúe por mera presencia. La eficiencia del plan en este sentido no es otra que la eficacia del mito. En consecuencia,

<sup>6</sup> Pierre Massé, *Le plan ou l'anti-hasard* (1965).

<sup>7</sup> Georges Burdeau, “Le Plan comme Mythe”, en *La planification comme processus de décision* (1965), pp. 35 ss.



cuando se habla de planeación democrática no interesa tanto que colaboren en su concepción el mayor número posible de gentes, sino que sea capaz de “movilizar a la opinión pública estimulando su sensibilidad frente al plan, sin exigirle por añadidura que sepa muy exactamente de qué trata su contenido ni en qué consisten las indicaciones técnicas que formula”. Burdeau se expresa aquí con cierta resignación melancólica de jurista, salvando quizá su propio pasado mediante esa idea consoladora del futuro.

Incluso un racionalista del plan como Massé —sin ser el único— no deja de señalar asimismo, sin hablar del mito, “que el cambio fundamental aportado a la psicología de los franceses, la razón mayor de las esperanzas alentadas por el plan, es su invocación del porvenir, el impulso juvenil que estimula”.<sup>8</sup>

Tampoco puede extrañar que precisamente allí donde la idea del plan ha tenido un florecimiento tardío, como ocurre por causas evidentes en la Alemania Occidental, haya de darse casi de modo necesario con todas las características de la gran utopía, es decir, en una forma en que la racionalidad del plan se confunde con la racionalidad de los últimos modelos de la matemática y de la cibernética. H. Schelsky,<sup>9</sup> en sus comentarios a una obra colectiva en defensa de la planeación, examina detenidamente las mencionadas características utópicas y las agrupa en sus principales expresiones, mostrando en qué forma se encuentran ya dadas en el punto de partida en cuanto supone considerar a la planeación como la única alternativa aceptable frente a la de otra suerte amenazante destrucción del mundo. De las notas utópicas implicadas en esa planeación del futuro, que no cabe exponer ahora en su integridad, conviene recoger algunas de las que volveremos a encontrar luego en otro contexto: la negatividad del presente, la planeación como el solo método para la salvación de sus males, su carácter de “ciencia rigurosa” y nueva, la planificación como único medio de eliminar la dominación de unos hombres por otros, así como las representaciones quiliásticas de los tiempos finales y de las condiciones definitivas que harán posible su empleo sistemático. La fórmula ideológica de esa concepción se expresa plásticamente en la tesis que nos llega por diversos lados: que la era electrónica, hoy en sus comienzos, terminará por sustituir a la vieja era de la energía, o sea que las máquinas de pensar aventajarán en importancia a los artefactos movidos por fuerzas mecánicas. No es del caso ahondar más en este punto.

<sup>8</sup> Pierre Massé, *op. cit.*, p. 86.

<sup>9</sup> Helmut Schelsky, “Planung der Zukunft”, en *Soziale Welt*, año 17 (1966), núm. 2.

De lo que ahora se trata es de iniciar el examen concreto de las formas particulares en que se ofrece la organización de la planeación y de las pretensiones que en cada caso exhiben sus respectivos soportes sociológicos. No deja de ser significativo a este respecto que de las notas utópicas antes señaladas aparezca como la más constante aquella en que se pretende eliminar todo residuo de poder, de la dominación de unos hombres sobre otros. Es por eso comprensible que a la tipología elaborada por T. Pirker<sup>10</sup> y que utilizaremos libremente en estas páginas, llegara su autor por el camino de un comentario brillante del famoso folleto de Engels, *Del socialismo utópico al socialismo científico*, y que ese comentario se reduzca en definitiva a ser un análisis más del clásico tema de cómo puede darse el paso de la dominación de unos hombres por otros a la pura administración de las cosas. No es ésta la única veta que quepa seguir aquí, y en consecuencia tampoco la tipología de Pirker deriva exclusivamente de la consideración estricta de aquel tema. Como toda tipología, ésta se apoya también en manifestaciones dadas efectivamente en la realidad, la cual siempre exige para su mayor comprensión, en sentido weberiano, un inevitable momento de exageración, es decir, una construcción con perfiles demasiado netos para que puedan darse enteramente en esa su pureza lógica en los fenómenos reales. Sucede, en efecto, que la planeación tiende a encarnar en distintos sitios en sus formas extremas, nunca realizadas plenamente, uno u otro de estos tres tipos: burocrática, tecnocrática o democrática. Tendencia que ya se ha hecho presente en la referencia anterior a las críticas formuladas dentro del mundo soviético por un escritor yugoslavo e igualmente válidas para nuestro lado occidental. La confrontación, reiterada en las páginas que siguen, de los aspectos utópicos e ideológicos se atiene siempre a la significación generalmente aceptada de estos términos. Es de esperar que esta sola e inicial aclaración bastará para eximirnos de ulteriores y enojosas repeticiones.

### 1. La planeación burocrática

Desde un punto de vista histórico-sociológico parecería que poco o nada puede oponerse a la pretensión burocrática a constituirse en el soporte principal de la planeación y en su caso extremo, propiamente utópico, con carácter exclusivo. La existencia de la adminis-

<sup>10</sup> Theo Pirker, "Von der Herrschaft über Menschen zur Verwaltung der Dinge", en *Archives Européennes de Sociologie*, vol. V (1964), núm. 1.

tración racional coincide con la aparición de la modernidad en lo político y en lo económico. Ni el Estado ni la empresa actuales pueden concebirse sin el funcionamiento eficaz de un aparato burocrático. Y todo el mundo sabe hoy también de las razones de ese carácter imprescindible de la administración moderna. Los componentes racionales señalados por Max Weber como constitutivos de la marcha segura, constante, objetiva e impersonal de semejante aparato siguen en pie, no obstante las frecuentes correcciones introducidas posteriormente en su tipo ideal, mal entendido por lo común en su propia naturaleza y muy en particular en su significado histórico frente a las características de la administración tradicional por tanto tiempo dominante. No importa por ello que en la realidad se den modificaciones de una u otra clase en aparente contradicción con la rigidez de la construcción conceptual.

Si la consolidación y la expansión burocráticas han acompañado siempre tanto la formación del estado moderno representativo o dictatorial como el desarrollo de la economía actual capitalista o socialista, es lógico suponer que ese papel habrá de corresponderle con igual validez cuando se trata del mantenimiento de una técnica racional como es la planificación en cualquiera de sus tipos. De hecho ha ocurrido así y la pretensión burocrática a constituirse en el soporte de la planeación se ha impuesto en medida mayor o menor en muy distintas situaciones políticas. Sin embargo, los límites encontrados en la realidad son los límites lógicamente explicables de su pretensión misma y a ellos ha de dirigirse con preferencia nuestra atención. Conviene, en consecuencia, partir de los más externos, que pudieran parecer accidentales, para llegar a los más internos, ligados a su propia naturaleza.

Se ha observado más de una vez, ante todo, que carece de sentido hablar de la administración en términos generales como si se tratara de una sola y única organización. De hecho no se está nunca frente a una sola burocracia, sino ante un pluralismo burocrático, más o menos acusado, tanto en la política como en la economía. En relación con la planeación dentro de una determinada estructura del Estado, lo que ofrece la realidad es una diversidad de administraciones —ministeriales o de otro carácter—, cada una con distintos orígenes, con su peculiar historia y con orientación y tradiciones diferentes. Todo lo cual significa que, además de esa diversidad, han de darse inevitablemente entre sus partes numerosas fricciones y contradicciones que no se resuelven fácilmente por sí mismas. Esas tensiones internas no pueden menos de ofrecerse también en las tareas administrativas peculiares de la planeación, que de ese modo care-

cería forzosamente de un punto de vista unitario. Es comprensible por ello que quienes se ocuparon de este asunto hayan deslizado de una u otra manera la misma clase de dudas sobre la capacidad total de la administración en materia de política económica. He aquí, por ejemplo, la opinión que mantiene, entre otros, Jean Meynaud: "La administración es múltiple; toda su acción se caracteriza por las tensiones y rivalidades que afectan a las relaciones entre los servicios." Y añade con mayor precisión: "Sólo tengo que recordar la oposición existente entre las administraciones denominadas horizontales, es decir, de competencia general, y las denominadas verticales, o sea de competencia especializada. Semejantes diferencias derivan de numerosos factores, entre los cuales se encuentran en muchos casos las diferencias en los distintos modos de reclutamiento."<sup>11</sup>

El saber que encierra una burocracia, es decir, los conocimientos que sobre determinadas cosas poseen sus miembros y que los califica precisamente como tales, constituye una de sus aportaciones indiscutibles. Cabe concebir ese saber extendido —como de hecho ocurre— a materias de naturaleza económica, poniendo de esa suerte el fundamento de su pretensión a constituirse en el soporte exclusivo o principal de la planeación. Pero ocurre, por una parte, que esos conocimientos pueden ser insuficientes en ocasiones, sobre todo cuando se trata de los problemas incesantemente nuevos que plantea la aceleración de la vida moderna. Por lo general, todos los conocimientos burocráticos se encuentran limitados al campo de una determinada competencia, lo mismo en las burocracias empresariales como en las del Estado, que son las que ahora nos interesan en especial. Por eso unas y otras recurren en casos de una necesidad conscientemente percibida a la ayuda de consejos y asesorías de personas que no pertenecen a esa burocracia. Así suele suceder sobre todo en las instancias superiores de las mismas. Dicho de otra forma, la creciente necesidad de información afecta a las burocracias lo mismo que a los órganos de decisión. Ahora bien, la presencia de semejantes "expertos" plantea un doble problema: el de su inserción en la organización existente y el de la compatibilidad o armonía de sus conocimientos con los que ya posee el personal burocrático. Al primer punto volveremos más tarde cuando se trate de las formas de organización que corresponden peculiarmente a ciertas tareas de asesoría basadas en saberes muy específicos, entre los que pueden comprenderse los conocimientos del planificador. El segundo plantea de inmediato la cuestión de que el tipo de racionalización a que se somete la actividad

<sup>11</sup> Jean Meynaud, *Planification et politique* (1963), p. 117.

burocrática, aun imaginándolo en extremo avanzado, pudiera no coincidir con el tipo de racionalización que orienta y sostiene la actividad de los expertos, consejeros, asesores o como quiera llamárseles. En ese caso tienen que producirse necesariamente malentendidos e incomprensiones.

Por otra parte, como es bien sabido, la instancia suprema de la burocracia, de la administración, no es propiamente burocrática. En consecuencia, todo el saber acumulado por una burocracia no produce por sí mismo un acto de decisión. Quienes están obligados a tomarla utilizan toda la información que la burocracia ofrece, pero sin deducir de ella en forma necesaria y predeterminada el contenido de un acto que consideran de su exclusiva responsabilidad. La completa autonomía de la burocracia sólo se produciría si fuera capaz de eliminar la dependencia en que se encuentra respecto de su propia cima.

En este sentido la utopía de la planeación exclusivamente burocrática supone la supresión de las relaciones de dominación de que depende y un tipo de consenso ideológicamente basado en una doble legitimación: por una parte intelectual, el reconocimiento de una completa capacidad racionalizadora de la burocracia, y por otra política, el reconocimiento y la aceptación íntegros del orden jerárquico, del procedimiento burocrático y de la organización burocrática misma.<sup>12</sup> Sólo así podría sustituir la burocracia el mando sobre las personas por la más estricta administración de las cosas. Parece en extremo dudoso que puedan prevalecer ambos momentos. Es difícil pensar que se acepte y se crea en una exclusiva y completa capacidad racionalizadora de la burocracia y no lo es menos imaginar que el orden jerárquico de esa misma burocracia constituya la única forma posible de organización, incluso concediendo como realizable su pretendida independización de cualquier poder externo de decisión.

En los dos casos la dificultad depende precisament del tipo de racionalización al que necesariamente se vincula toda actividad administrativa. En efecto, no en balde el símbolo popular de la burocracia es el expediente, pues en realidad, más que su símbolo, es su verdadera sustancia. La burocracia no puede actuar sino abriendo para cada asunto un expediente que recoge en riguroso orden los sucesivos pasos a que se somete el estudio de su materia antes de llegar a una resolución. Es evidente que el contenido de ese objeto está constituido por un conjunto más o menos complicado de hechos

<sup>12</sup> T. Pirker, *op. cit.*

a los que se aplica el conocimiento objetivo que sobre ellos poseen las distintas instancias o niveles burocráticos. El saber de hechos es un supuesto de la actividad administrativa, pero otro todavía más fundamental estriba en la detenida regulación a que está sometido su análisis.

La administración tiene que estar sujeta a normas de contenido y de procedimiento: estatutos, reglamentos, el derecho administrativo en suma. Toda instancia administrativa, burocrática, dentro de su "prescrita competencia", aplica ciertas regulaciones a los hechos que conoce o que va descubriendo sobre la marcha. Resulta así que la nota esencial de su racionalidad consiste en la naturaleza de su peculiar competencia —en la acepción de capacidad—, es decir, en el manejo de los procedimientos necesarios. Es, por consiguiente, una racionalidad en la actuación de un proceso. En este sentido constituye típicamente una racionalidad formal y funcional, o sea, como se verá luego en el cuadro de Dreitzel,<sup>13</sup> formal en cuanto a su carácter técnico y funcional en la medida en que se refiere a la progresión adecuada de una serie de acciones. De aquí que la racionalidad burocrática no pueda sino estar estrechamente emparentada con la racionalidad jurídica. Por eso las protestas populares sobre la rutina burocrática o la insatisfacción, descrita diversas veces, del intelectual puro en el medio burocrático —más allá de las exigencias materiales en el modo de trabajo en el tiempo y en el lugar—, son tan legítimas en cuanto reacciones personales como injustificadas ante lo que son exigencias objetivas. Pero más que esto —que pudiera abandonarse al campo de la anécdota—, lo que importa es percatarse de que cualquier tipo diferente de acción que exija la fijación de unos fines en relación con otros o un hallazgo auténtico, escapa inevitablemente a la típica racionalidad burocrática. Y éste es el punto en que parece dudoso que la planeación, en lo que tiene de actividad específica —racionalidad de fines de carácter económico y más aún de carácter científico—, pueda coincidir en todos sus puntos con la tarea burocrática.

En modo alguno puede deducirse de cuanto antecede que la planeación pueda prescindir del apoyo y de la actividad burocráticos. Antes al contrario, ese apoyo y esa actividad le son indispensables en todos los aspectos relativos a la información, que sólo puede aportar la acumulación del saber burocrático, así como en todos aquellos otros y en los momentos más o menos largos en que el procedimiento administrativo coincida con el procedimiento de la planeación,

<sup>13</sup> Hans Peter Dreitzel, "Rationales Handeln und politische Orientierung", en *Soziale Welt*, año 16 (1965), núm. 1.

es decir, todos aquellos en que la invención o el hallazgo científicos que el plan supone debe ponerse en marcha por carriles ya comprobados y en consecuencia confiables. Es en extremo probable, además, que en la posterior actualización del plan hayan de tenerse en cuenta las observaciones positivas y negativas —consejos y críticas— de la experiencia burocrática, más próxima al público, al cliente, que la pura elaboración planificadora.

## 2. La planeación tecnocrática

Contemplada la historia efectiva de la economía o más aún de su autoconciencia a la manera de O. Lange, la planificación en la economía social correspondería a la última fase de su progresiva racionalización.

Parecería, por tanto, enteramente lógico sostener que los hombres capaces de representar y dominar semejante fase no pueden ser sino aquellos que se percaten realmente de todo lo que la misma lleva consigo en su más compleja racionalidad. Dicho en la fórmula antes empleada, resultaría que los soportes humanos de semejante planificación estarían constituidos por los grupos de "expertos" que ahora se denominan tecnócratas. La pretensión colectiva de esas personas a encarnar de modo exclusivo en sus capacidades la posibilidad de llevar a cabo toda planeación, materializa una segunda forma de utopía, con las justificaciones ideológicas que además la acompañan. Pudiera resultar, en consecuencia, que la utopía tecnocrática fuera la más típica de nuestro tiempo.

La aparición de la demanda tecnocrática es sólo en apariencia más tardía que la de su más conocida predecesora, la pretensión burocrática, confundida desde los primeros momentos con el surgimiento del mundo moderno. Sin embargo, ese carácter más tardío no está tanto en la pretensión misma como en su realización.

La historia de la aparición de los tecnócratas, tal como la describe W. H. G. Armytage en el libro quizá más completo aunque todavía insatisfactorio entre los conocidos<sup>14</sup> se extiende también, como la de la burocracia, por un lapso de cuatrocientos años. De manera que si parecían justificados los méritos de la burocracia para asumir el monopolio de la planificación, no parecen menores a la luz de aquella narración los que pueden invocar en su defensa los tecnócratas mismos. En sus episodios, resultan alteradas algunas interpretaciones

<sup>14</sup> W. H. G. Armytage, *The Rise of the Technocrats* (1965).

corrientes de la historia de los países más desarrollados y entre ellos, en forma sorprendente para los no iniciados, la de la Rusia moderna. La significación que en esa historia tuvieron algunos hombres de ciencia llega incluso a hacer dudar de que sin su aportación hubiera podido darse con eficacia la posterior transformación revolucionaria. Un publicista tan poco sospechoso en este respecto como J. B. S. Haldane, llega a declarar que cuando se escriba la historia real de la Revolución rusa "podría sostenerse que la reorganización hecha por Karpov en la industria química fue para las posibilidades de su éxito un factor tan vital como las actividades más espectaculares de un Trotsky".<sup>15</sup>

La narración detallada de la tarea cumplida por tales científicos y tecnócratas en la formación actual de algunos países no es cosa que nos corresponda aquí. Tampoco examinar las distintas maneras que en nuestros días ha tomado la colaboración institucionalizada de la ciencia en la actividad política de unos y otros países (semejante, o "convergente" si se quiere, en los dos colosos de nuestro tiempo). La historia de los tecnócratas desemboca en el citado libro de Armytage en el esbozo, aunque sea en forma interrogante, del *operational world* en que vivimos. Hoy día todos los escalones intermedios del proceso tecnológico se multiplican de manera incesante. "La mayor parte de la fuerza de trabajo se emplea en bosquejar y desarrollar máquinas destinadas a suplantar a otros compañeros. Nuevos y más técnicos se requieren para su reparación. En la medida en que los científicos realizan nuevos descubrimientos, se requieren más ingenieros para diseñar nuevos procesos. Se necesitan más cuadros administrativos para facilitar el flujo de materiales allí donde son necesarios, se requieren más planificadores para el transporte por las vías de comunicación, para la vivienda y la salud. Y para mantener en forma todo esto, se exigen de nuevo más ingenieros de comunicaciones." <sup>16</sup> Sólo un etcétera encubre todo este proceso circular.

Sin embargo, como otros trabajos semejantes, la historia de Armytage es meramente descriptiva y queda por tanto en un plano relativamente superficial, aunque ofrezca sugestivos vislumbres. Un tratamiento del sentido de semejante marcha en el papel ascendente de los tecnócratas exige sondeos de mayor profundidad. ¿Cuál es la razón de ese surgimiento, hoy en primer plano, del tipo humano del tecnócrata? Tampoco puede ser tarea de este instante el enfrentamiento con tan considerable tema. De las respuestas a ese problema

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 349.



—sin duda paralelas— sólo es posible tomar un ejemplo que valga en principio para otras. Dejemos por ahora a los filósofos. De un sociólogo, H. Freyer, conviene recoger una tesis que permitiría bosquejar toda una corriente de ideas generales emparentadas con el tema de nuestro inmediato interés. Se trata simplemente de que nos encontramos ya desplazándonos en el umbral de una nueva cultura que comienza en la historia de la humanidad con la era industrial, y de que en su desenvolvimiento han ido quedando invalidadas nuestras habituales categorías sociales, políticas y económicas. “Las transformaciones revolucionarias de las sociedades burguesas y las variaciones de los fundamentos normativos —es decir, ‘normales’— de la vida social por la incorporación de la nueva técnica llegan a tales profundidades que incluso afectan a la ‘autoconciencia’ del hombre: ya éste no se contempla de acuerdo con una determinada imagen, sino como pura posibilidad, maduro incluso para todas las posibles mutaciones.”<sup>17</sup>

La contraposición de estas dos maneras de presentación del tema en este esbozo preliminar conduce a una distinción muy precisa que sólo confusamente se expresa en la terminología dominante. Se trata, en efecto, de distinguir entre el hecho de la existencia de tecnócratas y el hecho de la tecnocracia en sí, es decir, entre el dominio de la técnica, del aparato, y el dominio de los técnicos o “expertos”. En nuestro caso concreto se trataría de diferenciar entre la planeación controlada por los tecnócratas y la planeación dirigida o determinada por el aparato técnico mismo. Procuraremos perseguir estas diferencias tremendamente actuales hasta donde sea posible, sin detenernos en algunas manifestaciones extremas y muy discutibles sobre el significado de lo político.

Es significativo en este sentido que cuando Pirker, en su tipología, trata de la utopía tecnocrática no puede menos de referirse a ella en su forma más cabal como la utopía cibernética. Giro sin la menor duda enteramente comprensible por todo lo que anteriormente se ha insinuado.

En el tipo de racionalidad que subyace al desempeño del tecnócrata suele continuar vigente, en principio, la separación entre el consejo o propuesta científica y la decisión definitiva; o, si se quiere, la distinción entre el político y su consejero, el último de los cuales no pretende en modo alguno eliminar o sustituir al primero. Por lo demás, sigue abierta la posibilidad de la colaboración burocrática como fuente importante de información.

<sup>17</sup> Hans Freyer, *Schwelle der Zeiten* (1965), p. 224.

Muy distinta es, sin embargo, la situación que no sólo pudiera imaginarse sino que ha ocurrido de hecho en los últimos tiempos. Si el saber del tecnócrata pareciera apoyarse en procedimientos de investigación y cálculo rigurosamente seguros —más seguros e indiscutibles que todos los demás—, ese saber, aun sin quererlo, tendería a tomar un carácter absoluto. El tecnócrata no valdría meramente como la expresión de un conocimiento personal de carácter científico, sino como la más completa exteriorización de la ciencia misma en su cabal impersonalidad. De ahí que la pretensión al predominio tome en este caso un carácter muy diferente, y en igual medida la relación del tecnócrata con el político y con el burócrata.

Con la aparición y el empleo de los aparatos electrónicos, de la investigación estratégica, de la denominada lógica de las decisiones y de la cibernética, se ha situado el problema —al menos teóricamente— en un plano por completo diferente. Sólo es plenamente racional en este caso el planificador cibernético, pero lo es en el sentido en que el proceso de racionalización —de información y cálculo— pasa íntegramente del hombre a la máquina. En tal circunstancia no se trata del predominio más o menos acentuado de los tecnócratas, sino del monopolio ilimitado de la tecnocracia misma.

Los dos largos ensayos que O. W. Haseloff incluye en los volúmenes compilados por R. Junk, *Modelos para un mundo nuevo*,<sup>18</sup> son marcadamente representativos de la orientación que se viene bosquejando. Como resumen de ellos puede decirse que en semejante etapa de racionalización desaparece toda diferencia entre el análisis científico del experto y la decisión del político, sobrando en buena medida la colaboración burocrática tradicional.

Parece ahora comprensible la preferencia que se otorga a la utopía cibernética, frente a otras formas tecnocráticas. El denominado metafóricamente efecto *Bulldozer* parece más rápido y seguro que todos los otros medios de información, incluidos los burocráticos. El efecto de racionalización destaca como el inmediato paso, supuesto mismo y factor indispensable en la clasificación y concentración de la información acumulada. Más aún, por encima de todo, el llamado efecto cibernético altera por completo los métodos de orientación, de dirección y por tanto de decisión.

La utopía cibernética —cuya viabilidad no vamos a examinar aquí— es, por lo tanto, la que más se acerca en su pretensión al ideal o ensueño permanente de que la pura administración de las

<sup>18</sup> Robert Junk (edit.), *Modelle für eine neue Welt*, varios volúmenes a partir de 1964. Los estudios de O. W. Haseloff se encuentran en los tomos I y II.

cosas elimine en algún momento el penoso dominio de unos hombres sobre otros. ¿En qué medida? Aunque no constituya nuestro verdadero tema, conviene recoger algunas de las agudas observaciones de Pirker acerca de los supuestos ideológicos, sociales y políticos de esta concepción.

La utopía cibernética supone ciertas condiciones que son problemáticas cuando no francamente imposibles. Supone en primer lugar un pleno consenso social respecto de una planeación a largo plazo. En segundo lugar lleva consigo una polarización —primero en la empresa y sin duda en la sociedad misma— entre los especialistas, únicos propiamente activos, y los demás miembros, enteramente pasivos y meros seguidores, unidos en una asociación que se postula enteramente libre. Esa polaridad encarna, dicho en otras palabras, una decidida “meritocracia”. Y en tercer lugar, exige además, desde el punto de vista político, cualesquiera que sean sus instituciones concretas, la más completa estabilidad social y política.

Cabe imaginar que la planeación se encuentre por entero en manos de tecnócratas. Pero esta situación, atendiendo únicamente a ese solo hecho, dista todavía mucho del caso más extremo que encarna la pretensión utópica sin limitaciones que antes fue considerada. El experto es aquí un hombre de ciencia o un técnico de rigurosa base científica, como lo es en nuestro tema, sin variación alguna de principio, la posición del economista en funciones del planificador. En consecuencia, como en el caso de cualquier otro hombre de ciencia, se limita a proponer ciertas medidas o maneras de proceder que considera las mejores frente a determinados fines u objetivos. Éstos le son dados, por lo general los acepta y sólo en determinadas circunstancias puede permitirse sugerirlos o modificarlos total o parcialmente. Se mantiene de esta manera, en materias de política económica, en el mismo papel de consejero o asesor técnico que en campos distintos de la planificación suele tener. Los problemas que presenta esta situación son bien conocidos. Sólo cuando este grupo de asesores pretende poseer un saber exclusivo o reclama en su favor una competencia plena para plantear metas y fines se acerca propiamente a la actitud monopolista que hace del tecnócrata —economista profesional— el verdadero depositario de la planeación. Pero aun en caso semejante puede tratarse tan sólo del desahogo de ambiciones personales o de la expresión de frustraciones del mismo carácter, y ello ocurre con cierta frecuencia, consciente o inconscientemente. El auténtico paso hacia el total predominio sólo lo ofrece una pretensión institucionalizada. Mientras ella no se presenta, el experto se atiene a cumplir las exigencias de un tipo de racionalidad bien perfilada:

la que se apoya en un conocimiento personal del campo objetivo de que se trate, aquí el del "descubrimiento" científico y técnico implícito en la planificación. En una palabra, se trata de una racionalidad de fines —no de meros procedimientos— y sustantiva, es decir, referida a los resultados de una acción.

No parece necesario insistir más sobre los elementos utópicos típicos tal como han sido reseñados y que destacan por sí solos en la exposición anterior. En cuanto al elemento técnico de la racionalidad subyacente en la utopía tecnocrática, trataremos de ver más tarde el plano en profundidad en que se sitúa. Por el momento conviene insinuar ya dónde se encuentran algunos de sus peculiares límites. La racionalidad del moderno capitalismo, tal como lo expresó Simmel y como recordaba D. Claesens no hace mucho, tiene sus límites en la disponibilidad efectiva del dinero en cuanto denominador común. La aspiración de la cibernética encuentra los límites peculiares de su racionalidad en la adecuada realización del efecto *Bulldozer*, es decir, en la efectiva posibilidad de ser alimentada con los datos e informaciones necesarios.

Es cosa de recoger ahora alguno de los cabos dejados sueltos en las páginas anteriores, aunque sea en forma abreviada y abandonando de antemano toda pretensión de redondear la tarea en la forma debida. El tema, rozado en distintos momentos, no es otro sino el que plantea el permanente empeño de suprimir o aminorar el poder político con sus inevitables repercusiones sociales.

Quedó en el aire el problema de cómo podría realizarse el encaje o inserción del experto, asesor o entendido en las tareas tradicionales de la administración, en la cúspide de la cual está siempre el elemento decisivo de la autoridad política. Aunque en los tiempos modernos impera la denominada dominación legal o racional, no está totalmente eliminada la dominación tradicional, que es la forma más antigua y originaria. La dominación carismática no entra propiamente en la cuestión que ahora nos interesa. Frente a estos tipos de autoridad política, ¿no cabe imaginar algún otro que corresponda con mayor adecuación a las necesidades de nuestra sociedad? En efecto, desde hace tiempo se viene hablando y escribiendo acerca de una supuesta autoridad funcional. Se trata de una clase de autoridad cuya legitimidad está basada en la convicción o reconocimiento de la existencia de un saber superior, manifestado de hecho en el conocimiento objetivo de un determinado orden de cosas y no tanto como ilustración o enseñanza, sino como resolución eficaz de una misión o tarea. El tipo del experto o tecnócrata en su sentido primero y corriente encarnaría posiblemente esta forma de autoridad. La re-

ciente monografía de Heinz Hartmann sobre este tema<sup>19</sup> es en extremo valiosa aunque no se acepten íntegramente algunas de sus tesis. En ella su autor informa de modo suficiente sobre las condiciones generales de nuestro tiempo que la exigen o hacen posible, señalando además algunas de las situaciones sociales en que de hecho se manifiesta. Entre esas condiciones estarían: la racionalización general de la vida social, el predominio del *status* adquirido sobre el adscrito, la burocratización de las relaciones sociales y la profesionalización de algunos grupos sociales. Cosas por lo general bastante conocidas, y que en las sociedades industriales toman ya incluso el carácter de lugares comunes. Las situaciones concretas en que más suele darse ese tipo de autoridad se encuentran en la profesionalización de los cuadros empresariales, en la clásica relación entre profesor y alumno, en las organizaciones militares —cosa novedosa de tiempos recientes— y, por último, en la infiltración del experto científico en la administración estatal aunque subsista intacto el peso decisivo del poder político.

Es esta última situación, tal como venía siendo bosquejada en estas páginas, la que más nos interesa y de la que sólo esbozaremos dos problemas que denuncian por sí mismos los límites de esa supuesta autoridad. En primer lugar, ¿cómo se inserta el funcionamiento de semejante autoridad en los campos tradicionales de la administración? Además, ¿hasta qué punto es hacedero un puro gobierno de expertos, es decir, sin poder coactivo de unos hombres sobre otros?

La primera cuestión, puramente técnica, se refiere en definitiva a la relación funcional entre tecnócratas y burocracia. En la medida en que no sea posible orientar el trabajo de los expertos dentro de la burocracia con arreglo a las normas y procedimientos de esta última, se impone buscar aquella forma de organización que propiamente corresponda a la actividad de los primeros, entre los cuales se encuentra como asesor científico en su pleno significado el economista planificador. A este respecto parece existir cierto consenso gracias al cual ha venido a resucitarse en algún modo una vieja institución, la de la dirección colegial. Dado que los entendidos, en su calidad de científicos, no pueden quedar sometidos al orden jerárquico característico de toda burocracia, es preciso reunirlos en un organismo aparte, al que se encomienda la discusión y decisión, con arreglo a los principios de los colegios profesionales, de los asuntos y materias que asimismo escapan al puro tratamiento burocrático. Las dificultades y límites de semejante dirección colegial no constituyen nada nuevo, como muestran las consideraciones de Max Weber

<sup>19</sup> Heinz Hartmann, *Funktionale Autorität* (1964).

al respecto. Sin embargo, en las condiciones actuales se añaden nuevas complicaciones cuando se trata de colegios u organismos de expertos que tienen por misión llegar a decisiones de riguroso carácter científico, lo mismo en el campo de las ciencias naturales como en el de las ciencias sociales. A pesar de todo, es muy difícil escapar a una organización colegial de ese tipo y por eso se ha aceptado de hecho, con unas u otras particularidades, por toda clase de sistemas políticos, sean representativos o más o menos dictatoriales. Esa forma de organización es causa de muchos problemas de frustración personal, muy frecuentes al parecer, entre expertos y asesores.

Esas frustraciones dejarían de constituir una tendencia habitual si la dirección colegial pudiera actuar como un auténtico gobierno. Pero a ello se oponen diversos obstáculos que no vamos a examinar en detalle. Toda jerarquía de carácter funcional, como reconoce entre otros el propio Hartmann, es por naturaleza en extremo lábil o inestable. La posibilidad de la corrupción por el poder se encuentra tan presente en ella como en otras formas de dominación. A ello debe añadirse, como en efecto se denuncia, el temor a los peligros humanos en que puede caer toda "meritocracia". Por otra parte, el nombramiento de los expertos está expuesto a influjos que nada tienen que ver con las razones de su legitimidad, aun en el caso de que no se imponga la tendencia fatal al autorreclutamiento. Un aspecto "técnico" de la mayor importancia añade una dificultad, más derivada precisamente del carácter "objetivo" de la dirección colegial —de un gobierno de expertos en su caso; la amenaza a que una y otro están continuamente expuestos proviene de la tendencia casi compulsiva a no dejar de examinar ningún aspecto técnico-científico que parezca comprendido en el asunto de que se trate, lo que impide o retarda una decisión satisfactoria y de verdad objetiva, "abriendo un vacío que otras fuerzas se encargan de llenar". No es necesario añadir otras consideraciones.<sup>20</sup>

Ahora bien, lo que conviene destacar en relación con nuestro tema es que en todo lo expuesto quedan de manifiesto una y otra vez las distintas colisiones entre los diversos tipos de racionalidad. En efecto, cada uno de ellos sólo rige sin dificultad en su propio campo, pero no es tan fácil dar con la relación precisa en que está con los demás y, sobre todo, actuar en los límites de ella de tal manera que no se produzcan fricciones susceptibles de anular las finalidades de conjunto perseguidas.

Los cuerpos de planificadores —economistas, ingenieros, etc.— sólo funcionan propiamente como unidades de dirección colegiada, cuya

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 131 ss.

autoridad, por grande que sea, nunca puede ser total y excluyente. Tiene que contar con el poder político y sus distintas bases —partido único o pluralidad de partidos, participación popular más o menos amplia— y no menos con la burocracia, inatacable siempre en su propio terreno. Que se sepa, nunca ha existido en ninguna parte un auténtico gobierno de planificadores.

### 3. *La planeación democrática*

La tercera forma en que puede darse el impulso utópico en la planeación es en la democracia misma. Sin embargo, hablar en este caso de la utopía democrática puede parecer redundante o sin paralelo posible con las otras utopías de la planeación. Redundante si se recuerda que la democracia como forma política ideal no deja de llevar nunca consigo un halo utópico medido en cualquier momento por la distancia existente entre semejante ideal y las realizaciones que lo encarnan.

Por otro lado, el perfil de las utopías burocráticas y tecnocráticas es conceptualmente al menos bastante claro, porque siempre se ofrece como la pretensión excluyente de ciertos grupos a constituirse en los soportes últimos de la planificación. ¿Cómo negar en principio que esa misma pretensión es legítima cuando se trata de la democracia como forma de gobierno? De ahí que la planeación democrática esté muy lejos de ser un sinsentido y que sea explicable que la defiendan como lema unas y otras de las interpretaciones actuales de lo que la democracia significa. Quizá no se pretende en cualquier caso sino señalar el hecho de la participación y el control populares en la elaboración y cumplimiento del proceso planificador. Esa participación, patente cuando se trata de regímenes representativos, no es menos efectiva allí donde no se aceptan tales sistemas tradicionales. En algunas exposiciones del sistema soviético se subrayan los elementos de negociación y compromiso —participación de base en varios niveles— que ofrecen los dos momentos temporales de su planificación. Y ciertos teóricos dentro de esa zona tratan de definir la planeación como un proceso social en sí mismo, no sólo en la versión yugoslava —caso evidente— sino igualmente en la polaca más próxima al modelo originario. La naturaleza de estas notas aconseja, sin embargo, no entrar en ese terreno y atender únicamente al que nos es más próximo y conocido.

La equiparación entre democracia y sistema representativo que de esta suerte resulta tiene para nuestros propósitos la gran ventaja

de que permite soslayar por el momento el tema jusnaturalista —clásico— de la democracia, que en otras circunstancias no estaría seguramente justificado. Todo el contenido de la tradición filosófica política queda ahora puesto entre paréntesis, siendo así posible confrontar de modo directo y en un mismo plano instrumental y técnico ciertos elementos comunes de la democracia y de la planeación. De la archifamosa expresión que considera a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sigue siendo sociológicamente el más frágil el segundo postulado ideal. Es comprensible por ello, ante las reiteradas dificultades reales —sino imposibilidades— para que el pueblo se gobierne efectivamente por sí mismo, que el sistema representativo se haya esforzado por ofrecer, en escala ascendente de niveles, la mayor cercanía posible a la realización de aquella aspiración. Constituye en consecuencia un sistema de posibilidades de participación, cuya efectividad depende de su construcción técnica por un lado y de su capacidad por el otro para sostener las indispensables motivaciones personales que su ejercicio requiere. Todas las cuestiones políticas, desde las más elementales y sencillas hasta las más elevadas y complejas, pueden incluirse en principio dentro de la malla más o menos elaborada del sistema. Se encierran también en ella, por lo tanto, las de carácter económico sin excluir las que trata de articular la planeación misma. Ahora bien, frente a ese sistema de posibilidades de participación, la planeación no es algo extraño, pues se trata ante todo de un sistema de opciones que se despliega en principio dentro del ámbito de posibilidades abiertas en el otro sistema. Es evidente que el contenido del sistema de opciones constitutivo de la planeación es en extremo variado, ya que comprende desde algunos problemas técnicos muy complicados —incomprensibles fuera de una pequeña minoría— hasta cuestiones fácilmente analizables a la altura del sentido común más corriente. No es ésta, sin embargo, una peculiaridad exclusiva de las tareas económicas; parecidas dificultades se ofrecen asimismo en muchos otros sectores de la vida política en donde alternativas de la más complicada naturaleza exigen para decidir las no sólo una información muy detallada sino una conciencia lo más clara posible del abanico de las repercusiones y efectos secundarios que cada una de ellas representa. En la medida en que el sistema representativo funciona —mejor o peor—, viene a montarse de hecho un mecanismo que intenta ofrecer en su propia organización el medio de articular —de acuerdo con su complejidad, carácter comprensible e importancia— las distintas opciones sobre las que en su conjunto trabaja, que van desde una sencilla decisión municipal hasta las cuestiones más cargadas de con-



tingencias que enfrenta un presidente o un gobierno parlamentario. Las alternativas y opciones que lleva consigo la planeación se encaban de igual manera en semejante escala y ordenación, aunque su núcleo parezca ser, como lo es, eminentemente técnico. En este sentido la planeación democrática no constituye en modo alguno una utopía y sus supuestos ideológicos son los mismos del sistema representativo o con los cuales se confunde. La planeación, que es evidentemente para el pueblo, no es ejercida por el pueblo mismo, sino a través de una serie mayor o menor de órganos interpuestos. Por eso cuando en uno u otro de los sistemas democráticos actualmente existentes se habla de intensificar el carácter democrático de sus actividades de planeación, sólo se trata en realidad de ampliar en la mayor medida posible el número de esos órganos o centros instrumentales. Así, por ejemplo, se reconoce que no basta con la concentración casi exclusiva en el Parlamento ni con la limitada elección entre las alternativas fundamentales que éste lleva a cabo, no obstante la reconocida importancia de las mismas.

De acuerdo con las observaciones precedentes pudiera sostenerse no sólo la posibilidad de la planeación democrática, sino hasta aventurar el juicio, como hipótesis no difícil de confirmar, de que la planeación ha podido funcionar mejor dentro de los actuales sistemas representativos allí donde su organización pudo ajustarse o articularse en forma paralela con las instituciones del régimen político vigente. Dicho en otra forma, sólo en ese caso ha tenido la planeación viabilidad política, verdadera efectividad. Parece cosa fácil y ha sido usual atribuir el fracaso o mal cumplimiento de ciertas propuestas de planeación a indeterminadas causas políticas y, más aún, imputarlo en forma imprecisa a una estructura de poder vagamente enunciada. Por razones semejantes parecen estériles algunos de los esfuerzos gastados en estudiar las relaciones entre administración y planeación, así como sobre el tipo de aquella que pudiera considerarse peculiar del proceso planificador, en un caso por su excesiva generalidad y en el otro por su carácter parcial y fragmentario. En ninguno de los dos casos se trata de unas u otras instituciones de un régimen, sino de la consideración de éste en su indivisible totalidad concreta. Quizá por las mismas causas no se alcanzaron resultados satisfactorios en el intento de crear nuevas instituciones, como en el caso del denominado desarrollo de la comunidad, no sólo demasiado lento para ser el eficaz mecanismo de crecimiento que ingenuamente se pensara, sino además por carecer en algunos países de conexiones orgánicas con las demás instituciones políticas ya existentes. No puede extrañar, por eso, que en la extensa bibliografía sobre la

planeación sean escasos los trabajos dedicados a situarla —haciéndola de esa forma posible y efectiva— en el marco bien delimitado de un determinado régimen político —de mejor o peor funcionamiento, no importa ahora— y en relación con cada una de sus partes. Los órganos de la planeación quedaban de esa suerte flotantes y sin conexiones precisas con lo decisivo, que es el elemento político.

Sin embargo, toda concepción demasiado estrecha de ese elemento político, refiriéndolo sólo a los centros de decisión constitucionalmente establecidos, provocaría un violento movimiento pendular. La denominada planeación democrática, aun en régimen representativo, abarca ámbitos mucho más amplios. En términos de orientación política, un dirigente como Pierre Mendès-France formulaba esta idea como sigue: "Donde se ofrezca la aceptación de una responsabilidad, debe ponerse en marcha un mecanismo apropiado para que las decisiones sean tomadas democráticamente, es decir, con el concurso de todos los interesados. La finalidad es que el mayor número posible de personas jueguen de modo voluntario y consciente un papel determinado tanto en el centro como en la región, en las profesiones organizadas y hasta en la vida de la empresa."<sup>21</sup> En términos científicos la expresaba Michel Crozier destacando el papel peculiar de distintas disciplinas: "...hasta ahora se ha estudiado casi exclusivamente la planificación desde el punto de vista del economista o desde el punto de vista del politólogo. Estos dos modos de enfoque aparecen igualmente insuficientes en la nueva perspectiva". Sea o no rigurosamente correcta la afirmación inicial —y la defensa que abraza del sociólogo—, alude con acierto al hecho de que no basta con destacar el cuadro formal en que se preparan las decisiones, sino que es necesario avanzar hasta el conocimiento de "los límites de orden esencialmente socio-psicológico que gravitan sobre la toma de decisión y encontrar luego la manera de integrar semejante conocimiento en un razonamiento global".<sup>22</sup> Se refiere, en definitiva, al amplio campo de la negociación, en donde debe traducirse democráticamente el juego efectivo de los diversos intereses.

La razón de haber elegido en este momento esas citas de dos personalidades francesas es fácil de comprender. Ha sido Francia, en efecto, el país que más se ha esforzado en la teoría y en la práctica por acoplar las posibilidades de la planeación a las características de su régimen representativo. Sobre la medida de su efectividad y de su éxito no es cosa de discurrir en estas notas de propósitos más re-

<sup>21</sup> Pierre Mendès-France, *La République Moderne* (1962), p. 113.

<sup>22</sup> Michel Crozier, "Pour une analyse sociologique de la planification française, en *Revue Française de Sociologie*, vol. VI (1965), núm. 2, p. 149.

ducidos. Como tampoco les incumbe cualquier examen, por somero que pudiera ser, de las modalidades que han tomado finalidades semejantes en otros países de gobierno representativo tradicional como Suecia, Noruega, Holanda o Inglaterra.

Parece conveniente, por el contrario, subrayar de nuevo la conclusión negativa sumamente clara que se desprende de las consideraciones anteriores, a saber: que debiera evitarse —fuera de justificados análisis teóricos— tratar en términos demasiado generales de las conexiones existentes entre democracia y planeación. Lo importante es mostrar la efectividad de esos nexos dentro de un determinado régimen concreto, pues no sólo interesa su constitución sino aún más las peculiaridades de su vida política real, de su cultura política como otros dirían.

Sin violar la validez de esa tesis, sería exagerado, no obstante, negarse a bosquejar un esquema de los principales puntos de intersección entre los procesos democráticos y el planificador.

Ante todo, es necesario situar a los órganos de la planeación —cualquiera que sea su nombre— en relaciones precisas y lo más definidas posibles con los órganos políticos tradicionales constituidos por el Parlamento y el Ejecutivo. Las diferencias entre los sistemas presidenciales y los de gobierno parlamentario no alteran en principio los componentes en juego. No hay modo de eliminar del Parlamento en cualquier caso el significado de su función deliberante en la selección de las opciones económicas fundamentales, preparadas por los organismos planificadores y sobre las que en última instancia decide el ejecutivo, presidente o gabinete parlamentario.

En segundo lugar, se trata de los contactos y relaciones —no dejados tampoco al azar— entre los órganos de la planeación y los grupos más representativos de los diversos intereses sociales, ya sean predominantemente económicos —como los de los sindicatos y organizaciones empresariales— o bien culturales, artísticos, científicos o de otra clase.

Conviene, en tercer lugar, conseguir de algún modo que al lado de la planeación nacional puedan dejar oír su voz las aspiraciones e intereses de carácter local. Es el caso de la planeación regional, técnicamente nada sencillo y al que sólo se ha llegado aquí por la vía política de las ampliaciones —en lo posible ineludibles— de la participación popular.

Por último, cuando se considere insuficiente la participación electoral del ciudadano o la que se ejerce de hecho en la orientación de las organizaciones profesionales, nadie discute hoy la conveniencia de estimular, de acuerdo con las tradiciones históricas, la crea-

ción de centros nuevos y diferentes de participación en los últimos eslabones del influjo político, tal como se ha intentado con las denominadas unidades "de desarrollo de la comunidad".

Es evidente que no todos estos eslabones de la colaboración política pueden tener el mismo peso e importancia en la toma final de decisiones. Sin embargo, ninguno de ellos puede ser excluido de cualquier sistema de planeación que se articule paso a paso con las diversas instituciones políticas del régimen representativo. Por otra parte, es innegable el carácter parcial de semejante esquema, porque sólo se refiere a la elaboración del plan, pero no toca para nada el momento de su ejecución. No menos previsibles son ciertas objeciones, algunas de las cuales han sido contestadas de antemano. Sobre nada de esto cabe ahora una consideración más detenida.

En los razonamientos anteriores, en efecto, quedó contestada implícitamente la frecuente crítica hecha en nuestros días al sistema representativo cuando se le equipara sin más con las funciones parlamentarias y los procedimientos electorales. Fue aceptada la idea de que la representación debe extenderse a cuantas formas de participación parezcan adecuadas a las muy complejas estructuras de las sociedades industriales o que están camino de serlo. Las limitaciones y deficiencias —distintas según países— de los gobiernos basados en una pluralidad de partidos constituyen una experiencia común de nuestro tiempo. Aun así en este instante se impone enérgicamente soslayar todo análisis particularizado de un tema que excede los fines de estas líneas. Bastaba, en consecuencia, con reconocer en principio la necesidad de completar la capacidad representativa de los partidos y su funcionamiento parlamentario y de corregir las fallas más importantes que por uno y otro lados se señalan y estudian en detalle. El papel de los intereses particulares destacados de nuevo en los procedimientos de la planeación renueva en cierto sentido algunas de las cuestiones que se discutieron ya hace bastantes años con ocasión de las diversas propuestas de representación profesional. Algo semejante se ofrece en todo intento de articular la planeación general o nacional con las posibles planificaciones regionales, pues aparte de problemas rigurosamente técnicos surge, como en el caso de la mencionada "representación profesional", la cuestión puramente política acerca del posible deterioro de los intereses generales de un país por la presión o predominio —según el balance de fuerzas— de los que son marcadamente particulares o seccionales y que en cualquier caso deberían subordinarse a los primeros.

Es imposible eludir en este punto algunas consideraciones sobre la significación funcional que en las tareas políticas de la planea-

ción cumplen los partidos. Estos constituyen en efecto el lugar en que dentro de un sistema representativo deben elaborarse y tomar cuerpo las distintas propuestas de opción ante las alternativas ofrecidas en el proceso planificador. Aunque esas opciones sean muy generales, no por eso serán menos decisivas. En el esfuerzo de los "politólogos" por expresarse con nuevas terminologías —no siempre afortunadas, conviene confesarlo—, se sostiene que los partidos se encuentran entre las estructuras más importantes que realizan lo que se denomina "agregación de intereses", es decir, la "función de convertir la multiplicidad de demandas en alternativas generales de acción política".<sup>23</sup> Además de insistir en el viejo tema del papel de los partidos en la formación de las *élites* políticas, se destaca la tarea que desempeñan los mismos en el logro más adecuado de la denominada "socialización política", la cual se realiza de dos maneras, en la medida en que por una parte dan continuidad y refuerzan la cultura política existente, y por la otra permiten y estimulan "la iniciación de cambios significativos".<sup>24</sup> Abandonemos, sin embargo, el apoyo de los politólogos y de sus "novedosos términos". Limitados a nuestro tema acerca de la planeación y el sistema representativo, queda en pie lo siguiente: 1) que el sistema de partidos, mientras funcione de manera medianamente aceptable, constituye el campo donde se enfrentan —frente a la opinión pública— las opciones fundamentales que implica toda planeación; 2) que el sistema de partidos —partiendo del anterior supuesto— contribuye a la continuidad de la cultura política, sin la cual es imposible la acción a largo plazo de las tareas planificadoras, y 3) que ese sistema no es adverso en principio —salvo en algunas constelaciones concretas de ciertos momentos— a las iniciativas de innovación que toda planeación lleva consigo.

El tipo de planeación democrática, tal como se viene de esbozar en comprimida abreviatura, poco tiene de propiamente utópico, ni sus elementos ideológicos son distintos de los de la democracia política aceptada tal como se ofrece en su larga elaboración histórica y con todas sus imperfecciones. La planeación democrática sólo surge como utopía cuando —como en el caso de la burocrática y de la tecnocrática— pretende representar por sí misma el único y verdadero soporte de la planeación. En semejante caso extremo los procedimientos de la planeación se identifican plenamente con los mecanismos políticos de la participación democrática en su doble dirección de arriba abajo y de abajo arriba. El impulso rousseauniano se

<sup>23</sup> Almond y Powell, *Comparative Politics* (1966), pp. 99 ss.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 121.

manifiesta ahora de otra manera, al no tratarse de una filosófica voluntad general —de un retorno a la concepción clásica—, sino del puro juego efectivo de elementos de carácter técnico. Los momentos ideológicos de esta concepción corresponden, por lo tanto, a la realidad de nuestro tiempo. “La utopía democrática descansa sobre el supuesto fundamental de que las informaciones, cualquiera sea su carácter, deben fluir o circular sin impedimentos por los sistemas de comunicación de la sociedad, y que el resultado de esa libre circulación de las informaciones garantiza la máxima acumulación del saber y de esa manera asimismo del progreso social.”<sup>25</sup> Dicho en una palabra, el componente ideológico de esta concepción supone la existencia de una comunicación generalizada y sin trabas de la serie completa de informaciones exigidas por las decisiones de la vida política contemporánea.

Los iniciados o meramente noticiosos del estado actual de los estudios “científicos” de la política sospecharán con toda razón que no hemos hecho más que tropezarnos de nuevo con el modelo cibernético ya varias veces aludido y que tiene hoy su formulación teórica más acabada en el campo de las ciencias sociales en la obra de Karl W. Deutsch, *The nerves of Government* (1963), título que no deja de ofrecer la paradoja de su aparente correspondencia con otro modelo tradicional: el organicista. Parecería aconsejable, pues, un enfrentamiento lo más a fondo posible con este libro, tanto más cuanto que el esforzado lector se encuentra en sus primeras páginas con la crítica, negativa en sus resultados, de uno de los planteamientos teóricos singularmente favorecidos por algunos grupos de los planificadores que parecen marchar en vanguardia. Sin embargo, no parece que semejante intento pueda cuadrar con exactitud en las exigencias de este instante. Sería necesario poder mostrar ante todo que el contenido del tipo ideal de utopía democrática antes bosquejado corresponde en su intención al modelo cibernético surgido ahora en nuestro camino, pero no podría evitarse además, tarde o temprano, la consideración crítica de una tesis central que reduce el esquema analítico de la ciencia política al estudio de los canales de comunicación de una sociedad, subordinándole algunos otros de sus conceptos fundamentales, entre ellos el del poder mismo. Sin embargo, una digresión de esta clase, seguramente trabajosa, complicaría de modo innecesario nuestro tema ya de suyo algo fatigoso. Conviene por eso limitarse a tomar nota de lo que implican los supuestos ideológicos de la utopía democrática en su estricto sentido, es

<sup>25</sup> Pirker, *op. cit.*, p. 76.

decir, de ese elemento esencial que parece ser la requerida "información generalizada".

En cualquiera de los campos de decisión de la sociedad contemporánea y en los de la política particularmente, es evidente que los responsables de las decisiones encuentran ante sí cada vez más prolongada la cadena de los distintos efectos de su acción, sobre todo de los denominados efectos secundarios. Las exigencias de su conocimiento marchan paralelas con esa ampliación y en consecuencia se ven constreñidos a buscar y tener en cuenta las informaciones correspondientes. De ahí la mayor frecuencia de la necesidad en que están de apoyarse en la asesoría de los técnicos y científicos antes mencionados, que actúan a través de cuerpos consultivos o de comisiones conformadas de una u otra manera, pero siempre, en definitiva, como unidades colegiadas de autoridad funcional. Esto acarrea necesariamente el abultamiento incesante del volumen de "informaciones" consideradas indispensables. Ese flujo creciente de informaciones, como técnicamente se expresa, constituye una temible amenaza de inundación, que en sus resultados, lejos de favorecer la toma de decisión, la paralizan por las vacilaciones que provoca. La afluencia de informaciones obliga a someterlas a una rigurosa criba, a fin de que sea posible asimilarlas y utilizarlas. Se hace indispensable una selección relativamente enérgica en primer lugar y después una interpretación capaz de poner un orden inteligible en la multiplicidad de datos y noticias. No terminan ahí las dificultades de quien toma la decisión, ya que puede verse forzado a elegir entre interpretaciones distintas y hasta contrarias o contradictorias, entre consejos incompatibles de los científicos mismos —en este u otro terreno— emitidos con plena conciencia y buena fe. Pasando a título ilustrativo de la política al campo de la ciencia misma, un ejemplo incuestionable se ofreció antes en estas mismas líneas, pues quien no haya seguido con acuciosidad de especialista los más recientes estudios "científicos" de la política en estos años, se encuentra angustiosamente desorientado. En efecto, ¿cómo elegir entre la diversidad de contribuciones de la actual "teoría empírica" de la política, aun en el caso en que todas sean plenamente inteligibles? ¿Tienen o no razón los que deploran la desaparición de la teoría política clásica a manos de esquemas teóricos tan discrepantes?

También aquí deben esquivarse con rigor las perspectivas abiertas con ese interrogante, si no se quiere incurrir en el vicio de disparar a un tiempo sobre varios blancos. Basta y sobra con recordar ahora que con las informaciones exigidas por la utopía democrática de la planeación no ocurre cosa distinta de lo consignado respecto de

las que el político u hombre de Estado requiere. En este sentido subraya Pirker con acierto que los sistemas de comunicación y de información, supuesto esencial en las pretensiones utópicas de la planeación democrática, encierran una grave contradicción al estimular sin proponérselo formas de conducta que más bien debilitan o anulan el potencial democrático de los individuos y los grupos. Conviene, por eso, anotarlas en la serie siguiente: 1) por la identificación sin crítica alguna con la totalidad de las informaciones y comunicaciones existentes; 2) por la aceptación sin plena conciencia del supuesto no expresado subyacente en las finalidades que en cierto momento regulan y ordenan la corriente de las informaciones, y 3) por la existencia de una conciencia popular que niega todo sentido a la participación en los sistemas de comunicación en la medida en que cree que las informaciones más importantes constituyen el coto reservado de hecho a las capas superiores (la denominada conciencia de la dicotomía social, presente sin duda en las sociedades industriales).

Sin embargo, el componente utópico más decisivo en el tipo ideal —objeto de este examen— reside en una creencia radical que imputa a todos los individuos y grupos sociales sin excepción una necesidad idéntica y compartida en igual medida, la de ser plenamente informados y en consecuencia de “participar” también plenamente en el intercambio de semejantes informaciones. Debe insinuarse por último otra cuestión que vale en general para todas las formas de racionalidad científica dentro de la política —y en ellas se incluye la peculiar de la planeación— que consiste en preguntarse en serio y a fondo por el “potencial democrático” de las mismas. En efecto pudiera suceder, como se muestra en algunos descubrimientos recientes de la ciencia natural, que el tipo de control que proporciona la ciencia no sea capaz al mismo tiempo y en cuanto tal de “legitimar en forma democrática” la pura cuantificación de sus resultados, es decir, la transformación científica de la política (Dreitzel). Ardua cuestión sobre la que habrá de volverse más adelante desde una perspectiva sistemática.

Por el momento, regresando al tema de la utopía democrática, como compendio de las observaciones reseñadas, cabe decir que lo que en ella ocurre, aunque no se muestre patente a primera vista, es la transmutación de la racionalidad espontánea que rige de hecho en la vida social —razón vital en el sentido orteguiano, si tal cosa se acepta— en una pura racionalidad científica. Los análisis fenomenológicos de Alfred Schütz han puesto de relieve en diversas ocasiones lo que ese salto significa. Recordemos que en su brillante



ensayo sobre la distribución social del conocimiento logró aplicar ese tipo de análisis —que algunos rechazarán *a priori* porque no se disfraza con “formalizaciones” científicas— a cuestiones estrechamente emparentadas en nuestro tema.<sup>26</sup> De no apremiar demasiado la estrechez del tiempo podría juzgarse como muy adecuada una digresión en la que, al enfrentarnos con los tres tipos ideales que Schütz nos ofrece —el experto o entendido, el ciudadano bien informado y el hombre común—, volveríamos a tratar desde otro punto de vista algunas de las cuestiones antes examinadas. Eludiendo una repetición abreviada de análisis de suyo muy concentrados, por lo que ahora importa bastará destacar que en la democracia real por todos vivida corresponde al ciudadano bien informado el importante papel de ser un intermediario decisivo en la tremenda distancia que media entre el experto y el hombre corriente. Esa función consiste en limitar o restringir todo lo posible la zona de lo que por el momento nos parece significativo o relevante, manteniendo al mismo tiempo la conciencia de que lo que en el día de hoy parece carecer de importancia puede presentarse mañana como de significación decisiva y de que la provincia de lo que suele denominarse absolutamente insignificante o irrelevante acaso se manifieste como el lugar que concentra aquellas fuerzas anónimas que amenazan con aniquilar al hombre en algún momento.

El conocimiento efectivo de la distribución social del conocimiento —no es necesario atenerse tan sólo al método fenomenológico indicado— dentro de la estructura social en general o aquí y ahora en determinada situación concreta, es lo único que permite salvar a la planeación democrática en sus condiciones reales sin caer en la tentación de la pretensión utópica. También en la vida económica existen expertos, ciudadanos más o menos informados y hombres sometidos a las inmediatas rutinas de su vida no necesariamente irracionales.

Cada uno puede participar en su propio nivel cuando de la planeación económica se trate; al lado del técnico y del científico —el experto economista— se encuentra el ciudadano bien informado —y no solamente el político que asume especialmente ese papel— a quien, a tenor de lo indicado antes, corresponde la función de hacer inteligible para el hombre común el sentido de las opciones que se discuten y de las que en su vida corriente va a depender en forma inexorable.

<sup>26</sup> Alfred Schütz, “The Well Informed Citizen”, en *Collected Papers*, vol. II, p. 120.

#### IV. *La planeación en las formas de la racionalidad*

Los protagonistas de la pequeña historia puesta como el trasfondo de las páginas anteriores —tecnócratas, burócratas y simples ciudadanos— no pueden ser inculcados como hombres de carne y hueso por lo que parecieron ser sus muchas faltas. Al fin y al cabo se limitaron a cumplir un papel, obedientes a las propias normas de su específica racionalidad y víctimas en todo caso de su propia lógica, es decir, la lógica de un modo determinado de pensar. A esto se reduce propiamente el proceso que se les abre en sospecha de utopía y de uso indebido de instrumentos ideológicos. Los excesos imputados en el caso de aquélla y de éstos vienen a confundirse con los de la lógica misma, una de las maneras de producirse la ocultación del pensamiento, como sostenía Ortega.<sup>27</sup>

Resulta, sin embargo, que lo que hemos llamado pequeña historia excede con mucho ese tamaño cuando se observa cómo dilata su ámbito hasta confundirlo con toda nuestra historia intelectual. Lo que en aquélla se ofrece en forma concentrada es un caso más de un doble proceso general sometido a fuertes tensiones: por un lado el crecimiento expansivo de las diversas formas de racionalidad que se imponen como vigencias incuestionables de la civilización occidental, y por otro la reiterada aparición de las diversas manifestaciones de protesta que traducen una crisis —más o menos profunda— de la razón. Protestas que sólo pueden referirse en fin de cuentas a ciertos resultados negativos de algunas formas racionales que han sobrepasado ya sus propios límites, es decir, sus posibilidades de penetración efectiva en la vida real. En los extremos tropezamos con aquellos monstruos de los sueños de la razón que aterraron a Goya.

En nuestros días esas protestas encarnaron agudamente en algunos de los movimientos juveniles de que hemos sido testigos, pero sin ofrecer al mismo tiempo la nota de confianza que los justificaría. Filosóficamente no se expresa con ello novedad alguna. Hace ya bastantes años que Ortega, entre otros, había planteado el tema con su habitual claridad, paradójicamente lamentable por sus efectos psicológicos: "... el hombre *se puso* a vivir de ideas como tales. De aquí la fabulosa producción de trabajos científicos, de teorías, de doctrinas, de ideas en suma. Pero un buen día se echó de ver que mientras la inteligencia y la razón resolvían cada vez más perfectamente in-

<sup>27</sup> José Ortega y Gasset, *Apuntes sobre el pensamiento*, Colección El Arquero, 1959.

numerales problemas, sobre todo de orden material, habían fracasado en todos sus intentos de resolver los otros, principalmente morales y sociales entre ellos los problemas que el hombre siente como últimos y decisivos".<sup>28</sup> Lo cual no significa una pérdida absoluta y definitiva de la fe en la razón. Hoy día se expresa casi lo mismo —en el campo político y social— en forma mucho más complicada, en ocasiones confusa, pero con la extraña fascinación de una "dialéctica negativa",<sup>29</sup> que tiende para algunos a arrojar al que no sabe manejarla a tiempo en el límite irremisible de lo arcaico. Tendencia excomulgatoria que no deja de ofrecerse a su vez en el campo de sus más tenaces opositores.<sup>30</sup>

Pero aquí hay que parar esta inesperada salida. El desliz de su iniciación es más que perdonable, porque sólo trataba de poner de manifiesto que todo examen relativamente a fondo de las cuestiones planteadas por la complicación de las distintas formas de racionalidad en las tareas planificadoras no puede eludir impunemente algunos problemas filosóficos radicales. Ese sondeo, sin embargo, ha de quedar suspendido en estas páginas porque pudiera aparecer inadecuado y hasta pretensioso aunque se anduviera de la mano de los más reconocidos maestros. Aun renunciando a esa clase de ensayo no puede evitarse del todo que estas modestas notas —de carácter crítico y en fin de cuentas práctico— continúen moviéndose todavía en campos filosóficos y metodológicos dentro de un nivel accesible y directamente ligado a los problemas que nos ocupan. Tal es al menos nuestro propósito.

El proceso de racionalización de la historia occidental constituye, como es sabido el verdadero gran tema de los estudios sociológicos comparativos —fragmentarios, nadie lo discute— de Max Weber. Por consiguiente, una narración abstracta del destino de la *ratio* en sus distintos tipos, podría construirse a través de la obra de ese gran maestro, sobre todo para un público de interesados en las disciplinas económicas y sociológicas. Sin embargo, ante las dificultades de ese esfuerzo y de sus resultados seguramente incompletos, es aconsejable seguir el itinerario que nos brinda otro sociólogo y filósofo contemporáneo, Arnold Gehlen, en su breve ensayo sobre las "Formas y avatares de la ratio".<sup>31</sup> Antes de entrar en ese esquema, que habrá

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>29</sup> Título de la obra culminante en esta dirección de Theodor W. Adorno, *Negative Dialektik* (1966).

<sup>30</sup> Los neopositivistas, se entiende.

<sup>31</sup> Arnold Gehlen, "Formen und Schicksale der Ratio", en *Studien zur Anthropologie und Soziologie* (1963).

de reducirse a sus enunciados generales, conviene considerar como algo preparatorio la contraposición entre "cuestión" y "problema", que afecta de modo esencial a nuestro tema, tal como ha sido reiterada con acierto por el sociólogo R. Dahrendorf en algunos de sus últimos escritos, aunque no sé por qué vías de inspiración filosófica. Cifémonos por eso a sus propias expresiones, según las cuales los problemas nos los ofrece la vida real y concreta mientras que las cuestiones son el resultado de nuestra propia tarea. En consecuencia, "depende de nuestra libre decisión responder o no a una cuestión, podemos posponerla e incluso olvidarla... Por el contrario, constituye una condición misma de nuestra existencia resolver problemas, no los podemos posponer ni olvidar porque, al contrario de lo que ocurre en el fracaso al resolver una cuestión, el fracaso en resolver un problema es por sí mismo una solución".<sup>32</sup> Tratemos de mostrar su porqué, dado que constituye un fenómeno decisivo no sólo en la vida sino en la función de las ciencias sociales.

La primera forma de la *ratio* consiste en la pura disposición y capacidad para conducirse frente a las cosas y las situaciones de hecho ateniéndose a sus rigurosas características objetivas. A este modo originario pertenece sin duda, entre otras manifestaciones, esa racionalidad elemental de las relaciones sociales que describe Alfred Schütz y que señalan también otros filósofos con diversos métodos de análisis.

La segunda forma de racionalidad se encierra en la relación entre medios y fines, bien conocida por todos los cultivadores de la ciencia social. Nos da la presencia de una conducta que trata de realizar un supuesto fin objetivo (empírico) de acuerdo con ciertas circunstancias y condiciones igualmente objetivas. Se trata de la acción técnica por excelencia, de la racionalidad, por ejemplo, de la acción típicamente económica (acción con arreglo a fines de M. Weber o acción lógica de W. Pareto). Pero ante todo y sobre todo constituye la racionalidad subyacente en la experiencia científica, que redondean y completan más tarde la sistematización y la organización racional de las actividades en ella implicadas.

La tercera forma de la *ratio* es muy distinta de la precedente y, sin embargo, no es menor su peso e importancia en la vida y en la historia. Se ofrece en el esfuerzo por traducir en "conceptos" —es decir, por hacer racionales— "significaciones" previamente captadas en forma "prelógica" gracias a determinados sentimientos y viven-

<sup>32</sup> Ralf Dahrendorf, "Sociology and the Sociologist", en *Essays in the Theory of Society* (1968), pp. 257 ss.

cias. En efecto, ocurre que las cosas y los acontecimientos no sólo están ahí en calidad de datos empíricamente captables, en su desnuda objetividad, sino asimismo como realidades que exigen ser interpretadas por lo que de algún modo significan para la vida humana. Son los problemas con los que el hombre tropieza si quiere dar alguna orientación y sentido a su propia vida inmediata. Se trata de la distinción —no imputable a Gehlen, desde luego— de lo que algunos han denominado creencias y otras ideas existenciales frente a las empíricas. Por eso se extiende a muchos otros campos que los de la religión, la filosofía y el arte donde claramente predominan.

Hay sin duda actividades prácticas que no pueden ejercitarse sin que participe en medida mayor o menor este tipo de racionalidad, muy en particular cuando se acepta, liberada de excesivas sutilezas, una ampliación que obliga a reconocer el hecho de que ciertas cosas, procesos y conductas no sólo “significan” sino que “valen” también de modos diferentes. La decisión política, entre las que ahora más nos atañen, no puede prescindir de “significaciones” y estimativas, de ideas existenciales y juicios de valor. Ello constituye un límite a su plena cientificidad, tanto más comprensible y aceptable cuando ese límite se ofrece también —nos guste o no— en alguna de las ciencias en que aquella decisión más directamente se apoya. Las tareas de la planeación son estrictamente de carácter científico, pero nadie puede olvidar el hecho, en apariencia paradójico, de que su comienzo y su término no sean reducibles sin más a un puro cientificismo. De los distintos momentos de que se compone la elaboración de un plan, el primero es el que unos y otros denominan diagnóstico, sobre el cual se carece extrañamente de reglas técnicas, pese a ser decisivo y para Pascuale Saraceno el más difícil y grave. Lo es por las siguientes razones: porque en el momento en que se trata de alterar de alguna manera el mecanismo del mercado, hay que tener en cuenta, junto a los elementos puramente técnicos, los valores que deben “inspirar la acción modificadora juzgada necesaria y hacer efectivamente operantes semejantes valores en el proceso de determinación de los objetivos... En esta materia el economista se mueve en una zona fronteriza de su propio territorio”. Lo que precisa y resume con mayor precisión en lo que sigue: “Aceptada esa exigencia de la identificación previa de un sistema de valores, cabe señalar dos momentos sucesivos en la política del plan: a) la averiguación de la divergencia existente entre el orden económico real y el que se considera acorde con los fines que se pretende conseguir: b) la determinación de la acción que debe realizarse para eliminar esa divergencia.”<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Pascuale Saraceno, *Lo Stato e l'Economia* (1963), pp. 147 ss.

Con lo que no sólo en el diagnóstico, sino más allá de él, al trazar el cuadro final de las metas perseguidas, depende el economista del mismo tipo de "imagen" que orienta comúnmente la actividad del político y de la que luego debería decirse, de ser posible, algo más.

El hecho de que las ciencias sociales adolezcan de un "pecado original" para el cientificismo riguroso, obligándolas se quiera o no a "comprometerse" —fatalidad y no declarada aspiración como algunos pretenden hoy— estriba en que no pueden desprenderse por completo de un residuo mayor o menor de racionalidad interpretativa. "El pleno dominio del pensamiento empírico auténtico sólo se produce cuando *desaparece* el problema previamente dado (*vorgebene*), el último resto de la vieja y misteriosa *significación*. La ciencia exacta no tiene ante sí problema alguno, sino que es ella la que se plantea sus tareas... Por eso los problemas considerados fundamentales por las ciencias exactas son incomprensibles de un modo inmediato para la conciencia del lego dominada por otros problemas... La ciencia exacta es un aparato u organización que trabaja sobre una materia enteramente nivelada, en donde ya no existen las significaciones y valores originarios, en la que todo es igualmente *significativo*, pues cualquier acontecimiento tiene una significación o es interesante aunque sólo sea en el simple sentido de constituir el caso de *algo* cuyo desarrollo es susceptible de averiguación."<sup>34</sup> Se trata del mundo "desencantado" de la famosa metáfora weberiana. La existencia, sin embargo, de la mencionada "falla originaria" no impide la construcción científica de las ciencias sociales —no es cosa de remover ahora la vieja discusión metodológica—, pero nos explica el hecho de que muchos de sus trabajos nos parezcan sin remedio insignificantes. Cualquiera que maneje con mayor o menor soltura determinadas técnicas de investigación puede plantearse con todo derecho los "temas" y "cuestiones" que desee, pero cuando por contagioso mimetismo cree —si así lo piensa— haber eliminado el "último residuo" de los "significados" más viejos y perdurables, no podrá extrañarse de que los supuestos hallazgos de su investigación nos parezcan privados de la menor "importancia".

Las formas tercera y cuarta de la *ratio*, tanto la sistematización como la organización racional de ciertas actividades, son una especificación de la primera, aquella que fundamenta precisamente la investigación científica misma y la relación entre medios y fines. Ninguna de las dos precisan ahora mayores detalles. La sistematización

<sup>34</sup> Gehlen, *op. cit.*, pp. 103 ss.

se muestra tan indisolublemente unida a la ciencia que el término “sistema” se maneja hoy con carácter tópico por todos los que por su uso y abuso pretenden encarnar la figura del hombre científico. No deben olvidarse, por otra parte, las muchas ocasiones en que la razón sistematizadora abarca clases y modos de ordenación distintos de los estrictamente científicos. Lo mismo sucede con la *ratio* explícita o implícitamente contenida en la relación existente entre determinadas formas de conducta o actividad que suelen reiterarse de manera relativamente constante. Se manifiesta de esa manera en el campo social, tanto, por ejemplo, en el fenómeno de la división del trabajo como en el ejercicio continuado de todas aquellas actividades que se mantienen como “empresas” en el sentido más general de este término. De ahí la proliferación reciente —a tenor de la estructura social contemporánea— de las llamadas sociologías o teorías de la organización. Se trata, en consecuencia, de ciencias o disciplinas que tienen por objeto una actividad ya racionalizada por sí misma, configurada a su vez por procesos o entrelazamientos de conducta de muy variada naturaleza; administrativos, políticos, económicos o militares, etc. Conviene recordar de pasada que es precisamente dentro de los resultados de esta forma de racionalización donde puede encontrarse, por virtud de los casi mecanismos que crea, el hecho de la enajenación del individuo, concepto riguroso formulado por Marx, siguiendo la línea de una muy peculiar tradición de pensamiento, que se refiere a la situación del hombre dentro de las relaciones de base económica originadas en el mercado y que hoy es manejado desafortunadamente a diestro y siniestro de las maneras más vagas e imprecisas. Sobre las dos últimas formas de la *ratio* en el esquema de Gehlen, la “sublimación” y el “refinamiento”, poco o nada interesa decir ahora por encontrarse ambas enteramente fuera de los propósitos de estas líneas.

Ahora bien, en todas las formas de razón antes enumeradas puede darse el mismo fenómeno, el de su propia aniquilación cuando cualquiera de ellas sobrepasa el campo de su efectiva potencialidad. Resulta, sin embargo, que el tema de los límites de la razón no sólo se manifiesta en el campo de la filosofía o en el de las interpretaciones de la cultura —severas cuestiones radicales en un caso y quizá con coloraciones patéticas en el otro o en manos de críticos de tendencia irracionalista—, sino que se ofrece igualmente en las meditaciones que plantean día a día en la vida cotidiana las aplicaciones concretas de alguna de las distintas formas de racionalidad. Pareció por eso casi ineludible comenzar este capítulo con una breve alusión a una de aquellas cuestiones más radicales, la de las implicaciones

en las formas mismas del pensar de la pérdida o debilitamiento de la fe en la razón. No menos se imponía volver cuanto antes a nuestro tema, más modesto, ceñido a la situación de hecho que presentan en el campo de la planeación las frecuentes colisiones entre las distintas formas de racionalidad que penetran su desarrollo. Sin embargo, era imposible abordarlo en forma inteligible sin intentar el rodeo que acaba de hacerse. Y ahora nos encontramos, pese a nuestra urgencia y voluntad de simplificación, con que éste no basta tampoco.

En efecto, sin aclarar en lo posible otra cuestión quizá no menos fundamental pudiera suceder que parecieran todavía objetables algunas de las afirmaciones anteriores acerca del papel del científico, del político y del burócrata, y sus respectivos supuestos, dentro de la planificación. Se trata de saber si tales objeciones están o no justificadas desde la perspectiva de una posible coincidencia o al menos analogía entre la lógica de las decisiones prácticas y la lógica de las proposiciones científicas.

### 1. *Lógica de la ciencia y lógica de la decisión*

Elucidar de modo satisfactorio en este momento una cuestión de semejante calibre es a todas vistas una tarea excesiva. En efecto, la aparente sencillez de su enunciado se ramifica de hecho de tal manera, que su consideración aun en la más lograda condensación expositiva tal vez exigiría tantas páginas como las escritas hasta aquí. Tiempo y capacidad imponen a la par limitarse a una ordenación abreviada de los principales argumentos. Sin embargo, la diversidad que se ofrece en los planteamientos amenaza con hacer fracasar en el limitado logro de ese propósito inicial. Tenemos en primer lugar todo un debate metodológico, en sí mismo de escasa novedad para algunos, pero que en los últimos años ha sido objeto de un sostenido enfrentamiento allí donde estas cuestiones siguen interesando, por no decir apasionando. De otra parte, nos encontramos frente a la aparición de una serie de nuevas disciplinas que hacen de la toma de decisiones el ángulo predominante o exclusivo de su perspectiva científica. Y esto que pudiera llamarse "reduccionismo" se encuentra de igual manera tanto en la ciencia política como en la ciencia económica. Toda una dirección entre las "variedades" (D. Easton) de la primera no pretende ser otra cosa que una *teoría* de los procesos de decisión (recordemos al paso que antes se había tropezado con otro intento de reducción o equiparación: la ciencia política como teoría de la comunicación). Pero aunque los procesos de decisión com-



prenden aspectos distintos, acentuados notoriamente de modo diverso por los representantes de esta escuela, es indudable la posición de primer plano que ocupa la cuestión lógica previamente formulada. Así ocurre en la obra de su figura de mayor relieve, H. A. Simon. En el ámbito de la economía la expresión más acabada hasta ahora del intento de considerar a la decisión como el núcleo del análisis económico es el libro de G. Gafgen, *Teoría de la decisión económica*,<sup>35</sup> cuyos precedentes se remontan quizá a la conocida "función" de la "economía del bienestar".

Por último, excediendo campos especiales como los que acaban de mencionarse, la teoría de la decisión aparece en ciertos círculos como una "metaciencia", como una disciplina general que se refiere a los más distintos tipos de acción y que se cultiva como base e instrumento a la vez del denominado planeamiento de la investigación. Comprende, según sus expositores, tanto una *teoría de los sistemas* actualmente existentes o posibles, como una *teoría de la decisión* en su estricto sentido. Pero como sucede ya de por sí con algunos de sus elementos integrantes, no se atiene tampoco esta ciencia a las divisiones tradicionales de las especialidades científicas sino que enfoca o abarca por igual los objetos más diversos. (Recuérdese, por ejemplo, que la cibernética puede aplicarse a situaciones de hecho tan distintas como las biológicas o las económicas.)

No pretendemos ahora ir más allá de esta simple reseña. La teoría de la decisión como "praxeología" se encuentra aún en plena elaboración o estado naciente. Y por lo que respecta a esa teoría referida en especial a las acciones políticas o económicas, su examen crítico supondría tener presente todo el contenido de las respectivas disciplinas. Sin embargo, cabe decir de antemano, por lo menos, que en el planteamiento de la equiparación entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión, son distintas las posiciones metodológicas de la ciencia económica y de la ciencia política, como quizá no puedan menos de serlo dadas las tradiciones peculiares en ambas disciplinas. Impera en la primera la tendencia a la construcción de modelos —como en el caso de la función de bienestar antes citado—, los cuales nunca se reducen a una serie de proposiciones empíricas en estricto sentido, de declaradas hipótesis nomológicas", lo que ha llevado a los teóricos más irreductibles de la ciencia a excluirlos de su dominio relegándolos al limbo de lo que alguien ha denominado "modelística platónica". Como es natural, los metodólogos de la economía replican con energía aduciendo el argumento del valor instrumental y de la eficacia pragmática de sus procedimientos, sin

<sup>35</sup> G. Gafgen, *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung* (1963).

que tengamos nosotros la menor intención de renovar ahora esas discusiones.

En cambio, la forma en que la ciencia política —como sociología al fin y al cabo— plantea el enfoque de la teoría de la decisión se aproxima mucho más a las exigencias de la actual lógica de la ciencia (empírica), invitándonos por lo mismo a permanecer con ella unos instantes más en vista de lo que luego se ha de decir. Así, la teoría política que nos propone H. A. Simon abarca tres aspectos diferentes del proceso de la toma de decisiones. Le interesan en primer lugar las reglas que gobiernan en su persistencia y cambio la diferente atención que cabe prestar a los diversos problemas surgidos en la lucha política. Debe determinar, en segundo término, los principios que gobiernan el diseño de las direcciones potenciales de la acción política. Debe poner en claro, por último, las condiciones que determinan la elección entre semejantes acciones. “En las tres esferas de *explicación* debemos presumir que las leyes tomarán la forma de principios dinámicos, capaces de expresar la relación existente entre las situaciones de hecho (*state of affairs*) en un momento determinado del tiempo y los sucesos que sea dable esperar hayan de producirse o seguir inmediatamente después.”<sup>36</sup> Algunos ejemplos del propio Simon aclararían la fórmula anterior, pero creo que por sí misma nos basta.

El debate metodológico antes aludido se ha desarrollado en años muy recientes, particularmente en Alemania, oponiendo con extremo rigor a los representantes del neopositivismo y a distintas fracciones de la “filosofía crítica”. Su conexión directa con nuestro tema está claramente manifiesta en el hecho de que la discusión ha girado en su fondo en torno al clásico tema de la relación entre teoría y práctica. La acusación más grave de la filosofía crítica frente a la teoría positivista de la ciencia ha consistido en imputar a esta última el completo aislamiento de razón y decisión, es decir, una separación inaceptable entre teoría y *praxis*. No será posible seguir paso a paso semejante polémica, que algunos consideran —sin negar por eso su interés— tan estéril como literariamente dificultosa. Por otra parte, ya se dijo que está lejos de ser radicalmente nueva. Ocurre, en efecto, que ese imputado aislamiento entre decisión y teoría puede remontarse por lo menos al momento en que Max Weber formulara sus famosos enunciados sobre la “neutralidad valorativa” de la ciencia, aunque debe reconocerse que su pensamiento al respecto no se

<sup>36</sup> H. A. Simon, “Political Research: The Decision-Making Direction”, en D. Easton, *Varieties of Political Theory* (1966), p. 21.

contiene tan sólo en el combativo ensayo de ese título ya que es el supuesto fundamental de toda su concepción del científico y el político. En todo caso nadie puede negar que esa doctrina sobre la neutralidad valorativa de la ciencia produjo una fuerte impresión, cuyas resonancias siguen vivas hasta hoy.

No es cosa de repetir con alguna extensión cosas supuestamente conocidas, aunque sujetas a interpretaciones diversas. Tampoco importa examinar la ocasión —los supuestos sociológicos ni los motivos personales— en que la doctrina alcanza su expresión por así decir más dramática. El científico Weber —economista de profesión como se sabe— y positivista por tanto, en cuanto tal no hizo sino poner de nuevo en claro —con la energía de su estilo— una distinción muchas veces aceptada, la que existe entre el mundo de los hechos y el mundo de los valores, entre las ideas empíricas y las ideas existenciales. Dicho en otros términos, el reconocimiento de los límites en que se encuentra un mundo “desencantado” cabalmente en méritos de su propia obra. La verdad científica sólo se refiere al dominio de los hechos, al de la realidad empíricamente analizable, pero nada puede pretender frente a la región de los valores.

En los problemas de la relación entre teoría y práctica, el economista en cuanto asesor de carácter científico sólo puede desplegar hasta sus últimos extremos todo el contenido de una determinada relación de medios a fines. Dado determinado fin, debe y puede examinar con rigor en su eficacia y en sus consecuencias la adecuación entre ese fin y el medio o los medios propuestos. En la alternativa entre diversos fines puede llegar más lejos mostrando la coherencia o incoherencia no sólo entre los mismos sino con cada uno de los medios o instrumentos posibles. Así pondrá de relieve que la elección de una determinada alternativa lleva consigo —guste o disguste— determinadas e inexorables consecuencias, las cuales no sólo pueden dañar el fin propuesto sino repercutir negativamente también sobre otros de los fines igualmente queridos en la medida en que la aplicación de ciertos medios con sus efectos directos produce efectos indirectos o *secundarios* no menos importantes y decisivos. La ciencia, en suma, muestra con igual vigor lo que puede hacerse y lo que no se puede hacer, y pone al descubierto sobre todo el hecho tan frecuentemente olvidado de que no cabe querer al mismo tiempo cosas entre sí incompatibles. En este sentido sitúa en claro a la conciencia hasta el máximo posible sobre las condiciones ineludibles de una determinada decisión, política o económica. Lo que no puede nunca el análisis científico, en cambio, es reemplazar o sustituir a la decisión misma en su totalidad, y esto por la notoria razón de que la ciencia —el

asesor científico en su caso— no es capaz de declarar por sí misma, en cuanto tal, los valores que determinan la elección de los fines.<sup>37</sup>

La tajante distinción entre situaciones de hecho y posiciones de valor —difícilmente refutable desde un punto de vista empírico— lleva con idéntico vigor a separar a la decisión de todo lo que constituye su preparación y justificación científicas. Pero semejante aislamiento no supone en principio la de razón y decisión. La postura de Weber ha sido interpretada, a mi juicio y el de otros muchos con error, como apoliticismo del científico o como puro decisionismo irracional o existencial. Sobre el supuesto apoliticismo, el argumento *ad hominem* carece de valor; sólo importa lo que muestre la reflexión teórica sobre el hecho de que no sólo la ciencia puede llevar hasta sus límites —en esfuerzo de fundamental “aclaración”— el análisis sistemático de las situaciones efectivamente existentes, sino que, más allá de esos resultados, puede continuar y continúa activo el análisis intelectual-racional tal como lo exigía para Weber una “ética de la responsabilidad”, último soporte de todas las decisiones. El carácter irracional de las mismas —un decisionismo puro al estilo, entre otros, de K. Schmitt— no existe propiamente, en la posición weberiana, sino en casos límites. Ello justifica en parte la inclinación de K. Jaspers a interpretar la toma de decisión weberiana a tenor de su personal filosofía existencialista. Es innegable, sin embargo, que la doctrina de la “neutralidad valorativa” requiere ciertas atenuaciones en su radical y heroica aplicación que no vamos a considerar en este instante.

Parece innecesario declarar que en lo que sigue no pretendemos enfrentarnos con la teoría de la ciencia defendida por el renovado positivismo lógico de nuestros días con no disimuladas pretensiones de ortodoxia. En su perspectiva general no difiere de la anteriormente esbozada respecto de la posición weberiana. El postulado de la neutralidad valorativa permanece intacto, aunque no sea el mismo el lenguaje empleado, terminología por otra parte tan precisa y peculiar que es necesario poderla manejar en buena parte. En relación con el punto que más nos importa —relaciones entre teoría y práctica— representa esta doctrina un avance metodológico en un doble sentido: en sus esfuerzos, en primer lugar, por absorber en la construcción de su propia teoría, hasta cierta medida, algunos de los elementos valorativos que antes parecían yuxtapuestos o tratados en distinto plano —teoría de la selección y problemática de la perspec-

<sup>37</sup> Recuérdese, dentro de una posición semejante, la obra de W. A. Jöhr y H. W. Singer, *El papel del economista como asesor oficial* (México, Fondo de Cultura Económica, 1957).

tiva—<sup>38</sup> y por la mayor precisión, además, con que se mantiene la posibilidad de equiparar —también hasta cierto límite— la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión. Las variaciones dentro de esa doctrina, la particular posición de K. Popper, por ejemplo, conviene dejarlas de lado por el momento.

Como se sabe, la esencia de la teoría positivista reside en mantener sin la menor concesión el carácter radicalmente empírico de la ciencia. Ésta no tiene otro propósito de sus propios términos que el de “informar” sobre la realidad. Ese carácter le adhiere como propio desde la más elemental proposición científica hasta la “explicación” más complicada y constituye naturalmente su última meta y justificación. La “explicación” en su estructura lógica ofrece la forma de una argumentación de carácter deductivo, en la que se despliega la conexión entre un *explanans* y un *explanandum*. Lo que se denomina teoría científica es, en consecuencia, un conjunto coherente de proposiciones “nomológicas” que algo nos dicen sobre determinados hechos reales. Las leyes que contienen semejantes teorías —como ley singular o como serie de leyes entrelazadas— únicamente declaran que dadas determinadas condiciones en la situación de partida, es posible derivar la aparición del fenómeno que se trata de explicar, haciéndolo previsible de esa forma. Liberémonos del afán de mayores detalles y de toda fidelidad excesiva en el lenguaje, para marchar rápidamente hacia el punto que más interesa en estas páginas. Dicho punto no es otro que el momento denominado “pronóstico” por esta teoría de la ciencia, porque en él residen cabalmente las posibilidades de aplicación del conocimiento teórico. La estructura lógica de la deducción de pronósticos se identifica en principio con la de la explicación de cualquier fenómeno y todo lo exigido para su prueba (su falsificación). Cabe añadir tan sólo que esos pronósticos pueden ser de dos clases, tecnológicos y no tecnológicos. Tras esta somera indicación es posible señalar la “proposición” metodológica que más directamente nos afecta, es decir, aquella proposición que nos declara cómo las teorías de carácter “nomológico” en las ciencias sociales pueden transformarse directamente en sistemas tecnológicos. (No sabemos en concreto cuáles son esas teorías, aunque se sospecha la ausencia de ese carácter en muchas teorías económicas.) “La transformación de un sistema teórico en otro tecnológico pone en relación un posible acontecer social, de interés para determinados

<sup>38</sup> H. Albert, “Probleme der Theoriebildung”, en *Theorie und Realität* (1964), letra F, pp. 43 ss. Apretadamente: las formulaciones lingüísticas suelen ser selectivas (abstracciones de un aspecto de la realidad); en consecuencia, el lenguaje de una teoría implica su *perspectiva del mundo*.

puntos de vista práctico, con posibles puntos de apoyo para la acción humana, y muestra en consecuencia posibilidades de *intervenir* en ese acontecer.”<sup>39</sup> Lo decisivo que importa subrayar, sin embargo, es que el resultado de semejante transformación no contiene proposiciones normativas o prescriptivas de ningún género y que sólo vale por su contenido informativo. No es, por lo tanto, la intención práctica en sí misma lo que cuenta sino únicamente la “información” precisa que se nos ofrece. La neutralidad valorativa más estricta se muestra así de nuevo, pues las “informaciones” y las “explicaciones” mantienen toda su validez sean gratas o ingratas y aunque sus efectos puedan afectar en forma negativa a determinados propósitos de la actividad práctica, económicos, políticos o meramente personales. Téngase en cuenta, no obstante, que la posibilidad de la mencionada transformación implica algunas decisiones sobre la posición de fines y la aplicación de medios que no derivan de modo inmediato del sistema tecnológico, aunque puedan tomarse en consideración en las proposiciones tecnológicas mismas.

Ahora bien, siempre que se den las condiciones correspondientes establecidas por la teoría, las posibilidades de la transformación —de la aplicación práctica de aquella teoría— son completas y correctas. Dicho en forma negativa, la equiparación entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión únicamente cabe en el caso de que se encuentren presentes todas aquellas condiciones. Sólo en ese caso podrían darse, por ejemplo, los fundamentos de una política racional.

El servicio de la ciencia para la acción práctica, la política, no se encierra meramente en la posibilidad mencionada, porque la ciencia en toda circunstancia muestra inexorable todo lo que no puede hacerse, como antes se dijo. Pone al descubierto, expresado en forma más precisa, lo que son afirmaciones erróneas respecto de la realidad. La ciencia se convierte así —aunque continúe todavía intacta la separación entre hechos y valores— en un instrumento crítico de la máxima eficacia. De ahí que los representantes del actual positivismo se consideren —con pretensiones iguales a las de sus opositores más declarados— como los legítimos herederos del espíritu de la Ilustración y como sus verdaderos mantenedores. Fuera de esta tarea de permanente ilustración únicamente se cierne, acusan en sus réplicas, el espectro de alguna forma de peligroso romanticismo.

El último sentido de la denominada filosofía crítica consiste precisamente en el esfuerzo por señalar el carácter parcial y particularizado de semejante tipo de racionalidad. Ella no es más que la

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 67.

pura racionalidad técnica, que en su predominio se convierte necesariamente en la ideología de un tipo determinado de sociedad, la industrial de nuestros días. Se acepten o no las anteriores fórmulas, no cabe duda que el mayor acierto de esta crítica del positivismo consiste en haber puesto enérgicamente sobre el tapete el tema de los límites de la *ratio* en una de sus manifestaciones históricas de mayor vigencia.

El intento de presentar en forma comprimida los pasos sucesivos de ese pensamiento tal como se ha ofrecido en nuestros días constituye, sin embargo, una empresa en extremo aventurada. La doctrina en cuestión ha sido desenvuelta como es sabido por un grupo de pensadores, sociólogos-filósofos, de formación hegeliana, muy influidos en su mayoría por una rara combinación, indudablemente fecunda, de Hegel, Marx y Freud. Junto a ellos se encuentran, sin compartir por eso su lenguaje, ciertos historiadores de fuste, especialmente sociales. La sociología como filosofía crítica de la sociedad (Adorno, Horkheimer, Habermas, Marcuse y otros) es en buena medida una meta-crítica de la teoría del conocimiento —opuesta como su fundamento a la orientación empírica— que hace de los escritos de este grupo una tarea ciertamente dificultosa para el lector, aun siendo casi todos ellos excelentes estilistas de su idioma. Alguno, como Marcuse, ha tenido una resonancia de gran público inesperada y casi enigmática.

Frente a las investigaciones de la “sociología empírica” no manifiestan en su punto de partida como posición generalizada una negación completa y sin atenuaciones de todo su valor, pero sí en cambio la acusación reiterada de que las más de las veces es enteramente irrelevante la perspectiva que ellas ofrecen por su tendencia a sucumbir a la tentación de una entrega a los métodos y técnicas por sí mismos y porque se ocupan además de supuestos problemas cuya conexión inteligible con los más apremiantes y auténticos de la acción práctica es sumamente difícil de percibir. De esa manera se oscurece sin remedio la tarea fundamental del pensar sociológico en cuanto tipo de reflexión del hombre sobre sí mismo, sujeto y objeto al mismo tiempo en la fórmula clásica de las ciencias sociales e históricas. Ahora bien, en esa autoconciencia del hombre está la posibilidad de que las ciencias sociales puedan mantener un carácter no sólo crítico-especulativo sino además anticipatorio. En la médula de la relación entre teoría y *praxis* se encuentran las condiciones de posibilidad de un cambio histórico racionalmente influido, que únicamente se alcanza cuando se conocen las determinantes efectivas que impiden realizar tanto la imagen del futuro anticipado como aquellas otras

condiciones que deben ser modificadas o aportadas. La sociología como pensamiento crítico-filosófico toma así una posición radicalmente opuesta a la empírica y a la científica, convirtiéndose en una filosofía de la historia de intenciones prácticas. El esfuerzo por poner de manifiesto las tendencias suprasubjetivas subyacentes en la totalidad social, aclarando al mismo tiempo su sentido, es más importante que la tarea de ofrecer generalizaciones metodológicamente bien construidas o la absorción obsesiva por los problemas de la falsificación y de la prueba. Algunos de los términos deslizados son suficientes —totalidad, autoconciencia, movimientos tendenciales, sentido— para formarse una idea de las orientaciones de esta dirección. Concretamente y en relación con el tema de estas páginas, se mantiene la tesis de que los conocimientos proporcionados por la ciencia empírica —la transformación de la teoría en un sistema tecnológico— pueden proporcionar aplicaciones prácticas muy útiles, pero dejando en cambio enteramente intacta toda consideración sobre los distintos fines que semejantes técnicas satisfacen. Ahora bien, son esos mismos fines los que precisan en cada caso de una fundamentación igualmente crítica. Es decir, a la filosofía y a la sociología críticas no sólo les incumbe el estudio de la relación entre fines y medios, sino la serie entera de esos mismos fines. Éstos, por otra parte, se encuentran incluidos ya en una estructura social determinada, que sin ellos sería completamente ininteligible en lo que representa por sí como pretensión incumplida o deficiente. Lo que la crítica pone en claro precisamente es lo que una sociedad no es, aun queriendo serlo.

Entre esas insuficiencias se encuentra, sobre todo en la actualidad, el puro predominio de la racionalidad tecnológica. Tal es la razón de que J. Habermas se haya esforzado por mostrar las etapas —vistas como peligrosas— en los avances de ese tipo de racionalidad.<sup>40</sup> En las últimas de esas etapas, en efecto tiende a producirse su independización casi completa con respecto al hombre, quien queda así entregado a una “objetivación” que lo domina.

En el primer grado o fase se realiza, en virtud del aislamiento positivista entre razón y decisión, una aproximación mayor o menor al modelo de la solución tecnológica. Aunque permanecen independientes en esa fase los sistemas de valores que influyen durante el transcurso de la acción, en cambio es total el dominio de la preparación científica en la selección de las técnicas o medios para alcanzar un fin, que en ocasiones puede pretender extenderse hasta la

<sup>40</sup> Véase Jürgen Habermas, *Theorie und Praxis*, especialmente “Dogmatismus, Vernunft und Entscheidung”.



formulación crítica de los mismos fines, pero nunca, como se sabe, de manera completa.

En la etapa subsiguiente se produce el intento de racionalizar la elección misma entre diversas técnicas. La teoría de la decisión antes mencionada incluye como datos de su estructura lógica alguno de los valores que aparecían todavía como independientes en la fase anterior. Resulta de esta manera que allí donde tan sólo importa el criterio de eficiencia y la más completa economía en la aplicación de los medios disponibles quedan plenamente "mediatizados" todas las demás clases de valor capaces de interesar al hombre. En uno y otro caso —piensa Habermas— los sistemas de valor se ponen entre paréntesis. Cuando se actúa de esta suerte, en estricta obediencia a los criterios de la racionalidad tecnológica, es imposible alcanzar acuerdo alguno sobre un sistema colectivo de valores como resultado de una discusión esclarecida de la opinión pública, es decir, por medio de un consenso logrado de modo racional. En semejante circunstancia sólo cabe buscar el mero agregado o el compromiso, dada la dificultad de argumentar, en principio, sobre el diverso contenido de los valores mismos.<sup>41</sup>

En las etapas posteriores, tercera y cuarta, lo que había sido una eliminación de los valores, declarados irracionales o convertidos en puros datos, se transforma "en una subordinación de esos valores a los procedimientos tecnológicos, los que ahora se establecen por sí mismos como un sistema de valor". Habermas analiza como ilustración o ejemplo de la tercera etapa la teoría de los juegos, en la que la supervivencia frente al opositor o contrario es el único valor que queda realmente en pie. La generalización de los supuestos de esta teoría a todas las situaciones en las que se exige una decisión implica la necesaria aceptación de ciertas magnitudes formalizadas —estabilidad o capacidad de adaptación— que sólo poseen un sentido puramente biológico.

Ahora bien, el proceso descrito sólo llegará a su término cuando sea posible trasladar la carga misma de la decisión al funcionamiento de una máquina. En consecuencia, la independización sucesiva y la plena objetivación de la racionalidad tecnológica no llegan a madurar en esta cuarta etapa sino cuando se alcanza el momento de poder descansar por entero en el servicio de las computadoras. Aunque se trate todavía hoy de una aspiración —de una ficción para algunos—, los reconocidos éxitos de tales aparatos en la solución de hecho de numerosas clases de problemas y en la simulación de posibles situaciones hacen comprensible la aspiración creciente

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 247.

a que los artefactos electrónicos, como "mecanismos de dirección de organizaciones sociales y de sistemas totales incluso", puedan llevar a cabo, en principio por sí solos, los más importantes procesos de decisión, con tal de que se den al mismo tiempo determinadas condiciones políticas.

El peligro de este predominio cada vez más extendido de la racionalidad tecnológica se encierra en lo que propiamente constituye una filosofía de la historia inexpressa u oculta. "La cual descansa en la dudosa tesis de que los hombres son capaces de dirigir racionalmente su destino en la medida en que puedan aplicar técnicas sociales y en el grado en que la dirección cibernética permita la introducción racional de semejantes técnicas."<sup>42</sup>

## 2. Racionalidad técnica y racionalidad política

Llega el momento de dar por terminada la digresión anterior que alguien podría juzgar, no sin razón, un tanto espinosa. De ella queda en pie algo fundamental que conviene retener: la necesidad de conservar en constante ejercicio, cualesquiera que sean sus impulsos, la reflexión de la razón sobre sí misma para poder impedir en todo instante la amenaza de su propio aniquilamiento cuando en una u otra de sus formas sobrepasa los límites de su validez. Esta afirmación sería insuficiente, dada su generalidad, si no tratáramos de mostrar de inmediato cómo funciona en el caso concreto de nuestro tema.

Convendría para ello contar con un esquema lo más sencillo posible capaz de mostrar gráficamente la relación en que se encuentran los supuestos racionales en las conductas respectivas del planificador, del burócrata y del político, con indicación no sólo de su naturaleza sino también de sus límites.

Por fortuna nada nos fuerza a tratar de superar un intento ya realizado, por lo que parece lo más discreto reproducir aquí sin retoque alguno el cuadro elaborado por H. Peter Dreitzel en su estudio acerca de las características racionales de la acción política.<sup>43</sup> Aunque Dreitzel reconoce todo lo que debe en la ordenación de su esquema a un libro de gran interés de R. Diessing,<sup>44</sup> los conocedores no dejarán de percibir de inmediato la inspiración, por lo menos

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>43</sup> H. P. Dreitzel, *op. cit.*

<sup>44</sup> R. Diessing, *Reason in society: Five types of decisions and their social conditions* (1962).

## TIPOS DE ACCIÓN RACIONAL

	<i>Formal</i> Racionalidad técnica ( <i>expedient</i> )	<i>Material</i> Racionalidad política ( <i>sanctioned</i> )
<i>Funcional</i> (referida al desarrollo de la acción)	I. Racionalidad de procedimientos a) Burocracia b) Aplicación de normas c) Competencia legal	III. Racionalidad del proceso de decisión a) Organización b) Negociación c) Influencia
<i>Sustancial</i> (referida al resultado de la acción)	II. Racionalidad de fines a) Economía b) Cálculo c) Competencia objetiva	IV. Racionalidad de la decisión a) Política b) Realización de fines ( <i>policy</i> ) c) Capacidad creadora

terminológica, de la sucesiva aportación intelectual de Max Weber y de Karl Mannheim.

He aquí el cuadro, no siempre fácil de traducir con fidelidad.

Después de cuanto llevamos dicho, la presencia del cuadro basta por sí misma, sobraría, por tanto, su repetición expositiva, como debería ocurrir con otros muchos cuadros, incluso los estadísticos. Sin embargo, no es posible esquivar la tentación de un mínimo de lectura comentada sobre algunos puntos, más por razones de concreción que de claridad. Por otro lado, quizá quepa reconocer la objeción de que no todos los términos elegidos sean inobjectables ni sin duda suficientes.

Por lo pronto, la interpretación estática representada por las dos dimensiones "formal-material" y "funcional-sustantiva", debe completarse —como señalan Dreitzel y Diessing— con el elemento dinámico constituido por el despliegue concreto de esas cuatro formas. Ocurre, además, que la serie de sucesión en que se manifiesta complica necesariamente una relación de fundamentación: de igual manera que "la racionalidad de fines presupone una proporción muy grande de la racionalidad de procedimientos", la racionalidad que se expresa en la solución de problemas supone también una determinada racionalidad del proceso de decisión. Limitémonos a esta observación sin entrar en el examen de algunas de sus consecuencias, las cuales pertenecen propiamente a la sociología de la organización.

Parece evidente que la colocación de los distintos papeles que nos interesan dentro del esquema trazado es sumamente clara y que lo

sería igualmente aunque nada se recordara de lo anteriormente dicho en estas páginas. El planificador es hombre de ciencia —la económica— que conoce realidades objetivas: naturaleza y características de las “cosas” de que se ocupa y a las cuales se atiene. Dicho de otra manera, sabe de modo especial de ciertos fenómenos calificados como económicos. Pero su actividad, aunque conlleve buena dosis de investigación, no es la de un científico puro sino la de un asesor. En cuanto planificador, no es más que un experto que ofrece “modelos” o elabora estrategias. Los fines para cuya realización construye su plan no están puestos por él, no obstante el hecho de que pueda ofrecerlos en forma condicional como alternativas abiertas. Su campo, como en todo “cálculo económico”, es el de los medios e instrumentos. En consecuencia, la “racionalidad tecnológica” —en el sentido conocido— preside típicamente y sin excepción toda su tarea. La declaración de fines y metas, la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida pertenecen en todos los regímenes políticos conocidos a quienes detentan en definitiva el poder, no importa cuáles sean sus bases y su organización. Ni siquiera el sistema de valores que orientan el diagnóstico, la fase inicial de su labor, es cosa de su libre elección, aun en la forma de aparente independencia que pueda ofrecer el silencio u omisión del gobernante, pues en tal caso se trata de los valores que se consideran socialmente vigentes. Claro es que la actividad del planificador incluye, junto a un saber objetivo —de ciertas realidades aquí y ahora—, el conocimiento no menos indispensable de muy concretos procedimientos. Lo primero constituye la nota esencial que en consecuencia lo sitúa a su gusto o a disgusto —junto a otros hombres de ciencia— dentro de la moderna especie del tecnócrata.

En situación inversa se encuentra el burócrata: es el hombre que conoce y maneja racionalmente en primer término determinados procedimientos —prescritos por normas, reglamentos y precedentes— aunque nadie le niegue que asimismo pueda saber y sepa efectivamente de cosas, es decir, de las materias en que se ocupa a través de esos procedimientos. Su racionalidad es típicamente funcional y encuadrada prescriptivamente, por añadidura, en los límites de su estricta “competencia”.

El político, cuya actividad es característicamente “profesional” desde hace bastante tiempo, desarrolla una doble tarea sujeta a su propia racionalidad específica: no sólo tiene que decidir en la solución de los problemas que propone la coyuntura histórica, sino organizar y mantener continuamente eficaces las posibilidades de esa decisión. El logro de situaciones nuevas —supuestamente mejores— constituye

la culminación de su primera tarea, mientras que la "negociación" es la característica indispensable de la segunda. O, si se quiere, el dominio respectivo de la estrategia y de la creación políticas. Supone en este instante cierto sacrificio no continuar todavía algún tiempo más el examen de la figura del político cuando por afortunado azar encarna la de un verdadero hombre de Estado, pero a la altura de estas páginas es una renuncia que debe aceptarse enérgicamente y sin remordimiento. Lo que ahora interesaba mayormente eran sólo dos cosas: por un lado, destacar el tipo de racionalidad específica que orienta su acción, muy distinta de la estrictamente tecnológica del asesor científico y de la formal del burócrata, y por otra parte, insinuar, en vista de todas esas razones, las dudas muy justificadas que merece la tesis más de una vez expresada sobre la "futilidad de la política" (Ellul).

Bajo el influjo obviamente comprensible de las experiencias realizadas en la planificación francesa, M. Crozier<sup>45</sup> diseñó una tipología del planificador que merece considerarse en estos últimos párrafos. Sostiene, en efecto, que es posible distinguir en abstracto tres tipos: el rol o papel del experto económico, el hombre del modelo; el papel del agente de información y de organizador o animador de la participación necesaria; y el papel del negociador. Esos diversos papeles se han dado sin duda de un modo efectivo y puede por eso recordar con razón que los miembros del Comisariado fueron capaces de actuar, preparando e influyendo al mismo tiempo en los arbitrajes políticos que corresponden a la cima y en las numerosas negociaciones que transcurren en la base.

Se trata propiamente, sin embargo, de dos construcciones completamente diversas. La manejada en este trabajo se refiere de modo sumamente abstracto a la estructura lógica de las distintas formas de racionalidad, una de las cuales es la propia del planificador, le satisfaga poco o mucho. La propuesta por Crozier, menos abstracta quizá, se refiere en definitiva a los distintos aspectos que puede tomar un mismo papel en determinadas circunstancias, es decir, a las diferentes maneras de llenar o cumplir personalmente las exigencias de ese papel. Pero, es en extremo dudoso que se trate propiamente de tres modelos distintos, pues el planificador es siempre por esencia, quíéralo o no, el "hombre del modelo", para decirlo con sus mismas palabras.

La tipología de Crozier puede darse en circunstancias muy distintas de la francesa: en la soviética, en la yugoslava, etc. Para quienes viven la práctica cotidiana de la planificación es psicológicamente

<sup>45</sup> M. Crozier, *op. cit.*

sin la menor duda mucho más atractiva. Las frustraciones personales caben por igual en cualquier caso, pero pueden parecer demasiado intolerables a quien se siente compulsivamente encasillado por los límites que impone la forma de racionalidad a que obedece. Las ilusiones y esperanzas del planificador —influir por medio de su tarea en las orientaciones políticas a las cuales une su propio destino— parecen más alcanzables cuando se encuentra ante un horizonte que estima como más abierto por el hecho de serle posible ejercitar las variadas cualidades que tiene la conciencia de poseer o a las que simplemente aspira. Se trata, sin embargo, de una contingencia imprevisible.

Un tema de investigación sociológica consistiría en averiguar las condiciones precisas de la estructura social y política que favorecen o impiden la realización de semejantes aspiraciones personales. Dicho de otra manera, cuáles son las clases y dimensiones de la frustración a que el planificador está expuesto en las distintas circunstancias político-sociales.

DAVID H. POLLOCK

COMPARACIONES ENTRE EL INFORME  
DE LA COMISIÓN PEARSON Y DOCUMENTOS  
DE LA UNCTAD





DESDE el término de la segunda Guerra Mundial hasta hace muy poco tiempo hubo en muchos países desarrollados un gran escepticismo con respecto a la tesis que sostenía que las tendencias a largo plazo de las transacciones externas de los países en desarrollo entrañaban una importante y creciente restricción para el crecimiento económico interno de estos últimos.

Esta tesis fue enunciada, con progresivos refinamientos, durante el periodo posbélico por muchas personas y organizaciones del mundo en desarrollo y constituía un tema central de la bibliografía relativa al desarrollo elaborada en el ámbito de las Naciones Unidas desde su constitución. La CEPAL, por ejemplo, expuso esta tesis con claridad y reiteración desde principios del decenio de 1950.<sup>1</sup> A partir de mediados del decenio de 1960 esta tesis fue reafirmada y ampliada por la UNCTAD; ampliada en el sentido que el objetivo de la UNCTAD consistía en enunciar una estrategia global de desarrollo tanto respecto del ámbito geográfico de los miembros que la componían, como respecto de la necesidad de que todos los países, pobres y ricos, adoptaran medidas convergentes en forma simultánea.<sup>2</sup>

Cuando se echa una mirada retrospectiva su tono parece haber sido moderado y, sin embargo, a pesar de esta perspectiva más amplia, las recomendaciones enunciadas con ocasión del primer (1964) y segundo (1968) periodos de sesiones de la UNCTAD continuaron suscitando las mismas dudas y la misma oposición por parte de los países desarrollados que caracterizaron el periodo inmediatamente anterior.<sup>3</sup>

Aunque esta oposición derivaba de diversos factores, hubo dos argumentos que, en particular, fueron esgrimidos con singular frecuencia. Uno se basaba en una razón económica en lo esencial, y sostenía

<sup>1</sup> Véase "The Present Scene and the Commanding Position of ECLA", en *Latin American Issues, Essays and Comments*, compilado por A. O. Hirschman, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961, pp. 12-29.

<sup>2</sup> Una indicación del creciente ámbito y alcance de la UNCTAD puede advertirse en el cambio de los títulos de los informes presentados por el Secretario General de la UNCTAD con destino al primero y segundo periodo de sesiones respectivamente, a saber: *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo* (1964) y *Hacia una estrategia global en pro del desarrollo* (1968).

<sup>3</sup> Para un examen más detallado de este punto véase S. Weintraub, "After the U.N. Trade Conference: Lessons and Portents", en *Foreign Affairs*, octubre de 1964; B. Gosovic, "UNCTAD: North-South Encounter", en *International Conciliation*, The Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 1968.

que la UNCTAD era indebidamente intervencionista por naturaleza y que, en consecuencia, la aprobación internacional de su filosofía global y el respaldo de sus recomendaciones específicas llevaría a un funcionamiento paulatinamente menos eficiente de la libre acción de las fuerzas del mercado en el plano internacional, con efectos perjudiciales en todas partes sobre la asignación de los recursos. El segundo argumento se apoyaba sobre una premisa más pragmática y de carácter político a corto plazo que sostenía que, a pesar de la razón económica subyacente, las recomendaciones de la UNCTAD eran demasiado nuevas y experimentales, complejas y onerosas y, en todo caso, demasiado utópicas desde el punto de vista político, si se consideran las realidades del mundo en gran parte del decenio de 1960.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Secretario General de la UNCTAD, al analizar los resultados de la Conferencia de Nueva Delhi (1968), afirmó que el segundo periodo de sesiones de la Conferencia, sólo pudo obtener resultados positivos muy limitados que no guardan relación con las dimensiones y el apremio del problema del desarrollo.<sup>4</sup> Los puntos de vista expresados por los representantes de los países en desarrollo fueron más tajantes, como lo indica la declaración del presidente del grupo de los 77 países en desarrollo al concluir el segundo periodo de sesiones, al decir que no podían ocultar su profunda decepción ante la pobreza de los resultados, la escasez de compromisos y la generalidad del acuerdo.<sup>5</sup>

Para sorpresa de algunos, sin embargo, desde la conclusión del periodo de sesiones de Nueva Delhi, a principios de 1968, se ha puesto de manifiesto un interesante fenómeno por cuanto la filosofía general de la UNCTAD y muchas de sus recomendaciones específicas, que hasta hace poco muchas personas consideraban excesivas cuando no irresponsables, han recibido un creciente respaldo público por estimárselas deseables y factibles. Así lo manifestaron, además, destacados voceros de los países desarrollados, incluidos aquellos cuyas delegaciones adoptaron posiciones visiblemente distintas durante los periodos de sesiones de la UNCTAD de 1964 y 1968.

El ejemplo más reciente en este sentido, y sin duda el más importante, es el informe intitulado: *El desarrollo: una empresa común*,<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *The significance of the second session of UNCTAD*, informe del Secretario General de la UNCTAD, publicación de las Naciones Unidas, Nº E.69.II.D.3, p. 1.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Acta resumida TD/SR.79, 28 de marzo de 1968.

<sup>6</sup> *Informe de la Comisión sobre Desarrollo Internacional*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1969. Además del Presidente, la Comisión estuvo integrada

preparado por un grupo de renombre internacional, procedente, en lo principal, de los países en desarrollo y presidido por Lester B. Pearson, ex primer ministro del Canadá y Premio Nobel. Como puede verse en el anexo y como ya se dijo en otra ocasión,<sup>7</sup> sólo unas pocas recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión Pearson no fueron previamente enunciadas de manera idéntica o análoga por la UNCTAD. Al decir lo mismo de otro modo, no sólo la filosofía esencial de la UNCTAD (en particular, su tesis básica de minimizar la restricción externa al crecimiento de los países en desarrollo en el contexto de una política de medidas convergentes), sino también muchas de sus medidas específicas, adquirieron ahora la saludable respetabilidad que deriva de haber contado con el apoyo implícito de esta reciente y prestigiada comisión internacional.

Éste no es un ejemplo aislado. En el contexto particular de América Latina, por ejemplo, hubo varios casos recientes en que gran parte de la filosofía central de la UNCTAD y de sus recomendaciones estratégicas fueron consideradas como guías para la política y acción hemisféricas. Dos ejemplos importantes son el discurso sobre algunos aspectos del desarrollo económico y social de la América Latina pronunciado por el presidente Nixon y el informe preparado por el gobernador Rockefeller sobre el mismo tema.<sup>8</sup>

¿Qué lecciones cabe extraer del hecho de que prominentes voceros de los países desarrollados expresen un creciente apoyo a muchas de las ideas de la UNCTAD que, hasta no hace mucho, eran objeto de considerable indiferencia, dudas o reservas?

Una de las conclusiones que cabe extraer es que cuando se preparen nuevos enfoques relativos a las políticas de la colaboración internacional será, sin duda, muy conveniente prestar atención, en una etapa temprana, a las opiniones emanadas del mundo en desarrollo mismo. Por lo común, hubo mucha dilación en este proceso. Es pertinente, por ejemplo, recordar que el enunciado de la Alianza

por las siguientes personas: Sir Edward Boyle (Reino Unido), C. Douglas Dillon (E.E.UU.), Wilfried Guth (Alemania Occidental), Robert T. Marjolin (Francia), Saburo Okito (Japón), W. Arthur Lewis (Jamaica), y Roberto de Oliveira Campos (Brasil).

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones de M. Franzi, Jefe de la Delegación Italiana, en el seno de la Segunda Comisión de la Asamblea General, Naciones Unidas, Documento A/C.2/SR.1284, 25 de noviembre de 1969, pp. 10 y 11.

<sup>8</sup> Véanse "Remarks of the President of the Inter-American Press Association", Washington, D. C., 21 de octubre de 1969 y *Quality of Life in the Americas*, informe de una misión presidencial norteamericana en el Hemisferio Occidental, Nelson A. Rockefeller, agosto de 1969.

para el Progreso por parte del presidente Kennedy, al principio de su gobierno, expresó, en gran medida, una reafirmación y adopción de la llamada "Tesis de la CEPAL", la que, a su vez, había venido gestándose durante más de un decenio.<sup>9</sup> Aunque con el carácter de ejemplo más limitado, pero igualmente pertinente, cabe destacar que las actuales deliberaciones internacionales sobre la institución de un sistema de preferencias globales, representan un cambio significativo con respecto a la situación registrada durante el periodo de sesiones de la UNCTAD en 1964, cuando algunos grandes países desarrollados rechazaron, sólo por razones de principio, las deliberaciones en materia de preferencias.

Otra lección —que por lo menos desde el punto de vista a corto plazo parece más pertinente— la constituye el hecho de que ya no debiera perderse tiempo en la búsqueda de nuevas políticas internacionales en lo comercial y financiero con miras a reducir la restricción externa del crecimiento de los países en desarrollo, en general, y en la América Latina, en particular. Por el contrario, el detallado y amplio inventario de medidas enunciado por la UNCTAD en 1964 y 1968 fue desde entonces reiterado en diversas oportunidades; así por ejemplo, no sólo en las exposiciones de Pearson, Nixon y Rockefeller, como antes se indicó, sino también en el "Consenso de Viña del Mar",<sup>10</sup> y en muchos otros documentos recientemente publicados por los organismos interamericanos (CEPAL, BID y CIAP) y otros organismos intergubernamentales (BIRF, FMI y OCDE).

Esta cuestión tiene máxima importancia en este momento, en especial cuando Estados Unidos y América Latina están repensando y reformulando sus respectivos enfoques de las políticas de desarrollo en los planos nacional e internacional. Mucho queda por hacer con respecto al primero. Por lo que atañe a las políticas internacionales, sin embargo, como se dijo en el párrafo anterior, no es preciso malgastar tiempo y esfuerzos en la búsqueda de enfoques novedosos cuando se cuenta con una lista completa, y cada vez más aceptable, de nuevas ideas gestadas por los voceros oficiales de los países en desarrollo y de los países desarrollados, los organismos intergubernamentales y los particulares.

<sup>9</sup> Véanse otros detalles respecto de este tema en el artículo intitulado "The Alliance for Progress; An experiment in International Cooperation and Development" del profesor L. A. Rodríguez, del Boston College, publicado en el número de primavera de 1970 de *Growth and Change*, Universidad de Kentucky.

<sup>10</sup> Véase *Special Meeting of CECLA* (Comité Especial de Coordinación Latinoamericana) at the Ministerial Level, Documento de la OEA/CIES/1403, 14 de junio de 1969, Anexo I.

Y no se trata, pues, de una cuestión de persuasión o educación respecto de las políticas comerciales y financieras apropiadas en el plano internacional con miras al desarrollo de América Latina. El alegato conceptual, en gran medida, ha quedado agotado. Tampoco es éste un problema donde haya que encontrar modalidades prácticas y un mecanismo institucional adecuado para transformar esas políticas en acciones concretas; también en ese caso se dispone, ya en gran medida, de esos medios. El problema se cifra, en cambio, en la aceptación de compromisos específicos sobre la base de un calendario convenido de antemano.

Por ello, la lista comparativa que figura en el Anexo se sustenta sobre el convencimiento de que la solución del problema de la restricción externa de la América Latina no debiera verse obstruida por las diferencias en materia de enfoque filosófico, ni por la falta de claridad por lo que atañe a las medidas específicas que es preciso adoptar. Las recomendaciones de la UNCTAD y otras análogas han alcanzado ya una etapa de respetabilidad; parece llegado el momento de llevarlas a la etapa final de ejecución.

Dicho esto, se advierte más claramente la significación del principio de la convergencia. Si bien es cierto que aun el conjunto de políticas internas ideado y ejecutado en forma más efectiva en cualquier país en desarrollo estará condenado al fracaso si existe una importante restricción externa, por idéntica razón cabe inferir que las políticas más sanas y liberales de la colaboración comercial y financiera internacional carecerán de todo valor si los países en desarrollo elaboran e instituyen políticas internas de manera inadecuada.

Ésta es, pues, la cuestión más importante que cabe deducir de las muchas identidades existentes entre la Comisión Pearson y la UNCTAD. Hay ahora amplias esferas de acuerdo en materia de políticas de colaboración internacional entre las naciones ricas y las pobres. Un primer paso apremiante consiste, por lo tanto, en activar esas esferas de consenso internacional. En forma simultánea con esta medida, sin embargo, hay que dar el paso correlativo e igualmente apremiante que consiste en llegar a un acuerdo análogo sobre qué debería hacerse en y entre los mismos países en desarrollo.

En resumen, el informe Pearson y las recomendaciones de la UNCTAD pueden servir como complemento esencial, aunque no como sustituto, para la creación de una nueva política original para el desarrollo interno de América Latina. A juicio del autor, éste es el desafío básico que tienen ante sí América Latina y los latinoamericanos al comienzo del Segundo Decenio para el Desarrollo.

## ANEXO

### LISTA COMPARATIVA DE CITAS EXTRACTADAS DEL INFORME DE LA COMISION PEARSON Y DE DOCUMENTOS SELECCIONADOS DE LA UNCTAD

#### *Comentarios explicativos*

1) No fue difícil extraer citas del informe de la Comisión Pearson, que se publicó en un solo volumen. En el caso de la UNCTAD, en cambio, el proceso de selección fue más arduo como consecuencia del extraordinario número de documentos elaborados por esa organización desde 1964. Las citas tomadas de los documentos de la UNCTAD, en consecuencia, se limitaron a los informes oficiales del primero y segundo periodos de sesiones de la conferencia celebrados en 1964 (Ginebra) y en 1968 (Nueva Delhi) respectivamente, y los informes presentados por el Secretario General de la UNCTAD para esos dos periodos de sesiones.

2) Por razones de presentación, en las notas que siguen se han utilizado las siguientes abreviaturas:

“Informe de la Comisión” (*El desarrollo: una empresa común*, Editorial Tecnos, S. A., 1969).

“UNCTAD I, Informe” (*Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Acta Final e Informe*, publicación de las Naciones Unidas N° 64.II.B.11).

“UNCTAD II, Informe” (*Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Informe y Anexos*, publicación de las Naciones Unidas N° 3.68.II.D.14).

“UNCTAD I, Secretario General” (*Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, informe del Secretario General de la UNCTAD, publicación de las Naciones Unidas N° 64.II.B.4).

“UNCTAD II, Secretario General” (*Hacia una estrategia global del desarrollo*, informe del Secretario General de la UNCTAD, publicación de las Naciones Unidas N° E.68.II.D.6).

3) Las citas tomadas del informe de la Comisión Pearson han sido extractadas de las recomendaciones enunciadas al final de cada capítulo, con la salvedad del capítulo 10, cuyo tema no fue tratado de manera equivalente por la UNCTAD.

4) Para cada recomendación del informe de la Comisión Pearson se trató de encontrar una cita directa de los documentos de la UNCTAD que fuera idéntica —en todo lo posible— por su forma y fondo. En varios casos podrían haberse extractado muchas citas de la UNCTAD, como habría ocurrido con las preferencias, el financiamiento complementario, la nivelación de intereses y otras cuestiones adicionales. Sin embargo, no se trató de confeccionar una lista exhaustiva de remisiones sino de establecer identidades básicas respecto de las políticas y medidas sugeridas.

5) La lista fue preparada en función del informe de la Comisión y no en función de los documentos de la UNCTAD; por lo tanto, no se enumeran aquellas cuestiones a las que la UNCTAD ha consagrado mucho más tiempo y atención, pero que no figuran en las recomendaciones de la Comisión Pearson. Un ejemplo importante en este sentido lo constituyen los enfoques alternativos para vincular la creación de los DEG (Derechos Especiales de Giro) con una ampliación de la corriente de financiamiento internacional de fomento; otro es el relativo a las políticas y prácticas en materia de fletes internacionales, turismo y transacciones de seguro y reaseguro.

6) Las amplísimas atribuciones y funciones de la Comisión Pearson y de la UNCTAD hicieron particularmente difícil perfilar, a través de un número relativamente reducido de citas directas, una filosofía global o “punto de vista general” como el que figura más adelante, bajo el epígrafe A. Con todo, dos puntos parecen surgir con evidencia, a saber: i) el fuerte énfasis puesto por la Comisión Pearson y la UNCTAD en el “principio de convergencia”, es decir, en la necesidad de una aplicación simultánea de medidas concertadas por parte de las naciones ricas y pobres; ii) el énfasis, igualmente fuerte, en el contexto de esa convergencia, en lo que se refiere a minimizar la restricción externa al crecimiento mediante políticas en materia de comercio internacional y cooperación financiera.

## A. CONSIDERACIONES GENERALES

### *Comisión Pearson*

“Se advierte hoy con meridiana claridad que el impacto de la ayuda exterior depende de la eficiencia con que el perceptor utiliza sus propios recursos, y de su política económica y social

### *UNCTAD*

“...La aceleración del desarrollo económico y social constituye la responsabilidad primordial e irrenunciable de cada país periférico. Pero se requiere la cooperación internacional

*Comisión Pearson**UNCTAD*

general. Ambas partes han aprendido que la cooperación en el desarrollo significa más que una simple transferencia de fondos... Las "relaciones de desarrollo", clave de una política de ayuda eficaz, han de basarse en una clara división de las responsabilidades que atienda las necesidades de ambas partes... Para allanar los obstáculos y aprovechar las oportunidades de nuevo crecimiento, será manester integrar en una estrategia única la ayuda, el comercio y las políticas de inversión, todo lo cual depende en grado sumo de los resultados que obtengan los propios países en desarrollo y de que los países más ricos mantengan sus compromisos... La finalidad de nuestras conclusiones y recomendaciones es establecer una relación constructiva y duradera entre las naciones desarrolladas y en desarrollo, en el seno de una comunidad mundial nueva e interdependiente." <sup>a</sup>

para cumplirla eficazmente. Es, en verdad, un problema que no sólo atañe a los países en desarrollo, sino también a los centros industriales... El desarrollo es, pues, un problema común: entraña comunes responsabilidades y la concertación de una serie de medidas de uno y otro lado, dentro del marco de una estrategia global... Estos objetivos de la estrategia han de responder a aquellos tres grandes problemas cuya solución se impone para acelerar el ritmo de desarrollo económico y social: la tendencia persistente al desequilibrio exterior, el déficit de ahorro y la vulnerabilidad... Ha de comprenderse mejor ahora el carácter de globalidad de la estrategia que en este informe se preconiza. Es global en cuanto significa aquella convergencia de medidas a tomar tanto por los países periféricos como por los centros industriales. Y es también global, porque abarca aspectos esenciales del problema del desarrollo que no podrían considerarse separadamente en virtud de su estrecha interdependencia y de la mutua vinculación de las medidas pertinentes." <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, pp. 21, 22, 27 y 35.

<sup>a</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, pp. 69, 70 y 72.

**B. POLÍTICA COMERCIAL PARA EL DESARROLLO***Comisión Pearson**UNCTAD*

1. "Los países desarrollados deberían eliminar, tan pronto como fuese posible, los derechos de importación e impuestos sobre el consumo de los productos no competitivos de interés particular para los países en desarrollo." <sup>a</sup>

"Los países desarrollados deberán eliminar en la medida de lo posible, en el curso del Decenio para el Desarrollo, las restricciones cuantitativas que aplican a los productos que son de especial importancia para los países en desarrollo... [y] reducir apreciablemente y, de ser posible, eliminar los gravámenes aduaneros sobre los



## Comisión Pearson

## UNCTAD

2. "Los países desarrollados deberían elaborar planes, respecto a los productos básicos protegidos a fin de lograr que, con el tiempo, una proporción cada vez mayor del consumo nacional se atienda con importaciones provenientes de los países en desarrollo." <sup>a</sup>

3. "Se deberían acelerar las deliberaciones encaminadas a establecer un programa de financiación complementaria para hacer frente a los problemas planteados por las deficiencias imprevistas y persistentes en los ingresos de exportación de los países en desarrollo." <sup>a</sup>

productos primarios que son de especial importancia para el comercio de los países en desarrollo." <sup>a</sup>

"Cuando los productos de los países en desarrollo compitieran con la producción interna de los países desarrollados, estos últimos deberían asignar a los primeros un porcentaje determinado de su consumo de dichos productos; en cualquier caso, debería reservarse a la producción de los países en desarrollo una proporción importante de todo incremento de la demanda interna de productos primarios en los países desarrollados." <sup>b</sup>

"Como bien se sabe, la movilización de recursos internos de un país en desarrollo está vinculada estrechamente al curso de sus exportaciones. La caída imprevista de ellas trastorna el financiamiento de un plan. El reconocimiento de este hecho se puso de manifiesto en el proyecto de resolución sobre financiamiento suplementario presentado ... en el primer periodo de sesiones de la Conferencia ... no podrían caber dudas acerca de la factibilidad del financiamiento suplementario; y esta idea ha madurado en tal forma que podría tomarse ahora una decisión definitiva..." <sup>c</sup>

"La Conferencia reitera el objetivo de la propuesta sobre medidas financieras complementarias que figura en el anexo A.IV.18 del Acta Final del primer periodo de sesiones ... y decide... pedir al Presidente del Grupo Intergubernamental que informe sobre la marcha de los trabajos..." <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Informe I de la UNCTAD, p. 33.

<sup>b</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 262.

<sup>c</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, p. 39.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, pp. 46 y 47.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, pp. 99 y 100.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

4. "La financiación de existencias reguladoras adecuadas para facilitar la aplicación de políticas y acuerdos bien concebidos sobre productos básicos, debería ser considerada como uno de los objetivos de la ayuda exterior." <sup>a</sup>

5. "No deberían imponerse nuevas restricciones cuantitativas a los productos de interés particular para los países en desarrollo y las ya existentes deberían ser abolidas, tan pronto como fuese posible en el decenio de 1970." <sup>a</sup>

"Es cierto que el financiamiento de existencias reguladoras no podría realizarse independientemente de otras medidas y que ello ha de hacerse producto por producto. Pero no es menos cierto que la falta de un instrumento financiero adecuado es uno de los obstáculos que se oponen a una política racional en materia de productos básicos... Es de esperar que el financiamiento de existencias reguladoras forme parte integrante del examen de la política de estabilización de precios primarios que se ha solicitado al FMI y al BIRF [en septiembre de 1967]... <sup>b</sup>

"La Conferencia... expresa también la esperanza de que, al preparar el estudio, del FMI y el BIRF se ocuparán, entre otras cosas, de los problemas de la financiación de las existencias reguladoras y de la diversificación." <sup>c</sup>

"Los países desarrollados deberán abstenerse de crear nuevas barreras arancelarias o de otra índole (o de aumentar las barreras existentes) contra las importaciones de productos primarios que tienen interés especial para los países en desarrollo." <sup>d</sup>

"En el segundo periodo de sesiones de la Conferencia, los países desarrollados deben establecer un programa concreto encaminado a suprimir en fecha próxima todas las restricciones cualitativas... y comprometerse además a no renovar ninguna restricción existente y a no imponer nuevas restricciones cuantitativas ni adoptar ninguna otra medida susceptible de producir efectos análogos sobre los

<sup>b</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, pp. 46-47.

<sup>c</sup> *Ibid*, p. 40.

<sup>d</sup> Informe I de la UNCTAD, p. 33.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 100.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.”<sup>a</sup>

La Comisión... puso de relieve que era necesario que los países desarrollados no impusieran nuevas restricciones arancelarias y no arancelarias y se comprometieran a eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1968, todas las restricciones arancelarias y no arancelarias que se hubieran establecido desde el primer periodo de sesiones de la Conferencia en 1964.”<sup>b</sup>

6. “Los países desarrollados deberían establecer, antes de fines de 1970, un sistema generalizado de preferencias, sin reciprocidad, para las manufacturas y semimanufacturas procedentes de los países en desarrollo.”<sup>a</sup>

“... es necesario ir aún más lejos e introducir un sistema de preferencias. El trato preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo es ... una extensión lógica de las razones que se aducen en favor de la industria naciente.”<sup>c</sup>

“...En el primer periodo de sesiones de la Conferencia se ha propugnado la idea del otorgamiento de preferencias para dichas exportaciones por los centros industriales... Desde entonces, esta idea ha realizado avances significativos. Se acepta en general que las preferencias deberán ser generales, no discriminatorias y sin reciprocidad explícita.”<sup>d</sup>

La Conferencia... reconociendo que se ha llegado a un acuerdo unánime en favor del pronto establecimiento de un sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación que sea mutuamente aceptable y redunde en beneficio de los países en desarrollo... toma nota de la esperanza manifestada por muchos países

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 487.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 443.

<sup>c</sup> Informe I del Secretario General, p. 69.

<sup>d</sup> Informe II del Secretario General, pp. 23 a 24.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 100.

*Comisión Pearson*

7. "Los países en desarrollo deberían negociar, antes de fines de 1970, un amplio convenio sobre concesiones arancelarias que se apliquen a todos ellos." <sup>a</sup>

8. "El FMI, en cooperación con la UNCTAD, debería estudiar la posibilidad de establecer un sistema de compensación para financiar el comercio, en escala global, entre los países en desarrollo." <sup>a</sup>

9. "Los donantes bilaterales y los organismos internacionales deberían proporcionar asistencia financiera a

*UNCTAD*

de que esas disposiciones entren en vigor a principios de 1970." <sup>a</sup>

"...sería pertinente examinar también la posibilidad y conveniencia de fijar un tope máximo a los aranceles y trabas entre todos los países periféricos, o de establecer una preferencia mínima entre ellos." <sup>b</sup>

"...los países en desarrollo declararían estar decididos a hacer todo lo posible, de aquí al tercer periodo de sesiones de la Conferencia, para negociar o llevar a la práctica nuevos e importantes compromisos recíprocos dentro de los marcos que elijan. Estos compromisos se adaptarán a las distintas condiciones existentes en las diversas partes del mundo en desarrollo." <sup>c</sup>

"... la constitución de mecanismos o arreglos de pagos, dentro de los grupos regionales, o subregionales, podrían aliviar el riesgo de acentuar el desequilibrio exterior... Estos arreglos de pagos necesitarían una masa de maniobra monetaria de suficiente amplitud para otorgar adecuados márgenes de crédito que faciliten los ajustes necesarios en el movimiento comercial. La experiencia de la Unión Europea de Pagos indica que el volumen de recursos necesarios para este fin sería limitado en relación con el volumen adicional de comercio a que daría lugar." <sup>d</sup>

"Al asignar su asistencia financiera y técnica, los países desarrollados con economía de mercado están dispues-

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 41.

<sup>b</sup> Informe II del Secretario General, p. 32.

<sup>c</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 57.

<sup>d</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, p. 36.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 100.

*Comisión Pearson*

instituciones tales como los Bancos de desarrollo y las uniones de compensación y de pagos, que tienen por objeto promover el comercio en escala regional, entre los países en desarrollo.”<sup>a</sup>

10. “Los Bancos regionales de desarrollo, en cooperación con otros organismos internacionales, deberían asumir la iniciativa para proporcionar fondos especiales destinados a la refinación de los créditos a la exportación concedidos por los países en desarrollo, así como para establecer sistemas regionales de seguro de créditos a la exportación.”<sup>a</sup>

*UNCTAD*

tos a apoyar las iniciativas de cooperación regional que tomen los países en desarrollo... Dichas medidas podrían comprender: asistencia a instituciones financieras que agrupen a varios países en desarrollo, incluidos los Bancos regionales y subregionales de desarrollo...”<sup>a</sup>

“Habría que proporcionar, además, sobre todo en el caso de artículos industriales duraderos, facilidades de crédito para la exportación que permitan a los productores de los países en desarrollo competir en condiciones equiparables a aquellas de que gozan los exportadores en los países desarrollados... si pudiese lograrse la participación de fuentes internacionales de financiación, podrían ofrecerse a los exportadores facilidades mucho mayores en materia de créditos y seguros. A este propósito, el programa experimental del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para dar facilidades de crédito para la exportación a las industrias latinoamericanas es un comienzo significativo.”<sup>b</sup>

“La Conferencia pide además a la Secretaría de las Naciones Unidas y al BIRF que continúen, en consulta con otras instituciones, el estudio de los créditos comerciales como medio de ayudar a los países en desarrollo a incrementar sus exportaciones y financiar su comercio mutuo, con inclusión de los medios adecuados para reforzar y desarrollar los servicios de que disponen. También debería examinarse la posibilidad de una refinanciación por las instituciones financieras internacionales de los créditos comerciales concedidos por los países en desarrollo.”<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 58.

<sup>b</sup> Informe I del Secretario General de la UNCTAD, pp. 81 a 82.

<sup>c</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 45.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 100.

## C. LA INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA

*Comisión Pearson*

1. "Los países en desarrollo deberían adoptar medidas inmediatas, siempre que ello sea compatible con sus legítimos objetivos nacionales, para identificar y eliminar los desincentivos de la inversión privada interna."<sup>a</sup>

2. "Los países en desarrollo deberían mantener la mayor estabilidad posible en la legislación y reglamentos que afectan a la inversión extranjera."

3. "Los países desarrollados deberían reforzar siempre que sea posible, sus sistemas de incentivos para la inversión."

4. "Los países en desarrollo deberían estructurar sus sistemas fiscales a fin de fomentar la reinversión de utilidades por las compañías extranjeras."

5. "Por las vinculaciones que tienen con el sector privado de los países desarrollados y de los países en desarrollo, la CFI y las organizaciones análogas son los agentes lógicos para la identificación de proyectos y la promoción de inversiones y, por consiguiente, deben intensificar mucho sus actividades."

6. "Los gobiernos de los países en desarrollo que atribuyen gran importancia a que la industria sea de propiedad nacional deberían establecer estímulos positivos para que todas las compañías, extranjeras y nacionales, compartan con el público la propiedad mediante la venta de acciones en forma conveniente."

*UNCTAD*

"La Conferencia...

1. *Pide* al Secretario General de las Naciones Unidas que, al efectuar esos estudios, en particular con miras a dar tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados normas de orientación útiles en relación con las inversiones extranjeras, tenga presente, entre otras cosas, la importancia de las siguientes consideraciones:

a) criterios y prácticas que emplean los países en desarrollo para efectuar y aceptar y fomentar las inversiones extranjeras;

b) políticas de los países en desarrollo que rigen la proporción relativa que corresponde a los inversionistas extranjeros y nacionales en las inversiones de capital;

c) formas de la participación extranjera en el capital social extranjero de las empresas, tales como inversiones en efectivo, suministro de maquinaria y equipo, y aportación de servicios y conocimientos tecnológicos;

d) políticas y prácticas que rigen la participación extranjera en la administración de empresas y en la capacitación de personal de dirección en los países en desarrollo;

e) posibilidades y sectores de inversión abiertos a las empresas extranjeras;

f) política y medidas de los países en desarrollo respecto del uso de patentes y licencias facilitadas por empresas extranjeras;

<sup>a</sup> Todos los puntos del 1 al 9 fueron tomados del Informe de la Comisión, p. 121.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

7. "Las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y la ONUDI, deberían ampliar más sus funciones de asesoramiento en política industrial y política e inversión extranjera."

8. "Los países desarrollados deberían eliminar las barreras jurídicas y de otra índole que se oponen a la adquisición, por inversionistas institucionales, de bonos emitidos o garantizados por los gobiernos de países en desarrollo."

9. "Los países desarrollados deberían eliminar las restricciones de balanza de pagos que en la actualidad desalientan las emisiones de bonos de los países en desarrollo en los mercados de capital internacionales."

10. "En cuanto al posible uso excesivo de créditos de exportación, la OCDE y el Banco Mundial deberían idear un sólido "sistema de alerta anticipada", basado en la información sobre la deuda exterior." <sup>a</sup>

g) Idoneidad de las prácticas comerciales actuales para la transferencia de tecnología a los países en desarrollo mediante patentes y licencias de empresas extranjeras;

h) política seguida por las empresas extranjeras respecto de los bienes y servicios producidos por esas firmas;

i) régimen fiscal aplicado a las inversiones extranjeras tanto en los países que importan capital como en los que lo exportan;

j) prácticas de las empresas extranjeras en cuanto a las exportaciones de productos obtenidos mediante las inversiones extranjeras o la concesión de patentes y licencias o ambos procedimientos;

k) reinversión por las empresas extranjeras de ingresos obtenidos en los países en desarrollo;

l) políticas seguidas por los países desarrollados respecto de la corriente de capital privado dirigida a los países en desarrollo y por estos últimos países respecto de la repatriación del capital y de las utilidades;

m) introducción de incentivos por parte de los países en desarrollo y desarrollados para fomentar esa corriente;

n) política de los países en desarrollo en materia de empleo de personal extranjero y de importaciones de maquinaria y equipo." <sup>a</sup>

"...aun algunos países que han seguido una política bastante prudente en esta materia (de créditos de exportación excesivos) no han podido tampoco evitar pesadas cargas por concepto de servicio de la deuda... La adopción de un sistema preventivo, dentro de un marco institucional adecuado, permitiría dar pasos apropiados antes de que el comienzo de la crisis

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 121.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 45.

*Comisión Pearson**UNCTAD*

imponga medidas innecesariamente drásticas.”<sup>b</sup>

“...es evidentemente conveniente... mejorar las disposiciones para prever y prevenir las crisis en materia de deuda.”<sup>c</sup>

**D. LA ASOCIACIÓN DE PAÍSES EN EL DESARROLLO***Comisión Pearson**UNCTAD*

“Deberían iniciarse lo antes posible los preparativos para establecer, siempre que sea necesario, nuevos grupos multilaterales que efectúan exámenes anuales de los resultados obtenidos en el desarrollo por los países receptores y del cumplimiento de la ayuda y de los compromisos conexos por parte de los donantes. El Banco Mundial y los Bancos regionales de desarrollo debieran tomar la iniciativa de celebrar conversaciones a este efecto, y el Banco Mundial, u otro organismo pertinente ya establecido, debería proporcionar los servicios necesarios en la preparación de los informes para dichos grupos.”<sup>a</sup>

“...que las exigencias más amplias de una estrategia del desarrollo aconsejan plantear expresamente el problema. Cabría entonces preguntarse si la delicada responsabilidad de examinar un plan, así como la de seguir su ejecución, tanto en lo que respecta a dar efectividad a compromisos de financiamiento básico como al suplementario, no sugieren la conveniencia y factibilidad de escoger nuevos procedimientos. Se ha pensado así que un cuerpo de expertos independientes y equidistantes de las partes, podría responder mejor a esas exigencias.”<sup>a</sup>

“Algunos representantes opinaron que una evaluación imparcial de los planes de desarrollo y de la evolución de la economía, efectuada de modo continuo y con carácter internacional, sería de gran ayuda tanto para los países donantes como para los países beneficiarios de la asistencia.”<sup>b</sup>

<sup>b</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, p. 45.

<sup>c</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 45.

<sup>a</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, p. 77.

<sup>b</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 311.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 132.



## E. LA POLÍTICA FINANCIERA

i) *Monto de la cooperación financiera**Comisión Pearson*

1. "Todos los países desarrollados deberían aumentar sus transferencias de recursos a los países en desarrollo a un mínimo de 1% de su producto nacional bruto lo antes posible y en ningún caso después de 1975." <sup>a</sup>

2. "Todos los países desarrollados deben aumentar sus compromisos de ayuda oficial para el desarrollo hasta el nivel necesario para que los desembolsos netos alcancen el 0.70% de su producto nacional bruto en 1975, o en fecha algo posterior y en ningún caso después de 1980." <sup>a</sup>

3. "Todos los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo deberían preparar sus planes para alcanzar el objetivo del 0.70%, y el Presidente del Banco Mundial debe incluir el examen de estos planes en

*UNCTAD*

"Por consiguiente: La Conferencia recomienda que cada país económicamente adelantado trate de transferir anualmente a los países en desarrollo recursos financieros por un total neto mínimo del 1% de su producto nacional bruto (PNB) a precios de mercado en desembolsos reales, habida cuenta de la situación especial de ciertos países que son importadores netos de capital..."

...Según los países en desarrollo y algunos países donantes, este objetivo se debería lograr en 1972; otros países donantes manifestaron que estaban dispuestos a alcanzar el objetivo en esa fecha o a más tardar en 1975; todos los demás países donantes declararon que no podían aceptar una fecha precisa." <sup>a</sup>

"Varios países desarrollados manifestaron que, dentro del objetivo del 1% antes mencionado, estaban dispuestos a tratar de proporcionar como mínimo el 0.75% de su PNB mediante transferencias netas de recursos financieros oficiales. Un país desarrollado expresó el parecer de que esta proporción debería ser por lo menos la mitad del objetivo del 1%. Aun cuando los demás países desarrollados no están dispuestos a aceptar ningún porcentaje fijo, consideran que se debería tratar de asegurar que las corrientes oficiales bilaterales y multilaterales representen una parte importante de

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 147.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 42.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

el temario de la reunión de 1971 de la Junta de Gobernadores. Los planes nacionales deberían ser presentados al Presidente del CAD para su publicación antes del 1º de enero de 1971.”<sup>a</sup>

la totalidad de los recursos financieros proporcionados.”<sup>b</sup>

ii) *El endeudamiento y el desarrollo*

1. “En las operaciones de ayuda para la deuda se debería evitar la necesidad de reajustes repetidos y procurar restablecer sobre bases realistas la financiación del desarrollo.”<sup>a</sup>

“...cuando surjan dificultades (del servicio de la deuda) los países interesados deberían estar preparados para resolverlas en forma razonable... podrían surgir situaciones de crisis que exijan la adopción de disposiciones para la refinanciación o el reajuste de los plazos de vencimiento de la deuda según condiciones y modalidades adecuadas... Tal vez haya que revisar los actuales arreglos institucionales para resolver esos problemas...”<sup>a</sup>

2. “Cuando sea preciso fijar límites para los nuevos créditos de exportación, y de haber un programa de desarrollo bien concebido, se debería conceder igual importancia a la posible necesidad de ayuda exterior en condiciones concesionarias.”<sup>a</sup>

“La Conferencia reconoce la gravedad de los problemas del endeudamiento exterior y el carácter agudo de algunos de ellos, así como el hecho de que tales problemas se plantean no solamente como consecuencia de los préstamos oficiales sino también de los créditos comerciales. La Conferencia considera en primer lugar que, como hacía notar la Declaración conjunta, es necesario estudiar más toda la cuestión del endeudamiento diferenciado entre los diversos tipos de deudas. Dichos tipos no deben estudiarse aisladamente, sino en relación con la capacidad del país interesado para atender al servicio de la deuda, su comercio exterior y su tasa de crecimiento. El problema del endeudamiento también está vinculado a los

3. “Los países que proporcionan asistencia deberían considerar la ayuda para la deuda como una forma legítima de asistencia, y permitir el uso de nuevos préstamos para refinanciar los pagos de la deuda, con objeto de reducir la necesidad de negociaciones de ayuda para la deuda en gran escala.”<sup>a</sup>

<sup>b</sup> *Ibid.*, pp. 42 a 43.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 161.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 45.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

problemas de las condiciones y el volumen de la ayuda.”<sup>b</sup>

“Deberán adoptarse medidas adecuadas para aliviar la carga del servicio de la deuda de los países en desarrollo convirtiendo sus deudas exteriores en obligaciones a largo plazo y de interés reducido. En caso de dificultades inminentes, deberán adoptarse rápidamente disposiciones para re-financiar y reajustar los plazos de vencimiento de los préstamos en condiciones liberales...”<sup>a</sup>

4. “En las condiciones de todos los préstamos oficiales de asistencia para el desarrollo debería estipularse en lo sucesivo un interés no superior al 2%, un vencimiento entre veinticinco y cuarenta años y un periodo de gracia de siete a diez años.”<sup>a</sup>

“En particular, se podría estudiar la posibilidad de fijar a los países desarrollados, según su situación, un porcentaje mínimo de ayuda oficial que habría que aportar en forma de donaciones y otro porcentaje mínimo distinto en forma de préstamos; estos préstamos deberían otorgarse en condiciones favorables, es decir, a un tipo de interés del 3% o menos, con plazos de vencimiento de 25 años o más, y periodos de gracia de siete años, por lo menos.”<sup>b</sup>

“O bien:

b) Esos países podrían:

- i) proporcionar el 90% de sus compromisos de ayuda oficial como donaciones o préstamos a un interés no superior al 2.5%, con un periodo mínimo de reembolso de 30 años;
- ii) llegar a conceder un periodo de gracia mínimo de ocho años.”<sup>c</sup>

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 294.

<sup>a</sup> *Ibid.*, p. 294.

<sup>b</sup> Informe II del Secretario General de la UNCTAD, p. 44.

<sup>c</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 44.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 161.

### iii) *Mejoramiento de la eficacia de la ayuda financiera*

#### *Comisión Pearson*

1. "El CAD debería organizar en 1970 una reunión de los principales donantes y receptores de ayuda para definir los mayores obstáculos de procedimiento que dificultan la ejecución eficiente de los programas de ayuda, estudiar medidas para reducirlos, establecer una mayor uniformidad en las disposiciones de los donantes en materia de ayuda y mejorar las prácticas vigentes en los países receptores."<sup>a</sup>

2. "Todos los países donantes de ayuda deberían estudiar la posibilidad de extender a tres años, cuando menos, y de permitir que los saldos no comprometidos de dichos fondos sean transferidos a ejercicios económicos subsiguientes."<sup>a</sup>

3. "Se deberían adoptar sucesivamente las siguientes medidas encaminadas a frenar y reducir la vinculación de la ayuda: 1) que los países donantes se comprometieran a no intensificar sus prácticas en ese sentido; 2) que el CAD, en cooperación con el FMI, encomendara inmediatamente, con miras a obtener el correspondiente informe a mediados de 1970, la realización de un estudio de los principales efectos negativos y positivos que la desvinculación de la ayuda produ-

#### *UNCTAD*

"...Dado que el desarrollo exige una corriente continua de recursos externos, los distintos países donantes deberían tomar las medidas a su alcance, para garantizar esa continuidad."<sup>a</sup>

"Los compromisos de prestación de ayuda deberían establecerse sobre bases continuas, de manera que se extiendan a programas planificados durante un determinado número de años."<sup>b</sup>

"Por lo tanto, la Conferencia estima que, en principio, la asistencia financiera no debe ser vinculada. Sin embargo, muchos donantes consideran necesario vincular su ayuda, principalmente a fin de proteger su balanza de pagos o de conseguir el apoyo público para sus programas de ayuda... La Conferencia insta a los países desarrollados a que adopten individual o colectivamente, cuantas medidas prácticas les sea posible para reducir el grado de vinculación y mitigar todo

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 182.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 44.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 491.

## Comisión Pearson

ciría probablemente sobre la balanza de pagos, y 3) que, sobre la base de este informe, se convocara a una conferencia de los principales países donantes para estudiar la desvinculación progresiva de la ayuda bilateral y multilateral.”<sup>a</sup>

4. “Recomendamos que los países donantes de ayuda permitan que las compras financiadas con ésta se efectúen en otros países en desarrollo.”

5. “Recomendamos que los costos derivados de la ayuda de transporte marítimo del país donante se excluyan de las estadísticas de la ayuda oficial para el desarrollo.”

6. “Recomendamos que los organismos multilaterales extiendan la práctica de financiar proyectos en forma conjunta o paralela.”

7. “Recomendamos la suspensión inmediata de las disposiciones de los convenios de ayuda que limitan el libre derecho de los países receptores a solicitar ofertas competitivas.”

## UNCTAD

efecto negativo. La Conferencia estima que, en todo caso, hay que tratar de atenuar los efectos perjudiciales de la vinculación...”<sup>c</sup>

“Entre las medidas prácticas podrían figurar las siguientes... autorizar la obtención de suministros en países en desarrollo.”<sup>a</sup>

“La Conferencia toma nota con interés de la experiencia adquirida por los consorcios y los grupos consultivos, y también de la creación de ciertos dispositivos para el examen e intercambio mutuo de experiencias entre los países en desarrollo. Recomienda que se preste atención al ulterior desarrollo y ampliación de tales arreglos.”<sup>b</sup>

“Entre las medidas prácticas podrían figurar las siguientes... Crear sistemas mancomunados con arreglo a los cuales se puedan decidir los contratos por medio de licitación competitiva internacional dentro de un grupo de países donantes... Los países en desarrollo consideran también que la doble vinculación, es decir, la vinculación a la fuente de suministro y a determinados productos, debería eliminarse excepto en el caso de asistencia a proyectos, y que los países donantes deberían subvencionar el sobre costo de suministro derivado de las prácticas de vinculación. Los países desarrollados no pueden aceptar la segunda sugerencia y no pueden aceptar por unanimidad la primera.”<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 169.

<sup>b</sup> *Ibid.*, pp. 169 y 170.

<sup>c</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 45.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 43.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

8. "Los países que proporcionan ayuda alimentaria en condiciones concesionarias deberían reconocer la importancia de promover el comercio entre los países de bajos ingresos y reestructurar sus programas de venta en términos concesionarios, a fin de tomar en cuenta la necesidad de que los nuevos exportadores participen en los crecientes mercados comerciales." <sup>c</sup>

9. "Siempre que sea posible, los países que otorgan ayuda alimentaria deberían financiarla como parte de sus programas generales de asistencia, a fin de que los receptores pudieran determinar, de acuerdo con sus propias necesidades, las importaciones que habrían de financiarse con fondos de ayuda." <sup>a</sup>

10. "Los países donantes de ayuda deberían eliminar las disposiciones que limitan o impiden la aportación de fondos para financiar los gastos locales de los proyectos y deberían realizar un mayor esfuerzo para estimular las compras en los propios países receptores, siempre y cuando estén justificadas desde el punto de vista económico." <sup>a</sup>

11. "Los países donantes deberían adaptar las modalidades de su ayuda a las necesidades y al nivel de desarrollo de cada país receptor y reconocer la importancia vital que en muchos casos reviste la concesión de más ayuda para programas." <sup>a</sup>

"Sería indispensable adoptar medidas —conforme a las recomendaciones de la FAO— para asegurar que la entrega de excedentes no ocurra a expensas de las oportunidades de exportación de los países en desarrollo, ya sea de unos a otros o hacia los países adelantados." <sup>c</sup>

"Por tanto, la Conferencia... encaja a los países desarrollados... que proporcionen ayuda alimentaria a los países con déficit de alimentos de manera que no altere la capacidad productiva de los países beneficiarios y, en la mayor medida posible, de conformidad con los principios de la FAO en materia de colocación de excedentes." <sup>a</sup>

"Entre las medidas prácticas podrían figurar las siguientes:

- a) Permitir en mayor medida el empleo de los fondos de ayuda para cubrir los gastos locales;
- b) Autorizar la obtención de suministros en países en desarrollo." <sup>b</sup>

"La Conferencia ve con agrado la mayor disponibilidad de asistencia financiera para la financiación de programas y destaca que se debería proporcionar financiación externa para programas y proyectos y que, en caso necesario, dicha financiación debería incluir los costos locales. Dado que el desarrollo exige una corriente continua de recursos

<sup>c</sup> *Ibid.*, pp. 182 y 183.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 183.

<sup>c</sup> Informe I del Secretario General de la UNCTAD, p. 57.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 32.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 45.

## Comisión Pearson

## UNCTAD

externos, los distintos países donantes deberían tomar las medidas a su alcance, para garantizar esta continuidad." <sup>c</sup>

12. "La AIF debería otorgar créditos para programas, siempre que fuese apropiado y, de ser preciso, gestionar la modificación de las disposiciones pertinentes a fin de poder conceder esa clase de créditos." <sup>a</sup>

13. "Los países donantes deberían prestar mayor ayuda a los Bancos de fomento e instituciones similares de los países en desarrollo." <sup>a</sup>

14. "La asistencia técnica multilateral y bilateral debería estar más integrada con la ayuda de capital."

15. "Con el fin de mejorar la efectividad de la asistencia técnica: 1) los especialistas y los planificadores en los países en desarrollo deberían consultarse periódicamente para determinar sus necesidades prioritarias en materia de servicios de asesoramiento, creación de instituciones, ayuda para proyectos y funcionamiento de los servicios educativos y otros de carácter político y 2) los países en desarrollo deberían determinar sus necesidades en cuanto a los programas de asistencia técnica, indicando el orden cronológico de sus actividades, los objetivos de la gestión del personal y de los planes de formación profesional, el costo de cada etapa, y sus propios compromisos en relación a cambios institucionales y estructurales."

"Los países desarrollados y las instituciones financieras deben ampliar e intensificar su apoyo a los bancos regionales de desarrollo." <sup>d</sup>

"La Conferencia reconoce que los países en desarrollo necesitarán asistencia técnica tanto de los países desarrollados como de las instituciones internacionales, en relación, entre otras cosas, con los diversos problemas prácticos que se plantean en las negociaciones para la expansión del comercio y la integración económica entre países en desarrollo; la preparación de proyectos multinacionales en las esferas de los transportes, las comunicaciones, la energía, la producción, el desarrollo de la mano de obra y los estudios sobre recursos naturales, el establecimiento de industrias de exportación y programas de fomento del comercio orientados hacia los mercados de otros países en desarrollo. La Conferencia reconoce también que, cuando sea oportuno, deberán adoptarse disposiciones para que los países en desarrollo, puedan obtener servicios de expertos capacitados y con experiencia procedentes de otros países en desarrollo." <sup>a</sup>

<sup>c</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>d</sup> *Ibid.*, p. 478.

<sup>a</sup> Informe de la Comisión, p. 183.

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 57.

*Comisión Pearson**UNCTAD*

16. "Los países donantes deberían ampliar sus compromisos presupuestarios con destino a los programas de asistencia técnica, cuando menos, hasta tres años."

17. "Los países donantes deberían otorgar asistencia financiera para los gastos locales ordinarios y para el equipo, medios de transporte y otros suministros relacionados con los proyectos de asistencia técnica."

18. "En los préstamos para proyectos se debería incluir una proporción mayor de asignaciones para actividades de asistencia técnica."

19. "Debería intensificarse la asistencia técnica internacional mediante la creación de cuerpos nacionales e internacionales de personal de asistencia técnica que ofrecieran oportunidades para hacer carrera."

20. "Se deberían estudiar en algunos países con el apoyo de fundaciones, la necesidad y las posibilidades de establecer un cuerpo internacional de voluntarios." <sup>a</sup>

"La Conferencia... invita al Secretario General de las Naciones Unidas a que, en colaboración con el Secretario General de la UNCTAD y con los jefes ejecutivos de otros órganos competentes de las Naciones Unidas, en particular la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), los organismos especializados interesados y los órganos afines competentes, prepare un programa de acción integrada sobre el problema de la formación profesional y técnica... con objeto particular de ... coordinar y racionalizar las actividades de asistencia técnica emprendidas en esas esferas en el plano internacional." <sup>b</sup>

iv) *El marco internacional para el desarrollo*

1. "Los donantes de ayuda deberían aumentar las donaciones y las suscripciones de capital para la financiación multilateral del desarrollo a fin de que alcancen en 1975 un mínimo de 20% de la corriente total de ayuda oficial al desarrollo."

<sup>a</sup> Todos los puntos fueron tomados del Informe de la Comisión, pp. 183 y 184.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 60.



## Comisión Pearson

2. "El Banco Mundial y el FMI deberían adoptar, en los países donde ambos actúan, procedimientos adecuados para preparar evaluaciones unificadas para cada país y asegurar un asesoramiento coherente en cuestiones de política."

3. "Los países desarrollados deberían comprometerse a reservar el equivalente del 50% más los pagos de intereses percibidos por ellos con cargo a préstamos oficiales bilaterales concedidos a los países en desarrollo, a fin de subvencionar los tipos de interés de algunos préstamos del Banco Mundial."

4. "Las negociaciones de la tercera reposición de fondos de la AIF deberían cubrir el quinquenio 1971-1975, y las contribuciones alcanzar el nivel de 1 000 millones de dólares anuales en 1972 y de 1 500 millones de dólares en 1975."

5. "El Presidente del Banco Mundial debería considerar la necesidad de alterar la organización de la AIF al ampliarse sus funciones."

6. "La AIF debería formular principios y criterios explícitos al asignar financiación concesionaria para el desarrollo, y tratar de compensar con su política las injusticias más patentes de la distribución de la ayuda."

7. "El presidente del Banco Mundial debería invitar a los jefes de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, de los organismos multilaterales, de los Bancos regionales y de las instituciones coordinadoras, a celebrar una conferencia en 1970 para

## UNCTAD

"La Conferencia toma nota de los estudios preparados por la secretaría sobre la propuesta de establecer un fondo multilateral de nivelación de intereses... También toma nota de que varios donantes practican ya la técnica consistente en subvencionar los tipos de interés a que los fondos obtenidos en el mercado de capitales se vuelvan a prestar en forma de ayuda. Encarece esa técnica... e invita al Secretario General de la UNCTAD a que siga examinando la cuestión..."<sup>a</sup>

"Muchos representantes se congratularon de que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) fuera a reponer sus fondos en un futuro próximo. Sin embargo, algunos representantes manifestaron que el volumen de dichos fondos era decepcionante..."<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Informe II de la UNCTAD, p. 46.

<sup>b</sup> *Ibid.*, p. 310.

*Comisión Pearson*

estudiar la creación de un mejor mecanismo de coordinación capaz de relacionar las políticas de ayuda y desarrollo con los demás sectores de la política económica exterior; lograr evaluaciones normalizadas de los resultados de desarrollo; preparar estimaciones claras, regulares y bastante autorizadas de las necesidades de ayuda, y proporcionar estudios equilibrados e imparciales de los programas y políticas de los donantes de ayuda. También deberían participar en la conferencia representantes de los principales donantes bilaterales y de los países en desarrollo.”

<sup>a</sup> Todos los puntos fueron tomados del Informe de la Comisión, pp. 219 y 220.

JACOBO SCHATAN

LA OCUPACIÓN Y EL INGRESO EN LA DINÁMICA  
DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA



## I. Tendencias históricas y situación actual

LA EVOLUCIÓN de la agricultura latinoamericana (16 países)<sup>1</sup> en el pasado reciente presenta características contrastantes. De una parte, y según puede verse en el cuadro 10.1, la producción de origen vegetal, que representa alrededor de las tres cuartas partes de la producción agropecuaria total, creció en el periodo 1955-1965 a una tasa bastante elevada, 4.5% anual; esto permitió satisfacer el rápido incremento de la demanda interna y atender los requerimientos de una demanda eterna en expansión. Aun cuando las importaciones extrarregionales de productos vegetales continuaron creciendo a un ritmo acelerado, las mismas siguen constituyendo una fracción relativamente reducida del abastecimiento total de estos productos (7.2% en 1955 y 6.9% en 1965). En cambio, la producción pecuaria aumentó a una tasa de apenas 3.1% anual, o sea igual a la del cre-

**Cuadro 10.1. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1955-65**  
(Índices, producción agropecuaria 1965 = 100)

	1955	1965	Tasa anual de crecimiento (%)
<i>Producción total</i>	67.1	100.0	4.1
Producción agrícola	47.4	73.4	4.5
Producción pecuaria	19.7	26.6	3.1
<i>Exportaciones brutas extrarregionales</i>	13.0	18.2	3.4
Exportaciones brutas agrícolas	12.7	17.9	3.5
Exportaciones brutas pecuarias	0.3	0.3	—
<i>Importaciones brutas extrarregionales</i>	3.3	4.9	4.0
Importaciones brutas agrícolas	2.7	4.1	4.3
Importaciones brutas pecuarias	0.6	0.8	3.0
<i>Consumo aparente total</i>	57.4	86.7	4.2
Consumo aparente agrícola	37.4	59.6	4.8
Consumo aparente pecuario	20.0	27.1	3.1

<sup>1</sup> El análisis que aquí se presenta sólo abarca 16 países latinoamericanos; se han excluido los países del Caribe (excepto República Dominicana) por no disponerse de datos suficientes, así como a la Argentina y el Uruguay, por sus características tan diferentes en materia de niveles de ingreso rural y su distribución.

cimiento demográfico, lo que explica que el consumo por habitante de productos animales, que ya era bajo desde el punto de vista alimentario, no haya experimentado mejoramiento alguno durante el periodo señalado.

A pesar del lento desarrollo del sector pecuario, fenómeno generalizado en casi todos los países, la producción agropecuaria regional muestra en su conjunto índices relativamente satisfactorios de crecimiento, con un promedio anual de 4.1%, o sea de alrededor de 1% por habitante, aunque aquí se comprueban apreciables diferencias entre los países considerados en forma singular. Según puede apreciarse en el cuadro 10.2, que abarca un periodo de 15 años (1950 a 1965), en 8 de los 16 países el aumento de la producción agropecuaria por habitante fue superior a 1% anual; en 6 la tasa de incremento fue más o menos igual a la del crecimiento demográfico, mientras que en 2 de ellos se registró un franco retroceso en la producción por habitante.

Sin embargo, si se examinan otros indicadores de tipo socioeco-

**Cuadro 10.2. TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO  
DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y DE LA POBLACIÓN  
EN 16 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1950 A 1965**  
(Por ciento)

<i>Países</i>	<i>Producción agropecuaria</i>	<i>Población</i>
Bolivia	5.3	2.1
Brasil	4.2	3.0
Colombia	3.0	2.9
Chile	2.0	2.4
Ecuador	7.5	2.8
Paraguay	2.8	2.8
Perú	3.2	2.6
Venezuela	5.5	3.8
Costa Rica	3.8	3.8
El Salvador	4.7	2.8
Guatemala	4.7	2.8
Honduras	3.2	3.1
México	6.4	3.3
Nicaragua	7.2	2.9
Panamá	3.5	3.0
República Dominicana	1.5	3.2

FUENTE: Producción: CEPAL, basada en cifras de la FAO.  
Población: Centro Latinoamericano de Demografía.

nómico, se advierte que el comportamiento del sector agropecuario no ha sido tan satisfactorio. En primer término, cabe observar que, pese al mejoramiento del consumo promedio por habitante, de alrededor de 1% anual, subsisten todavía importantes sectores de la población desnutridos o malnutridos.

No existe, lamentablemente, una información precisa y detallada sobre los niveles de nutrición de los distintos estratos de población en los diversos países de América Latina. Los estudios realizados utilizan, en su mayor parte, cifras nacionales promedio que ocultan las enormes desigualdades existentes entre los diversos grupos sociales. Sin embargo, antecedentes fragmentarios, provenientes de algunas encuestas de alimentación o de registros en los servicios de salud, permiten establecer que el fenómeno de la desnutrición y la malnutrición se encuentra ampliamente extendido en la región, en particular en las áreas rurales, con graves efectos sobre las tasas de mortalidad y morbilidad —especialmente infantil— y, en general, sobre los niveles de bienestar de las grandes masas.

Aparte de factores de tipo ambiental y cultural, este fenómeno aparece estrechamente asociado a niveles de ingreso insuficientes. Como puede observarse en el cuadro 10.3, que presenta los niveles y la distribución del ingreso en el sector agrícola (el cual comprende

Cuadro 10.3. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AGRÍCOLA, 1965

Grupos				Ingreso agrícola		
	Pobl. agrícola		Porcentaje	Total	Por persona	
	Total	Activa		Millones de dólares <sup>a</sup>	Total	Activa
	(millones)				(dólares <sup>a</sup> )	
Subsistencia <sup>b</sup>	68.4	21.7	34.2	5 987	87	276
Mediano <sup>c</sup>	29.8	9.4	45.9	8 035	270	855
Superior <sup>d</sup>	1.8	0.6	19.9	3 483	1 935	5 805
TOTAL	100.0	31.7	100.0	17 505	175	552

<sup>a</sup> A precios de 1960.

<sup>b</sup> Comprende los agricultores minifundistas, los asalariados agrícolas (con o sin derecho a uso de tierra), excepto los empleados y obreros especializados; incluye familiares y dependientes.

<sup>c</sup> Comprende a los operadores que explotan predios de tamaño familiar y multifamiliar mediano (que ocupan menos de 12 asalariados), los empleados y obreros especializados; incluye familiares y dependientes.

<sup>d</sup> Comprende a los operadores de predios multifamiliares grandes, sus familiares y dependientes.

cerca de la mitad de la población total) en 1965, alrededor del 70% de la población agrícola percibía un tercio del ingreso agrícola total, con un nivel de 276 dólares por persona activa, esto es, de unos 90 dólares anuales por habitante. Al mismo tiempo, algo menos del 2% de esa población, recibía el 20% del ingreso agrícola total, con un nivel por habitante 21 veces mayor que el del grupo anterior.

Recuérdese que esas cifras corresponden a promedios para grupos de población bastante numerosos y heterogéneos. Es probable, por lo tanto, que haya muchos millones de familias campesinas con ingresos anuales por habitante muy inferiores a la cifra de 90 dólares citada, suma que, por lo demás, no resulta suficiente para asegurar a esa población una dieta alimentaria satisfactoria en cantidad y calidad, y por consiguiente tampoco le permite adquirir otros bienes y servicios esenciales que le proporcione un nivel de vida razonablemente decoroso. Más aún, esa enorme disparidad en los ingresos y el muy bajo nivel absoluto de los mismos entre la gran mayoría de la población, no sólo reflejan la desmedrada situación de esta última desde un punto de vista estrictamente material, sino que expresan con crudo dramatismo su condición marginal en el plano sociopolítico-cultural.

Aunque no existen antecedentes estadísticos que permitan determinar, con algún grado de rigor, si la situación del campesinado latinoamericano en 1965 representa un avance o un retroceso con respecto a la que tenía hace 10 ó 20 años, elementos fragmentarios tomados de algunos países autorizan a pensar que la misma muestra signos de deterioro relativo, el que bien pudo ser absoluto para ciertos grupos de la población rural. La aparición, durante los últimos años, de un nuevo tipo de empresario agrícola comercial, que aplica las técnicas más modernas y alcanza elevados niveles de productividad, acentuó seguramente el proceso de concentración de los ingresos agrícolas. Es probable que el aumento medio en la producción de la población activa, que fue del orden de 2.5% anual durante el periodo 1955-1965 para el conjunto de los 16 países, sea la resultante de combinar tasas de incremento mucho más elevadas para grupos relativamente reducidos de agricultores modernos, con tasas nulas o inclusive negativas para la gran mayoría.<sup>2</sup> Aun si los bene-

<sup>2</sup> S. Barraclough estima que la mayor parte del incremento de la producción agrícola es atribuible a no más del 25% de la población activa agrícola. S. Barraclough, "Problemas relativos a la ocupación que afectan al desarrollo agrícola latinoamericano", en *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas de la FAO*, vol. 18, N° 7-8, julio-agosto, 1969.



ficios del aumento de productividad en las empresas modernas se hubieran transferido proporcionalmente a los asalariados que trabajan en ellas, hecho que habría que comprobar, el mejoramiento de los salarios reales habría favorecido sólo a una pequeña fracción de la fuerza de trabajo rural.

Así, en Brasil, México, Venezuela y seguramente también en otros países latinoamericanos, se puede comprobar que hay una clara tendencia a la conquista de los mercados consumidores urbanos (e inclusive rurales) por parte de esos pequeños núcleos de empresarios agrícolas modernos. En Brasil, por ejemplo, muchos productos de la altamente tecnificada agricultura paulista compiten con ventaja en todo el territorio del país con los productos de otras zonas, aun las zonas de frontera. En Venezuela, según Barraclough, 119 fincas arroceras y ganaderas, de unas 200 hectáreas cada una, pertenecientes a un proyecto de riego en la zona de Calabozo, producían alrededor de una tercera parte del arroz de todo el país, utilizando grandes capitales y las más modernas técnicas de producción y administración.<sup>3</sup> En México, las tres cuartas partes del incremento de la producción agropecuaria total entre 1950 y 1960 se originaron en el grupo de predios privados mayores de 5 hectáreas, que abarcan menos de la mitad de toda la superficie cultivada y sólo un tercio de la población activa del sector. La productividad media por hectárea aumentó en dicho periodo a razón de 4% anual y por su parte la productividad media por persona ocupada lo hizo a un ritmo de 6.3%.<sup>4</sup> En cambio, fue diametralmente opuesta la situación de los predios privados menores de 5 hectáreas y de los ejidos, que ocupan más de la mitad de la superficie sembrada y dos terceras partes de la población activa agrícola total. En conjunto, sólo contribuyeron con una cuarta parte del incremento de la producción agropecuaria total; la productividad por hectárea aumentó a un ritmo de apenas 1.3% anual, mientras que la productividad por persona activa disminuyó en alrededor de 5% al cabo de los 10 años considerados.

Los antecedentes mencionados ilustran el aserto anterior: los indicadores promedio sobre aumento de la productividad de la mano de obra no son suficientes para demostrar que la situación real de la fuerza de trabajo agrícola en América Latina ha mejorado durante los últimos años. Al desglosar dicho incremento entre distintos grupos de operadores y asalariados agrícolas puede comprobarse que el fenómeno del desempleo, tanto abierto como disfrazado, tien-

<sup>3</sup> *Op. cit.*

<sup>4</sup> S. Eckstein, "El marco macroeconómico del problema agrario mexicano", CIDA, Trabajo N° 11, enero de 1969.

de a agravarse en las diversas áreas rurales de la región. Pese a la elevada tasa de las migraciones rurales que se registra en América Latina, y que ha significado un desplazamiento equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural,<sup>5</sup> ésta se incrementa en términos absolutos en aproximadamente un millón y medio de personas por año. Debido a las limitaciones impuestas por los actuales sistemas de tenencia de la tierra, por la estructura de la demanda de productos agrícolas y su lento crecimiento, así como por la progresiva concentración de la productividad antes mencionada, sólo una fracción relativamente pequeña de esos nuevos contingentes de la fuerza de trabajo agrícola encuentra ocupación permanente a niveles de ingreso satisfactorios. De acuerdo con algunos estudios realizados recientemente,<sup>6</sup> el nivel de desempleo en el sector agropecuario alcanzaría en el presente entre un cuarto y un tercio de la fuerza total de trabajo de la región en dicho sector.<sup>7</sup>

Los conceptos de pleno empleo, desempleo y subempleo son discutibles por cierto. La simple medición del número de horas trabajadas por día, o de días trabajados por año, no da un resultado adecuado si no se establece alguna relación con algún nivel dado de ingreso, que sirva como marco de referencia. Sin embargo, la comprobación de que existe un elevado porcentaje de desempleo abierto, y que en algunos países, en especial donde predominan los sistemas de plantación, el tiempo "muerto" abarca en promedio de cerca de medio año, proporciona una indicación valiosa acerca del potencial de trabajo humano no aprovechado totalmente. El caso de México nos proporciona otra vez un ejemplo claro de esta situación. Basándose sobre los datos consignados en el estudio de Eckstein, puede señalarse que la población activa en los predios privados mayores de 5 hectáreas aumentó entre 1950 y 1960 de 2 a 2.2 millones de personas, o sea en un 10%, y que el número de jornadas trabajadas por este grupo aumentó en 61%; en consecuencia, el número de jornadas trabajadas por persona ocupada aumentó de 119 en 1950 a 171 en 1960. Al mismo tiempo, el producto bruto por persona ocupada en este estrato se elevó en un 83%, hasta alcanzar un nivel de aproximadamente 500 dólares en promedio. En cambio, en los predios privados pequeños y ejidales, la población activa se incrementó

<sup>5</sup> La tasa de crecimiento demográfico global fue de 3% anual, mientras que la población agrícola aumentó a razón de 1.5-1.6% por año.

<sup>6</sup> CELADE-ILPES, "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración en América Latina" (Inst/S.3/L.3).

<sup>7</sup> En algunos países, como Ecuador, esta cifra supera el 50%, que incluye el desempleo franco y el suplemento, convertido este último en términos de desempleo abierto.

en 40%, pues pasó de 4 a 5.6 millones de personas, pero el total de jornadas trabajadas sólo aumentó en un 17%, con el resultado de que el trabajo efectivo por persona bajó de 73 días en 1950 a 60 días en 1960, y el producto bruto por hombre activo disminuyó en un 5%, alcanzando un nivel de 140 dólares en promedio, o sea menos de la tercera parte del correspondiente al otro grupo.<sup>8</sup> En otras palabras, el 70% de la fuerza de trabajo agrícola de México estaba ocupada en sólo una cuarta parte de su capacidad teórica.<sup>9</sup>

La mecanización de las faenas agrícolas, que en algunos países cobró gran impulso en años recientes, contribuyó ciertamente a agudizar el fenómeno anotado. Los operadores más grandes, que disponen de mayor capital y de un nivel más elevado de ingresos globales, han recurrido en forma creciente al uso de equipos mecánicos, amparados en mayor o menor grado, según los países, por políticas destinadas a abaratar y hacer más accesibles al agricultor tales maquinarias y equipos. Independientemente de la conveniencia que pueda tener para la empresa agrícola el empleo de procedimientos mecanizados de producción, el hecho es que en la mayoría de los casos el uso de estos equipos trae como consecuencia un menor empleo de mano de obra, que constituye, según se ha visto, un factor abundante en la mayoría de los países latinoamericanos.<sup>10</sup> Teóricamente podría parecer extraño este comportamiento de los empresarios, ya que el uso de la fuerza humana de trabajo debería resultarles más barata; sin embargo, en muchos países el precio de la maquinaria se encuen-

<sup>8</sup> En 1950 la relación de productividad entre ambos grupos fue de 1 a 1.8.

<sup>9</sup> Según Eckstein (*op. cit.*, p. 222) la tasa de ocupación de los trabajadores agrícolas sin tierra habría descendido de 194 días anuales en 1950 a unos 100 días en 1960; al mismo tiempo, el salario medio real por jornalero bajó de 850 pesos en 1950 a sólo 700 pesos en 1960.

<sup>10</sup> El informe de S. Eckstein resume así la situación mexicana: "El deterioro de la ocupación en el campo, no obstante el fuerte incremento de la producción agrícola, se debe al acelerado crecimiento demográfico y a la creciente sustitución de mano de obra por maquinaria: mientras en 1940 lo imputado por concepto de maquinaria constituía el 6% de los costos de producción, para 1960 había subido al 11%. En el mismo periodo, la erogación por trabajo asalariado dentro de los costos de producción baja del 22% en 1940 al 7% en 1960." (*Op. cit.*, p. xi.)

Por otra parte, un estudio reciente de la Corporación de Fomento de la Producción revela que en Chile la maquinaria agrícola sustituye mano de obra en las siguientes proporciones: a) en trigo (total país), 1 jornada tractor sustituye 14.9 jornadas humanas; b) en trigo de riego, 1 jornada automotriz sustituye 13.9 jornadas humanas, y en trigo de secano esta cifra se eleva a 19.2 jornadas humanas; c) en maravilla (total país), la sustitución alcanza a 7.6 jornadas humanas, y en maravilla de riego a 11.0 jornadas humanas.

tra artificialmente rebajado, como consecuencia de las condiciones excepcionalmente favorables que se otorgan para su importación y adquisición (créditos a largo plazo y bajo interés; ventajas tributarias, etc.); en tales condiciones las relaciones de reemplazo del hombre por la máquina favorecen a esta última. Ello se complementa, además, con el deseo de muchos empresarios agrícolas de disminuir la fuerza humana de trabajo para evitar posibles conflictos laborales. El aumento del malestar social en los campos, provocado por las precarias condiciones de vida ya señaladas, fortalece la tendencia a la mecanización, contribuyendo de este modo a crear un círculo vicioso donde la modernización "empuja" hacia la desocupación campesina, y ésta, a su vez, conduce a una mayor mecanización.

El deterioro de las condiciones de vida en el campo constituyó sin duda una de las causas principales del masivo éxodo rural hacia las ciudades que se registró en la región durante los últimos decenios. Como es obvio existen otros factores de atracción que también poseen mucha gravitación; por lo demás, el desarrollo económico exige un cierto grado de "desagriculturización" de las sociedades, ya que sólo en la medida que disminuya la relación entre el número de productores agrícolas y el de consumidores urbanos podrá elevarse el ingreso y el nivel de vida de aquéllos, y podrán también diversificarse las bases productivas nacionales. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 10.4, el producto por hombre en la economía urbana aumentó a un ritmo de sólo 1.6% anual en promedio. Puesto que ciertos sectores, o más bien determinados estratos dentro de los sectores no agrícolas, aumentaron su productividad más rápidamente que el promedio, y que es probable que en la economía urbana se haya repetido el fenómeno de concentración creciente ya analizado para el caso rural, resulta evidente que el éxodo señalado ha sido en buena medida un cambio de localización de la desocupación y de la subocupación.<sup>11</sup> Es por demás conocido el creciente desarrollo de los cinturones de miseria establecidos en torno de las grandes ciudades latinoamericanas, que concentran la desocupación abierta o disfrazada que procede del campo, y que los censos computan como población ocupada en servicios varios o en actividades no identificadas. También es sabido que se estuvo acentuando la tendencia a la mecanización y automatización de las actividades fabriles e incluso de las comerciales, lo que por su parte contribuye a

<sup>11</sup> Un buen indicador de esta situación lo da la siguiente comparación entre las tasas de crecimiento de la productividad por persona ocupada en el conjunto de las actividades no agrícolas y en varios sectores en algunos países seleccionados:

**Cuadro 10.4. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN  
DEL PRODUCTO BRUTO AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA  
Y DE LA POBLACIÓN ACTIVA, 1950-65**

	1950	1965	Tasas anuales de crecimiento (%)
Producto bruto agrícola (millones de dólares)	9 578	17 505	4.1
Población activa agrícola (millones)	25.0	31.7	1.6
Producto por persona activa agrícola (dólares)	384	552	2.5
Producto bruto no agrícola (millones de dólares)	25 542	60 652	6.0
Población activa no agrícola (millones)	17.8	33.6	4.3
Producto por persona activa no agrícola (dólares)	1 435	1 805	1.6
Producto bruto interno total (millones de dólares)	35 120	78 157	5.5
Población activa total (millones)	42.8	65.3	2.9
Producto por persona activa (dólares)	820	1 197	2.5

FUENTE: CEPAL.

agravar el problema de la ocupación en los centros urbanos, ya que el abanico de nuevas oportunidades para mano de obra no calificada o poco calificada se va cerrando paulatinamente.<sup>12</sup>

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD  
POR PERSONA ACTIVA, 1950-1960  
(en porciento anual)**

	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú
<i>Total actividades no agrícolas</i>	1.7	1.0	0.7	3.1	0.3	1.2	2.7
Minería	9.5	3.4	2.0	5.5	7.2	1.7	5.5
Manufacturas (inc. artesanía)	6.4	3.6	2.6	4.6	5.4	2.4	5.0
Construcción	3.7	-0.3	2.2	3.8	-6.7	1.0	1.6
Servicios básicos	1.6	0.8	0.9	0.7	0.4	1.4	3.1
Otros servicios	-1.2	-0.6	-0.7	2.6	-1.4	0.7	0.7

<sup>12</sup> Debe observarse a este respecto que las oportunidades de empleo para personal calificado aumentan con el progreso técnico. Sin embargo, su número es limitado en comparación con la mano de obra no calificada disponible.

Según puede observarse en el cuadro 10.5, los sectores de la industria fabril, la minería y la construcción disminuyeron su participación en el empleo no agrícola total de 24.8% en 1950 a 22.2% en 1965, a la vez que aumentó su participación en el producto bruto no agrícola de 36.7% a 41.7%. En cambio los servicios y actividades no especificados y la artesanía mantuvieron su participación en el empleo no agrícola total, que era de alrededor de 50%, pero su participación en el producto bruto no agrícola disminuyó de 30 a 27%.

Estas cifras son bastante ilustrativas acerca de la tendencia ya señalada y muestran con toda claridad que, salvo que el producto bruto generado por aquellas actividades pudiese aumentar mucho más rápidamente que en el pasado y que la productividad por hom-

**Cuadro 10.5. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRODUCTO BRUTO, LA POBLACIÓN ACTIVA Y LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR NO AGRÍCOLA POR RAMAS PRINCIPALES, 1950-1965**

	1950	1965	Tasas anuales de crecimiento (%) 1950-65
<i>Producto bruto no agrícola (millones de dólares 1960)</i>			
<i>Total</i>	25.9	60.6	5.8
a) Industria fabril, minería y construcción	9.5	25.3	6.7
b) Comercio y servicios básicos	8.7	21.0	6.0
c) Otros servicios, artesanías y actividades no especificadas	7.7	14.3	4.2
<i>Población activa (miles)</i>			
<i>Total</i>	17 778	33 670	4.3
a) Industria fabril, minería y construcción	4 401	7 500	3.6
b) Comercio y servicios básicos	4 440	9 160	4.9
c) Otros servicios, artesanías y actividades no especificadas	8 937	17 010	4.4
<i>Productividad por persona activa (dólares)</i>			
<i>Total</i>	1 458	1 801	1.4
a) Industria fabril, minería y construcción	2 158	3 373	3.0
b) Comercio y servicios básicos	1 960	2 314	1.1
c) Otros servicios, artesanías y actividades no especificadas	862	829	-0.2

bre ocupado no se eleve a una tasa más acelerada que la histórica, será imposible evitar que los contingentes humanos expulsados por la agricultura se acumulen en el sector de los servicios, y particularmente en las ramas de muy baja productividad.

En las secciones que siguen se examinan dos posibilidades de desarrollo agropecuario para el periodo 1965-1985; la primera supone que no habrá cambios en la tendencia histórica, sea en el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y del sector agrícola, como en los patrones de distribución del ingreso en los diversos sectores; en la segunda, en cambio, se supone que el ritmo de crecimiento del ingreso bruto total será mayor y que su distribución se modificará sustancialmente, para mejorar la situación absoluta relativa de las grandes masas de la población latinoamericana.

## II. *Desarrollo agrícola futuro sin cambios de estructura*

En esta sección se analizarán las implicaciones económicas y sociales que tendría la continuación de un esquema de desarrollo como el predominante hasta ahora en la región compuesta por los 16 países de América Latina considerados en la sección precedente. Se ha tomado como periodo de proyección el que se extiende desde 1965 a 1985, y se ha supuesto que se mantendrá la tasa histórica de crecimiento del producto interno bruto por habitante (2.4% anual en el decenio 1955-1965), y que no habría cambios en la posición relativa de ningún segmento de la población en materia de distribución del ingreso.<sup>13</sup>

Se ha admitido, igualmente, que la tasa de crecimiento demográfico subiría de 3 a 3.1% anual, de acuerdo con las estimaciones de CELADE.

Si se cumpliesen tales supuestos, la demanda interna global de productos agrícolas seguiría creciendo a una tasa similar a la histórica (4.2% anual, ya que la pequeña aceleración prevista en el ritmo de expansión demográfica se vería compensada por una leve disminución del coeficiente medio de elasticidad-ingreso de la demanda.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> De hecho este supuesto implica un ligero mejoramiento de los grupos más pobres de la población, especialmente de los campesinos, con relación a la tendencia histórica, ya que, según se vio antes, hay antecedentes que permiten estimar que su situación sufrió cierto deterioro en el transcurso de los últimos 15 años.

<sup>14</sup> Con un aumento en el ingreso por habitante del orden de 60%, que resulta de aplicar la tasa anual de 2.4% durante 20 años, puede esperarse

El consumo por habitante de alimentos y otros productos agrícolas aumentaría, en promedio, a una tasa de poco más de 1% anual, pero este mejoramiento no sería igual para todos los grupos de población. Debido a la mayor elasticidad de la demanda que caracteriza a los grupos de bajos ingresos, su consumo por habitante tendería a crecer más rápidamente, con lo cual disminuiría la brecha relativa que los separa de los estratos de mayores ingresos. Según puede verse en el cuadro 10.6, donde se ha dividido la población de los 16 países en dos estratos numéricamente iguales, la demanda por habitante de productos agrícolas (estimados a precios en finca) en la mitad inferior se incrementaría a razón de 1.8% anual, mientras que la del grupo superior lo haría a una tasa anual de 0.6%. No obstante esta diferencia porcentual, el aumento absoluto —que resulta casi equivalente para ambos grupos— puede considerarse todavía insuficiente para resolver los graves problemas alimentarios que aquejan a esa masa de población de bajos ingresos. De acuerdo con los cálculos que se presentan en el cuadro 10.6, el consumo agrícola de este grupo, medido en términos monetarios, aumentaría de 46 a sólo 66 dólares por habitante entre 1965 y 1985, mientras que el promedio correspondiente al grupo superior subiría de 130 a unos 147 dólares durante el mismo periodo. Si el mejoramiento de la situación de los grupos pobres no resulta espectacular desde el punto de vista de su nutrición, mucho menos lo es todavía con respecto al consumo de bienes y servicios no agrícolas. En efecto, mientras el ingreso por habitante del grupo superior aumentaría de aproximadamente 650 dólares en 1965 a unos 1 040 dólares en 1985, el del estrato inferior sólo mejoraría de 133 a 214 dólares durante el mismo lapso. Aun suponiendo que este último grupo ahorrase muy poco (por ejemplo, un 2% del ingreso), su consumo de bienes y servicios no agrícolas por habitante <sup>15</sup> subiría de unos 85 dólares en 1965 a alrededor de 145 dólares en 1985.

Como estas cantidades representan un promedio para una masa de población que pasaría de 100 a 186 millones de personas durante el periodo considerado, y como además es probable que algunos grupos dentro de este estrato mejoren su situación con mayor rapidez que otros, no resulta aventurado anticipar que cerca de un centenar de millones de habitantes seguirá siendo en 1985 tan miserable como lo era en 1965.

una disminución del coeficiente medio de elasticidad, de casi 0.5 durante el periodo 1955-65, a alrededor de 0.43 como promedio del periodo 1955-85.

<sup>15</sup> Adviértase que esta categoría de bienes incluye el valor agregado por la elaboración y comercialización de los productos agrícolas.



Cuadro 10.6. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROYECCIÓN DEL INGRESO BRUTO Y DE LA DEMANDA AGRÍCOLA, POR HABITANTE Y POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS, EN UNA HIPÓTESIS DE CONTINUACIÓN DE LA TENDENCIA HISTÓRICA,<sup>a</sup> 1965-1985

(En dólares a precios de 1960)

	<i>Total población</i>		<i>Estrato superior</i>		<i>Estrato inferior</i>	
	<i>Ingreso</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>	<i>Ingreso</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>	<i>Ingreso</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>
	<i>(Por habitante)</i>					
1965	391	88.0	649	130.0	133	46.0
1985	628	106.1	1 043	146.5	214	65.7
	<i>Tasas anuales (%)</i>					
1965-1985	2.4	1.0	2.4	0.6	2.4	1.8

<sup>a</sup> No habría redistribución del ingreso.

<sup>b</sup> Se utilizaron las siguientes elasticidades promedio para todo el periodo: estrato superior, 0.25; estrato inferior, 0.75.

Al mismo tiempo, el habitante medio del grupo superior experimentaría un incremento en su consumo de bienes y servicios no agrícolas del orden de los 300 dólares por año, cifra cinco veces superior a la del mejoramiento promedio del estrato más pobre.

Ahora correspondería determinar cuál sería la situación del sector rural dentro del esquema que se examina. Si la demanda interna global de productos agrícolas continúa creciendo a la tasa histórica de 4.2% y la demanda externa neta también prosigue su expansión al mismo ritmo de 3.2% anual registrado en el pasado reciente,<sup>16</sup> resulta una necesidad de incremento del volumen de la producción agropecuaria regional de 4.1% anual en el transcurso del periodo 1965-1985.

Si no se producen cambios tecnológicos que impliquen un aumento en la proporción que representan los insumos dentro del valor bruto

<sup>16</sup> Los antecedentes disponibles no permiten vislumbrar una aceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones brutas extrarregionales. Según estudios de la FAO, recogidos en el Plan Indicativo Mundial, la evolución prevista de los principales mercados internacionales permitiría al conjunto de países en desarrollo incrementar sus exportaciones agrícolas a una tasa de alrededor de 3.3% anual. La proyección utilizada en este trabajo supone pues implícitamente que América Latina mantendría su actual posición relativa frente a las demás regiones exportadoras en desarrollo.

de la producción agropecuaria,<sup>17</sup> y si se mantienen constantes las relaciones de precios,<sup>18</sup> el ingreso bruto agrícola del conjunto de los 16 países debería crecer también a una tasa anual de 4.1% por año; de este modo pasaría de los 17 500 millones de dólares (precios de 1960) registrados en 1965 a 38 900 millones en 1985.

Como no habría modificaciones en la posición relativa de los distintos estratos socioeconómicos dentro del sector agrícola, en consonancia con el supuesto general del presente esquema, el aumento del ingreso global de cada uno de ellos sería también de 4.1% anual, o de 123% al final del periodo de 20 años. El mejoramiento del ingreso por habitante dependerá, obviamente, de la tasa de aumento de la población agrícola, la cual a su vez está ligada al ritmo que alcance el proceso de urbanización o, lo que es lo mismo, de migración rural-urbana. No resulta fácil predecir cuál será ese ritmo en los próximos años, ya que influyen muchos y muy complejos factores. La falta de oportunidades de empleo en el campo y, en general, las condiciones de relativo aislamiento social y cultural en que vive el campesino, actúan como agentes "expulsadores", especialmente de la gente joven; al mismo tiempo, las distracciones y mayores oportunidades de empleo diversificado que ofrecen las ciudades, ejercen un fuerte atractivo sobre la población campesina. Por ello es muy probable que el ritmo de urbanización tienda a mantenerse, e inclusive a acelerarse en el futuro, aun cuando conviene tener presente que si las condiciones de vida en las ciudades continúan deteriorándose para los grupos marginales, ello podría constituir un factor que desaliente el éxodo rural. De todas maneras, para los fines del presente análisis se ha supuesto que se mantendrá prácticamente inalterada la relación entre la tasa de crecimiento global de la población y la tasa de urbanización, lo que para esta última resulta un coeficiente promedio de 4.5% anual. El crecimiento de la población agrícola, calculado en forma residual, sería en consecuencia de alrededor de 1% acumulativo anual.<sup>19</sup> En estas condiciones la población

<sup>17</sup> En la actualidad, esta proporción alcanza al 16%, según estimaciones del Plan Indicativo Mundial de la FAO para América del Sur.

<sup>18</sup> En caso de producirse un aumento de los precios que reciben los agricultores a través del mejoramiento de los servicios de comercialización, o del incremento de los precios pagados por los consumidores, el ingreso bruto agrícola crecería a una tasa mayor que la señalada. Y a la inversa, cualquier deterioro de los precios disminuiría la tasa prevista. Para facilitar el análisis se ha preferido trabajar con la hipótesis de precios constantes.

<sup>19</sup> Este es un promedio aritmético para todo el periodo 1965-1985. En la práctica la tasa sería algo mayor en un comienzo e iría disminuyendo gradualmente, a medida que aumenta la ponderación de la población no agrícola.

activa agrícola llegaría en 1985 a una cifra total de 38.7 millones de personas.

En el cuadro 10.7 se presenta la distribución que tendría el ingreso bruto agrícola entre los diferentes estratos socioeconómicos, partiendo del supuesto inicial de que no habría modificaciones en la posición relativa de ninguno de esos grupos. Puede observarse en dicho cuadro que las diferencias absolutas entre los respectivos niveles de ingreso se ampliarían considerablemente; mientras el ingreso por persona en el grupo de "subsistencia" se incrementaría entre 1965 y 1985 en una suma de poco menos de 70 dólares, el correspondiente al grupo "mediano" subiría cerca de 230 dólares y el del estrato "superior" alrededor de 2 000 dólares.

De otra parte cabe observar que el ingreso por persona activa del grupo de "subsistencia", en 1985, sería todavía inferior al que registraba como promedio el conjunto de la población agrícola en 1965

**Cuadro 10.7. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DISTRIBUCION DEL INGRESO AGRÍCOLA POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS EN 1985 <sup>a</sup>**

<i>Estratos</i>	<i>Ingreso total (millones de dólares)</i>	<i>Población</i>		<i>Ingreso por persona</i>	
		<i>Total</i>	<i>Activa (millones)</i>	<i>Total</i>	<i>Activa (dólares)</i>
Subsistencia	13 300	84	26.5	158	502
Mediano	17 850	36	11.5	496	1 552
Superior	7 750	2	0.7	3 875	11 070
TOTAL	38 900	122	38.7	319	1 005

<sup>a</sup> No se suponen modificaciones en el esquema de distribución (véase el cuadro 10.3).

la sobre el total. Se estima que la población agrícola alcanzaría su máximo absoluto hacia 1984, para comenzar a decrecer a partir de ese año. De otra parte, conviene recordar que las relaciones entre la población urbana-rural no serían las mismas en los países considerados individualmente; así, en países como Chile, cuyo crecimiento demográfico rural es más bien bajo, con una tasa media de aproximadamente 0.5% anual, puede esperarse que se alcance el máximo absoluto de población agrícola mucho antes de la fecha indicada; en otros, como por ejemplo Ecuador, que registra una tasa de 2% anual, deberán transcurrir cerca de 50 años para que se alcance dicho máximo, salvo que la tasa de urbanización se eleve considerablemente por encima de la tendencia histórica.

y equivalente a menos del 60% del nivel correspondiente al grupo "mediano" en el año base. Si se examina la situación del grupo de "subsistencia" desde el punto de vista del empleo surgen también algunas conclusiones interesantes. Como se recordará, los estudios realizados en esta materia estiman que el desempleo agrícola total (incluyendo el subempleo) alcanzaría una proporción de alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo en el campo, equivalente a unos 10.5 millones de personas activas. Además parecería válido suponer que la totalidad de esta población desocupada correspondería al grupo de "subsistencia", en cuyo caso alrededor del 50% de la población de este estrato podría considerarse como total o parcialmente desempleado. En otras palabras, el ingreso "mínimo" correspondiente a una persona con pleno empleo, y dados los niveles tecnológicos prevalecientes en 1965, hubiera sido de unos 535 dólares.<sup>20</sup> Evidentemente, este valor constituye sólo un punto de referencia para el análisis y no un objetivo o una expresión de justicia social, ya que, de todos modos, penosamente representaría un 9% del ingreso medio por habitante obtenido por el grupo "superior" en ese año.

Si se coteja dicho valor teórico con el de 500 dólares que resulta para el grupo de "subsistencia" en la proyección para 1985 (véase cuadro 10.7), podría concluirse que el nivel de desempleo habría bajado a no más de 6% (diferencia relativa entre ambos valores). En otras palabras, un 94% de la población activa del grupo de "subsistencia" estaría por entonces percibiendo un ingreso medio por habitante de 535 dólares (a precios de 1960). Sin embargo, dicha comparación es falsa, ya que presupone el mantenimiento, durante los 20 años del periodo considerado, del nivel "mínimo" teórico correspondiente a una situación de pleno empleo. Recordemos que la productividad media de la fuerza de trabajo aumentará, según el presente esquema, a razón de 3.1% por año. Suponiendo que dicho aumento de productividad se compute por igual a los distintos estratos de la población activa agrícola, correspondería elevar ese ingreso "mínimo" teórico por hombre con pleno empleo en la misma proporción de 3.1% anual. En tal caso, el valor "mínimo" para 1985 debería ser del orden de los 985 dólares; por lo tanto, la proporción del desempleo en el grupo de subsistencia sería de casi 50%, o sea la misma que existía en el año base.

Si como ocurrió en el pasado, el aumento de la productividad no

<sup>20</sup> El cálculo se hizo dividiendo el ingreso total del grupo de "subsistencia" en 1965 por la población teóricamente con pleno empleo ( $21.7 - 10.5 = 11.2$  millones de personas).

fuese parejo y se concentrase en un sector de la población trabajadora, el porcentaje de desempleo tendería a aumentar. O lo que es lo mismo, el ingreso por habitante de una parte de la población agrícola de "subsistencia" crecería menos que el promedio de ese grupo. Supóngase que el aumento efectivo de la productividad por hombre, en virtud de una aceleración del proceso de innovaciones tecnológicas, fuese de 4.1% anual en lugar de la tasa de 3.1% señalada; ello significaría que sería necesaria una menor cantidad de personas activas que en el otro caso para obtener el nivel postulado de producción. En términos absolutos, bastaría la misma población activa que en 1965 (puesto que las tasas de aumento de la producción y de la productividad serían idénticas), o sea una cifra de 20.2 millones de personas con pleno empleo. Como la población activa total alcanzaría a 38.7 millones de 1985 (véase el cuadro 10.7), el desempleo real (visible y encubierto) habría aumentado en casi 80%, al subir de 10.5 a 18.5 millones de personas.

Es preciso reconocer la pobreza del instrumental teórico de que se dispone en América Latina para analizar los problemas del desempleo en relación con el avance tecnológico; tampoco se cuenta con una adecuada evidencia empírica que permita determinar el efecto que la introducción de ciertas técnicas de producción tiene sobre la ocupación efectiva en la agricultura y en los sectores secundarios y terciarios.

Sin embargo, puede estimarse a *grosso modo* que, por haber un virtual "techo" para la expansión de la demanda agrícola, la introducción indiscriminada de técnicas —y en particular de las que directamente desplazan mano de obra, como la mecanización—<sup>21</sup> provocará un aumento en los niveles de desempleo rural. Cuando, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, existe abundancia de recursos humanos y naturales no utilizados plenamente y hay además una gran escasez de capital, no parece lógico que se trate de utilizar técnicas destinadas a ahorrar los dos primeros factores y que a la vez requieren cantidades crecientes del último factor, que es el más escaso.

Entiéndase bien que lo que se acaba de plantear no representa un

<sup>21</sup> Debe señalarse, sin embargo, que existen algunos aspectos que merecerían ser estudiados más detenidamente; así, por ejemplo, el uso de tractores no sólo desplaza mano de obra sino también fuerza animal (principalmente bueyes y caballos). La eliminación de esta fuerza animal, especialmente en países cuya superficie agrícola es limitada, liberaría una cierta cantidad de tierra, destinada en la actualidad a su alimentación, la cual podría dedicarse a cultivos para consumo humano y permitir por su parte la creación de oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo humana.

argumento en favor del retorno a la utilización del arado de madera, o del abandono de los proyectos de riego, o del reemplazo de variedades mejoradas de semillas por las aborígenes de muy bajo rendimiento; tampoco se trata de volver hacia atrás las agujas del reloj del progreso técnico. Sólo se ha deseado destacar la íntima relación que existe entre determinadas formas de avance técnico y los problemas del desempleo de la fuerza de trabajo; y también subrayar la necesidad de que, cualesquiera que sean las formas y los ritmos del mejoramiento técnico acordes con las necesidades de cada país, no constituyan el monopolio de pequeños grupos sino que, por el contrario, sus beneficios alcancen a la totalidad de la población agrícola.

Resulta evidente, a esta altura del análisis, que una política de tecnificación masiva de la agricultura —como postulan diversas corrientes de pensamiento tanto dentro como fuera de la región— no es compatible con la preservación de los actuales esquemas de distribución de la tierra y el ingreso y, en general, del poder económico y político. El precio social que habría que pagar —y de hecho ya se estuvo pagando en América Latina— sería un agravamiento de la situación de miseria y desempleo de las masas campesinas. Una política semejante se justificaría únicamente en el contexto de un amplio cambio económico y social, que abarcase también a los sectores no agrícolas, y mediante el cual se pudiera asegurar a cada habitante, sea en el campo como en la ciudad, un nivel razonable de ingresos y una adecuada participación en la vida política, social y cultural de su país.

Parece pertinente insistir aquí sobre el carácter “integral” que debe poseer el concepto de cambio socioeconómico, pues no bastaría con resolver unilateralmente el problema de las masas rurales a través de, por ejemplo, una política de migraciones en gran escala a los centros urbanos. Es evidente que si se lograra hacia 1985 una disminución apreciable de la población agrícola absoluta, sería factible aumentar la productividad y el ingreso por habitante en ese sector en una proporción más satisfactoria; pero, de hecho, ello sólo significaría modificar la ubicación geográfica del problema, como lo ilustra el ejemplo hipotético que sigue.

Supongamos que resulta posible acelerar el proceso de urbanización hasta el punto en que la población agrícola comienza a disminuir en términos absolutos hacia mediados de la década de los 70, y que en 1985 se ha llegado a una cifra de 22 millones de activos, o sea 30% menos que la existente en 1965, y muy poco mayor que la que se considera con pleno empleo en la actualidad. Como al mismo tiempo

la producción habría aumentado a razón de 4.1% anual, la productividad por hombre experimentaría un enorme incremento de alrededor de 6% por año, o sea que se triplicaría al cabo de 20 años. Aun sin grandes modificaciones en los patrones de asignación de beneficios, el ingreso medio por habitante en el grupo de "subsistencia" alcanzaría un nivel aproximadamente de 885 dólares, cantidad algo superior a la que registra en la actualidad el grupo "mediano".

Pero en los sectores no agrícolas la situación sería enteramente distinta. La población activa no agrícola debería llegar, en total, a una cifra de 100 millones en 1985, o sea el triple que en 1965; ello daría una tasa anual de incremento de 5.7%; pero al mismo tiempo, el producto no agrícola, de acuerdo con la hipótesis que se examina, crecería a razón de 6.1% por año,<sup>22</sup> lo cual significa que la productividad por hombre activo en este conjunto de sectores sólo aumentaría a razón de un tercio de 1% anual, tasa bastante más baja que la registrada en la década 1950-1960. Más aún, es probable que esta tasa promedio fuese el resultado de una combinación de ritmos de incremento en la productividad bastante mayores en algunas ramas o sectores, con tasas negativas en otros. De este modo, por ejemplo, si el producto bruto y la productividad por hombre ocupado de los sectores fabril, minero y de la construcción (considerados en conjunto) continuasen creciendo a la tasa histórica de 6.7% y 3% respectivamente, ello significaría que la productividad media del resto de las actividades (servicios y artesanía), tendería a declinar alrededor de un 8% con respecto a la que tenía en 1965. Sin embargo, es probable que también dentro de este heterogéneo conjunto haya actividades que experimenten algún mejoramiento en su productividad por hombre activo, con lo cual la situación de los restantes sería bastante peor que la indicada para el promedio. Por lo tanto, si los subsectores del comercio y servicios básicos lograsen mantener el ritmo histórico de aumento del producto bruto y de la productividad (6.0 y 1.1% anual para el conjunto), ello implicaría un descenso en la productividad media del resto de las actividades de aproximadamente 25%, y un aumento correlativo de su penuria económica y social. Como puede apreciarse en el cuadro 10.8, este residuo —compuesto por la artesanía, servicios varios y actividades no especificadas— agruparía a más de 61% de la población activa no agrícola; su productividad media en 1985 sería de sólo 620 dólares,

<sup>22</sup> Considerando que el PIB aumentaría al 5.6% y el producto bruto agrícola (PBA) al 4.1% anual.

**Cuadro 10.8. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): EVOLUCIÓN  
PROYECTADA DEL PRODUCTO BRUTO, LA POBLACIÓN  
ACTIVA Y LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR NO AGRÍCOLA,  
POR RAMAS PRINCIPALES, EN UNA HIPÓTESIS  
DE URBANIZACIÓN ACELERADA, 1965-1985**

	1965	1985	Tasas anuales de crecimiento 1965-1985 (porcentaje)
<i>Producto bruto no agrícola (millones de dólares 1960)</i>			
1) Ind. fabril, minería y construcción	25.3	92.5	6.7
2) Servicios y otros	35.3	105.5	5.6
a) Comercio y servicios básicos	21.0	67.3	6.0
b) Otros servicios, artesanía y acti- vidades no especificadas	14.3	38.2	5.0
<i>Total</i>	<i>60.6</i>	<i>198.0</i>	<i>6.1</i>
<i>Población activa (millones)</i>			
1) Ind. fabril, minería y construcción	7.5	15.2	3.6
2) Servicios y otros	26.2	84.8	6.1
a) Comercio y servicios básicos	9.2	23.3	4.8
b) Otros servicios, artesanía y acti- vidades no especificadas	17.0	61.5	6.6
<i>Total</i>	<i>33.7</i>	<i>100.0</i>	<i>5.7</i>
<i>Productividad por persona activa (dólares)</i>			
1) Ind. fabril, minería y construcción	3 373	6 092	3.0
2) Servicios y otros	1 347	1 244	-0.4
a) Comercio y servicios básicos	2 314	2 893	1.1
b) Otros servicios, artesanía y acti- vidades no especificadas	829	621	-1.6
<i>Total</i>	<i>1 801</i>	<i>1 980</i>	<i>0.3</i>

FUENTE: Cuadro 10.5.

equivalente a la décima parte de la que resulta para el sector industrial, o a menos de un cuarto de la productividad promedio en el sector comercio y servicios básicos. Sería mucho más baja, también, que la productividad media del grupo de "subsistencia" en el sector agrícola.

Aunque las cifras anteriores puedan parecer exageradas, reflejan una tendencia real; inclusive se podría llegar a una situación peor



que la estimada si el proceso de automatización de las actividades industriales y comerciales se intensifica a un ritmo superior al esbozado.

Es posible, llegados a este punto, recapitular la situación económica y social que se presentaría en 1985 en la región latinoamericana (16 países) si prosiguiesen las tendencias históricas: con una tasa de crecimiento global de la economía igual a la del pasado; sin cambios en los patrones de distribución del ingreso rural y urbano ni en los sistemas de tenencia de la tierra; y con una intensificación del proceso de innovaciones tecnológicas y su consecuente incremento de la productividad por hombre ocupado, tanto en la agricultura como en la industria y otras actividades, el resultado final sería un aumento considerable del desempleo total. En la medida en que la agricultura expulse más gente, se elevarán las cifras de desempleo y marginalidad urbanas; para la sociedad latinoamericana, tomada en su conjunto, la única variable sería la localización de esa enorme masa de desocupados.

Frente a esta sombría perspectiva, parecería pertinente examinar otras opciones de desarrollo. Es lo que se hace en el capítulo que sigue, que considera la introducción de nuevas variables; un cambio profundo en los esquemas de distribución del ingreso y una aceleración de la tasa de desarrollo económico general de la región.

### III. *Desarrollo con cambios de estructura*

Se ha visto que la continuación de las tendencias históricas conduciría a la región objeto de este análisis a una situación social sumamente grave. Resulta evidente que una baja tasa de crecimiento económico global, unida a un inequitativo patrón de distribución del ingreso significarían la perpetuación del actual estado de desempleo y miseria para una buena parte de su población.

El ataque al problema debería hacerse, pues, en dos frentes distintos, pero íntimamente vinculados entre ellos: la activación de la economía en su conjunto y, simultáneamente, la adopción de medidas encaminadas a provocar un profundo cambio en los esquemas de asignación del ingreso, en beneficio de los grupos más pobres de la población.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Se sobreentiende que un cambio profundo en los patrones distributivos conlleva modificaciones igualmente importantes en las relaciones de poder y, en general, en los esquemas de valores culturales y sociales vigentes en estos países.

Es obvio que la profundidad y rigor del proceso de redistribución variarán según cuál sea la meta de ingreso y la posición social de las grandes masas que se desee alcanzar, y el plazo que se fije para lograrlo. No corresponde en un trabajo de esta índole fijar un objetivo preciso en esta materia, ya que ello compete a los políticos y no a los economistas. Por lo demás, un objetivo de tipo regional sólo tendría carácter meramente indicativo, ya que tanto las situaciones, necesidades o aspiraciones de los pueblos, como las políticas que pueden ser aplicadas en cada caso, varían notablemente de un país a otro. No obstante estas restricciones, y con fines puramente ilustrativos de los órdenes de magnitud implicados, se intentará analizar aquí el efecto que algunas hipótesis en materia de redistribución de ingresos y de mayor crecimiento económico global tendrían sobre el comportamiento del sector agropecuario.

Para ello se han considerado tres posibilidades de crecimiento del ingreso promedio por habitante para el periodo 1971-1985: una tasa anual de 3%, que es ligeramente superior a la histórica; y otras de 4 y 5%, respectivamente, que representan una aceleración significativa del crecimiento económico.<sup>24</sup> En cuanto al proceso de redistribución durante dicho periodo, se han considerado dos hipótesis: la primera, que supone una tasa de aumento del ingreso por habitante del estrato superior de la población equivalente a las tres cuartas partes de la tasa promedio; la segunda hipótesis, en cambio, considera una redistribución más acentuada, ya que el ingreso por habitante del estrato superior crecería a sólo la mitad de la tasa promedio de toda la población. En términos cuantitativos, ello significa que, en la primera hipótesis, el ingreso por habitante del estrato superior crecería a tasas de 2.25, 3 ó 3.75% anual, mientras que en la segunda dichas tasas serían de 1.5, 2 ó 2.5% anual, respectivamente. Para el quinquenio 1966-70, ya transcurrido, se ha supuesto que no habría habido cambios con respecto a la tendencia histórica; es decir, la tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante, habría sido de 2.4%, tanto para la mitad superior de la población como para la mitad más pobre.

En cuanto al crecimiento demográfico, fue estimado de acuerdo con una tasa de 3.1% para el conjunto de la población regional y de 1% anual para la población agrícola.

En los cuadros 10.9 y 10.10 se presentan los resultados de estos cálculos, que incluyen la determinación de la demanda interna por

<sup>24</sup> En adelante, dichas posibilidades se identifican con las letras *A*, *B* y *C*, respectivamente.

habitante de productos agrícolas. Para esto último se aplicaron elasticidades promedio distintas para cada uno de los grandes estratos de población, las cuales declinarían a medida que fue aumentando el ingreso por habitante.<sup>25</sup>

**Cuadro 10.9. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROYECCIÓN DEL INGRESO INTERNO BRUTO Y DE LA DEMANDA INTERNA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, POR HABITANTE Y POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS DE LA POBLACIÓN, 1965-85**

Hipótesis I <sup>a</sup>

(En dólares a precios de 1960)

	Total población		Estrato superior		Estrato inferior	
	Ingreso bruto	Demanda agrícola <sup>b</sup>	Ingreso bruto	Demanda agrícola <sup>b</sup>	Ingreso bruto	Demanda agrícola <sup>b</sup>
1965	391	88.0	649	130.0	133	46.0
1970	440	92.5	731	134.7	150	50.2
1985 A	685	115.6	1 020	146.5	350	84.7
B	792	123.2	1 139	150.0	445	97.0
C	914	133.5	1 270	153.9	558	113.1
<i>Tasas anuales, porcentajes</i>						
1965-70	2.4	1.0	2.40	0.70	2.4	1.8
1970-85 A	3.0	1.5	2.25	0.60	5.8	3.5
B	4.0	2.0	3.00	0.75	7.5	4.5
C	5.0	2.5	3.75	0.90	9.2	5.6
1965-85 A	2.85	1.4	2.30	0.60	5.0	3.1
B	3.60	1.7	2.85	0.70	6.2	3.8
C	4.30	2.1	3.40	0.85	7.4	3.6

<sup>a</sup> Según esta hipótesis, el ingreso por habitante de la mitad superior de la población crecería, durante el periodo 1971-1985, a una tasa equivalente a las tres cuartas partes de la tasa promedio. Durante el periodo 1966-70, el crecimiento sería igual para ambos estratos, a una tasa similar a la histórica.

<sup>b</sup> A precios en finca. Las elasticidades medias utilizadas han sido las siguientes: 1965-70, Grupo superior — 0.30; Grupo inferior — 0.75; 1971-85, Grupo superior — 0.25; Grupo inferior — 0.60. (Elasticidades decrecientes por quinquenios.)

<sup>25</sup> Dados los niveles actuales de ingreso la elasticidad media se ha estimado en 0.3 para el estrato superior y 0.75 para el inferior. Hacia el término del periodo, las elasticidades serían de 0.20 para el estrato superior y de alrededor de 0.50 para el inferior. A medida que se va emparejando el perfil distributivo, la elasticidad correspondiente al estrato inferior tiende a acercarse a la del grupo superior.

**Cuadro 10.10. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROYECCIÓN  
DEL INGRESO INTERNO BRUTO Y DE LA DEMANDA INTERNA DE  
PRODUCTOS AGROPECUARIOS, POR HABITANTE Y POR ESTRATOS  
SOCIOECONÓMICOS DE LA POBLACIÓN, 1965-85**

*Hipótesis II <sup>a</sup>*

*(En dólares a precios de 1960)*

	<i>Total población</i>		<i>Estrato superior</i>		<i>Estrato inferior</i>	
	<i>Ingreso bruto</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>	<i>Ingreso bruto</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>	<i>Ingreso bruto</i>	<i>Demanda agrícola<sup>b</sup></i>
1965	391	88.0	649	130.0	133	46.0
1970	440	92.5	731	134.7	150	
1985 <i>A</i>	685	121.1	913	142.2	457	100.0
<i>B</i>	792	132.4	984	144.8	600	120.0
<i>C</i>	914	141.7	1 057	147.3	771	136.1
<i>Tasas anuales, porcentajes</i>						
1965-70	2.4	1.0	2.4	0.70	2.4	1.8
1970-85 <i>A</i>	3.0	1.8	1.5	0.38	7.7	4.7
<i>B</i>	4.0	2.4	2.0	0.50	9.7	6.0
<i>C</i>	5.0	2.9	2.5	0.60	11.5	5.1
1965-85 <i>A</i>	2.85	1.6	1.7	0.45	6.4	4.0
<i>B</i>	3.60	2.1	2.1	0.55	7.9	4.9
<i>C</i>	4.30	2.4	2.5	0.62	9.2	5.6

<sup>a</sup> Según esta hipótesis, el ingreso por habitante de la mitad superior de la población crecería, durante el periodo 1971-1985, a una tasa equivalente a la mitad de la tasa promedio. Durante el periodo 1966-70 el crecimiento sería igual para ambos estratos, a una tasa similar a la histórica.

<sup>b</sup> A precios en finca. Las elasticidades medias utilizadas han sido las siguientes: 1966-70, Estrato superior, 0.30; Estrato inferior, 0.75; 1971-85, Estrato superior, 0.25; Estrato inferior *A* y *B*, 0.60; *C*, 0.45 (para este último periodo se aplicaron elasticidades decrecientes por quinquenio).

Examinemos ahora algunos de esos resultados. En primer término, llama la atención el hecho de que basta una pequeña contracción en la tasa de crecimiento del ingreso del estrato superior para provocar una gran aceleración en el ritmo de aumento del ingreso del estrato inferior. De este modo, si la contracción es de un cuarto de la tasa media (hipótesis I), el ingreso por habitante del estrato inferior puede crecer a casi el doble del ritmo promedio; si dicha contracción equivale a la mitad, el ingreso por habitante del estrato inferior pasa a incrementarse durante los 15 años del periodo de redistribución a una tasa casi dos y media veces mayor que la tasa promedio.

En ambas hipótesis se produce, como es obvio, una fuerte disminución en la brecha relativa del ingreso por habitante, siendo mayor el acercamiento cuando la tasa global de crecimiento es más elevada. En efecto, mientras en 1965 la relación era de casi 5 a 1, según la hipótesis I ella pasa a ser en 1985 de 2.9, 2.6 ó 2.3 a 1; en la hipótesis II dicha relación baja a 2, 1.6 ó 1.4, respectivamente. La brecha absoluta, que era de 516 dólares en 1965, sólo disminuiría en el caso de la hipótesis II, ya que en la hipótesis I, más moderada, subiría a una cifra de alrededor de 700 dólares.<sup>26</sup>

Las hipótesis de redistribución que aquí se plantean admiten, como es notorio, un sinnúmero de variantes. Podría pensarse, por ejemplo, en un proceso más radical al comienzo del periodo, con el objeto de alcanzar en un menor plazo niveles de ingreso más elevados para la fracción inferior, y ese proceso podría ser seguido por un crecimiento más parejo durante los años siguientes. Y a la inversa, tal vez pudiera estimarse como más factible un proceso de redistribución gradual, mediante el cual las tasas de crecimiento del ingreso del grupo superior fuesen disminuyendo progresivamente hasta hacerse casi nulas hacia el término del periodo. Como ya se ha dicho, las formas que adquiera el proceso, las medidas que deban adoptarse para ponerlo en marcha, son materia de decisión política y no cabe, por lo tanto, discutir las aquí. Sin embargo, cualquiera que sea el procedimiento escogido, lo que importa es fijar con claridad el objetivo que se desea alcanzar a largo plazo. En este sentido, las metas que se presentan en los cuadros 10.9 y 10.10 no pueden considerarse exageradas; su consecución significaría para los países latinoamericanos alcanzar un estado de desarrollo mucho más elevado dentro de un nuevo marco de justicia social.

Los efectos que una redistribución del ingreso tendría para el desarrollo agropecuario y la situación del campesinado serían de gran trascendencia. En primer término, tal como puede verse en los cuadros 10.9 y 10.10, la demanda interna de alimentos y otros productos del agro tendería a crecer con mucho mayor rapidez que en el pasado.

Incluso si la tasa de crecimiento global no fuese mucho más alta que la histórica, como ocurre con la posibilidad A, la demanda

<sup>26</sup> Las diferencias absolutas de ingreso por habitante entre los dos estratos serían las siguientes en 1985 (en dólares a precios de 1960):

	A	B	C
Hipótesis I	670	694	712
Hipótesis II	456	384	286

agrícola promedio por habitante tendería a aumentar en forma más acelerada (1.4% en la hipótesis I y 1.6% en la hipótesis II, frente al 1% histórico) en virtud de la mayor elasticidad que caracteriza el consumo agrícola de los grupos de menores ingresos. Por esta misma razón la tasa de incremento de la demanda agrícola es mayor en la hipótesis II que en la I, sobre todo durante las primeras etapas del periodo. Cuando los ingresos del estrato inferior se acercan a los del estrato superior, como ocurre hacia el término del periodo, las diferencias por este concepto tienden a atenuarse.

Parece casi innecesario señalar una vez más que las tasas anteriores son promedios para toda la región y que habría diferencias notables entre los diversos países, tanto como resultado de los muy dispares ritmos de crecimiento demográfico y de expansión económica, como por los distintos objetivos que probablemente existirían en materia de redistribución del ingreso. También cabe observar que habría notables diferencias en los ritmos de aumento de la demanda de los diversos productos agropecuarios, en función de las muy distintas elasticidades que registra cada uno de ellos. Así, se estima que mientras la demanda regional de oleaginosas, frutas, carnes, leche y huevos podría experimentar aumentos de entre 2 y 4% anual por habitante (según la hipótesis adoptada), la de maíz para consumo humano, azúcar y leguminosas, entre otros, tendría un crecimiento no superior al 1 ó 1.5% anual.

El mayor incremento de la demanda interna ofrecería la oportunidad de aumentar la producción agrícola y pecuaria a tasas también superiores a las del pasado. Si se mantienen los supuestos del esquema examinado en el capítulo anterior relativos a la evolución de la demanda externa neta, los requerimientos en materia de aumento de la producción serían de 4.4, 4.7 ó 5.1% anual en la hipótesis I, o de 4.6, 5.1 ó 5.3% anual en la hipótesis II. Debido a la mayor elasticidad de la demanda de productos de origen pecuario, la producción ganadera deberá crecer a ritmos más altos que el promedio de dichas tasas, y por cierto bastante mayores que la tasa histórica. Tales ritmos fluctuarían entre 5% (hipótesis I-A) y 6.2% anual (hipótesis II-C); este último significaría doblar la tasa registrada en el pasado.

Conocidas las tasas de aumento de la producción agropecuaria que resultan de las distintas hipótesis de crecimiento del ingreso global y su distribución, cabe examinar ahora sus efectos sobre el ingreso bruto del sector agrícola y su correspondiente distribución entre el estrato de "subsistencia" y el estrato que comprende a los agricultores "medianos" y "grandes".

Si no hubiera modificaciones en la proporción que representan los insumos dentro del valor bruto de la producción agropecuaria, y si se mantienen constantes las relaciones de precios, el ingreso bruto de la agricultura debería crecer al mismo ritmo que aquél. Sin embargo, es probable que la proporción del gasto en insumos —especialmente para la alimentación del ganado— deba elevarse en el futuro para que puedan alcanzarse las metas señaladas de crecimiento de la producción. No se dispone de cálculos precisos sobre la materia, salvo algunas estimaciones preliminares de la FAO para los países de América del Sur.<sup>27</sup> Basándose sobre tales estimaciones, se ha supuesto que la proporción del gasto en insumos (incluyendo forrajes para el ganado), que era equivalente a un 16% del valor bruto de la producción agropecuaria en 1965, deberá subir hasta cerca de 20% en 1985. Si se efectúan los ajustes correspondientes, resultan tasas de crecimiento del ingreso bruto agrícola de 4.2, 4.5 ó 4.8% anual en la hipótesis I, y de 4.3, 4.8 ó 5.1% anual en la hipótesis II.

En términos monetarios, significaría pasar de 17 500 millones de dólares en 1965 a una cifra que fluctuaría entre un mínimo de 39 600 y un máximo de 47 200 millones de dólares (a precios de 1960) en 1985, según las hipótesis consideradas.<sup>28</sup> Para determinar la participación que correspondería a cada segmento de la población agrícola en 1985, se podrían utilizar dos procedimientos. Uno, que permitiese al grupo de "subsistencia" aumentar su ingreso por habitante al mismo ritmo que el estrato "inferior" del conjunto de la población; de este modo se mantendrían constantes las relaciones entre los ingresos por habitante de los sectores rural y urbano dentro del estrato "inferior". El segundo consistiría en aplicar al sector agrícola el mismo esquema de distribución que se utilizó para el conjunto de la población.

Es decir, durante el periodo 1971-1985 el ingreso por habitante del grupo superior agrícola crecería a tasas equivalentes a las tres cuartas partes o a la mitad, respectivamente, de la tasa promedio para el sector, mientras que el ingreso por habitante del grupo de "subsistencia" se determinaría en forma residual. Para el quinquenio

<sup>27</sup> FAO, *Plan Indicativo Mundial*, Estudio provisional regional para América del Sur.

<sup>28</sup> Las cifras correspondientes a las distintas variantes serían las siguientes (en millones de dólares de 1960):

	<i>Hipótesis I</i>	<i>Hipótesis II</i>
A	39 640	41 040
B	41 700	44 730
C	44 730	47 215

1966-70 se ha supuesto que el ingreso por habitante de ambos grupos habría crecido al mismo ritmo, equivalente a la tasa histórica.

Las cifras que resultan de aplicar el primer procedimiento, demuestran que su viabilidad sería muy limitada. En efecto, en la variante I-C se llegaría a una situación de equidistribución, mientras que en las variantes II-B y II-C el ingreso por habitante del grupo "superior" pasaría a quedar muy por debajo del fijado para el grupo de "subsistencia".<sup>29</sup> En otras palabras, el crecimiento del ingreso agrícola global no permitiría, en tres de las seis opciones examinadas, "financiar" un incremento tan acelerado del ingreso del grupo de "subsistencia".

El segundo camino, en cambio, muestra valores finales más consistentes, aun cuando la situación del grupo de "subsistencias" no mejora en forma tan apreciable como en el otro caso. De acuerdo con los cálculos correspondientes, que se señalan en los cuadros 10.11 y 10.12, el ingreso por habitante de dicho grupo, que alcanzaba a sólo 87 dólares en 1965, llegaría en 1985 a una cifra que oscilaba entre 193 y 235 dólares en la hipótesis I, y a otra entre 240 y 297 dólares en la hipótesis II. En ambas hipótesis se produciría un mejoramiento de la relación con respecto al grupo "superior": mientras en 1965 era de 1 a 4.3, en 1985 pasaría a ser de 1 a 3.2 en la variante I-A, y de 1 a 2 en la variante II-C (casos extremos).

La magnitud del proceso redistributivo se aprecia con mayor claridad cuando se examinan las cifras globales. Mientras en 1965 el grupo superior percibiría un 66% del ingreso agrícola total, en 1985 su participación bajaría hasta un máximo de 59% en la variante I-A, o hasta un mínimo de 47% en la variante II-C. En este último caso, el 63% del incremento neto del ingreso agrícola entre 1965 y 1985 se adjudicaría al grupo de subsistencia y sólo el 37% restante al grupo superior.

<sup>29</sup> El cálculo se ha hecho de la siguiente manera: i) si se aplican los índices de crecimiento del ingreso por habitante del estrato "inferior" (véanse cuadros 10.9 y 10.10) al ingreso por habitante del grupo agrícola de "subsistencia", se obtienen para 1985 los siguientes valores (en dólares de 1960): hipótesis I-A — 229, B — 291 y C — 365; hipótesis II-A — 229, B — 392 y C — 505; ii) si se multiplican estos valores por la población agrícola de dicho grupo, estimada para 1985 en 84 millones de personas, y descontando los valores resultantes de las cifras correspondientes al ingreso agrícola total (véase nota 27), se obtiene el ingreso global del grupo "superior"; iii) si se dividen estas últimas cifras por la población del grupo "superior" en 1985 (38 millones de personas), resultan los siguientes valores de ingreso por habitante (dólares): hipótesis I: A — 537, B — 454 y C — 370; hipótesis II: A — 419, B — 310 y C — 126.



**Cuadro 10.11. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROYECCIÓN  
DEL INGRESO BRUTO AGRÍCOLA, TOTAL Y POR HABITANTE,  
POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS DE LA POBLACIÓN  
AGRÍCOLA, 1965-85**

*Hipótesis I<sup>a</sup>*

	<i>Total población agrícola</i>		<i>Grupo superior</i>		<i>Grupo subsistencia</i>	
	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>
1965	17 500	175	11 500	371	6 000	87
1970	21 400	205	14 060	432	7 340	101
1985 A	39 640	325	23 400	616	16 240	193
B	41 700	342	24 130	635	17 570	209
C	44 730	367	25 600	673	19 130	228
<i>Tasas anuales, porcentajes</i>						
1965-70	4.1	3.1	4.1	3.1	4.1	3.1
1970-85 A	4.2	3.2	3.4	2.4	5.4	4.4
B	4.5	3.5	3.6	2.6	6.0	5.0
C	5.0	4.0	4.0	3.0	6.6	5.6
1965-85 A	4.2	3.2	3.6	2.6	5.1	4.1
B	4.5	3.5	3.7	2.7	5.5	4.5
C	4.8	3.8	3.9	2.9	6.0	5.0

<sup>a</sup> Según esta hipótesis, el ingreso por habitante del estrato superior crecería durante el periodo 1971-85 a una tasa equivalente a las tres cuartas partes de la tasa promedio.

Cabría examinar ahora la cuestión de cómo realizar el proceso de redistribución del ingreso agrícola, cuyos resultados numéricos se han esbozado más arriba. Para la parte de la población agrícola que deberá mantener su carácter de asalariada, el mejoramiento de su ingreso deberá hacerse, evidentemente, a través del aumento de las remuneraciones reales y de las prestaciones sociales, incluyendo en este último concepto no solamente los beneficios de la previsión, sino igualmente otros servicios como educación, asistencia médica y otros.

Una condición indispensable para alcanzar dicho aumento de los salarios reales es que disminuya de manera drástica el excedente de población agrícola que se encuentra desempleada. Aunque se promulguen leyes sobre salario mínimo rural, ellas no se cumplirán en la práctica mientras haya una oferta casi ilimitada de mano de obra

Cuadro 10.12. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): PROYECCIÓN DEL INGRESO BRUTO AGRÍCOLA, TOTAL Y POR HABITANTE, POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS DE LA POBLACIÓN AGRÍCOLA, 1965-85

*Hipótesis II<sup>a</sup>*

	<i>Total población agrícola</i>		<i>Grupo superior</i>		<i>Grupo subsistencia</i>	
	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>	<i>Total (millones dólares)</i>	<i>Por habitante (dólares)</i>
1965	17 500	175	11 500	371	6 000	87
1970	21 400	205	14 060	432	7 340	101
1985 A	41 000	336	21 000	552	20 000	238
B	44 700	366	21 800	573	22 900	273
C	47 200	387	22 300	586	24 900	297
<i>Tasas anuales, porcentajes</i>						
1965-70	4.1	3.1	4.1	3.1	4.1	3.1
1970-85 A	4.4	3.4	2.7	1.65	6.9	5.8
B	5.0	4.0	2.9	1.90	7.9	6.8
C	5.4	4.4	3.1	2.05	8.5	7.4
1965-85 A	4.3	3.3	3.0	2.0	6.2	5.2
B	4.8	3.8	3.2	2.2	6.9	5.8
C	5.1	4.1	3.4	2.4	7.4	6.3

<sup>a</sup> Según esta hipótesis, el ingreso por habitante del estrato superior crecería durante el periodo 1971-85 a una tasa equivalente a la mitad de la tasa promedio.

no calificada, como ha ocurrido en muchos países. Dado que la población agrícola seguirá creciendo, en términos absolutos, en una cifra de alrededor de un millón de personas por año, la única manera de absorber la población redundante dentro del sector agrícola es a través de su incorporación al proceso productivo en calidad de operadores; para ello es indispensable proporcionarle tierra, asistencia técnica y financiera y, obviamente, la posibilidad de colocar sus productos en el mercado.

Pero ¿a cuánta gente habría que darle tierra y qué superficie a cada uno? ¿De dónde provendría esa tierra? En los párrafos que siguen se intenta responder a estas interrogantes.

Ante todo recuérdese la estructura de la población activa agrícola y la distribución de la tierra entre los diversos sectores de esa población en 1965. Según puede apreciarse en el cuadro 10.13, alrededor de la mitad de la población activa estaba constituida por

Cuadro 10.13. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA EN 1965

	Superficie total en fincas				
	Población activa Millones (%)		Total		Por persona activa (hectáreas)
			Millones (hectáreas)	(%)	
<i>Operadores<sup>a</sup></i>	16.1	50.8	430.0	100.0	26.7
Minifundio	6.8	21.5	10.3	2.4	1.5
Grupo mediano	8.7	27.4	194.4	45.2	22.3
Grupo superior	0.6	1.9	225.3	52.4	375.2
<i>Asalariados sin tierra</i>	15.6	49.2			
Obreros no calificados	14.9	47.0			
Empleados y obreros especializados	0.7	2.2			
TOTAL	31.7	100.0	430.0	100.0	13.6

FUENTE: CEPAL, "El desarrollo agrícola de América Latina" (Doc. E/CN.12/829), Cuadro 19 (con algunas modificaciones).

<sup>a</sup> Incluye familiares activos.

asalariados sin tierra, en su mayor parte obreros no calificados. El resto, que comprende a los operadores agrícolas, estaba compuesto por minifundistas, agricultores medianos y grandes agricultores. Los primeros, pese a constituir alrededor de un 40% del número total de operadores, poseía solamente poco más del 2% de toda la tierra agrícola, con una superficie por persona activa de apenas una hectárea y media. E inversamente, los grandes operadores, que constituían menos del 2% de la población agrícola total, poseían más de la mitad de toda la tierra, con una superficie por persona activa 250 veces mayor que la de los minifundistas.

Debemos recordar, asimismo, que alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo agrícola se encuentra virtualmente desempleada. Una parte considerable del desempleo (permanente o temporal) se concentra en el sector de los minifundistas, quienes no alcanzan a ocupar toda la fuerza de trabajo que disponen en la explotación de sus minúsculas parcelas; por ello deben complementar los menguados ingresos provenientes de su actividad como operadores con remuneraciones —en dinero y/o especies— por la prestación de sus servicios como trabajadores temporales en las fincas de mayor tamaño. El resto del desempleo corresponde a los trabajadores sin tierra, mu-

chos de los cuales deambulan de una zona a otra en busca de alguna oportunidad de trabajo temporal.

Un objetivo a cumplir en el transcurso del periodo 1970-85 podría ser, pues, dar tierra a los 10.5 millones de habitantes activos, que constituyen la masa actual de desocupados. Además, habría que considerar la asignación de tierra a por lo menos la mitad del incremento de la población agrícola en edad de trabajar. En términos muy aproximados, podría pensarse, pues, en la necesidad de dotar de tierra, en cantidad y calidad adecuadas, a unos 12.5 millones de personas activas. Si esto se lograra, en 1985 quedarían como asalariados propiamente dichos alrededor de 14 millones de personas activas; pero si bien esta cifra es inferior en muy poco a la existente en 1965, que incluía una gran proporción de desocupados, la situación en materia de productividad e ingresos sería enteramente distinta. Por una parte, el volumen de la producción originada en las explotaciones comerciales —que son las que ocuparían mano de obra asalariada— se habría duplicado hacia 1985; y por la otra, habría mejorado la participación relativa de los asalariados en los beneficios de la explotación.

En cuanto a la tierra que habría que entregar a los pequeños operadores agrícolas, se estima que una superficie de alrededor de 9 hectáreas por persona activa<sup>30</sup> sería adecuada para proporcionarles el nivel de ingresos postulados.<sup>31</sup> La cantidad total de tierra que debería asignarse al grupo de "subsistencia" alcanzaría, pues, a unos 110 millones de hectáreas, o sea 100 millones de hectáreas más que las que posee actualmente.

Es probable que la frontera agrícola se siga expandiendo lentamente en el futuro, a medida que se vayan incorporando tierras vírgenes —hoy cubiertas por bosques o monte bajo— por un proceso de colonización espontánea o dirigida.<sup>32</sup> No es fácil estimar una cifra de expansión neta para la región durante el periodo 1965-85. Aparte de las mismas limitaciones de las cifras estadísticas relativas a la magnitud presente de la superficie agrícola "en fincas", deben tenerse en cuenta algunos factores que pueden actuar en un

<sup>30</sup> Ésta es una cifra promedio que deberá variar en función de las condiciones ecológicas de cada zona, del tipo de cultivos, de la circunstancia de que la tierra sea de riego o de secano y de un sinnúmero de otros factores.

<sup>31</sup> Considerando, de una parte, que la totalidad del ingreso provendrá de la explotación agrícola, y de la otra, que se registraría un aumento en la productividad media por hectárea en explotación del orden del 4% anual.

<sup>32</sup> En el Brasil, por ejemplo, la frontera agrícola se amplió entre 1950 y 1960 a un ritmo de alrededor de 0.7% anual, aunque en otros países, como Colombia, no hubo prácticamente expansión alguna.

sentido opuesto a dicha expansión. En primer término, dentro de la actual "superficie en fincas" existen grandes áreas no aprovechadas, susceptibles de una más adecuada utilización, sea bajo la forma de cultivos, plantaciones o praderas. En segundo lugar, hay vastas extensiones de tierras catalogadas como agrícolas, las que deberán ser reforestadas, ya sea porque no están en condiciones de servir para la producción de cultivos o porque su avanzado grado de erosión aconseja dicho cambio de destino. En tercer lugar, como ya se ha señalado, en algunos de los países de la región no existen recursos adicionales de tierra, de magnitud significativa, que pueden añadirse a la superficie agrícola total registrada.

Por tales razones, se estima que aproximadamente hacia 1985, la superficie agrícola total "en fincas" pudiese incrementarse en unos 20 millones de hectáreas, llegando así a una cifra del orden de los 450 millones. Si de este total se sustraen los 110 millones de hectáreas que deberían asignarse al grupo de "subsistencia", quedarían alrededor de 340 millones de hectáreas en poder de los restantes sectores, cifra inferior en 80 millones de hectáreas a la que tenían en 1965. Y puesto que el sector "mediano" constituye el más dinámico de la agricultura latinoamericana, es lógico suponer que esa superficie debería provenir íntegramente de las grandes extensiones en poder del grupo "superior", que alcanzan actualmente a unos 225 millones de hectáreas. La cuantificación anterior debe entenderse más en un sentido relativo que absoluto. Si el grupo de "subsistencia", como operador agrícola, ha de tener una participación del 25% en la generación del ingreso bruto agropecuario,<sup>33</sup> debería controlar una proporción similar del patrimonio agrícola total, siempre que la productividad media de este patrimonio estuviese distribuida en forma homogénea. Si la productividad de la tierra (y el capital) que se asigne a dicho grupo fuese mayor o menor que el promedio, la superficie necesaria para generar el ingreso previsto debería ser inferior o superior, respectivamente, a las cifras anotadas. Lo esencial es que los campesinos que se benefician con un programa de esta naturaleza reciban los recursos de tierra, capital y asistencia técnica y financiera que necesitan para alcanzar las metas de ingreso postuladas. Por ello, un proceso efectivo de reforma agraria no puede limitarse a la mera distribución de tierras, y menos toda-

<sup>33</sup> Si se toma como base de cálculo la hipótesis II-B, el ingreso total del grupo de subsistencia en 1985, que asciende a 23 mil millones de dólares, se repartiría aproximadamente de la siguiente manera: 11 mil millones para los operadores directos y 12 mil millones para los asalariados; la primera cifra representa alrededor del 25% del ingreso bruto agrícola total de ese año.

vía distribuir sólo o principalmente las tierras de peor calidad; si ello ocurriera, el resultado sería únicamente una expansión considerable de la agricultura de subsistencia y no una incorporación real de esa masa campesina a la vida económica de estos países.

De otra parte, debe entenderse que la reasignación de la tierra no significa necesariamente la "parcelización" de la superficie agrícola en una miríada de pequeñas explotaciones individuales. Numerosas son las formas que puede adquirir la nueva organización agrícola: cooperativa, colectiva e individual, aunque éstos, como es obvio, no son excluyentes. La conveniencia de una u otra modalidad de organización dependerá de las características de cada país, de cada zona ecológica y del tipo de cultivo o explotación. En todo caso, y vale la pena reiterarlo, lo que importa es que se busque una organización institucional que permita el mejoramiento de las condiciones económicas y de participación política, social y cultural de las masas campesinas, a la vez que un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Lo anterior significa que un proceso profundo de reforma agraria debe trascender el ámbito de la agricultura propiamente dicha, para abarcar también los sectores de comercialización e industrialización de productos agrícolas, la industria productora de insumos y bienes de capital para la agricultura, el crédito, el comercio exterior y la administración pública en general, para sólo citar algunos. Las relaciones intersectoriales son tan estrechas —y a medida que avanza el progreso técnico y mejoran las comunicaciones ellas se hacen cada vez más íntimas— que un cambio radical en el sector agrícola debe ir necesariamente acompañado de cambios también profundos en los demás sectores.

Esto se comprueba con mayor evidencia cuando se examina qué significa para el sector no agrícola el modelo de redistribución de ingresos que se ha planteado para el conjunto de la economía. Para simplificar el análisis, tomaremos como referencia sólo la variante intermedia de la hipótesis I y II.

En el cuadro 10.14 se presentan las cifras correspondientes a dichas hipótesis, divididas esta vez en sus componentes agrícola y no agrícola. Puede apreciarse allí que, en ambos casos, el ingreso por habitante de la parte no agrícola del grupo inferior tiende a crecer más rápidamente que el correspondiente a la parte agrícola, ampliándose progresivamente la brecha de ingresos que existía en el año base. La relación entre los dos subgrupos, que era de 2.7 veces en 1965, llegaría a ser de 3 y 3.2 veces en 1985, según las hipótesis I o II, respectivamente. En términos absolutos la diferencia se torna

Cuadro 10.14. AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): NIVELES DE INGRESO EN 1965 Y 1985, TOTAL Y POR HABITANTE, POR SECTORES Y ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS, SEGÚN DOS HIPÓTESIS DE REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

	1965				1965			
					Hipótesis I-B		Hipótesis II-B	
	Ingreso total (mil millones dólares)	Población (millones)	Ingreso por habitante (dólares)	Población (millones)	Ingreso (total mil millones dólares)	Ingreso por habitante (dólares)	Ingreso total (mil millones dólares)	Ingreso por habitante (dólares)
Total población	78.2	200	391	368	291.5	792	291.5	792
Estrato superior	64.9	100	649	184	209.6	1 139	181.1	984
Agrícola	11.5	31	371	38	24.1	634	21.8	573
No agrícola <sup>a</sup>	53.4	69	774	146	185.5	1 270	159.3	1 093
Estrato inferior	13.3	100	133	184	81.9	445	110.4	600
Agrícola	6.0	69	87	84	17.6	210	22.9	273
No agrícola	7.3	31	235	100	64.3	643	87.5	875
Tasas anuales 1965-85, porcentajes								
Total población				3.1	6.8	3.6	6.8	3.6
Estrato superior				3.1	6.0	2.85	5.3	2.1
Agrícola				1.0	3.85	2.7	3.3	2.2
No agrícola				3.8	6.4	2.5	5.6	1.8
Estrato inferior				3.1	9.5	6.2	11.2	7.8
Agrícola				1.0	5.5	4.5	6.9	5.9
No agrícola				6.0	11.5	5.2	13.2	6.8

<sup>a</sup> Calculado por diferencia.

todavía más evidente. Mientras en 1965 un habitante del estrato inferior urbano tenía un ingreso medio que superaba en 148 dólares al de su correspondiente rural, en 1985 dicha diferencia subiría a 433 dólares en la hipótesis I o a 600 dólares en la hipótesis II. El elevado ritmo de crecimiento del ingreso del estrato inferior urbano significaría, además, que en 1985 este último podría alcanzar (hipótesis I) o superar por amplio margen (hipótesis II) el ingreso por habitante del grupo superior agrícola.

Las relaciones entre los subgrupos del estrato superior, en cambio, tenderían a estrecharse, especialmente en el caso de la hipótesis II. Mientras en 1965 el grupo superior urbano tenía un ingreso por habitante 2.1 veces superior al del grupo superior agrícola, en 1985 la relación disminuiría a una tasa de 2 (hipótesis I) o de 1.9 (hipótesis II). Asimismo, las relaciones entre los subgrupos urbanos, superior e inferior, tenderían a modificarse drásticamente. En 1965 el ingreso medio por habitante del grupo superior urbano era 3.3 veces mayor que el del estrato inferior urbano; en 1985, en cambio, la diferencia se reduciría a sólo 2 veces en la hipótesis I y a apenas 1.2 veces en la hipótesis II.

De este cotejo de relaciones surgen diversas interrogantes. Primero: ¿puede considerarse equitativo mantener constantes las relaciones de precios intersectoriales, que conducen a un ensanchamiento de la brecha de ingresos entre el sector agrícola y los sectores urbanos? ¿No sería más lógico, por lo tanto, en un esquema dinámico de cambios estructurales, incluir también una modificación adecuada de tales relaciones de precios? Segundo: dadas las características de la economía urbana, ¿es factible postular cambios tan radicales en la distribución del ingreso, como el que surge de la hipótesis II? Si así fuera ¿cuáles serían los mecanismos apropiados para lograr dicha redistribución?

No es posible, dentro de las limitaciones de este trabajo, intentar una respuesta a estas interrogantes. Su planteamiento obedece más que nada al deseo de subrayar la naturaleza integral del problema del desarrollo, donde los sectores, o los estratos de población, o segmentos dentro de los mismos, actúan como un complejo sistema de vasos comunicantes. Por lo demás, una estrategia de desarrollo admite diversas combinaciones de políticas, que permitan superar aparentes contradicciones de modelos rígidamente presentados; el valor de estos últimos será, en definitiva, haber podido revelar tales contradicciones.

En todo caso, y en lo que se refiere al problema de las relaciones intersectoriales de precios, cabe señalar que una modificación de las mismas, que parece necesaria en función de las consideraciones an-



teriores, sólo se justificaría dentro del contexto de un cambio profundo en los sistemas de tenencia de la tierra y de las relaciones de poder en el sector agropecuario. De otra manera, el sacrificio de los estratos urbanos más pobres beneficiaría principalmente a los grandes terratenientes, que son quienes controlan en la actualidad una parte muy importante de la tierra y de la producción agropecuaria.



ALDO E. SOLARI

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA JUVENTUD  
LATINOAMERICANA



## *Introducción*

DOS DUDAS, por lo menos, asaltan a quien hoy pretenda escribir sobre la juventud. La primera, saber si se justifica añadir uno más a las decenas de trabajos que se publican todos los días; desde luego, bien puede escribirse otro, pero la cuestión es saber si puede decirse algo más. La respuesta a esta primera duda, sin embargo, sólo podrá darla el lector. La segunda, más trascendente, deriva del hecho que toda reflexión sobre la juventud por parte de un adulto es, en alguna medida, una reflexión sobre sí misma. Para decir algo que posea cierta validez objetiva se hace necesario desmoronar esa perplejidad y nada asegura que el resultado sea satisfactorio. Para la juventud parece haber escrito Antonio Machado sus justamente recordados versos:

.....  
caminante, no hay camino,  
se hace camino al andar.

.....  
Caminante, no hay camino,  
sino estelas en el mar.

El adulto que piensa sobre los jóvenes arriesga confundir sus propias y efímeras estelas con futuros y firmes caminos de la juventud actual, para convertir de este modo la visión prospectiva en un melancólico ejercicio sobre su propio pasado. Estas y otras acechanzas son peligrosas aunque quizás evitables. El mejor homenaje que puede brindársele a la juventud, porque expresa, en definitiva, una mezcla de amor y respeto, es un esfuerzo de objetividad, aunque el mismo no esté plenamente logrado. El esfuerzo del autor de estas páginas está muy lejos de la adulación en que caen muchos trabajos actuales, pero pretende conservar legítima distancia con quienes se permiten condenas tan categóricas como temerarias.

El "grado de visibilidad social" de los jóvenes experimenta grandes altibajos y, probablemente, como consecuencia, ocurre lo mismo con el tema de la juventud. Aunque siempre hubo especialistas que analizaron los problemas juveniles, la preocupación general por ellos ora se apaga, ora invade todos los ámbitos, desde las reuniones de los gabinetes de las policías secretas de los estados hasta la tribuna de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El tema de la juventud parece ofrecer la doble ventaja —y tam-

bién el doble peligro—, que casi todo lo que se afirme puede ser verdadero según el tipo de grupos juveniles en que piensen tanto el autor como el lector; y que el género literario, un tanto retórico, que algún tiempo se llamó “discurso a la juventud”, muy practicado en América Latina, ennoblece tanto a quien elabora como a sus destinatarios.

Hechos muy conocidos del pasado reciente, y otros contemporáneos, permiten hablar de la rebelión de la juventud mundial, afirmación por cierto indiscutible cuando se aplica a la juventud que se subleva.

Los mismos hechos obligan pensar a muchos autores que aunque hay grandes diferencias entre las juventudes de los países desarrollados y subdesarrollados, también existen elementos comunes generalmente definidos como la adhesión a ideas liberales, las aspiraciones en favor de la paz, el derecho y la justicia social. Esta manera de tratar la cuestión es tan cómoda como ilegítima, pues permite eliminar del análisis a los grupos juveniles que no tienen preocupaciones por la libertad puesto que son fascistas, a quienes se preparan para la guerra y a quienes no se preocupan por el derecho y menos aún por la justicia social.

Si la juventud no es, por cierto, el único, sí es, en cambio, uno de los campos preferidos del *wishful thinking*. Muy a menudo se habla de los mitos de la juventud; pero los mitos sobre la juventud tampoco son desdeñables por cierto.<sup>1</sup> Por tanto, para evitarlos parece necesario tener presente que existen varios puntos de vista legítimos para definir la juventud, como también una gran variedad de grupos juveniles; y que las lagunas de nuestro conocimiento sobre ellos son, por lo menos, tantas y tan importantes como nuestros deseos de conocerla. Por estas razones todo análisis sobre la juventud es inevitablemente incompleto, provisorio y casi con seguridad en buena parte falso.

### I. La noción de la juventud

La juventud puede ser definida tomando como punto de partida las transformaciones biológicas que se producen al comienzo de la adolescencia, acompañadas de una serie de modificaciones psíquicas y espirituales (sí, como hacen algunos), se desea establecer una distinción entre ambos términos que se prolongan incluso hasta la edad adulta.

<sup>1</sup> Marie Jahoda y Neil Warren, “The myths of youth”, en *Sociology of Education*, vol. 38, N° 2 (1965), pp. 138-149.

Esos cambios biológicos pueden considerarse como la causa única (opinión esta hoy desprestigiada), como la causa parcial o como fenómenos puramente concomitantes de los mencionados cambios psíquicos y espirituales.

Aunque a veces se aborda la juventud desde el punto de vista demográfico, no existe una definición posible de la juventud en este campo, por lo menos en el mismo sentido que en los otros. Algunas de las definiciones formuladas desde diferentes puntos de vista pueden traducirse en una que sea operativa desde el punto de vista demográfico siempre que abarque sólo elementos cuantificados o cuantificables; por consiguiente toda estimación de su volumen requiere los datos necesarios. Si se define a los jóvenes como aquellos que tienen opiniones renovadoras no habría manera de cuantificarlos apelando a los censos; pero si en cambio se dice que entre las clases obreras la juventud no dura normalmente más de 5 años, los que se extienden entre tal y cual edad, bastaría para ello disponer de una estadística de los obreros y de sus hijos por grupos de edad.

El punto de vista psicológico es complejo. Por un lado intenta caracterizar las transformaciones psicológicas y la estructura psíquica peculiar que originan; se trata entonces de lo que se denomina psicología de la adolescencia o psicología de la edad juvenil, aunque a veces ambos términos son utilizados para individualizar etapas diferentes. Por otro lado, procura estudiar la singular conformación psíquica de ciertos tipos de jóvenes, caracterizados por algún criterio: la psicología del joven estudiante, la del joven obrero, la psicología diferencial del joven o de la joven, etcétera.

Cuando la sociología comienza a ocuparse del problema de la juventud se encuentra con elaboraciones ya bastante adelantadas de las otras disciplinas, y además se le plantea un problema previo: el de la juventud como simple agregado estadístico y el de la juventud como grupo o grupos sociales reales. Quienes tienen entre 15 y 19 años son, sin duda, una agrupación estadística que puede ser útil a los efectos de ciertos análisis. ¿Pero constituyen un grupo real? Si no lo son ¿cuándo se puede hablar de un grupo real de jóvenes? ¿Y aún limitándose al ámbito de una sociedad nacional, se puede hablar de la "juventud" como un grupo real? ¿O hay más bien, en ese sentido, una juventud obrera, una juventud de clase media, etc.? Inclusive se legitima la pregunta de si para ciertos grupos o estratos sociales tiene verdadero sentido hablar de la juventud. ¿Hay realmente una *juventud* obrera o una *juventud* campesina, o hay, simplemente, campesinos y obreros que tienen menos edad que otros? Todos estos problemas plantean, como es obvio, la cues-

tión conceptual de la naturaleza de un grupo real; pero si se la supone resuelta, el problema se vuelve esencialmente empírico y la escasez de investigaciones constituye el gran obstáculo para resolverlo.

Es posible, y algunas veces se ha intentado hacerlo, definir a la juventud desde el punto de vista político o ideológico; pero en este campo la variabilidad de las definiciones es muchísimo mayor y los criterios objetivos harto más difíciles de establecer. Véase, en este sentido, un ejemplo elemental: hay jóvenes, cualquiera sea el criterio aplicado para definirlos, que tienen opiniones políticas, otros jóvenes hay que no las tienen. Muchas veces se dice que estos últimos no serían verdaderamente jóvenes, afirmación imposible de discutir, puesto que plantea la aceptación o el rechazo de una definición convencional. Generalmente, entre quienes expresan este criterio subyace otra idea; según ella sólo son jóvenes quienes tienen ideas políticas avanzadas o renovadoras, etc. En este caso el criterio es arbitrario; los jóvenes con opiniones y que constituyen grupos para defender el orden constituido razonablemente no pueden dejar de ser considerados como un grupo juvenil en un análisis con objetividad.

Lo único cierto es que no puede decirse que haya un grupo real, desde este punto de vista, caracterizado negativamente, integrado como por el de los jóvenes que carecen de opiniones políticas. Su número, su reclutamiento, pueden ser datos importantes para el quehacer político, práctico o teórico, pero no porque integren un grupo real.

Esta breve incursión muestra que, desde ciertas transformaciones glandulares hasta las opiniones políticas o ideológicas, pueden aplicarse los más diversos criterios para definir la juventud o los jóvenes, sin considerar, por supuesto, sus diversas combinaciones posibles. Esto es tan obvio como olvidado, y por ello conviene recordarlo. El problema es aún más complejo porque los puntos de vista indicados sólo hasta cierto punto pueden distinguirse entre ellos. Los cambios psicológicos y sociales utilizables para definir la juventud tienen alguna relación con las transformaciones biológicas; pero éstas tampoco son totalmente independientes del medio social.

Por estas razones, la vieja definición de Carlota Bühler conserva la ventaja de reunir varios criterios cuando considera la juventud como un periodo intermedio, que empieza con la adquisición de la madurez fisiológica y termina con el logro de la madurez social, es decir, con el ejercicio de los derechos y deberes sexuales, económicos, legales y sociales del adulto.



Esta definición operativa pone muy en evidencia que la extensión de la juventud entre esos dos periodos es un fenómeno variable. Todo parece indicar que, en general, la amplitud del periodo aumenta con el nivel de desarrollo, y esto por una serie de causas que retrasan la plena integración al papel de adulto, pero además porque los cambios sociales influyen sobre la madurez fisiológica. Se ha probado empíricamente que la edad promedio de esta madurez se ha ido anticipando en Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países a lo largo del siglo xx.

La definición debe completarse, de todos modos, con otras consideraciones. La amplitud del periodo varía considerablemente según los grupos sociales; en tanto es muy dilatada para la inmensa mayoría de las clases medias y altas, sobre todo en las sociedades más desarrolladas, es mucho más reducida entre los obreros hasta casi desaparecer entre los campesinos. Hay grupos donde la maduración fisiológica coincide prácticamente con la necesidad de asumir el papel de adulto y que, por lo tanto, no tienen juventud en ese sentido. Hace muchos años alguien intituló un libro *La desgracia de ser joven*, para resumir así las múltiples dificultades de la juventud de aquella época;<sup>2</sup> pero para muchos grupos sociales hay un estadio todavía anterior: el de la desgracia de no poder llegar a ser joven.

Estas reflexiones indican que aunque se puede hacer comenzar a la juventud coincidiendo con ciertas transformaciones biológicas, el fenómeno es esencialmente social. Más aún, y aunque sobre ello se volverá más adelante, conviene subrayar desde ahora que la juventud, como fenómeno social que es, está profundamente influida por las consideraciones y los mitos que la sociedad se hace sobre ella.

Musgrove sostiene el paradójico punto de vista de que la psicología de la adolescencia es una invención de los psicólogos, y que las teorías sobre la naturaleza de la juventud han sido utilizadas para justificar la segregación de los jóvenes de la sociedad adulta. En otras palabras, existirían adolescentes sólo gracias a Rousseau y sus continuadores. Esta opinión ignora el hecho que el proceso de nacimiento y desarrollo de las sociedades modernas, "lo que es a menudo llamado modernización, ha creado una variedad de condiciones que han tendido a intensificar la percepción y la autopercepción de la juventud como una categoría distinta con problemas propios".<sup>3</sup> De to-

<sup>2</sup> Paul Vaillant-Couturier, *La desgracia de ser joven* (Montevideo, Ediciones Nueva América, 1937).

<sup>3</sup> S. N. Eisenstadt, "Changing Patterns of Youth Protest in Different Stages of Development of Modern Societies", en *Youth and Society*, vol. 1, N° 2 (diciembre de 1969), p. 133.

dos modos parecería exacto creer que lo que Rousseau y sus continuadores hicieron fue, simplemente, tomar conciencia intelectual de ese fenómeno. Pero aunque no se comparte la teoría de Musgrove es evidente que llama la atención sobre una cuestión legítima y mucho más general que la que el mismo autor plantea. Aún partiendo del supuesto que los jóvenes existan, es verdad que el hecho que la sociedad crea que existen como grupo real, que se teorice sobre ellos, que les atribuya determinadas ideas y comportamiento, y que, en fin, tenga una "imagen" de los jóvenes, posee una importante influencia sobre los jóvenes mismos. En primer lugar, porque contribuye a que se identifiquen con el papel de jóvenes; en segundo lugar, porque su "imagen" de lo que es ser joven, está profundamente influida por la "imagen" que de ella tienen los adultos, aun cuando en parte se construya por oposición a ella. Este fenómeno es cada vez más intenso como resultado de la creciente influencia de los medios de comunicación de masas. En la televisión, en la radio y en la prensa, los jóvenes, particularmente los de las clases medias urbanas, se ven tratados como un grupo diferente, que preocupa a los mayores. ¿Cómo no sentirse por tanto jóvenes e identificados con sus pares? Hay por cierto muchos otros factores, pero este proceso es importante para la autoidentificación y para sentir también la semejanza con otros in-nominados jóvenes que existen por el mundo. El hecho que los mayores crean que los jóvenes son rebeldes, por ejemplo, se vuelve una presión casi irresistible para que muchos lo sean; las expectativas que los adultos tienen sobre el grupo de los jóvenes ejerce una profunda influencia. Para algunos jóvenes ser rebelde es un rasgo definitorio, no muy distinto del de ser joven, ni necesariamente más claro, puesto que no implica se sepa contra qué o contra quiénes se rebelan.

El fenómeno juvenil se vuelve de este modo incomprensible si no se le refiere a la sociedad global en general y a la sociedad adulta en particular. Los adultos no sólo aman a los jóvenes y se preocupan por su destino, sino que también descubren pronto que la juventud es un mercado que consume libros, revistas, discos, etc., y puede brindar ganancias considerables. En un plano más profundo la situación de los jóvenes mal puede comprenderse si no es en relación con los diferentes agentes de socialización, con los contenidos que transmiten, con el acuerdo o desacuerdo que hay entre ellos.

Estas consideraciones permiten comprender el hecho que para algunos autores la mejor solución sea considerar jóvenes a todos aquellos a quienes la sociedad concede tal carácter.<sup>4</sup> De esa manera se

<sup>4</sup> UNESCO, *Youth in contemporary society*, XV Conferencia General de la UNESCO.

intentan eludir tanto los inconvenientes del escaso contenido de un criterio puramente "etario" —jóvenes son los que tienen entre 15 y 25 años, por ejemplo— como las imprecisiones de criterios como el ya expuesto de Carlota Bühler y otros similares. Sin embargo, las ventajas son ilusorias; los diferentes grupos asignan el carácter de joven a distintos individuos, lo asignan a veces de manera vaga y siempre le atribuyen diversos significados de manera tal que en algunos el criterio implícito es análogo al de las definiciones científicas y complejas, y en otros se confunde con la edad cronológica.

En última instancia la juventud es un fenómeno pluridimensional. Es una etapa de transición anterior y preparatoria a la asunción de las funciones del adulto, de duración variable, a la cual la sociedad identifica como formando grupos de características especiales y dotados de alguna autonomía dentro de ciertos límites cronológicos. Todo esto implica numerosas dimensiones que sería imposible detallar aquí, y las que pueden combinarse y se combinan de varias maneras, estableciendo casos límites donde es muy difícil afirmar si se está o no en presencia de la juventud. A los efectos de investigaciones empíricas más que posible es necesario adoptar definiciones estrictamente operativas; aquí sólo se ha intentado mostrar la rica multiplicidad y los grandes rasgos de un fenómeno que a menudo se simplifica indebidamente.<sup>4a</sup>

<sup>4a</sup> Se ha omitido una manera de definir o de caracterizar la juventud profundamente arraigada en América Latina, sobre todo entre los estratos medios, y más particularmente los intelectuales; es la que prefiere singularizarla por su "idealismo" o por su capacidad para luchar por "ideales", rasgos que se irían desdibujando o perdiendo en los adultos. En este trabajo se deja de lado toda discusión que parta de ese criterio, y esto por una serie de razones entre las cuales las principales son, en primer lugar y en sentido genérico, todos los seres humanos a cualquier edad poseen ideales, desde Platón hasta el más ignorante y tradicional habitante de la tierra, como la literatura universal lo ha testimoniado siempre; Felicité, de *Un coeur simple* de Flaubert, va teniendo diversos ideales, que terminan concentrándose en su loro vivo y, por último, en su loro embalsamado. En segundo lugar, cuando, para soslayar estos problemas, se le quiere dar al término "idealismo" o "ideales" una significación más específica se cae, en forma irremediable, en una selección, consciente o inconscientemente realizada por quien juzga, de aquellos valores y normas que reputa superiores, pueda o no realizarlos personalmente. Jóvenes serían entonces los que tienen o aparentan tener para el que juzga como poseyendo tal tipo de "idealismo" o tales "ideales". En resumen, parece casi imposible atribuir a esos términos una connotación científica que sirva de base para una discusión seria. Por estas razones, en este trabajo ni explícita ni implícitamente se encaran los problemas de la juventud en esos términos.

## II. Los factores demográficos

### 1. La importancia demográfica de la edad juvenil

Las reflexiones anteriores son suficientes para mostrar las dificultades con que tropezaría cualquier estimación de la juventud en términos demográficos, y también ayudan a evitar las exageraciones en que incurren algunos de los múltiples criterios propuestos. Uno de ellos incluye la población comprendida entre 15 y 29 años cumplidos; tan arbitrario y tan aceptable como cualquier otro, se funda, en realidad, en la situación de los países desarrollados donde la elevación general de los ingresos y la extensión constante de los años de estudio tiende a prolongar la juventud. Pero aún para esos países es exagerado. Uno de los pocos indicadores que permite considerar legítimamente incluido dentro de la juventud a un grupo de edad, es el alto porcentaje de solteros, y éste disminuye intensamente en el grupo de 25 a 29 años, cuando la inmensa mayoría de los integrantes pasan a ser adultos.

Un criterio todavía más amplio, engloba todos los menores de 20 años; como es obvio tampoco puede utilizarse para determinar con rigor quiénes son los jóvenes. Su empleo deriva del esfuerzo por subrayar el peso que las nuevas generaciones actuales y futuras tienen en los países subdesarrollados.

Para establecer una comparación mundial el grupo de edad que se puede tomar más razonablemente parecería el de 15 a 24 años cumplidos. Para la actual situación de la mayor parte de los países de América Latina, y también de otras regiones subdesarrolladas, el criterio más acertado sería el de 13 a 24 años cumplidos; esos 12 años comprenden, salvo casos excepcionales, el comienzo y el fin de cualquier probabilidad de pertenecer a la juventud. Ilustrativos de esos diversos criterios son las cifras que siguen:

Cuadro 11.1. AMÉRICA LATINA, 1970

Porcentaje de la población de 10 a 24 años sobre el total:	30.8
Porcentaje de la población de 13 a 24 años sobre el total:	23.4
Porcentaje de la población de 15 a 24 años sobre el total:	18.5

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*, año III, Nº 5 (Santiago de Chile, enero de 1970), cuadro 1.

Cuadro 11.2. POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS EN DIVERSAS REGIONES DEL MUNDO, 1970

(Porcentajes)

<i>Europa</i>	15.6
Europa Occidental	14.5
Europa Meridional	16.0
Europa Oriental	17.0
Europa Septentrional	15.1
URSS	16.5
<i>Asia Oriental</i>	18.8
<i>Asia Meridional</i>	18.2
<i>África</i>	19.3
<i>América Latina</i>	18.4
América del Sur (zona tropical)	18.5
América Central	18.9
América del Sur (zona templada)	17.2
Caribe	18.7

FUENTE: Naciones Unidas, *Perspectivas de la población mundial* (Nueva York, 1967), anexo 2, cuadro 2.1; pp. 135 ss. (La nomenclatura ha sido modificada.)

Vale la pena señalar que las diferencias entre las diversas regiones del mundo son importantes, pero menores de las habitualmente admitidas. Una simple reflexión indicaría que el diverso grado de importancia del problema de la juventud difícilmente podría depender de aquéllas.

Limitándonos a América Latina, y considerando la población comprendida entre 13 y 24 años, se observa que alcanza al 23.4% de la población total en 1970. Este porcentaje puede emplearse como punto de partida para estimar, con bastante aproximación, a los jóvenes en el sentido utilizado en el capítulo anterior. En el porcentaje mencionado está incluida tanto la juventud urbana como la rural, que lo integra por partes iguales, puesto que alrededor del 50% de la población total es urbana en 1970. Queda un 12% de la población total que estaría constituida por jóvenes de origen rural aproximadamente. De ellos sólo una parte ínfima puede considerarse en rigor joven.

Si se supone una sexta parte, estimación muy generosa por cierto, sólo un 2% de la población total daría la cifra de jóvenes de las zonas rurales. El 12% restante, de carácter urbano, comprende los jóvenes de estratos altos, medios y bajos. Entre estos últimos, que aportan por lo menos los dos tercios del porcentaje total, no más de un

tercio, en el mejor de los casos, son jóvenes. Podría estimarse entonces, como primera aproximación, que en relación a la población total, un 2% procede de las zonas rurales, un 3% de los estratos bajos urbanos y un 4% de los estratos medios y altos urbanos; o sea, que un 9% del total de la población de América Latina, un 10% como máximo si se quiere, podrían ser jóvenes en el sentido psicosocial. Probablemente sería imposible afinar más aún los datos; pero estas estimaciones bastan para indicar hasta qué punto las cifras a menudo citadas dan una impresión deformada de la realidad.

Es necesario, por de pronto, prevenirse contra un mal entendido. Al demostrar que las cifras son menores que las que generalmente se usan no se intenta, en modo alguno, disminuir la importancia del problema o de los problemas de la juventud, sino plantearlos en sus verdaderos términos. La mayoría de la juventud en un sentido demográfico, si la expresión es admisible, no constituye en América Latina juventud en el sentido psicosocial, y ése es un problema por lo menos de tanta magnitud como todos los que puede plantear la juventud con conciencia y situación de tal, aunque con muchas más probabilidades de ser ignorado.

En segundo lugar, la importancia o la magnitud de un problema no pueden medirse ni se midieron nunca sólo por los aspectos cuantitativos, sino también por otras consideraciones. En ese sentido parece oportuno recordar que cuando los grupos juveniles organizados plantean sus reivindicaciones, rara vez atribuyen al número de jóvenes un papel fundamental; demuestran así que son más racionales o tienen más intuición sociológica que muchos de los adultos que de ellos se ocupan.

Si las tensiones y conflictos abiertos que ciertos grupos juveniles plantean se consideran un indicador de los problemas que la sociedad tiene con ellos, por el hecho de ser jóvenes, bastaría recordar que en la actualidad la juventud de Costa Rica se rebela —por usar el término de moda—, mucho menos que la del Uruguay. Sin embargo, el primero es el país de América Latina que tiene más jóvenes en el sentido demográfico y el segundo, en cambio, el que tiene menos.

En tercer lugar, la cuestión que consideramos debe distinguirse cuidadosamente de otra referida a la magnitud de las demandas ocupacionales futuras y sus variaciones según la importancia que tengan, en los diferentes países, las personas de edades menores.

Por último, debe asimismo distinguirse de los problemas relativos a las demandas en materia de educación que también dependen, en parte, de la distribución porcentual de las edades menores.

Estas cuestiones se vinculan con la situación respecto al mercado de trabajo o a las posibilidades educacionales, y no con la determinación del porcentaje de jóvenes en un sentido psicosocial. Sobre ambas se volverá más adelante.

## 2. Los jóvenes y la pirámide de edades

Mucho más importante que las estimaciones del número de jóvenes es, quizás, abordar el problema de las consecuencias que sobre la pirámide de edades tienen los cambios demográficos.

Ya fue bien estudiada la importancia de esos cambios en los países desarrollados. En la época preindustrial los niños constituían una parte numéricamente más significativa de la población total que ahora; esta distribución perduró todavía durante el siglo XIX. Al mismo tiempo debe recordarse que la esperanza de vida era muy baja; un hombre de 20 años podía esperar tener unos 25 ó 30 años más de vida, contra 50 hoy.

A pesar de que generalmente se casaba a edad temprana pocas eran las probabilidades que tenía de ver a su hijo mayor alcanzar la edad madura. Como consecuencia de las muertes prematuras las familias enfrentaban constantes crisis de sucesión, y era frecuente que jóvenes de 16 a 17 años tuvieran que asumir repentinamente todas las responsabilidades que competen al adulto para asegurar el sustento familiar. "El acceso a las posiciones sociales tenía lugar por la muerte del padre u otro pariente y no fue con certeza menos seguro y por lo general mucho más prematuro que el acceso por egreso de la universidad o la obtención del título de doctor."<sup>5</sup> La muerte temprana abría importantes claros en las filas ocupacionales y posibilitaba desplazamientos hacia la madurez social relativamente muy rápidos, con lo cual se prolongaba un estado de cosas muy anterior: la madurez precoz en relación con nuestros criterios actuales. Un símbolo de esa transformación puede encontrarse en el hecho que mientras Petrarca podía proclamar con toda naturalidad, y sin escandalizar a nadie, su amor por una Laura que sólo tenía 12 años, es decir que era un niño para nuestras pautas. Nabokov puede escribir una novela de amor-pasión,<sup>6</sup> es decir de amor que desafía las normas fundamentales de la sociedad, con una protagonista de la misma edad.

<sup>5</sup> Frank Musgrove, "The Problem of Youth and the Structure of Society in England", en *Youth and Society*, vol. 1 N° 1 (septiembre, 1969), p. 45.

<sup>6</sup> Véase Denis de Rougemont en *Les mythes de l'amour* (París, 1961) y más particularmente las observaciones de las pp. 58 y ss.

La situación en las sociedades hoy desarrolladas ha cambiado por completo. Para una proporción en constante aumento la edad de ingreso al trabajo como función esencial se retrasa permanentemente. Como resultado de este proceso los jóvenes se encuentran detrás de una inmensa pirámide de hombres de mediana edad que vivirán todavía muchos años. Por consiguiente es muy probable que tengan que asumir papeles de carácter secundario, sean cuales fueren sus esperanzas y calificaciones. Tres factores, de desigual importancia, tienden a contrarrestar la intensidad del fenómeno sin hacer desaparecer su creciente significado:

a) Puesto que se supone una situación de desarrollo, los dinamismos de la sociedad y de la economía se traducen en una permanente creación de nuevas funciones. Salvo en los periodos de estancamiento relativamente cortos, se abren pues, nuevas posibilidades para los jóvenes;

b) la obsolescencia relativamente rápida de las calificaciones para las funciones existentes con anterioridad, circunstancia que abre posibilidades a los jóvenes que posean las más actualizadas. Como consecuencia del crecimiento exponencial de la ciencia y de la tecnología una parte creciente de las calificaciones de los adultos pierden utilidad, el reentrenamiento es costoso y no siempre posible, los más recientes educados, en cambio, lo están en las formas más modernas;

c) la disminución de la edad fijada legal o consuetudinaria para el retiro de la vida activa o profesional que abre, también claros ocupacionales. Aunque es posible sostener que al aumento de la esperanza de vida corresponde un incremento más o menos proporcional de la capacidad para continuar en el trabajo y que la edad para retirarse debe elevarse constantemente, una serie de factores socio-económicos tiende a aumentar las presiones para disminuirla.<sup>7</sup>

Desde este punto de vista la situación en América Latina es muy diversa según los países. En los del cono sur la esperanza de vida ha alcanzado niveles bastante análogos a los de los países desarrollados. La desventaja de Chile con relación a Argentina y Uruguay, por deberse en última instancia a los niveles relativamente altos de mortalidad infantil, en rigor no cambia mucho la situación. Los jóvenes tienen una elevada pirámide de adultos por encima de ellos, con la única ventaja que son menos que en la pirámide tradicional y no mucho más que en la de los actuales países desarrollados. En cambio, son mucho más reducidos los efectos compensatorios derivados del dinamismo de las economías de éstos y la velocidad de la obso-

<sup>7</sup> Musgrove no parece tomar en cuenta estos factores de atenuación del bloque, que por las otras causas sufren los jóvenes.



lescencia parece menor. Y por el contrario, actúa con bastante intensidad la disminución de la edad promedio real de retiro; las organizaciones de obreros y empleados han obtenido edades de retiro que a veces son más bajas que las existentes en las naciones de altos ingresos.

En la mayoría de los demás países la situación es muy original. La proporción de niños y jóvenes en la población es muy elevada y menor la esperanza de vida, pero ésta aumenta con mucho mayor rapidez que la registrada en los países hoy desarrollados. Aunque en medida mucho más reducida, todavía la muerte ejerce una función análoga a la que tuvo en estos países en el pasado. Lo que importa es el hecho que la entrada relativamente rápida durante la primera o segunda etapa de la modernización crea exigencias de calificaciones nuevas que permiten a una parte de los jóvenes —únicos que tienen preparación para desempeñarlos— asumir con rapidez papeles importantes. Pero esa situación cambia rápidamente; detrás de esos jóvenes vienen muchos otros, y como los primeros ya vivirán mucho, salvo que continúe un proceso dinámico muy fuerte, la situación podría ser peor que en los del cono sur. Muchos jóvenes pugnarán entonces por ingresar a una pirámide ocupacional que, en su parte más dinámica, estará integrada por personas que vivirán muchos años.

### 3. *Cambios demográficos y juventud*

Sería absurdo pretender que los cambios demográficos son la causa única o principal de los problemas de la juventud en su relación con la sociedad. Pero también sería absurdo ignorar el papel que pueden desempeñar en las tensiones presentes y futuras, o subestimar las diferencias que crean entre los países latinoamericanos la edad en que, en cada uno de ellos, se supone que se alcanza la madurez. Un indicador, entre otros, de esas diferencias cuyo análisis no podemos abordar aquí, serían las edades promedio de nupcialidad que varían considerablemente.

Las jóvenes de clases medias de la América Central, por ejemplo, contraen nupcias bastante más temprano que las del Río de La Plata, como consecuencia de la circunstancia que la madurez social está considerada allí con criterios más cercanos a los tradicionales; pero de todos modos es inevitable que haya cambios en este sentido y que la edad tienda a aumentar. Por otra parte, quizás tenga propensión a bajar en el Río de La Plata como consecuencia de un fenómeno análogo al que se está produciendo en las sociedades des-

arrolladas. El ejercicio pleno de los papeles del adulto tarda tanto en algunos grupos sociales, que el acceso a una parte de los mismos se conquista a través del matrimonio temprano. Las sociedades latinoamericanas presentarán entonces diferencias menores en el indicador, pero como resultado de vivir etapas muy diferentes. Algunos han formulado la hipótesis que la disminución de la edad para contraer matrimonio en las sociedades desarrolladas obedece a la necesidad de independizarse de la tutela adulta; pero también se ha mostrado hasta qué punto se malogra ese intento, que a menudo termina reforzando la necesidad de depender económicamente de los padres.

Tal es la variedad de situaciones en América Latina que, para comprender situaciones nacionales o de ciertos grupos, es y será necesario tomar cuidadosamente en cuenta, aun desde el punto de vista demográfico, numerosas variables.

### III. *La socialización*

#### 1. *La familia*

Los agentes de socialización son múltiples, pero pueden reducirse, esencialmente, a cuatro: la familia, la educación institucionalizada o formal, los medios de comunicación de masas y los grupos de pares. La distinción es necesaria a los efectos analíticos, aunque la interrelación entre los diversos agentes sea muy abundante. La familia, los maestros y los pares también están influidos por los medios de comunicaciones de masas y, en buena medida, son sus intermediarios; a su vez, los medios de comunicación de masas, de algún modo responden a las presiones de las familias, o por lo menos a la idea que se hacen sus agentes del efecto que su mensaje puede obtener en los diferentes grupos, con los ensayos de adaptación consiguientes.

Es ya un lugar común insistir sobre la pérdida de importancia de la familia y su mengua respecto a los otros agentes de socialización; pero en realidad no es mucho lo que sabemos sobre la naturaleza y el contenido de la influencia que le resta y cómo varía entre los diferentes grupos sociales. Son innumerables los ejemplos que podrían citarse de sustitución de la familia por otros agentes. Ciertas formas de conflicto, que tuvieron gran trascendencia en el pasado, parecen hoy de menor importancia frente a las nuevas circunstancias que la familia enfrenta; así, por ejemplo, el de la familia religiosa que comprobaba que el maestro de su hijo era un ateo se ha vuelto uno de

los tantos conflictos semejantes; piénsese sólo en que mucho antes de tener un maestro el niño de ciertas clases sociales sufre la influencia del cine y de la televisión, medios que le crean las imágenes de héroe que pueden estar en abierta contradicción con los ideales familiares.

En el pasado, cuando la familia entregaba un hijo a la escuela primaria, ya había hecho, como agente prácticamente exclusivo, una buena parte de la formación de los sentimientos y de la moral del niño —la más profunda y decisiva según muchas interpretaciones—; no renunciaba a proseguir ni a controlar la obra realizada por la escuela, cuyo contenido, por otra parte, generalmente conocía o podía conocer. Esto era particularmente cierto en las familias de clase media. Hoy, antes de la escuela, comparte su poder formativo con los medios de comunicación de masas, tiene poca influencia sobre el contacto que sus hijos tienen con esos medios y muy poca sobre el contenido de los mensajes que transmiten.

Los trabajos más recientes indican que se ha exagerado la pérdida de importancia de la familia. Es evidente que a lo largo del proceso de formación de las naciones modernas ha ido mermando una serie de funciones, particularmente por la creación y expansión de lo que se ha denominado una división del trabajo no familiar; pero otras, en cambio, han cobrado especial significación, quizás porque precisamente esas pérdidas han concentrado a la familia sobre ellas. La creciente división del trabajo en función de criterios que nada tienen que ver con la pertenencia familiar, ha hecho que en todas partes las funciones de la familia, como intermediaria entre el individuo y la sociedad, hayan sido sustituidas por otros grupos o instituciones de carácter sociales.

Y aún en este caso es menester no exagerar; pues sobre todo en los países subdesarrollados la familia mantiene una serie de papeles en esa materia. A estos hechos, que hacen difícil precisar las funciones que se conservan y la manera como se ejercen se une, para hacer realmente compleja cualquier generalización, la circunstancia que aún dentro de una misma sociedad la familia varía mucho según los diferentes grupos estratificados.

De aquí las numerosas ambigüedades con que necesariamente tropiezan los estudios sobre el tema. Tómese, por ejemplo, la conocida cuestión de la rebeldía juvenil; se ha convertido casi en un lugar común decir que, como consecuencia de la pérdida de la autoridad familiar, ha aumentado la rebeldía de los hijos con respecto a sus padres. Hay algo paradójico en esa idea cuando se lleva a sus extremos como se hace algunas veces. Si no hay autoridad no hay rebel-

día, en todo caso habría anomía. Más importante es el hecho que muchas de las investigaciones que se citan para probar esa rebeldía son de interpretación muy dudosa. En primer lugar, porque la afirmación del aumento de la rebeldía supone una comparación con el pasado que, en la mayoría de los casos, es imposible hacer sistemáticamente. En segundo lugar, porque son varios los planos a considerar. Cuando se habla de la rebeldía ¿se está pensando en la adopción de contravalores, en la formulación de contranormas o en comportamientos en desacuerdo con aquellos que los padres sostienen? Cuando se interpretan muchas investigaciones norteamericanas, generalmente hechas sobre alumnos de los *colleges*, se tiende a olvidar que una buena parte de sus padres les han inculcado ideas tales como un hombre debe resolver sus problemas libremente, elegir en forma responsable, no aceptar ciegamente la autoridad, etc. Lo que sí puede ocurrir, y ocurre con frecuencia, es que el hijo, precisamente en nombre de esos valores, adopta comportamientos que a los padres les resultan indeseables. De aquí que tanto como de la rebeldía de los hijos contra los padres podría hablarse de la rebeldía de los padres contra los valores que ellos mismos les han transmitido, cuando sus hijos los aplican a determinadas circunstancias concretas. Por último, tampoco parece fácil distinguir la parte de rebeldía intencionada de la de incomunicación producida por las características de la vida moderna.

Impresiones superficiales tomadas de la prensa y la gran difusión que alcanzaron los últimos movimientos juveniles en Estados Unidos lleva a generalizaciones peligrosas. Se olvida, por ejemplo, que una gran tolerancia o "permisividad" para con los jóvenes es una característica muy antigua de la sociedad norteamericana; ya Tocqueville, hablando de la relación entre padres e hijos, había hecho notar que: "Los mismos hábitos, los mismos principios que impelen al uno (el hijo) a buscar la independencia, disponen al otro (el padre) a considerar su uso como un derecho indiscutible."<sup>8</sup>

Es evidente que la familia tiene, todavía, una cierta capacidad de reacción frente a las influencias externas, una cierta capacidad de unificarlas alrededor de ciertos ideales que les parezcan válidos, etc. Pero lograrlo es cada vez más difícil en las sociedades industriales avanzadas y, en tanto se suponga que ese proceso es irreversible y en constante intensificación será más cierto que lo único que se heredará de la familia serán las cosas, es decir, la propiedad.

<sup>8</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 3ª parte, cap. VIII, página 541, 2ª ed., 1963. Trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica.

Un hilo conductor que permita orientarse en este problema, en apariencia fácil, pero que también ofrece muchos riesgos, es considerarlo como una crisis de la autoridad familiar, por lo menos de la autoridad tradicional, sin nuevos elementos que la sustituyan, o por lo menos que lo hagan de modo visible. Los padres descubren o se enteran todos los días que los hijos tienen más derechos, se acostumbran a la idea que poseen una personalidad que más que moldear hay que respetar. Es difícil saber qué parte juegan las convicciones de los padres y en qué medida se está frente a una racionalización que permite justificar la conducta deseada, u otra que no hay más remedio que seguir: tener escaso contacto con los hijos. Todo parece demostrar que los jóvenes, como todos los seres humanos, necesitan afirmar algunos valores y adoptar ciertas normas. Por otro lado todo sistema de normas requiere alguna fuente de poder. Cuando los jóvenes no encuentran esas normas entre sus padres las buscan y las encuentran en otra parte, en el líder entre sus pares, en el héroe a imitar, etc. La falta de contactos con la familia y particularmente con el padre para los varones, comporta una privación de modelos; lleva a buscar otros modelos y, una vez adoptados éstos, puede aparecer el conflicto. La hipótesis que el proceso sigue estas grandes líneas parece por lo menos aceptable en muchos casos.

Como crisis de autoridad, la rebelión de la adolescencia, si se quiere usar el término, parece de este modo la culminación de un proceso iniciado mucho antes y que todos los medios de socialización tienden a acentuar. Es sabido que la juventud se caracteriza por una mezcla de autonomía y de dependencia. Autonomía en cuanto implica una amplia salida del control familiar; dependencia, porque cuanto más tiempo se prolonga el periodo juvenil tiene que vivir el joven de sus padres, de quienes depende para gastar su dinero autónomamente. Llevado a sus extremos el esquema es muy racional; los padres cumplen con su deber como tales limitándose a mantener los hijos: lo demás corre por cuenta de la libertad y de la autonomía de la personalidad de éstos.

Este modelo, que en sus formas puras no se da en ninguna parte y que constituye la exageración de algunas de las tendencias que surgen en las sociedades más avanzadas, está a una distancia muy diferente de los fenómenos reales que se dan según los países y los tipos de familia. Indica una tendencia existente en las clases medias de Estados Unidos, expresada con mucha intensidad, aunque esté lejos de ser universal aún allí, que tiende a reproducirse en las clases medias y altas de los países latinoamericanos, aunque con mucha menor fuerza, y que prácticamente no se advierte entre campesinos y obreros.

Se ha dicho más arriba que tomar a la rebelión frente a la familia como hilo conductor ofrece riesgos, por ello parece prudente insistir sobre algunas preguntas ya formuladas. La mayoría de los estudios analizan el problema de la juventud en términos de valores, de normas, de contravalores y de contranormas; y, en última instancia, el problema esencial se definiría por el conducto de las generaciones alrededor de los valores. Ya se ha señalado una de las ambigüedades de ese planteamiento, pues puede haber comportamientos diferentes que persiguen el propósito de realizar los mismos valores.

Numerosas investigaciones muestran que entre los jóvenes más radicales es donde se da una menor proporción de conflicto con los padres.<sup>9</sup> En una sociedad que tenga un mínimo de pluralismo algunos jóvenes expresan opiniones contrarias al *establishment*, pero tampoco debe olvidarse que allí también es muy corriente que sus padres estén contra el orden constituido. La diferencia parecería más bien de matices y de técnicas de expresión que de valores. Es curioso el escaso análisis efectuado alrededor de una observación sumamente frecuente vinculada con este problema. Habitualmente los adultos de clase media piensan en la juventud en términos de pureza; sea exacto o no que la pureza constituye una cualidad juvenil, la observación no se refiere a un conflicto de valores sino precisamente a lo contrario. Se dice, por ejemplo, que los jóvenes quieren realizar ciertos valores llevándolos hasta el extremo; que no han adquirido la madurez necesaria para comprender los límites que la sociedad impone, etc. Cualquiera sea el valor de la idea ésta representa la convicción de los adultos, falsa o verdadera, que la sociedad es un mecanismo que limita la realización de los valores, mecanismo al cual los jóvenes todavía no se han resignado. En realidad el conflicto se plantearía entre los valores afirmados y las posibilidades de su realización plena, y no entre valores y contravalores.

Estas consideraciones parecen indicar que el conflicto de generaciones es, probablemente, como conflicto de los jóvenes con sus padres, más a menudo una consecuencia que una causa de los conflictos sociales. Y puesto que éstos existen en la sociedad global, algunos jóvenes toman posición frente a ellos, y al hacerlo, una pequeña parte adopta modelos que son distintos, y a veces estrictamente contrarios, a los de sus padres.

De allí que por lo menos tan legítimo como mirar a la juventud como uno de los protagonistas de un conflicto generacional sea mi-

<sup>9</sup> S. M. Lipset y Ph. Altbach, "American Student Protest", en *New Society*, septiembre de 1966, y K. E. Gales, "A Campus Revolution", en *British Journal of Sociology*, 17, 1966.

rarla como uno de los protagonistas de un conflicto por el poder, como he tratado de hacerlo en otro trabajo,<sup>10</sup> y como, con carácter mucho más general, lo reafirma vigorosamente Musgrove en un estudio más reciente.<sup>11</sup>

El modelo del conflicto generacional tiende a explicar el problema admitiendo que existe en la sociedad un cuerpo de valores que se transmite a las nuevas generaciones a través de los diferentes procesos de socialización. Pero por las incertidumbres mismas de ese proceso los jóvenes entran, a menudo, en conflicto con esos valores, hasta que se adaptan a ellos o se forma un nuevo consenso alrededor de otros. En última instancia, los adultos tienen que soportar a los jóvenes y a sus rebeldías hasta conducirlos a la edad de la razón para que se reconstruya o se construya el consenso social. Este modelo tiende a ignorar que el conflicto es por lo menos una nota tan esencial de la sociedad pluralista como puede serlo el consenso, y que no sólo hay conflicto alrededor de los valores, sino también más intensamente todavía, alrededor de la distribución del poder y de la distribución de los papeles sociales que es su consecuencia. La juventud es el periodo en que un sujeto pertenece a una sociedad sin pertenecer del todo a ella. Esta ambivalencia simultánea de pertenecer y no pertenecer es una nota quizás más característica que cualquier otra dentro de los límites que las sociedades modernas han asignado a la juventud. Cuando no se ha dejado nunca de pertenecer, porque se es niño, o porque cuando se deja de serlo hay que asumir los papeles del adulto, como es obvio surgen conflictos, pero ellos se refieren más al puesto que se tiene que al que se va a tener en el sistema como ocurre con la juventud.

Estas consideraciones permiten comprender un hecho con frecuencia olvidado: las manifestaciones más visibles, y para muchos adultos más probatorias del supuesto conflicto de generaciones son aquéllas en las que los jóvenes, si menosprecian a algunos adultos, no es por serlo sino por la visión de la sociedad que expresan, puesto que simultáneamente elevan al rango de héroe a personas como Mao-Tse-tung, Fidel Castro, John F. Kennedy, Ernesto Ché Guevara, Ho-Chi-minh, o Stalin; entre los cuales hay varios que no son o no eran precisamente jóvenes. Por lo visto el conflicto no es generacional, o por lo menos no es solamente generacional y sus manifestaciones ideológicas encuentran símbolos en personajes vivientes o muertos, por lo general adultos, según la posición que han tenido o se les atribuye en rela-

<sup>10</sup> Aldo E. Solari, "Introducción" a *Estudiantes y política en América Latina* (Monte Avila, Caracas, 1968).

<sup>11</sup> Frank Musgrove, *op. cit.*, pp. 38 y ss.

ción a la sociedad. Cuando se traten las actitudes y las ideologías se percibirán más detenidamente los problemas de la juventud en términos de poder.

De todas maneras, es cierto que los diferentes grupos juveniles están en una situación muy distinta en lo que se refiere al problema, ya se interprete como conflicto de generaciones o de poder. Entre los campesinos todo parece indicar que la autoridad de la familia es muy fuerte, y que la armonía entre las generaciones es mucho mayor, salvo, probablemente, cuando se trata de la decisión de los hijos de emigrar a la ciudad.<sup>12</sup> Pero esta afirmación es demasiado general y pasa por alto las grandes diferencias que existen entre las distintas sociedades rurales, y entre las clases media y baja en cada una de ellas, al mismo tiempo que soslaya las dificultades existentes para definir la juventud rural. La diferencia entre la sociedad rural y la urbana es mucho más intensa en unos países que en otros; hay, además, muy diferentes grados de desarrollo dentro de cada sociedad rural racional. El joven poblador rural o campesino es aquél cuya socialización se ha realizado esencialmente dentro de la sociedad rural; pero puede vivir tanto en la ciudad como en el campo. El joven socializado en el medio rural que migra a la ciudad tiene seguramente algunas características que lo diferencian de sus congéneres urbanos; y para atender precisamente a la complejidad de estas diversas variables se ha ensayado distinguir tipos diversos de juventud rural, así Sustaita confecciona el cuadro que se encuentra en la página siguiente.<sup>13</sup>

Los ocho tipos distinguidos por el entrecruzamiento de las variables consideradas en este valioso esfuerzo de análisis no alcanzan a cubrir, sin embargo, todos los posibles, aun cuando no se introduzcan otras variables. La simple incorporación de grados o niveles de desarrollo y subdesarrollo, y la combinación de éstos con zonas de origen y de residencia ampliaría enormemente la clasificación. El joven de procedencia rural que vive en una gran ciudad no tiene, como es evidente, los mismos rasgos que quien lo hace en una pequeña; ni tampoco podrían desdeñarse la importancia que en ambos casos ten-

<sup>12</sup> Este fenómeno parece relativamente universal. Para una ilustración en América Latina, véase el informe del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela sobre "La infancia y la juventud rural en América Latina", preparado para la Sesión Especial sobre la Situación de la Infancia y la Juventud en América Latina realizado bajo los auspicios de la Junta Ejecutiva de UNICEF del 19 al 20 de mayo de 1969 en Santiago de Chile.

<sup>13</sup> Edmundo Sustaita, "La juventud campesina: análisis sociológico", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, VII, 3 (1962), pp. 439-456.



Cuadro 11.3

	<i>Clase media</i> <i>A</i>	<i>Clase baja</i> <i>B</i>
<i>Residentes rurales</i>		
País o área desarrollada	1a	1b
País o área subdesarrollada	2a	2b
<i>Migrantes rural-urbanos</i>		
País o área desarrollada	3a	3b
País o área subdesarrollada	4a	4c

drían las variaciones en función del hecho que provengan de áreas muy desarrolladas o muy atrasadas. Cuanto más subdesarrolladas son las áreas mayor es la probabilidad que los jóvenes asuman allí prematuramente las funciones del adulto, y que no haya juventud en el sentido convencional del término. De este destino sólo escapan los hijos de las clases medias, pero éstas son de muy escasa importancia en esas áreas. Sin embargo, cuando las regiones son demasiado atrasadas, y la desocupación llega a niveles muy altos es probable que aparezca por necesidad una juventud ociosa, casi siempre numéricamente escasa puesto que una buena parte estará obligada a emigrar.

En cambio, en las áreas más desarrolladas, la juventud de los estratos medios aumenta su volumen y por sus aspiraciones y valores se aproxima, sobre todo por la influencia de los medios de comunicación de masas, a la juventud urbana de estratos medios; al mismo tiempo, aunque en una proporción mucho menor el mismo fenómeno se repite en la juventud de los estratos bajos. En todas partes se producen cambios considerables como consecuencia del proceso de urbanización de la sociedad rural que, aunque menos intenso y extenso en América Latina que en las sociedades desarrolladas, tiene una importancia evidente y en aumento.

Los jóvenes obreros están en una situación intermedia entre los campesinos y las clases medias; pero los mismos fenómenos que afectaron a éstos en el pasado empiezan a manifestarse entre los obreros y, en mucho menor medida, entre los campesinos: la prolongación de la juventud, la mayor autonomía, etc. Infortunadamente es bastante menos lo que sobre ellos sabemos, y es abusivo generalizar con respecto a los mismos ciertos rasgos que sólo están comprobados, y no demasiado bien, para los jóvenes de clases medias, a las cuales pertenecen, por otra parte, la casi totalidad de quienes escriben.

## 2. Los pares

Muchas investigaciones destacan la influencia del grupo de pares, de los compañeros de clase, los amigos, los que comparten los juegos en las calles, los que se reúnen en las esquinas o en los bares. Es tan poco lo que se sabe sobre ellos que no es fácil afirmar en qué medida se trata de influencias independientes, o si por su intermedio se mediatizan la influencia de otros agentes de socialización, los que pueden ser incluso las familias de los propios líderes juveniles. Es muy probable que el hecho carezca de originalidad y sólo cambien las formas que adquiere. En este sentido es ejemplar el conocido estudio de Whyte<sup>14</sup> con respecto a un caso en Estados Unidos, donde se muestra satisfactoriamente la ambivalencia de los valores: para ciertos comportamientos los valores aceptados son los del grupo de la esquina, para otros los tradicionales de la familia italiana emigrante. A su vez, los valores del grupo que se reúne en la esquina, son en gran medida, los valores que los sujetos perciben o creen percibir en la sociedad norteamericana a la que todavía no pertenecen o a la que pertenecen de una manera muy ambigua. Ciertos estudios hechos en América Latina parecen indicar la importancia de esos grupos de pares: en algunos países, por ejemplo, se advierte la influencia que tienen sobre la propagación del hábito de ingerir alcohol desde los primeros años de la juventud, o sobre otros comportamientos que definen lo que el grupo considera signos de hombría o de "machismo". Pero también en este caso parece difícil saber hasta dónde esos comportamientos coinciden con valores propios, en el sentido de originarios del grupo, o en qué medida reproducen valores que en América Latina una buena parte de los padres piensan que deben transmitir a sus hijos varones. Un caso muy típico es, por ejemplo, el de la actitud para con la mujer como madre, como esposa y como instrumento de placer. Así como los jóvenes que estudió Whyte querían tener relaciones sexuales con una norteamericana rubia, pero casarse con una hija de italianos que fuera virgen, en América Latina existen diferencias de este tipo, bien conocidas, pero que no corresponde examinar aquí. Pero esas mismas diferencias pueden advertirse también entre los varones adultos, aunque ello sea menos visible porque las necesidades sociales obligan a disimularlas, particularmente frente a la propia familia.

<sup>14</sup> William F. Whyte, *Street Corner Society* (The University of Chicago Press, Chicago, 1943).

### 3. *Los medios de comunicación de masas*

La importancia del papel socializador de los medios de comunicación de masas aumenta constantemente. Con todo no debe ser exagerado hasta llegar a creer que producen jóvenes-robot, pero fuera de toda duda ellos tienen múltiples, variadas y contradictorias influencias. La posesión de algunos aparatos, el televisor por ejemplo, es un signo de *status*; su falta entre las familias de clase media urbana limita cada vez más las posibilidades de comunicación de los hijos con sus pares. Con independencia de la opinión que tengan los padres sobre sus bondades, estos dos factores tienden a imponerlos. En los medios de comunicación de masas la valoración positiva de las pautas es muy importante y termina por lograr la adhesión de los jóvenes; se prepara de este modo, un fenómeno muy característico de las sociedades latinoamericanas. La adhesión a las pautas de consumo de las sociedades de altos ingresos implica la aceptación de una serie de valores, los que a menudo, están en abierta contradicción; pero esa contradicción no es, por lo general percibida.

El otro elemento importante que resta por señalar es el carácter irreal del contenido de la mayoría de los mensajes. No se trata sólo del hecho que la mayoría de los programas tengan un contenido que podría considerarse irreal, sino que proceden y han sido pensados para el público de sociedades con ingresos mucho más elevados; presuponen una vida social muy distinta, etc. Si algo auténtico hay en la juventud latinoamericana es obvio que los medios de comunicación de masas parecen haberse propuesto destruirlo. Además, fuera de la irrealidad comentada, muchos de los problemas que los programas abordan o transmiten sólo tienen sentido en las sociedades latinoamericanas.

En ese sentido, pues, tienden a crear el remedo de juventud al que se hará referencia más adelante. Ya se ha visto el papel que juegan los medios de comunicación de masas en la autoidentificación de los jóvenes como tales, y también en los rasgos que ellos mismos se atribuyen. Cuando se consideran todos estos factores se advierte el carácter paradójico que tiene el hecho de dedicar tantos esfuerzos y energías a discutir cualquier reforma de la educación formal y la escasa atención prestada a la obra de quienes, por su cuenta, sin control del Estado ni de las familias ni generalmente de ningún órgano responsable, emiten toda clase de mensajes a través de los medios de comunicación de masas.

La influencia de los pares, los medios de comunicación de masas, la creación de un mercado para los jóvenes, etc., ha llevado a la idea de la existencia de una "cultura" o de una "subcultura juvenil". Parece bastante discutible que exista como tal, y son muchos los problemas que plantea el uso de concepto; por ello se ha preferido no utilizarlo en este trabajo.<sup>15</sup> En cambio sí importa subrayar que los jóvenes parecen sometidos a múltiples influencias que no proceden de ellos y a otras que nacen de ellos; determinar una y otras, así como también los perfiles especiales que se forman, parece ser la tarea esencial.

#### 4. *La educación institucional*

¿Qué papel se puede atribuir a la educación institucionalizada? La pregunta alude, puesto que se habla del problema de la socialización, a los contenidos de esa educación y a la influencia efectiva que pueden tener sobre los sistemas de valores, las pautas de conducta, etcétera, de los educandos. Ambas cuestiones están entre las menos estudiadas en América Latina y, una vez más, se está abandonando casi totalmente a las hipótesis más o menos plausibles cuando no a simples conjeturas.

Un primer hecho característico de la sociedad latinoamericana es la extraordinaria difusión general de una altísima valoración de la educación.<sup>16</sup> Pero parece muy claro que esa valoración se vincula esencialmente con las funciones supuestas o reales que se le atribuyen a los sistemas educativos para promover la movilidad social de los estratos más bajos o conservar el *status* de los integrantes de las clases medias. Nada se puede deducir acerca de la influencia real de los contenidos educativos sobre los educandos, puesto que tal valoración parece tener muy poco que ver con ellos. Sin embargo, existe

<sup>15</sup> Sobre la noción de subcultura en general, y de subcultura juvenil en particular, hay una enorme bibliografía. Constituye el concepto básico en los ensayos contenidos en el libro editado por Erik H. Erikson, *Youth: Change and Challenge* (Basic Books, Nueva York, 1963), en el de James S. Coleman, *The adolescent Society* (The Free Press, Nueva York, 1961), así como también en muchos otros. Una escéptica revisión de la bibliografía, que termina negando la noción de subcultura juvenil, puede encontrarse en el trabajo de Jahoda y Warren ya mencionado; una posición también fuertemente negativa aparece en el trabajo citado de Musgrove.

<sup>16</sup> Véase el resumen de evidencias presentado en *Educación, Recursos Humanos y desarrollo en América Latina* (E/CN.12/800), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S68.II.G.7).

una relación: se percibe al sistema educativo como un medio de escapar a la condición de trabajador manual para los hijos de quienes lo son o los otros para permanecer fuera de ella. Este hecho queda muy claramente evidenciado en la muy distinta valoración que se hace de los diferentes tipos de educación según las ocupaciones a las que presumiblemente permiten tener acceso o según si hacen o no posible ulteriores estudios, en particular el ingreso a la Universidad, criterios que, por otra parte, se refuerzan en gran medida. Éste es un fenómeno en rigor universal, pero que parece particularmente fuerte en América Latina. Educar es educarse para el trabajo no manual. La reacción de las políticas educativas contra este hecho es muy débil en América Latina si se excluye el caso de Cuba y la probable excepción del Perú, si se aplican de manera efectiva algunos de los propósitos enunciados en su reciente proyecto de reforma educativa.<sup>17</sup>

El papel que las diferentes sociedades atribuyen a la educación formal en la formación de los sistemas de valores es extraordinariamente variable. Así, casi todos los matices se han dado en la realidad, desde un extremo del espectro, donde se supone que la función de la escuela es simplemente la de impartir ciertas técnicas elementales (lectura, escritura, cálculo), pero que la transmisión de los valores es de resorte exclusivo de las familias (modelo al que se acerca la escuela primaria griega clásica), hasta los intentos que han hecho las diversas revoluciones para utilizar la educación como un medio de resocialización de acuerdo con los nuevos valores adoptados. Hasta ahora sólo Cuba ha ensayado de manera sistemática en América Latina, atribuir un papel primordial a la educación en la socialización según un nuevo sistema de valores, partiendo del supuesto que la familia tiende a transmitir otros muchos más tradicionales. Se repite así el ejemplo de las grandes revoluciones anteriores. Una revolución no sólo supone, por lo menos en la época moderna, una transformación muy profunda de los sistemas educativos, sino que concibe ese cambio de manera tal que la educación pueda convertirse en un instrumento revolucionario.<sup>18</sup>

Salvo este caso excepcional, los países latinoamericanos han mantenido una política educativa donde la educación formal y la de los

<sup>17</sup> Ministerio de Educación del Perú, *La reforma educativa en el Perú* (Lima, 1970).

<sup>18</sup> Muchos ejemplos podrían darse al respecto y muchos análisis podrían intentarse acerca de la relación entre educación y revolución, pero aquí todos ellos estarían fuera de lugar. Una prueba evidente de esa relación puede percibirse en las discusiones de los textos del artículo tercero de la Constitución mexicana.

demás agentes de socialización para transmitir un sistema de valores aparece indefinida o vacilante cuando no contradictoria. De hecho puede sostenerse la hipótesis que diversas variedades del modelo fundamentalista son las que tienden a imponerse.<sup>19</sup> Por su parte, los educadores tienden a transmitir un sistema de valores que, sin oponerse al anterior, por lo menos nunca en forma abierta tiene diferencias sensibles. Si se admite que los padres están más cerca del primer modelo, el problema puede percibirse, en una primera aproximación, como el de saber si la influencia de los padres o la de los profesores será la predominante en la socialización de las nuevas generaciones. Esta simplificación es burda, porque una buena parte de los educadores estará más cerca del modelo tradicional que del expresado, por lo general, por sus organizaciones gremiales. Pese a ello, cierto valor como hilo conductor puede otorgársele puesto que nos introduce al problema central: ¿Qué tipo de sistema de valores tiende a transmitir la escuela? Entre los pocos estudios existentes pueden elegirse dos, porque aparte de su interés y valor intrínseco proporcionan dos evidencias aparentemente contradictorias acerca del mismo país.

El estudio sobre *élites* en Venezuela<sup>20</sup> muestra que los maestros son menos modernos que los líderes sindicales, según los criterios que en él se establecen para construir una escala de modernidad, pese a que los primeros tienen, como es natural, mucho más años de educación formal que los segundos. Tal comprobación permite dudar del valor de la educación como instrumento de socialización en un sistema de valores modernos; y muchas especulaciones podrían hacerse por cierto sobre las causas del fenómeno. A su vez, otro estudio,<sup>21</sup> que no es, desde luego, estrictamente comparable, puesto que utiliza criterios diferentes para definir la dicotomía tradicional-moderno, llega al resultado que la educación es un factor positivo para transmitir un sistema de valores moderno. Más aún, parecería que a medida que aumentan los años de escolaridad el nivel de modernidad también lo hace. Pero los resultados sólo son contradictorios en apariencia. Los del primer estudio en modo alguno muestran que la escuela no sea un agente de modernización —que es lo que afirma el segundo—, sino que hay otras formas de socialización, la activi-

<sup>19</sup> Para una exploración de estos temas, véase Naciones Unidas, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, op. cit., cap. iv.

<sup>20</sup> Frank Bonilla y José Silva Michelena, *Studying the Venezuelan Policy* (Caracas, 1966).

<sup>21</sup> Joel M. Jutkowitz, *Political socialization in Venezuela: the Relationship between Education's influence and Perspectives of Source*, mimeografiado, 1970.

dad sindical, por ejemplo, que pueden ser agentes más eficaces, lo que parece muy probable en ciertas condiciones estructurales. La conclusión a la que llega el estudio mencionado en primer término, es decir, que el sistema de valores de los maestros primarios es bastante tradicional, con todo lo decepcionante que pueda ser, no implica que los maestros sean más tradicionales que los padres en general y que, de todas maneras y en alguna medida, la escuela se constituya así en un factor de modernización. Dejando de lado el hecho que estos resultados no son generalizables para toda América Latina, estos datos y otros no permiten llegar a una conclusión unívoca. Por un lado, puede admitirse que la escuela es un agente de modernización del sistema de valores; y por otro lado, que otras formas de participación social pueden ser mucho más eficaces en ese sentido. Dilucidar de manera más clara la cuestión sería esencial para una política global de modernización.

En las páginas anteriores queda aceptada la dicotomía tradicional-moderno pese a todas las críticas que se le pueden hacer, pero sobre las cuales no cabe entrar en este trabajo. Pero si los estudios muestran<sup>22</sup> que los más modernos se reclutan en los estratos medios y altos porque la modernidad se define de tal manera que coincide, por lo menos en gran parte, con los valores de esos estratos, o porque éstos han impregnado todo el sistema escolar con sus valores. Esto último parece evidente de acuerdo a todo lo sabido sobre la cuestión. El sistema educativo está de tal manera vinculado a los estratos medios en América Latina que casi podría decirse que es un proyecto de esos grupos sociales. Las innumerables evidencias existentes sobre este aspecto no podrían estudiarse aquí,<sup>23</sup> pero llevar a concluir que la expansión del sistema escolar es, sobre todo, la expansión de un sistema de valores que, sean cuales sean sus ambigüedades, nada debe a los estratos bajos de la población. Ni aún en los países más industrializados de América Latina, que cuentan con las organizaciones obreras más poderosas, éstas han ejercido algún papel significativo en la determinación de los contenidos del sistema educacional; y cuando lo hicieron fue para presionar con el propósito de obtener la expansión cuantitativa de un sistema pensado para las clases medias y altas. Por ello, no debe llamar la atención, como se verá más adelante, que los jóvenes marginales que llegaron a educarse tiendan a tener como modelos a sus profesores más que a sus padres, y que para ellos la educación sirva esencialmente como un recurso para huir de la condición de trabajadores manuales.

<sup>22</sup> Joel M. Jutkowitz, *op. cit.*

<sup>23</sup> Véase Naciones Unidas, *op. cit.*

Mucho se ha discutido sobre el carácter simbólico o instrumental de la educación en América Latina. La opinión más generalizada es que las funciones simbólicas de la educación predominan sobre las instrumentales en la percepción de la mayoría de las personas; pero el punto está lejos de estar totalmente dilucidado. Las pruebas que se alegan en favor de este criterio giran, casi todas, alrededor del escaso significado instrumental de la educación latinoamericana para las necesidades de desarrollo, pero esto no implica que no la tenga en relación con las demandas reales del sistema económico y con los intereses ocupacionales de los usuarios del sistema educativo, definidos éstos en función de los estratos sociales a los que pertenecen.

Algunas investigaciones recientes<sup>24</sup> parecen revelar que el papel de los factores estrictamente educacionales sobre los rendimientos escolares es muy débil y que, quizás, sólo expliquen un 15% de los mismos. Los muy diversos factores vinculados con el origen social de los alumnos (desde las condiciones de nutrición hasta los hábitos expresivos) tienen, pues, un peso decisivo. Por consiguiente, puede conjeturarse que algo análogo ocurre respecto al papel de la escuela en materia de transmisión de un sistema de valores más moderno; en la medida que sea un agente eficaz para lograrlo es mucho más probable que impregne con mayor intensidad a quienes están mejor preparados para sacar provecho de la escuela.

Muchos autores han sostenido que la escuela, considerada en el sentido de educación formal en general, es el agente de socialización que se distingue de la familia y de los grupos de pares puesto que tiende a colocar a los jóvenes en un medio social universalista, donde serán juzgados en función de sus logros y no de su origen social o familiar. Este supuesto subyace en muchas de las hipótesis que consideran a la escuela como un agente fundamental de la modernización. Las observaciones anteriores sobre las dudas acerca de la capacidad de los agentes de socialización escolares como factores de modernización, y sobre el papel mucho más dinámico que pueden poseer otros mecanismos, tienden a evitar una impresión exagerada sobre el papel de la escuela en esta materia.

Respecto a América Latina otras consideraciones deberían agregarse en el mismo sentido. Todo parece indicar que si en el transcurso del proceso de escolarización hay algún cambio en los valores y las pautas de conducta de los educandos, éste debe situarse en el

<sup>24</sup> Carlos Muñoz Izquierdo y José Teódulo Guzmán, "Factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, segundo trimestre de 1971.



nivel de la enseñanza media. Por otra parte, ésta parece desempeñar un papel de cierto relieve en los comienzos de la socialización política, aunque desde luego menos visible que el de la Universidad. Ahora bien, sólo una minoría de los jóvenes latinoamericanos, con excepción de algunos países, alcanza la enseñanza media. Y de esta minoría que llega a ella, la mayor parte en casi todos estos países frecuentan una enseñanza privada costosa y minoritaria, muy vinculada al control de las familias; en estas condiciones es dable suponer que la escuela es más bien un agente que refuerza ciertas pautas familiares antes que contribuir a modificarlas. No se trata de negar que puedan tener cierto efecto dinámico, pero debe prevenirse contra posibles exageraciones en la materia. La mayoría de los jóvenes que llegan a la enseñanza media se educan en una sociedad escolar que es el microcosmos de sus relaciones sociales fuera de la escuela, en los estratos medios y altos a los que pertenecen.

Mal podría terminarse esta síntesis sobre la socialización de los jóvenes, sin antes hacer referencia a un problema de mucho interés que, hasta donde se conoce entre nosotros, la bibliografía sobre el tema, nadie mencionó ni fue objeto de investigación científica alguna. La manera más correcta de designarlo sería "el fenómeno de la socialización de los adultos por parte de los jóvenes", y parece de particular importancia en América Latina. La juventud de clase media, y la juventud obrera cuando existe, tienen ambas un nivel promedio de educación formal mucho más elevado que el de sus padres. Este fenómeno ha ocurrido y ocurre en todas partes, pero sin alcanzar el ritmo que tiene en la mayoría de los países latinoamericanos. Por una serie compleja de causas que no corresponde analizar aquí, la enseñanza media y la superior se han desarrollado con mucho mayor rapidez en América Latina que en los países hoy avanzados cuando éstos tenían análogos niveles de ingreso. En los grupos privilegiados que llegan a esos niveles de enseñanza la distancia educativa entre una y otra generación es, como término medio, muy grande, mayor que la registrada en los países hoy desarrollados; y es en estos grupos donde están la casi totalidad de los jóvenes.

Llegados a este punto parece legítimo enunciar la hipótesis que ese fenómeno amplía la distancia generacional, puesto que los jóvenes tienen acceso a un mundo con el que sus padres no tuvieron contacto, circunstancia que hasta les puede conferir un sentimiento de superioridad que aumenta la diferencia entre ellos. Pero también puede pensarse en un proceso de resocialización de los adultos cuyos agentes sean sus propios hijos, y a través de los cuales se aproximen a las dimensiones del mundo y de los problemas que no conocieron.

Quizás, como conjetura, podría decirse que se dan ambos procesos en la misma o en diferentes familias y en proporciones que no se conocen.

A todo esto debe agregarse que el aumento de los años de escolaridad formal por sí solo no siempre implica la incorporación a un mundo cultural diferente. Una de las variables fundamentales probablemente sea la intensidad de los contactos y de la comunicación entre padres e hijos. Las actitudes de los padres hacia las instituciones educativas que frecuentan sus hijos deben estar fuertemente influidas por el distanciamiento y la resocialización que tengan sus relaciones con ellos; algunos probablemente se arrepentirán de haberlos educado tanto, otros sentirán en carne propia la transformación. Es muy posible que en sociedades como las latinoamericanas, donde se ofrecen a adultos y jóvenes tantos y tan contradictorios modelos, en medio de un proceso muy rápido de cambios, la distancia educativa, más que contribuir a ensanchar la distancia generacional, logre acercar a padres e hijos en una confusa combinación de valores y normas. Con los elementos disponibles no pueden probarse, por ahora, estas conjeturas; pero sí encarecer la importancia del problema que requiere investigaciones sistemáticas.

#### IV. *Juventud y mercado de trabajo*

##### 1. *Significación del mercado de trabajo*

Es posible estimar cuántos jóvenes se incorporarán al mercado de trabajo o intentarán hacerlo en un año determinado, y cuántas oportunidades ocupacionales habrá para ellos en una sociedad nacional dada. Esta tarea es legítima, pues, entre otras cosas, permite establecer una de las diferencias más significativas que existen entre los países desarrollados y los subdesarrollados; en los primeros normalmente no faltan oportunidades de trabajo; en los segundos, la desocupación es un fenómeno más general.<sup>25</sup>

Las estimaciones sobre la futura demanda de empleo en América Latina parecen indicar la posibilidad de un aumento constante tanto del desempleo como del subempleo. Este fenómeno gravitará decisivamente sobre la juventud, es decir, sobre quienes buscan trabajo

<sup>25</sup> Encuestas realizadas en diversos países muestran que son mayores los porcentajes de desocupación entre los jóvenes.

por vez primera, aunque no pueda excluirse la posibilidad de que las transformaciones tecnológicas originen por otro lado fenómenos de desocupación muy intensa entre los adultos.

La medición en términos globales de las dificultades estructurales para obtener empleo tiene gran importancia puesto que no todas son superables, y a su vez pueden contribuir a ahondar las diferencias en materia de ingresos. Tiene, sin embargo, el inconveniente de dar una visión demasiado abstracta de la situación de los jóvenes; en la práctica, ésta variará considerablemente según los grupos sociales.

Los grupos de más poder en la sociedad tienen una cierta capacidad de generar empleo para sus hijos, en tanto que otros son totalmente incapaces de hacerlo. Esta diferencia carecerá de importancia, o la tendrá mucho menor para aquellos países donde la creación de empleos se haga a un ritmo mayor que el del crecimiento de la población total, situación excepcional en América Latina, pero en la mayoría de los países la diferencia será considerable. Los grupos más poderosos se verán obligados a presionar en favor de la creación de empleos, sean éstos necesarios o no para la economía, estableciendo, de hecho, mecanismos de traslación del ingreso a su favor.

Esta eventualidad sólo puede descartarse si se olvida que el mercado de empleo es un mercado político, donde no sólo aparecen individuos, sino grupos organizados o semiorganizados cuya gravitación en ese mercado depende de su grado de participación efectiva en el poder.<sup>26</sup>

Esa distinta distribución del poder no solamente influye sobre las posibilidades de crear o encontrar empleo sino también sobre el nivel de remuneraciones. Es un supuesto a menudo aceptado que el nivel de ingreso depende de la productividad, pero con frecuencia tal afirmación no es otra cosa que una tautología, puesto que, en la práctica, la productividad se mide por el nivel de ingresos. Lo más importante es que tal supuesto ignora, o pasa por alto, el hecho bien conocido y bastante común que muy diferentes remuneraciones corresponden a iguales productividades (medidas por cualquier otro sistema que no sea el de la remuneración) y que remuneraciones iguales corresponden a productividades muy diferentes.

Los jóvenes, por lo tanto, se insertan en un mercado ocupacional donde si teóricamente todos son iguales, algunos serían mucho más iguales que otros según la frase de Orwell. Esas desigualdades no sólo existen entre los estratos, sino dentro de los mismos estratos, como

<sup>26</sup> Aldo E. Solari, *Sociedad y empleo en América Latina* (CEPAL, mimeografiado, 1968).

la que se comprueba entre los obreros organizados y aquellos que no lo están, o según los distintos grados de poder de las organizaciones sindicales. Pero las diferencias más importantes son, en conjunto, las que derivan de la pertenencia a estratos diversos, sobre todo si, más allá de las remuneraciones, se consideran todas las gratificaciones que otorga el sistema social y la valoración que de ellas hacen sus integrantes.

## *2. Educación y mercado de trabajo*

No es la que acaba de abordarse, por cierto, la única diferencia derivada de la estratificación, puesto que el desigual acceso a los sistemas educacionales crea enormes ventajas en favor de ciertos grupos sociales. Además, la expansión del sistema estuvo acompañada de una elevación general de los niveles educativos, espectacular en determinados casos.

Pero las diferencias considerables subsisten, y es posible que la gran expansión de los sistemas educativos hayan tenido reducidas consecuencias en punto de disminuir las distancias relativas, aun cuando haya elevado los niveles educativos de la población en general. De manera muy esquemática y simplificada este hecho puede comprenderse mejor si se recuerda que el significado de poseer o carecer de ciertos niveles educacionales depende de la proporción y de la importancia de las funciones ocupacionales para cuyo ejercicio se los exige de hecho.

Si las funciones ocupacionales son muy simples, si la transmisión por el ejemplo o por la participación informal bastan para que se adquieran las destrezas fundamentales que ellos exigen, el analfabetismo tendrá poca importancia desde el punto de vista de las probabilidades que posee una persona de tener acceso a esas funciones, aunque pueda tenerla desde otros puntos de vista, por ejemplo el de la participación política. Ésa es la situación de una buena parte de la sociedad rural en América Latina: las ocupaciones efectivamente ofrecidas no requieren estudios formales; tenerlos ni siquiera implica mejores remuneraciones, y esto sobre todo porque es tan escasa o ninguna la relación que poseen con las destrezas necesarias que nada asegura un mejor rendimiento. Para las reales exigencias del mercado de trabajo una buena parte de la mano de obra rural latinoamericana está adecuadamente calificada, en contra de lo que por lo general se afirma, aunque no lo esté para los requerimientos de una transformación que implique la incorporación de cambios, sobre todo técnicos y científicos, en la agricultura.

De cualquier manera, numerosas modificaciones que parece innecesario analizar aquí, van disminuyendo constantemente la proporción de las funciones ocupacionales que puede desempeñar un analfabeto. En ese sentido es obvio que la situación de los importantes sectores de la población latinoamericana que continúa siendo analfabeta es mucho peor que en el pasado. Por otro lado, como hay una innegable expansión cuantitativa de los sistemas educacionales, la oferta de individuos educados aumenta de manera constante y a su vez la proporción de quienes tienen más años de escolaridad. Este hecho, unido al elevado valor por lo general atribuido a la educación formal tiende, junto con otros factores, a incrementar los niveles educacionales que se exigen para determinadas ocupaciones. Con relativamente gran rapidez, un nivel educacional que hubiera permitido al padre alcanzar un determinado nivel ocupacional no daría a su hijo sino una posición muy inferior.

En otro trabajo<sup>27</sup> tratamos de mostrar las sensibles diferencias que separan en materia educativa, la evolución de los países latinoamericanos de los países hoy desarrollados. En tanto que éstos sólo tuvieron una expansión importante de la enseñanza media cuando ya habían terminado con el problema del analfabetismo, y más tarde una ampliación considerable de la superior cuando la media ya había alcanzado a partes muy importantes de la población escolarizable en ese nivel; en cambio muchos de los primeros tienen una importante matrícula en la enseñanza media y superior cuando todavía siguen sin satisfacer los requerimientos de la población escolarizable al nivel primario. En todos los países del mundo actual, niveles educativos que fueron considerados muy satisfactorios en un momento dado, poco tiempo después pierden casi toda significación porque se generalizan, y al hacerlo, se vuelven condiciones necesarias, pero cada vez menos suficientes para tener acceso a las ocupaciones. En América Latina, por una serie de factores, el fenómeno se produce antes que esos niveles se generalicen efectivamente. Todos estos fenómenos implican discontinuidades notables que, además cambian con rapidez entre los diversos grupos de la población. Una persona con cuatro años de escolaridad está, por ejemplo, en condiciones muy superiores a las del analfabeto en un determinado momento, pero rápidamente la diferencia pierde importancia y tener cuatro años de escuela primaria, objetivo todavía inalcanzable para numerosos grupos o muy difícil de lograr para muchos otros, casi no significa diferencia alguna

<sup>27</sup> Aldo E. Solari, *Algunas paradojas de la evolución de la educación en América Latina*. Texto inédito en curso de publicación por el ILPES.

como medio de ascenso social, sobre todo en una sociedad como la latinoamericana que se urbaniza en forma acelerada.

La estructura ocupacional urbana posee tales características que los empleos que corresponden, bien o mal, a las aspiraciones de las clases medias se expanden muy lentamente, mientras la oferta de ciertos niveles educativos aumenta con mayor rapidez, lo que permite reclamar un incremento de esos niveles para tener acceso a las mismas ocupaciones. De ese modo se pueden comprobar una serie de fenómenos que sería muy largo enumerar aquí, pero es posible ilustrar con algunos ejemplos. El perfil educacional de la población de Estados Unidos de Norteamérica es muchísimo más alto que el de cualquier país latinoamericano; sin embargo, en muchos países latinoamericanos las calificaciones educativas exigidas para ser empleado bancario, por ejemplo, son las mismas o muy poco inferiores que las requeridas en Estados Unidos. En las grandes ciudades latinoamericanas, al cabo de pocos años, se generaliza la exigencia de haber cursado la enseñanza media para ser empleado de comercio, etc. En la práctica el aumento acelerado de las exigencias de niveles educativos tiene sólo en una medida muy reducida una clara relación con la expansión de la economía; se convierte de este modo en un mecanismo gracias al cual determinados grupos sociales se reservan ciertos tipos de ocupaciones. En tanto que las exigencias de esas calificaciones se eleven con igual o mayor rapidez que los niveles educativos de poco servirán a los estratos más bajos las mejoras obtenidas en materia de acceso y permanencia en los sistemas educativos como mecanismo de movilidad ascendente. Hasta es perfectamente posible que su situación empeore y con ello las dificultades de sus integrantes jóvenes que buscan trabajo.

En algunos casos, las diferencias de niveles educacionales en la población total, provocada por la expansión de los servicios educativos, aumenta muy sensiblemente no sólo entre las generaciones sino también entre grupos de edad en una misma generación. La encuesta por muestreo realizada en Venezuela<sup>28</sup> entre la población rural demuestra que entre quienes tienen entre 7 y 14 años ha disminuido el analfabetismo al 5.5%, índice muy satisfactorio para un país subdesarrollado, en tanto que alcanza casi a un cuarto de la población entre los que tienen más de 15 años. Si el aumento de empleos es satisfactorio la generación de 7 a 14 años estará en una situación verdaderamente privilegiada en relación con las demás; pero si no hubiera un ritmo razonable de crecimiento la inmensa mayoría del grupo de edad mencionado enfrentará una enorme frustración de sus

<sup>28</sup> CENDES, estudio citado.

expectativas, pues sólo los que provienen de los estratos más altos habrían podido continuar sus estudios durante un número de años suficiente. La discontinuidad no se produciría entonces entre alfabetos y analfabetos, sino entre quienes terminaron el ciclo medio y quienes no lo hicieron, etcétera.

### 3. Origen social de los jóvenes y mercado de trabajo

Pero las diferencias no sólo residen en las distintas posibilidades de crear empleo, o en las de acceso al sistema educativo; también se advierten en los medios de acceso al empleo. Es muy conocida la importancia que las relaciones personales y particularistas tienen en América Latina, aunque utilizadas por todos los estratos sociales están muy desigualmente distribuidas su importancia, su significación y su eficacia.

Ciertos grupos sociales, los más bajos en el sistema de estratificación, en la práctica sólo disponen de sus relaciones personales. Si el acceso al empleo estuviera determinado por condiciones puramente objetivas, como las calificaciones educativas, y puesto que éstas han sido tan desigualmente distribuidas, se crearía un nuevo factor adicional de desigualdad aunque se diesen cumplimiento a los postulados de una mayor eficacia. En ese sentido el problema de la juventud de los estratos más bajos no es sólo poder tener acceso durante un tiempo razonable al sistema educativo, sino además que ese acceso les proporcione oportunidades efectivas de adquirir conocimientos que les brinden la preparación adecuada y que todo ello no se malogre por el crecimiento excesivo de la demanda de las calificaciones que son, en el contexto latinoamericano, un nuevo modo de particularismo, ni por la falta estructural de oportunidades de empleo.

Para muchos jóvenes las dificultades existentes para encontrar trabajo se resuelven en la necesidad de emigrar. En general, suele afirmarse que los jóvenes rurales que abandonan el campo tienen menos posibilidades de obtener niveles ocupacionales medianos y altos que los jóvenes de origen urbano; pero esto está lejos de haber sido probado. Una cuidadosa revisión de las evidencias empíricas existentes indica para "algunas grandes ciudades de América Latina que la brecha socioeconómica entre nativos y migrantes es amplia, mientras que en otras es muy pequeña o inexistente".<sup>29</sup> Esta afirmación se refiere

<sup>29</sup> Jorge Balán, "Migrant-native Socioeconomic Differences in Latin American Cities: A structural Analysis", en *Latin American Research Review*, vol. IV, N° 1 (1969), p. 23.

tanto a nativos como a migrantes de cualquier edad y sin analizar en particular a los jóvenes; cuando los datos permiten establecer distinciones éstas revelan la diversidad de situaciones. En el Gran Santiago (Chile) la comparación, desde el punto de vista de los niveles educacionales, entre nativos y migrantes de edades entre 15 y 24 años muestra que no son sensibles los porcentajes de diferencia con los que carecen de educación, tampoco la hay con relación a quienes sólo han cursado el nivel primario, ni con relación a quienes cursan el secundario. En cambio, el porcentaje de los que poseen educación técnica o especial es casi el doble entre los nativos que entre los migrantes (8.7 y 4.6% respectivamente); en tanto que el porcentaje de los que tienen educación universitaria es más del triple entre los migrantes que entre los nativos (4.6 contra 1.4%). Las diferencias, desde el punto de vista de los niveles ocupacionales, son muy pequeñas; y cuando surgen parecen favorecer a los migrantes. En Buenos Aires, en cambio, estas diferencias son considerables en favor de los nativos; por su parte en la ciudad de México casi no existen entre uno y otro aun cuando, entre los 15 y 29 años, se percibe una situación ligeramente más favorable de los nativos.

Para los criterios utilizados en estas encuestas, migrantes son los nacidos fuera de las grandes ciudades consideradas, sin determinación de su origen; tampoco se analiza si la migración se hizo de una sola vez o por etapas, si se toman en cuenta a qué estratos sociales u ocupacionales pertenecían antes de la última migración. La diversidad de resultados revela que estos últimos datos serían precisamente los más importantes. No todos los jóvenes migrantes son de origen rural, muchos de ellos se trasladan por etapas<sup>30</sup> que, en alguna medida, los va preparando para la vida urbana; algunos se insertan primero en el mercado de trabajo de pequeñas poblaciones, y van haciendo otro tanto después en urbes más importantes. Más aún, puede conjeturarse que el creciente proceso de urbanización de la vida rural por una parte, y la considerable expansión de las ciudades medias en los últimos años por la otra, tienden a restar paulatinamente validez a los planteamientos tradicionales sobre la falta de adaptación de los migrantes a los valores y normas urbanas, al tipo de relaciones impersonales, etcétera.

A todo esto debe agregarse que, en líneas generales, no es exacto que los migrantes sean quienes tienen más bajos niveles educativos y de calificaciones en general. Si existen, las actuales investigaciones

<sup>30</sup> Las investigaciones más recientes parecen quitar importancia a este fenómeno.



empíricas, escasas por lo demás, rara vez permiten determinar con exactitud esas diferencias.<sup>31</sup>

La limitación esencial que afecta a los jóvenes migrantes deriva mucho más de la incapacidad que tienen las economías para generar empleos que de cualquier deficiencia en materia de valores o pautas normativas. Esa dificultad se acrecienta por el hecho que el joven migrado tiene menos probabilidades de establecer las relaciones personales que, en el mismo nivel socioeconómico, posee el nativo. Como es obvio, las escasas calificaciones educativas, indicadores de un origen social bajo, sólo pueden agudizar el problema. De todos modos no debe olvidarse que, para muchos jóvenes migrantes, la situación frente al nuevo mercado de trabajo es difícilmente peor que en el lugar de origen.

#### *4. Las variables fundamentales en la relación juventud-trabajo y su repercusión sobre los diferentes grupos*

Las variables fundamentales referidas a este problema parecen ser la tasa global de creación de empleos, el tipo de empleos creados y sus diferentes tasas de incremento. Por una parte es un fenómeno general en América Latina que la baja tasa global de creación de empleos en relación al aumento de la población, y que, por lo tanto, los índices de desocupación se mantengan o aumenten. Por otro lado, la urbanización de la economía, en el doble sentido del aumento constante de la importancia proporcional del producto generado en las ciudades y de la penetración cada vez más fuerte de la economía urbana en la sociedad rural, crea un porcentaje considerable de ocupaciones que, por la utilización de nuevas tecnologías, exigen más altos niveles educativos aunque de diferente tipo; así, los obreros necesitan cada vez con más frecuencia tener la escuela primaria terminada, los empleados, la secundaria, etc. Por último, es considerable la tasa de incremento de muchas ocupaciones del sector terciario, de significativo nivel en el sistema de la jerarquía ocupacional; en muchos de ellos las exigencias educativas aumentan todavía más por el efecto de los mecanismos de reserva que por claras exigencias del sistema económico.

<sup>31</sup> Sobre todas estas cuestiones puede leerse con provecho la polémica contenida en *Aportes*, N° 15 (enero de 1970), pp. 96-155, y muy particularmente las atinadas observaciones de Patricio de la Puente y Olga Mercado Villar que aquí se utilizan en parte.

Los distintos grupos de jóvenes enfrentan, pues, situaciones muy diferentes. Sin intentar describirlas todas, vale la pena mencionar las más significativas.

Para muchos jóvenes el mercado de empleo está prácticamente cerrado, y es entre ellos donde se recluta la mayor parte de la desocupación global; ellos provienen, en buena parte, de los estratos bajos o medios bajos de la sociedad rural, y la desocupación disfrazada es para esos jóvenes la única salida disponible, muy relativa por cierto, junto con la emigración a las ciudades ya analizada. También provienen de los estratos bajos de la población urbana, particularmente de la marginal. En general, la tasa de creación de ocupaciones que corresponden a los niveles educacionales que en realidad pueden alcanzar es menor que la de aumento del número de esos jóvenes. Para unos y otros el mercado ocupacional está cerrado o semicerrado; la falta estructural de oportunidades los afecta en mayor medida que a todos los demás grupos. Para la mayoría de estos jóvenes la necesidad de trabajar es tan imperiosa como difícil es satisfacerla; sobre todo, muy pocas son las posibilidades de lograr un trabajo dotado de cierta estabilidad y acompañado de una remuneración decorosa. La historia ocupacional de los jóvenes marginales es, sobre todo, la de la caza constante del empleo; de este modo alterna periodos de trabajo en las más variadas ocupaciones con lapsos de cesantía generalmente prolongados. Los jóvenes hijos de obreros organizados están, por lo general, en mejor situación, aunque rápidamente afectados por una disminución estructural de oportunidades. Cuando así no ocurre, de todas maneras sus posibilidades siguen dependiendo del interés que otros grupos más altos puedan tener en las ocupaciones de nivel inferior, aunque siempre más elevadas que las accesibles habitualmente a los marginales, actitud que puede ser resultado de diversas causas.

Para los estratos medios las situaciones son muy variables, como lo es también su composición interna. Sólo una minoría de los estratos medios bajos puede alcanzar niveles educacionales que le permitan aspirar a algo más que a empleos no manuales de nivel inferior. La presión sobre el Estado para crearlos es muy fuerte, puesto que por causas que exceden la gravitación de su número, esos estratos son políticamente importantes. En algunos casos incluso, ciertos países latinoamericanos han ido más allá y crean empleos burocráticos de nivel inferior para los cuales en la práctica, exigen menos calificaciones educativas que las que exigiría un empleador privado. Considerada la economía en su conjunto, sin embargo, estos jóvenes tienden a sufrir una competencia cada vez más intensa de los jóvenes de estratos medios algo más elevados que poseen mayores niveles educa-

tivos que ellos cuando los primeros no encuentran oportunidades ocupacionales adecuadas a su nivel.

Este fenómeno, mal estudiado todavía en América Latina, se vincula con el hecho que en el caso de estancamiento de la economía, aun cuando no sea muy intenso, la tasa general de creación de empleos sea satisfactoria y que los índices generales de desocupación no aumenten o incluso disminuyan, pero que la falta de suficiente dinamismo se manifieste en la reducida tasa de creación de posiciones intermedias y altas en la jerarquía ocupacional.<sup>32</sup> Los grupos que por sus calificaciones educativas y otros factores son los habituales postulantes para esas ocupaciones tienden, por consiguiente, a presionar sobre las más bajas. Por un lado, aunque las obtengan, frustran sus expectativas; por otro, eliminan de la posibilidad de obtener una ocupación estable a jóvenes de estratos más bajos. En términos de situación ocupacional estos últimos quedan mucho más afectados por este fenómeno estructural que los primeros; en términos de tensiones sociales unos y otros deben sentir las muy enérgicamente.

La situación de los jóvenes de los estratos medios y medios altos, si se emplea una terminología de valor sólo indicativo no sólo es extraordinariamente variable en América Latina sino que implica, sin duda, dentro de una misma sociedad problemas muy diferentes. Las cuestiones propias de la situación frente al mercado de trabajo y las que tienen que ver con aspiraciones ocupacionales se mezclan de tal manera que se obliga a extremar las conjeturas.

Una parte de los jóvenes de estos estratos tienen padres con actividades independientes (comerciantes, industriales medianos, profesionales liberales, etc.); muchos de ellos terminarán heredando la actividad de sus padres, junto con el comercio o la industria perteneciente a la familia.

Debe ser demasiado frecuente que adquieran elevados niveles educacionales, relacionados o no directamente con la actividad que les corresponde desempeñar, y que puedan contribuir, por lo tanto, a la modernización de las empresas. Esto parece ocurrir con bastante asiduidad en México, donde una parte de las grandes empresas mantiene su carácter familiar aunque se modernizan, en buena medida gracias a la participación de las nuevas generaciones que han estudiado, a menudo, ingeniería, técnicas modernas de administra-

<sup>32</sup> Un fenómeno de este tipo se advierte en el estudio de estratificación social en Montevideo, anterior a la crisis económica más profunda registrada durante los últimos años; en este sentido véase Jean Labbens y Aldo E. Solari, "Movilidad social en Montevideo", en *Boletín del Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciencias Sociales*, noviembre de 1961.

ción, etc.<sup>33</sup> En casos semejantes, que sólo afectan a una minoría, el problema ocupacional sencillamente no se plantea.

Algo diferente debe ser el caso de los hijos de profesionales liberales cuando las posibilidades de continuar las actividades de sus padres, siempre relativas, están amenazadas por la transformación, que disminuye de manera constante, la posibilidad de ejercer esas actividades en forma independiente. Cuando la actividad paterna se ha socializado como modelo deben surgir elementos considerables de frustración en la necesidad de admitir la condición de asalariado; en otras, en cambio, la adaptación no ofrecerá problemas. De todas maneras, salvo las reservas que se expondrán más adelante, el problema ocupacional en este grupo no se plantea con agudeza.

No siempre es seguro, para los sectores que estamos considerando, que alcancen altos niveles educacionales; más aún, entre quienes pertenecen a ellos, se advierten con frecuencia casos de movilidad descendente. Esto sobre todo ocurre cuando los padres tienen elevados niveles educacionales —y salvo que se consideren los estudios posuniversitarios—, los hijos sólo pueden igualarlos, no superarlos. Los que no lo logran están normalmente destinados a tener que insertarse en niveles del mercado de trabajo que no corresponden a los que normalmente hubieran aspirado ellos y su familia.

En todos estos casos, sin embargo, lo más común es la ausencia de agudos problemas ocupacionales. Sin embargo, los estratos medios y medios altos, con elevados niveles educacionales se ven afectados a menudo por dificultades considerables para insertarse en el mercado de empleo por lo menos en los niveles que aspiran. Por causas muy diversas que sería imposible analizar aquí, en América Latina se advierte la paradoja que, pese a los muy bajos niveles educacionales de la población en general, los grupos con niveles elevados pueden tener dificultades para ser absorbidos por el mercado de trabajo. De todas maneras conviene distinguir algunas situaciones diferentes, aunque muy relacionadas entre sí. En ciertos países una parte de los grupos con altas calificaciones educacionales no pueden encontrar trabajo o no pueden lograrlo dentro de los niveles de remuneración apetecidos o, en general, del *status* social que consideran adecuado. Aunque no sea su única causa, una prueba la ofrece el fenómeno conocido como “fuga de cerebros”. Vale la pena señalar que este hecho tiene escasa relación con las necesidades teóricas que derivarían del desarrollo y responde a las posibilidades reales del mercado de trabajo. Países la-

<sup>33</sup> Flavia Derossi, *The Mexican Entrepreneur* (París, O.C.D.E., 1970; mimeografiado).

tinoamericanos que están muy lejos de tener el máximo de médicos que requeriría una adecuada atención de los problemas sanitarios ven emigrar a una buena parte de sus graduados.

El otro caso, muy ligado al anterior, y que puede ser también una de las causas de la "fuga de cerebros" es el de la subutilización de las capacidades de quienes poseen altas calificaciones. En este sentido se puede tener un ejemplo en los arquitectos de muchos países, quienes encuentran empleo, a veces hasta no mal remunerado, pero en actividades que ninguna relación tienen con sus títulos profesionales o que, cuando sí la tienen, requerirían realmente calificaciones mucho menores en extensión y profundidad. Como ya se ha señalado muchas veces la escasa importancia que en América Latina tienen las carreras universitarias de tipo intermedio se debe, entre otras razones, a que muchas de ellas, si se difundiesen, producirían egresados que competirían con los poseedores de títulos universitarios superiores y con grave daño para éstos.

Dejando de lado las consecuencias que hechos como éstos tienen sobre el funcionamiento general de la economía, por la subutilización de una parte de los recursos más valiosos de que dispone la sociedad, parece innegable la influencia que esto debe tener sobre el comportamiento de los jóvenes. Un caso de reducción muy sensible del mercado de trabajo que se abre a los futuros profesionales puede dar idea de los comportamientos que tienden a perfilarse como resultado de la influencia de un factor semejante; en el Uruguay, por ejemplo es frecuente que el promedio real de duración de las carreras universitarias de los egresados sea el doble o más del previsto en los planes de estudio. Este fenómeno está acompañado de una enorme deserción; pero si hay una deserción más o menos estrictamente académica, hay otra, también muy considerable, que deriva de la percepción de la falta de oportunidades desde el punto de vista profesional, lo que Graciarena<sup>34</sup> llama "deserción por desmoralización", una de cuyas formas es la deserción por bloqueo profesional.

Es obvio que en economías más dinámicas, o con una oferta de profesionales más restringida, los efectos serán muy diferentes. De todos modos se hace necesario subrayar que aun los jóvenes de los estratos medios y medios altos pueden encontrar dificultades considerables de inserción en el mercado, y que este hecho provoca graves tensiones sobre todo si se toma en cuenta el alto nivel de aspiraciones que tienen estos jóvenes.

<sup>34</sup> Jorge Graciarena, "Algunas hipótesis sobre la deserción y el retraso en los estudios universitarios en Uruguay", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXI, Vol. XXI, Nº 4) octubre-diciembre de 1969), pp. 1041-1062.

En general, y a lo largo de todos los estratos sociales se percibe una especie de antinomia entre el polo educacional y el polo ocupacional.<sup>35</sup> En principio, cuanto más prolongado es el periodo educativo tanto más se alarga la juventud y mejores son sus posibilidades ocupacionales. Por otra parte, sin embargo, para muchos jóvenes la necesidad de trabajar para concretar algunas aspiraciones mínimas o para ayudar a sus familias los obliga a abandonar el proceso educativo y de este modo las posibilidades de mejores destinos ocupacionales. Esta contradicción afecta quizás con su máxima gravedad a los jóvenes marginales; sus aspiraciones y las presiones de la sociedad global tienden a hacerles sentir como deseables una larga prolongación de los estudios, pero sus necesidades los llevan a abandonarlos en beneficio de una ocupación más inmediata y de niveles menores que los esperados o los nominales.

Aunque sobre ello se volverá más adelante, no parece oportuno omitir la mención de la actividad política como mercado de trabajo en sí y como medio de inserción en el mercado de trabajo,<sup>36</sup> fenómenos ambos tan importantes en América Latina. Dimensiones muy variadas se entrecruzan aquí. Por una parte hay empleos u ocupaciones remunerados en la carrera política propiamente dicha; tanto en los partidos políticos como en las organizaciones sindicales existe una oferta ocupacional que, en determinados niveles, llenan los jóvenes. Por otra parte, la actividad política puede influir favorablemente sobre los resultados que un joven obtenga en su función ocupacional, aunque ésta no sea en sí misma política; el ejemplo de los

<sup>35</sup> Numerosos ejemplos empíricos de esta antinomia pueden encontrarse en Adolfo Gurrieri y otros, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*. Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1971).

<sup>36</sup> Todo análisis de la política como mercado de trabajo tiende a ser percibido por la mayoría de los latinoamericanos con una significación peyorativa. Desde luego no la tiene en absoluto en lo que aquí se dice al respecto. Y aquí parece interesante notar que el concepto que la política sólo es encomiable cuando nada tiene que ver con preocupaciones ocupacionales es casi tan común en los medios de izquierda como en los de derecha; sin embargo, es difícil encontrar idea de fondo más aristocrático. La idea de "hacer" política es correcto, pero que en cambio "vivir" de la política implica algo reprochable o por lo menos sospechoso, tiende a legitimar que la actividad política se reserve a los grupos sociales más altos, es decir, a los que no tienen que "vivir" de ella. Entre ese ideal profesado de "desinterés" que, naturalmente, entra en conflicto con la realidad, y el acceso a las posiciones políticas por los grupos menos favorecidos hay una incompatibilidad manifiesta que se resuelve con diversas formas de compromiso. Este hecho es una muestra más de la supervivencia de los valores tradicionales en América Latina aun entre aquellos grupos que se autoperceben como más alejados de ellos.

abogados es bien conocido y quizás baste con mencionarlo, aunque muchos otros podrían citarse. Por último, la actividad política es también un medio de inserción en el mercado ocupacional. Independientemente del hecho que los jóvenes perciban o no estas funciones e independientemente que ingresen en la actividad política por esas o por otras razones muy diferentes, dichas funciones existen y pueden adquirir una importancia considerable ya sea en las coyunturas durante las cuales la significación de lo político aumenta mucho, ya porque se incrementa su gravitación relativa como consecuencia del estrechamiento de las oportunidades ocupacionales en otros varios campos.

Importa tener en cuenta que aunque el acceso a la actividad política no está abierto a todos por igual, generalmente las condiciones de reclutamiento tienen algunas diferencias de importancia con las que ofrecen otras actividades. Cuando por causas que no cabría analizar aquí hay una cierta apertura en el reclutamiento, no significa tanto que sea en los peldaños más altos, como en los medios y bajos donde muchos jóvenes aún sin altos niveles educacionales encuentran un mercado de trabajo, para tener acceso al cual no se requieren condiciones económicas elevadas ni relaciones familiares o no siempre se las necesita. Merle Kling<sup>37</sup> enunció la hipótesis de que en sociedades donde las fuentes de la actividad económica están muy monopolizadas, como en América Latina, la política proporciona un mecanismo de ascenso social para una gran cantidad de personas y la inestabilidad política puede ser un medio que permite a un número creciente de individuos utilizar ese mecanismo cuando les llegue su turno. Pero aun cuando pueda considerarse esta hipótesis válida sólo en determinadas coyunturas, apunta a un hecho muy general: la mayor o menor significación de la política según las circunstancias, pero siempre presente como apertura ocupacional y canal de movilidad. No son muy distintas las funciones que adquiere en ese sentido la burocracia y la dirección sindical que, por otra parte, casi nunca se desvinculan por entero de la actividad política.

Sería absurdo pretender explicar totalmente el comportamiento de los jóvenes por las facilidades o dificultades que encuentren o prevén en relación con el mercado de trabajo; de todos modos parece indudable que deben desempeñar un papel importante en él. El análisis anterior, pese a los esfuerzos efectuados por mostrar la variedad de las situaciones de los jóvenes de los diferentes estratos en diversas

<sup>37</sup> Merle Kling, "Contribución a una teoría de la inestabilidad política en América Latina", en *The Western Political Quarterly*, año 9, Nº 1.

coyunturas, peca, sin duda, de ser demasiado esquemático y simple. La ausencia de investigaciones empíricas suficientes impide realizar un inventario más complejo y, simultáneamente, más coherente y sistemático.

El acceso al mercado de empleo es una de las dimensiones donde el conflicto social es más agudo, aunque no siempre sus manifestaciones sean fácilmente perceptibles. Ese carácter conflictivo existe siempre, pero aumenta de modo considerable si las posibilidades ocupacionales no crecen con suficiente rapidez o si, aunque lo hagan, nuevos grupos sociales entran en competencia por ocupaciones que antes les estaban prácticamente vedadas.

Ambos fenómenos parecen registrarse con diferente intensidad en casi todos los países de América Latina. La demanda por una mayor participación en los bienes y en las gratificaciones de todo tipo que ofrece la sociedad aparenta expandirse constantemente y alcanza cada vez a más grupos sociales. El éxito que consiste en obtener la satisfacción de esa demanda es muy variable, sufre de grandes avatares, entre otras razones porque aparece a menudo el esfuerzo represivo por eliminarla, pero de todos modos la dirección general del fenómeno parece constante. Al mismo tiempo, mecanismos sutiles —y a veces no tan sutiles—, de discriminación se ponen en marcha o se refuerzan. Los jóvenes viven en conflicto entre ellos y con respecto a sus mayores frente al mercado ocupacional, lo perciben o no de esa manera, lo hagan o no correctamente. Conviene tener siempre presente que debajo de la agitación ideológica, del conflicto abierto entre grupos juveniles, hay causas, muy variables, vinculadas con los problemas del mercado ocupacional. El círculo de poder, ideología y empleo puede abrirse y cerrarse a partir de cualquiera de esas dimensiones.

## V. *Actitudes y comportamiento*

### 1. *Sobre la variedad de comportamientos*<sup>38</sup>

Ante todo cabría subrayar que la experiencia ofrece una gama muy amplia de variedades de comportamientos; por consiguiente ¿cómo caracterizarlos? Aun limitándose a los jóvenes “visibles”, aquellos que

<sup>38</sup> En este trabajo, por diversas causas y sin subestimar su importancia, no se toman en consideración los problemas de la delincuencia juvenil en América Latina.



con mayor frecuencia aparecen en los medios de comunicación de masas; desde quienes se dedican a organizar a los estudiantes universitarios con el propósito manifiesto de realizar cuanto antes la revolución social y lograr en seguida la verdadera igualdad, hasta los jóvenes que llenan las tiendas de discos para escuchar el último éxito; sin pasar por alto a quienes escandalizan, con mayor o menor moderación, en torno de algunas esquinas de los barrios residenciales, pueden registrarse las actitudes y comportamientos más diversos. Esas distinciones, hechas desde afuera, también las hacen los mismos jóvenes. El militante revolucionario desprecia generalmente al maniaco de la última canción, o muestra verdadera pena por considerarlo incapaz de encontrar una salida legítima a su disconformismo.

Esta variedad y complejidad no debe, sin embargo, inducir a error. En sociedades donde los medios de comunicación de masas desempeñan un papel cada vez más importante, los comportamientos se elaboran alrededor de unos pocos modelos centrales. El número de fieles que tiene cada uno de ellos es muy diferente como lo son también la intensidad y perduración de su fidelidad, pero de todos modos los modelos principales no son tantos. Los jóvenes considerados no conformistas son casi siempre los que siguen un modelo minoritario u opuesto al orden constituido; su no conformismo es, en rigor, el conformismo con algunos de ellos.

Inclusive algunos de esos modelos los crean adultos, quienes los difunden a través de una bien organizada propaganda; la televisión, la radio, las revistas para jóvenes, etc., se encargan de popularizarlos. Estos hechos plantean la cuestión, probablemente insoluble, de qué debe considerarse auténticamente juvenil, problema sobre el cual parece oportuno dedicar ahora algunas breves reflexiones. La solución más lógica parecería reputar juveniles los modelos creados o elaborados con un fuerte aporte de originalidad, individual o colectiva, por los mismos jóvenes. Ahora bien, la dificultad que ofrece tal criterio es doble; por una parte, siempre es muy discutible el grado de originalidad que puede tener la creación en cualquier producto humano; por otra, sería casi imposible confeccionar indicadores seguros que permitan distinguir lo original de lo que resulta de influencias externas. Por último, si este criterio se aplicara como caracterizando de modo exclusivo los modelos juveniles, muchos grupos que habitualmente se conviene en considerar como parte integrante de la juventud deberían ser excluidos de ella.

Otro criterio posible sería renunciar a toda preocupación por el origen del modelo y, en este caso, considerar juvenil todo aquello que un grupo de jóvenes acepta como tal y a cuyo alrededor organiza

sus comportamientos. La ventaja obvia de este criterio es que no ofrece problemas de aplicación toda vez que se tenga una definición previa, y se hayan identificado adecuadamente los grupos juveniles; llevado a sus extremos tiene, sin embargo, el inconveniente de situar en un mismo plano el simple remedo imitativo y un comportamiento dotado de cierta autonomía.

A los propósitos que aquí interesan parece tan errado exigir absoluta originalidad como prescindir de toda preocupación por el origen del modelo. En cambio, lo que sí parece importante, pese a toda la inevitable imprecisión terminológica, es percibir los elementos de autonomía juvenil que existen en el modelo que se adopta, ya sea en su formulación abstracta o a través del estilo dentro del cual es percibido y vivido; desde luego con más frecuencia lo segundo que lo primero.

Pese a la falta de estudios empíricos se intentará, en lo que sigue, explorar algunos modelos de comportamiento. Las dimensiones que se ofrecen para construirlos son múltiples y se hace indispensable limitarse a algunas, las de mayor interés para los propósitos de este trabajo. Si se abordan las dimensiones de las actitudes, siempre es posible distinguir entre la aceptación, el rechazo y la indiferencia, aunque esta última en rigor indica la inexistencia de una actitud. Esas actitudes pueden referirse a muy variadas esferas del comportamiento humano, pero aquí sólo distinguiremos dos: la ético-social y la política. La primera, a su vez, podría escindirse en otras dos; distinción que se elude aquí por las dificultades que implica, pues incluye todas las pautas que pueden agruparse bajo el nombre de costumbres, con un carácter más o menos obligatorio y las pautas de ética social propiamente dichas. Dentro de la segunda esfera se engloba todo lo que se refiere a la sociedad política como tal y que no se confunde únicamente con el Estado como así tampoco con la sociedad en general.

La construcción de los modelos que se proponen da por supuesto que es posible identificar pautas predominantes en la sociedad global en esas esferas, y es con respecto a ellas que se establece la aceptación, el rechazo o la indiferencia. Aunque habitualmente es posible determinar cuáles son las pautas predominantes en una sociedad dada, no lo es siempre, sobre todo en épocas de profunda crisis.

Si se toman las dos esferas de comportamiento y las tres actitudes distinguidas se obtienen nueve modelos posibles como puede verse en el cuadro de la página 473.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Donde (—) significa rechazo, (+) aceptación y (0) indiferencia; la primera notación de cada casilla corresponde a la esfera política y la segunda a la ética-social.

<i>Política</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Indiferencia</i>	<i>Aceptación</i>
Ética-social	— —	0 —	+ —
	— 0	0 0	+ 0
	— +	0 +	+ +

Desde un punto de vista formal puede concebirse que se rechacen las pautas predominantes tanto en lo político como en lo ético-social; que se rechacen en lo político y se muestre indiferencia en lo ético-social; que se rechace en lo político y se las admita en lo ético-social; que se exprese indiferencia en lo político y una actitud negativa en lo ético-social; indiferencia en ambos dominios; indiferencia en lo político y aceptación en lo ético-social; aceptación en lo político y negación en lo ético-social; aceptación en lo político e indiferencia en lo ético-social y, por último, con una actitud positiva en ambos casos.

Antes de considerar el grado de difusión de cada uno de estos modelos, es preciso señalar que sería necesario introducir otra dimensión para evaluar la importancia que podrían tener: las formas de expresión de esas diferentes dimensiones de las actitudes; las que podrían dividirse en tres: organizadas, semiorganizadas y puramente individuales.<sup>40</sup> En realidad hay dos posibilidades inexistentes: la indiferencia organizada y semiorganizada respecto a las dos esferas; la indiferencia puede ser más o menos generalizada, pero no genera comportamientos organizados o semiorganizados. A ello habría que agregar que en todas las casillas donde aparece la indiferencia con respecto a una de las esferas, la organización o la semiorganización sólo puede referirse a la otra.

Conviene tener presente que todas estas fatigosas distinciones y las que pueden elegirse como las más importantes de entre ellas se refieren a la sociedad global y si algo expresan sobre el grado de con-

<sup>40</sup> Si se acepta este procedimiento resultarían 27 posibilidades teóricas, como puede verse en el cuadro que sigue:

	<i>Organizada</i>			<i>Semiorganizada</i>			<i>Individual</i>		
	<i>Rechazo</i>	<i>Indife- rencia</i>	<i>Acep- tación</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Indife- rencia</i>	<i>Acep- tación</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Indife- rencia</i>	<i>Acep- tación</i>
Política	— —	0 —	+ —	— —	0 —	+ —	— —	0 —	+ —
	— 0	0 0	+ 0	— 0	0 0	+ 0	— 0	0 0	+ 0
Ético-social	— +	0 +	+ +	— +	0 +	+ +	— +	0 +	+ +

flicto o de adaptación con respecto a la sociedad, nada indican, en cambio, sobre las posibilidades de conflicto al nivel familiar. El conformista en ambas esferas puede estar de acuerdo con sus padres si éstos son conformistas, y en conflicto con ellos si no lo son; al rebelde en ambas esferas le pueden ocurrir también ambas cosas según la actitud de sus padres. Lo mismo podría decirse respecto a los padres. Esto se explica porque la clasificación se refiere a las actitudes de cualquier actor social, sea adulto o joven, y para determinar las posibilidades de conflicto o acuerdo con otros actores sería preciso referir la misma clasificación a diferentes sujetos y establecer las hipótesis adecuadas para cada supuesto.

Si se hacen las correlaciones indicadas pueden admitirse como más importantes los siguientes tipos polares:

- a) rechazo total organizado (revolución);
- b) aceptación total organizada (conformismo militante);
- c) rechazo total semiorganizado (rebeldía);
- d) aceptación total semiorganizada (conformismo participante);
- e) rechazo total individual (alienación);
- f) indiferencia total individual (anomia);
- g) aceptación total individual (conformismo personal).

Como es obvio en estas distinciones se exagera de propósito la intensidad y la nitidez de las actitudes, y se deja de lado, por ejemplo, el hecho, muy importante, de que una actitud revolucionaria en lo político puede estar acompañada de un alto conformismo en lo ético-social y viceversa. Por esta razón vale la pena distinguir las aceptaciones, las indiferencias y los rechazos según las esferas a las que se refieran, y mencionar, de paso, el efecto que puede tener sobre la sociedad global la circunstancia que sean organizados, semiorganizados o individuales; en cuyo caso podría distinguirse entre el conformismo y sus diversas formas, el rechazo de una de las esferas y la revolución, como rechazo total.<sup>41</sup>

## 2. Acercamiento del conformismo

La idea generalizada que los jóvenes son rebeldes por definición puede hacer aparecer como impropio que se comience por considerar este modelo. Sin embargo, existe tanto entre los jóvenes como entre los adultos, y no podría alegarse para descuidarlo que el conformismo

<sup>41</sup> Se emplean aquí los términos en el sentido más neutro posible y en la forma convencional como *fueron* caracterizados.

total no se dé nunca, como así tampoco su carácter supuestamente minoritario.

Desde luego es evidente que un conformismo total no se da jamás, aunque sólo sea por las incertidumbres de la socialización, pero existen situaciones cercanas a él, y nada impide, analíticamente, caracterizar el modelo conformista. En cuanto al segundo aspecto, podría afirmarse que la mayoría de los jóvenes lo comparten y si este hecho a veces se pasa por alto ello se debe a que el conformismo con respecto a la sociedad global es socialmente mucho menos visible que el rechazo.

Los conformistas totales aceptan la sociedad tanto por su organización política como por las pautas ético-sociales que en ella predominan. El modelo aparece en todos los estratos sociales y, en sí mismo, nada tiene específicamente juvenil.

La adhesión puede presentarse bajo muy diversas formas tanto entre los jóvenes como entre los adultos, desde aquella que parece más asumida que explícita, más vivida como natural que consciente, hasta las que implican un compromiso consciente y entusiasta. Estas diversas formas tienen gran importancia. Aun sin entrar a considerar por ahora las posibilidades de organización, es sabido que quien vive simplemente ciertas pautas y a través de ellas adhiere a determinados sistemas de valores está en una situación muy diferente de quien los afirma explícita o implícitamente; este último ha percibido la existencia de un desafío, la actitud de otros que niegan esos valores, y con frecuencia gracias a ello, y sólo gracias a ello, descubre su propia adhesión y la necesidad de afirmarla. Tampoco este fenómeno tiene nada específicamente juvenil. En una sociedad donde las opiniones son plurales, si los exponentes de dos o más de ellas tienen suficiente poder, las pautas predominantes son desafiadas y es casi inevitable que una proporción creciente de adultos y jóvenes tiendan a adquirir conciencia de sus supuestos implícitos y a introducir en ellos ciertos elementos de racionalidad por pobres que puedan ser en muchos casos, o parezcan serlo. Este proceso, en sus dimensiones puramente psicológicas, no es muy diferente al que alguna vez se ha descrito con respecto a la religión, como el pasaje de la "fe implícita" a la "fe razonadora";<sup>42</sup> donde, como es obvio, los niveles de racionalidad pueden ser muy diferentes y de muy diversa lucidez.

El modelo conformista posee, sin embargo, dimensiones específicamente juveniles vinculadas con el papel que las pautas predominantes en la sociedad global confieren a los jóvenes y con la adecuación de éstos a las expectativas contenidas en esa definición.

<sup>42</sup> Henri Delacroix, *La religion et la foi* (París, Alcan, 1922).

En rigor, se trata de determinar un dominio reservado, constituido por actitudes y comportamientos que la sociedad considera específica y legítimamente juveniles, uno de cuyos componentes centrales es el ocio, pero un ocio muy diferente del que se espera de los ancianos, un ocio lúdico donde el papel de las generalmente llamadas "diversiones" es muy importante. La juventud es alegría, despreocupación, irresponsabilidad, etc.; todo esto dentro de ciertos límites, desde luego, y si los términos son vagos es porque esos límites también lo son. Se parte de la base que los jóvenes desempeñarán una función como adultos, pero que aún no han llegado al momento de ejercerla; es una suerte de "moratoria" temporal.

Esto apunta a uno de los conflictos internos al modelo: la juventud es una "moratoria" en el sentido que muchas cargas y responsabilidades que se suponen propias de la vida adulta le son ajenas, pero es una "moratoria preparatoria"; al mismo tiempo, el joven debe capacitarse para la vida adulta, y ésta es la dimensión seria, no lúdica de la juventud. Se espera que el joven sea capaz de responder a ambas exigencias; el ideal del modelo es aquél que llena, con la máxima intensidad, todas las pautas contenidas en él. Pero de hecho existe un conflicto latente entre esas pautas, que casi siempre se actualiza y adquiere formas muy variadas.

Los jóvenes cuyo comportamiento responde a este modelo son mirados con desdén por muchos otros jóvenes que los perciben como indiferentes, como sólo preocupados por aprovechar de la mejor manera posible el ocio, las relaciones con el otro sexo, la compañía de sus padres. Sólo son indiferentes cuando tienen escasas preocupaciones por la sociedad política, pero más frecuente que la indiferencia es la aceptación implícita y todavía más que ésta, la afirmación de la legitimidad del modelo al que adhieren. Esto implica la aparente paradoja que así como los activamente comprometidos perciben a los conformistas como no jóvenes, éstos les devuelven el favor y miran a los militantes como si tampoco éstos fuesen verdaderamente jóvenes, porque pretenden asumir la intención de cambiar la sociedad que, en el mejor de los casos, es cosa de los adultos. De este modo quienes siguen el modelo "revolucionario" son percibidos como adultos, o mejor aún, como remedo de adultos.

La descripción del modelo, por esquemático que haya sido, indica sus orígenes sociales. Se puede dar, y se da en efecto, en todos los estratos, pero las posibilidades de su frecuencia son muy diferentes en unos y otros. Son los estratos medios y altos aquellos que brindan las condiciones sociales que permiten el pleno funcionamiento del modelo, sobre todo en sus aspectos específicamente juveniles; y en éstos, el

trabajo es una dimensión importante, pero futura. El conflicto se plantea entre la preparación para el trabajo a través de la educación y los aspectos lúdicos, pero en los demás estratos sociales el conflicto central surge entre aquélla y la posible urgencia por trabajar, y son más bien los aspectos llamados lúdicos los que pasan a segundo plano. En los estratos urbanos bajos y entre los campesinos es más difícil, por consiguiente, que el modelo pueda funcionar plenamente con mucha frecuencia. Sin duda existe, pero para una minoría que es muy posible que crezca sin dejar por ello de ser minoría.

Hay una adaptación del modelo a la situación de los estratos más bajos, y en ello se atribuye un papel especial a los elementos lúdicos, como paralelos al trabajo, y no como paralelos a la educación.

Como se ha expresado ya, el modelo conformista, definido en esos términos, pertenece a un dominio que analíticamente debe distinguirse de manera cuidadosa de los problemas que plantea el conflicto intergeneracional. La referencia que caracteriza el modelo alude a la sociedad global, y la de los padres puede ser la misma o diferente que la de los hijos. Pero de todas maneras pueden enunciarse ciertas hipótesis sobre la relación del modelo con la dimensión conflicto. Si los padres son anticonformistas puede suscitarse el conflicto con el hijo conformista, el que hasta puede llegar a ser muy agudo en algunos casos aunque, en general, puede suponerse que el conflicto sea menos frecuente en este modelo que en otros. Sin embargo, aún en el caso de coincidencia del modelo con el de los padres, hay fuentes potenciales de conflicto, las que parecen ser las siguientes:

a) La prolongación del comportamiento aceptado más allá de la edad en que los padres juzgan que ha llegado ya la hora de asumir las responsabilidades del adulto;

b) Que el comportamiento previsto por el modelo requiera un tiempo incompatible con otras obligaciones, en especial el estudio; este tipo de conflicto es particularmente posible con los varones. En un estudio inédito sobre los estudiantes liceales (enseñanza media pública) en Montevideo, se observa que las calificaciones medias de los alumnos tienen una relación directa con la estratificación social de los padres, es decir, a estratos más altos mejores calificaciones. Una de las excepciones más notables son los varones que integran los estratos altos y medio-altos, quienes tienen calificaciones no sólo extraordinariamente inferiores a las de las niñas de los mismos estratos, sino bastante más bajas que las de los dos sexos en los estratos medio-bajos y bajos.<sup>43</sup> Ahora bien, es entre esos varones donde funciona

<sup>43</sup> Antonio M. Grompone, Aldo E. Solari, Germán Rama y Elida Tuana, *Los estudiantes liceales de Montevideo*.

mejor el modelo que analizamos, y su colisión con las obligaciones del estudio es donde debe ser más frecuente;

c) La adaptación, dentro del área reservada, de comportamientos que chocan con los valores a los cuales los padres adhieren con mucha intensidad. Aunque sería imposible enumerar los casos posibles de este tipo de conflicto en América Latina, parece evidente que el sexo tiene aquí una importancia primordial; pues el mismo se plantea en función de cómo se definen el papel del varón y de la mujer. En todas las sociedades se suscita el conflicto, en el caso de los varones por ejemplo, con el uso de estupefacientes, salvo casos muy especiales de excepcional permisividad o descuido paterno. La cuestión se plantea en términos muy diferentes con respecto al consumo de bebidas alcohólicas; en muchos países latinoamericanos se da por supuesto que su consumo moderado<sup>44</sup> es, a partir de cierta edad, un rasgo normal y hasta deseable de la conducta del varón. De todos modos, parecería que existe una cierta relación entre los niveles de desarrollo y esta norma, la que tiende a perder vigencia y a ser sustituida por otra contraria a medida que aumentan dichos niveles. Pero hay algunas excepciones a esta correlación que, por otra parte, sólo puede enunciarse como una impresión general. De cualquier manera es interesante destacar el hecho que exista una ambivalencia tan intensa en algunas sociedades con respecto a las bebidas alcohólicas y a las drogas, puesto que no es seguro que los daños que éstas puedan producir sean necesariamente mayores que los derivados del intenso consumo de aquéllas.<sup>45</sup>

En cambio no hay dudas, respecto al varón, quien debe adoptar una conducta sexual agresiva dentro de límites de alta permisividad; lo único que se espera es que no se comprometa con mayores responsabilidades, así por ejemplo, que no tenga hijos. La estratificación juega aquí su papel, pues es categóricamente condenado un joven de los estratos medios que embarace una joven de los mismos estratos; pero si la joven pertenece a los estratos bajos la reacción paterna es, casi siempre, mucho más ambigua y fácilmente puede llegar hasta una tolerante comprensión. La expectativa central parece consistir en que el varón demuestre, temprana y adecuadamente, su masculinidad;

<sup>44</sup> Múltiples estudios fuera y dentro de América Latina comprueban la relatividad de esta idea de moderación, que todos los grupos sociales y familias parecen compartir, pero que definen a partir de niveles por cierto muy distintos.

<sup>45</sup> Estas ambivalencias existen en todas las sociedades; reflexiones muy interesantes al respecto, y para el caso de Estados Unidos, pueden encontrarse en Gilbert Geis, "Hypes, Hippies and Hypocrites", en *Youth and Society*, vol. I, Nº 4 (junio de 1970), pp. 365-379.



casi podría afirmarse que nada sería peor que el hecho que así no fuera.

Las actitudes son muy diferentes respecto a las mujeres. En las clases medias y altas de la totalidad de los países latinoamericanos, salvo excepciones probablemente en aumento en las grandes ciudades, es convicción arraigadísima la necesidad de conservar la virginidad como condición de matrimonio. Hay una clara relación entre esta idea y la ambigüedad respecto al comportamiento de los varones según los estratos; y la relación sexual que lleva al embarazo es permisible en tanto que la joven no forme parte a los mismos estratos medios.

¿Todos estos conflictos potenciales o actuales que se acaban de reseñar tienen alguna nota común? La relación parece existir y se advierte toda vez que el conflicto aparece y cuando se adoptan comportamientos que ponen en serio peligro la plena realización de los futuros papeles del adulto tal como los conciben los diferentes grupos sociales. Esas concepciones varían sensiblemente en relación a varones y mujeres. La juventud es percibida, como ya se señaló reiteradas veces, como una moratoria, pero una moratoria parcial puesto que es incompatible con actitudes que hagan peligrar aquello que, para la sociedad, es verdaderamente importante: la edad adulta tal como la conciben los grupos dominantes. De allí la relación de las normas que establecen el vínculo entre la juventud y el sexo, y de allí también sus vínculos con la estratificación. Dentro de ese dominio de reserva la licitud o ilicitud de las conductas de ambos sexos dependen, en gran medida, del hecho que pertenezcan o no al mismo estrato social.

Las formas de expresión del modelo conformista, como las de cualquier otro, pueden ser organizadas, semiorganizadas o puramente individuales. Las dos primeras han sido las menos frecuentes, pero tienden a adquirir cada vez mayor importancia. Y del conformismo personal se pasa al participante o al militante. En general, no se necesitan formas especiales de organización para defender las pautas predominantes en una sociedad. El *establishment*, a través de múltiples mecanismos, es normalmente capaz de defender su integridad sin que sea preciso que los jóvenes se movilicen o sean movilizados para hacerlo. De ellos puede esperarse una integración lenta, pero segura, que cumpla la función social de reemplazo, sin sobresaltos.

Ahora bien, para que ocurra lo contrario, es indispensable que el orden establecido o, si se quiere, el "desorden establecido" para usar la frase de Mounier, se enfrente a un desafío organizado. Cuanto más intensidad adquiera éste, tanto mayores son las probabilidades que se

abandone la mera "fe implícita" antes mencionada, y que se dé el paso siguiente: la organización de movimientos para defender la vigencia del modelo amenazado. Estos movimientos serán abordados más adelante, pero no parece innecesario señalar aquí que implican toda una transformación. Apenas alguien adquiere conciencia que sus adhesiones son cuestionadas y siente la necesidad de defenderlas, cambia sus adhesiones mismas. El esfuerzo de racionalización lleva ínsita, no sólo la posibilidad de descubrir virtudes en las pautas a las que adhiere, y que hasta entonces habían pasado inadvertidas, sino también la posibilidad de descubrir sus defectos y sus incoherencias.

En estas condiciones, son posibles múltiples reacciones, pero hay dos que, por su polaridad, parece conveniente mencionar. De una parte, muchos abandonan el modelo conformista, que para ellos ya no resiste los cuestionamientos que se hacen conscientes; este fenómeno coincide, muy a menudo, con el ingreso a la universidad, donde por un proceso de socialización insuficientemente conocido, se pasa de la aceptación implícita del modelo a su negación radical, lo que está contribuyendo a difundir la imagen de la universidad como una escuela de extremismo.

Otros, en cambio, profundizan, si es legítimo el término, su adhesión al mismo modelo y a través de la organización y del diálogo tratan de tornarlo más coherente. Es ese proceso el que trata de hacer explícitos y racionalizar, con todas sus limitaciones, los elementos que caracterizan a las organizaciones que, por lo general, se denominan de extrema derecha, aparte de lo que se conoce como "activismo". A medida que ese proceso se intensifica ya no se trata sólo de defender el orden existente sino de reconstruirlo, darle un nuevo sentido; habida cuenta de toda la imprecisión de los términos, podría afirmarse que se pasa de lo conservador a lo reaccionario, y también a la búsqueda de un modelo que si se liga al pasado y se proyecta hacia él generalmente tampoco existió. Si este proceso se desenvuelve en el sentido de la radicalización, el conformismo organizado toca los límites del anticonformismo, se vuelve otra manera de cuestionar algunas de las pautas existentes, y el orden establecido debe tratar de reprimirlo, como ha ocurrido en algunos países de América Latina, sobre todo cuando emplea medios de acción violenta.

### 3. *El modelo "imitativo"*

Este modelo aparece en otros jóvenes que proclaman un desafío más abierto a la sociedad que el que aparece en el modelo "conformista"

antes analizado; pero el reto no se plantea a través de la acción política organizada, sino más bien por el comportamiento ético-social. Los jóvenes que lo siguen, y que son una ínfima minoría, reproducen, a veces en traslación literal, las actitudes y los lemas de jóvenes de otras regiones, con las cuales se establece contacto por los medios de comunicación. El poder del amor, el amor sin trabas, el real o aparente abandono de los prejuicios tradicionales o considerados como tales, constituyen algunos de esos temas. El carácter más llamativo de estos jóvenes latinoamericanos, aunque parezca paradójico, es su falta de originalidad, su condición de remedadores; a veces participan de opacas imitaciones, que expresan una cierta manera de reaccionar ante algunos rasgos de la sociedad industrial avanzada, y esto precisamente donde ésta todavía no se ha manifestado. Este comportamiento es tan superficial en América Latina, y tan poco específicamente joven, que muchos de sus lemas pasan en seguida a los adultos de clase media.

En algunas ciudades de América Latina estos jóvenes llaman la atención tanto o más que los activistas universitarios; entre ellos se reproducen, con cierta frecuencia, además de los *slogans*, algunos de los comportamientos que afectan a sus pares de las sociedades de mayores ingresos; así, por ejemplo, el consumo de drogas. Los adultos tienden a percibir como una de sus características una gran libertad sexual, la que, por otra parte, estiman va en aumento en toda la juventud de clase media, aunque quizás haya en esto una parte nada desdeñable de exageración. Aún en sociedades situadas fuera de la región, donde estos movimientos adquieren más importancia, las investigaciones indican que la promiscuidad es un hecho excepcional y que el verdadero cambio de las costumbres sexuales es mucho menor que el aparente.<sup>46</sup> Además, hay algo paradójico en las reacciones de los adultos de clases medias y altas frente a estos fenómenos, puesto que en esta materia siempre fue muy notable en América Latina la distancia entre el comportamiento declarado y el real.

El modelo imitativo es casi siempre individual, aunque a veces se ofrece en forma organizada.

<sup>46</sup> Véase, a título de referencia, M. Scholfield, *The Sexual Behavior of Young People* (Londres, Penguin Books, 1968), este autor es muy terminante al respecto: según los resultados de su encuesta dos tercios de los varones y tres cuartas partes de las muchachas no han tenido relaciones sexuales, la casi totalidad desea casarse, etcétera.

#### 4. El modelo "revolucionario"

Si en todos los casos anteriores hay una simplificación abusiva al hablar de *un* modelo, ésta aumenta mucho más cuando se trata del modelo "revolucionario"; en rigor hay muchos modelos a los que puede darse y a los que efectivamente se atribuye esa designación. Y esto no es, por cierto, un fenómeno nuevo. En muchas sociedades pretéritas se ha negado el orden social y en esa negación tuvieron amplia participación los jóvenes. Lo que hace más compleja la cuestión actualmente es, además de otros factores, el desgaste del significado de los términos y la intensidad y velocidad con que aparecen. Muchas veces, por ejemplo, se ha señalado el desgaste del término "democracia", que puede adquirir extraordinariamente diversas significaciones. Pero otros términos, como "revolución" y "socialismo" han sufrido, mucho más rápidamente, un desgaste similar que parece estar en proporción directa con la frecuencia de su uso. ¿Qué tienen de común, para citar un ejemplo latinoamericano, los actuales gobiernos argentino, brasileño, chileno y peruano aunque todos ellos se autodefinen como revolucionarios?

Las muestras podrían multiplicarse. Y para complicar aún más el razonamiento adviértase que entre los movimientos juveniles, muchos niegan a otros grupos el derecho a llamarse revolucionarios, término que pretenden monopolizar alegando ser los que tienen legítimo derecho.

Como es obvio, carecería de sentido aquí adentrarse en la difícil y quizás insoluble tarea de definir el concepto "revolución". Baste recordar que una revolución supone, por lo menos, la negación de las pautas predominantes existentes y la construcción de la imagen de una sociedad radicalmente distinta y más deseable. Como consecuencia, los modelos revolucionarios pueden clasificarse de acuerdo con cada uno de estos dos elementos, y las combinaciones posibles son muy numerosas.

El momento negativo puede analizarse en dos dimensiones: extensión y profundidad. La primera abarca aquí, simplemente, los tipos de pautas predominantes que se niegan; y por profundidad, la intensidad de la negación contenida en cada una de las esferas antes señaladas. Una tercera dimensión muy importante se refiere a los elementos organizativos; el aquí llamado conformismo puede manifestarse en forma individual, como también ocurre con el denominado modelo "imitativo", pero el modelo revolucionario en cambio, en

cualquiera de sus formas, es casi inconcebible que se exprese bajo formas no organizadas o semiorganizadas. El que niega el orden existente, pero no traduce su negación en un desafío organizado o no intenta hacerlo, no pertenece al modelo revolucionario, está más bien en un estado de alienación, puesto que el modelo exige una intensa participación.

Estas dos dimensiones de la negación, y la tercera, la que se refiere a sus formas de expresión, parecen perfilar las líneas esenciales las cuales permiten caracterizar el modelo o los modelos revolucionarios.

Como ya se ha visto la negación puede afectar la esfera política y la ético-social por separado o a ambas. Parece bastante obvio que el modelo que niega el orden político-social es mucho más frecuente en América Latina que el que niega el ético-social. En la historia social de Europa constituyó un fenómeno casi normal que los grupos que negaban la legitimidad de la sociedad capitalista y de su orden político-social rechazasen al mismo tiempo la legitimidad del orden ético-social, la familia por ejemplo. Más aún, en muchos de los modelos revolucionarios este aspecto es tanto o más importante que el otro, como ocurre en algunas tendencias anarquistas. Un modelo como el Malatesta, para sólo citar alguno, es tanto o más una afirmación de una nueva moral individual y social radicalmente distinta que una fórmula política. Así ha ocurrido también en algunos pensadores y movimientos latinoamericanos; entre los cuales Rafael Barrett constituiría un ejemplo.

Una incursión, por somera que sea, en torno a los modelos revolucionarios latinoamericanos, prueba fácilmente sus diferencias en este sentido. Reflexiónese sólo sobre el escaso papel que juega en ellos la negación de la institución familiar o de las formas que asume en la llamada sociedad burguesa, y se comprobará que no es fácil desentrañar las causas de este hecho. Una hipótesis posible sería la influencia de los movimientos revolucionarios europeos entre los cuales se produjo una transformación que terminó de la misma manera. En este terreno, como en muchos otros, los modelos latinoamericanos habrían realizado al cabo de muy pocos años una evolución que, buena o mala, requirió a sus homólogos europeos muchas decenas de años.

Una segunda hipótesis, que por cierto puede ser complementaria de la anterior, supondría que la fuerza de la institución familiar es tal en la América Latina que parece muy difícil admitir, aun para los propios revolucionarios, un modelo negativo o aunque lo acepten, no pueden insistir en propagarlo por las resistencias que provocaría.

Podría aventurarse una tercera explicación que más que eso sería una definición: simplemente no habría en América Latina modelos "verdaderamente revolucionarios".

El peso del modelo revolucionario latinoamericano incide en sus elementos negativos, sobre la dimensión política o si se quiere sobre la dimensión político-social-estructural; lo corrobora el hecho que parece consustancial con los diversos modelos la aceptación, explícita o implícita, del predominio de la dimensión política. Aun a riesgo de fatigar parece pertinente repetir que esta esfera de la vida social comprende el dominio de lo político en su sentido más amplio, por lo tanto, los modelos revolucionarios dedican más o menos toda su atención a lo que generalmente se llama "lo estructural" o "las estructuras".

Diversos autores sostienen que una de las características del desarrollo de América Latina es el predominio de lo político en el sentido que la secuencia normal estaría determinada primero por los cambios políticos y luego por los económicos, antes que a la inversa, como parece habitual en otras sociedades. Cualquiera sea el valor de la explicación, es evidente que la casi totalidad de los modelos revolucionarios la asumen como cierta y ponen en la transformación política la esperanza de la redención social.

La negación de la legitimidad de las pautas predominantes en lo político-estructural puede referirse a diversos ámbitos. La simple negación de la legitimidad del gobierno no alcanza, por cierto, a constituir un modelo revolucionario; éste se estructura sólo cuando el desafío al gobierno constituye una consecuencia de la negación general del orden político-social, problema que se liga muy estrechamente a las cuestiones vinculadas a la intensidad ya mencionadas. Los diferentes modelos implican muy diversos matices, los que sería imposible describir en detalle, pero por lo menos pueden mencionarse dos formas extremas; de una parte, el sistema puede ser negado no porque se desconozcan los valores sobre los que éste dice asentarse sino porque se afirma su incapacidad radical para realizarlos; y en el otro extremo se niegan los valores mismos.

Estas polarizaciones, como todo lo referido a los aspectos de negación en el modelo revolucionario, están íntimamente relacionadas con la "fórmula" de la nueva sociedad que se ofrece como redención; de esta manera se puede, desde el punto de vista analítico, comenzar por las esferas de pautas predominantes que se niegan, como así también la mayor o menor intensidad de la negación para terminar mostrando qué "fórmulas" son coherentes con ellas o recorrer el camino inverso.

Si la negación no alcanza a los valores mismos sino a la incapacidad del sistema para realizarlos, la "fórmula" salvadora tiende a girar alrededor de la realización "efectiva" y "verdadera" de la "democracia"; si va más allá, termina por ofrecer la imagen de una sociedad completamente nueva: "la socialista".<sup>47</sup> Así lo exige, por lo menos, la coherencia lógica de los distintos modelos que pueden llamarse revolucionarios. Es obvio que se perfila aquí un análisis ideal; en la realidad esa coherencia presenta muchos desfallecimientos y tensiones que no parece del caso analizar aquí.

Los modelos revolucionarios no sólo se distinguen por las negaciones y las afirmaciones que implican, sino por los medios que proponen para llegar a la sociedad ideal que definen con mayor o menor precisión. Los medios, las estrategias y las tácticas aconsejadas son innumerables aunque admiten una clasificación alrededor de un problema central: las relaciones con el sistema de valores predominante en la sociedad existente. Así, se tienen los medios admitidos por la sociedad y los medios prohibidos por ella; en tanto que los medios aconsejados por el modelo son aquéllos cuya utilización para cambiarla reputa legítima la propia sociedad existente, se acepta una parte importante del sistema de valores vigente. Pero cuando se los define como ilegítimos, la negación es mucho más radical. Cabe esperar, pues, que el modelo que no niega el sistema de valores sino la incapacidad de la sociedad para realizarlos auténticamente adopte los medios "legítimos", y en cambio que el modelo que niega esos mismos valores adopte los "ilegítimos". Esto es lo que ocurre por lo general, aunque no necesariamente en la realidad. El modelo también puede incluir la negación total y aceptar la necesidad de la transformación por medios legítimos; eso en cambio es inadmisibile para otros modelos revolucionarios y demuestra, inclusive, que no hay tal negación.

Este análisis esquemático y que puede parecer demasiado formal —lo que no parece restarle legitimidad— debe ser completado considerando que los diversos modelos revolucionarios no se desarrollan en forma aislada sino, muy por el contrario, dentro de una compleja dialéctica de desafío mutuo y de acción y reacción con los modelos del *establishment*, en el transcurso de dicho proceso van cambiando a veces profundamente.

Los modelos se definen y se redefinen de esta manera; pero como

<sup>47</sup> Los términos aparecen entre comillas sólo para que se tenga presente siempre que los contenidos implicados pueden ser, y son efectivamente, muy distintos según los diversos modelos revolucionarios. Por consiguiente no debe verse en su empleo ninguna intención peyorativa.

no se trata de analizar exhaustivamente el fenómeno sino solamente indicar algunas dimensiones importantes para comprender los movimientos juveniles baste mencionar, por tanto, algunas cuestiones fundamentales.

Las pautas predominantes admiten un margen de interpretación relativamente amplio. Si se supone que, en un momento dado, se acepta una interpretación que distingue más o menos claramente entre los medios legítimos y los ilegítimos para cambiar el sistema, la aparición o la expansión del eco de los modelos revolucionarios lleva con facilidad a cambios en la definición de qué es legítimo y qué ilegítimo. En otras palabras, el orden predominante se defiende modificando su modelo para estrechar el campo donde pueden operar los medios legítimos para cambiarlo. A su vez, el modelo revolucionario "legalista" (si se admite la expresión) puede mantener su definición anterior, con lo cual deja de ser "legalista" para el *establishment*.

Las relaciones entre los diversos "modelos revolucionarios" tienen, por tanto, como resultado los más variados efectos a través de alternativas casi constantes de desafío y respuesta. El solo hecho, por ejemplo, que aparezcan modelos que aceptan como pauta el empleo de la violencia hace necesaria una serie de ajustes en los restantes modelos; por consiguiente es indispensable definir normas que establezcan cuál es el comportamiento que debe asumirse frente a grupos que aunque aceptan los mismos fines recurren a medios completamente diferentes.

En todos estos aspectos los "modelos revolucionarios" nada tienen de específicamente juvenil; son modelos que se ofrecen a la sociedad para que todos sus integrantes, jóvenes o no, los adopten o rechacen. Mas los modelos revolucionarios definen, generalmente, una función especial de los jóvenes; suponen, en efecto, que éstos deben desempeñar un papel de vanguardia en el proceso revolucionario. Esta norma es tan vaga como el concepto mismo de vanguardia, pero entraña la idea que los jóvenes están mejor preparados que los adultos para admitir los cambios y promoverlos, que poseen y deben tender a profundizarlos y a expandir la conciencia de su necesidad.

Este papel de renovación constante debe ser compatible con la fidelidad al modelo adoptado. Es decir, se espera que los jóvenes sean los más avanzados e innovadores, pero que todo ello se produzca dentro de los cuadros del modelo admitido. Es muy clara la tensión y el conflicto potencial que existe entre ambos propósitos y que se manifiesta en las frecuentes rupturas de los movimientos juveniles. Si éstos son autónomos con respecto a los partidos políticos existentes



la ruptura se traduce en la creación de nuevos movimientos; si están encuadrados en ellos —las juventudes de los partidos que se autodefinen como revolucionarios, por ejemplo—, las rupturas terminan con la expulsión de algunos o muchos de sus miembros jóvenes, quienes de este modo quedan aislados o deben integrarse a otros partidos. El problema de las tensiones entre las diversas expectativas recomienza en nuevas circunstancias, aunque la forma más habitual de resolverlo sea la acentuación de la fidelidad o diversas formas de compromiso.

## VI. *Juventud y estratificación*

### 1. *Los jóvenes de los estratos medios*

Los jóvenes de los estratos medios han sido los más estudiados y casi los únicos que han sido objeto de investigaciones en América Latina. Como ya se ha visto en el capítulo anterior, si los modelos de comportamiento pueden darse y se dan en todos los estratos sociales, es en los medios donde aparecen mejor definidos y donde muchos de ellos se originan. El hecho está lejos de ser casual; es en los estratos medios donde es más prolongada la “moratoria” que significa el periodo juvenil y donde se ofrecen las condiciones estructurales para que la juventud se manifieste plenamente. Como a propósito de los movimientos estudiantiles se analizará con cierto detalle una de las más importantes manifestaciones del comportamiento de los jóvenes de clases medias, en este capítulo parece suficiente indicar algunas otras de sus formas de expresión.

Una forma importante y mal conocida la constituye la organización de grupos juveniles dentro de los partidos políticos. En general, antes de la aparición de los partidos políticos que se precian de marxistas, la organización de las juventudes parece haber tenido poca importancia; sin embargo, la hubo desde antes en algunos países. Los partidos marxistas, en particular los comunistas, han atribuido una particular importancia a las organizaciones juveniles. En parte como reacción, casi todos los demás partidos políticos trataron de constituir juventudes o grupos juveniles. Estos intentos tuvieron un éxito desigual, pues existen partidos donde las organizaciones juveniles en la práctica no funcionan o son, simplemente, instrumentos de selección.

En otros casos, las organizaciones juveniles político-partidarias tienen un grado de institucionalización bastante significativo y una cierta

autonomía formal dentro de los partidos; y los jóvenes de los estratos medios se integran a ellas en proporciones muy variadas según los países y los partidos. Aun cuando éstos presuman ser de extracción obrera es raro que puedan prescindir, o deseen hacerlo, de los jóvenes de clases medias. Su nivel educativo y sus relaciones sociales los hacen particularmente aptos para cumplir una serie de funciones reservadas a las organizaciones juveniles. Las dos fundamentales son: entrenamiento o socialización política de los jóvenes y selección. A través de sus organizaciones juveniles los partidos atraen personas, les ofrecen un conocimiento más profundo de las ideas y actitudes del partido, comprueban sus aptitudes en diversas funciones y vigilan su fidelidad a las grandes líneas ideológicas y de comportamiento. Todo ese ritual de iniciación tiene importantes funciones selectivas; los partidos no sólo eligen los elementos que desempeñarán la función de reemplazo sino que tienen los elementos de juicio necesarios para determinar en qué funciones o actividades.

Desde el punto de vista de los jóvenes, las funciones de inserción son las más importantes; durante ese proceso se dan las posibilidades de conflicto mencionadas en el capítulo anterior, según la mayor o menor capacidad de adaptación a los modelos aceptados.

## *2. Los jóvenes de los estratos bajos*

Es muy poco lo que se sabe con respecto de los jóvenes de clase obrera. En muchas sociedades latinoamericanas la juventud obrera, en sentido estricto, debe ser numéricamente reducida; en otras, debe comprender un periodo muy breve. Los jóvenes politizados de clase media proclaman, en general, su solidaridad con los obreros y con los jóvenes hijos de obreros, pero rara vez proclaman la necesidad de alcanzar algo previo: la lucha por el derecho de los hijos de los obreros a ser jóvenes. De todas maneras una serie de transformaciones tienden a ampliar el número de integrantes de la juventud obrera; así las exigencias crecientes en materia de calificaciones para poder ingresar al mundo del trabajo, la expansión de los servicios educativos y las esperanzas de ascenso social que prolongan la etapa juvenil. Ser joven más que un privilegio se vuelve una necesidad, puesto que retardar el ingreso al trabajo se convierte en un imperativo para adquirir las condiciones mínimas que permitan tener acceso al mismo, y las condiciones que predominan en el mercado de trabajo tienden a producir el mismo efecto.

En los países del cono sur del Continente esta prolongación de la etapa juvenil entre los obreros es de relativamente larga data; en

la mayoría de los demás países está presentándose rápidamente, salvo en los menos desarrollados, donde casi no existe. Si el fenómeno es sobre todo urbano, el mismo parece más específico de las grandes ciudades, y aun en éstas se advierte que se manifiesta en forma muy diferente, y hasta con distintas modalidades, entre el artesanado tradicional y el proletariado fabril.

Todo parece demostrar que la juventud obrera tiene una conciencia ambigua; exagerando un poco la acepción de los términos podría decirse que en tanto es obrera no es juventud, y en tanto es juventud no es obrera. Es decir, cuando las condiciones estructurales permitan que aparezca y se prolongue un periodo juvenil, la socialización que se experimenta dentro del mismo, en particular la que otorgan la escuela y los medios de comunicación de masas, está primordialmente regida por los ideales de las clases medias; las expectativas sociales y el deseo de escapar a la condición de trabajador manual contribuyen a reforzar esa ambigüedad. Como lo demuestran ciertos estudios, quienes alcanzan niveles educativos más elevados y tienen mayores probabilidades de ascenso social tienden a abandonar el liderazgo de su propia clase, y a integrarse a las clases medias.<sup>48</sup>

Sin embargo, para la gran mayoría, la asimilación total es bastante rara, pues se oponen a ella la socialización familiar y las condiciones estructurales. Es difícil escapar a la condición obrera, entre otras razones porque para hacerlo es necesario prolongar el periodo anterior a la entrada al trabajo mucho más allá de lo que la mayoría de las familias obreras puede permitirse. Desde mucho antes el joven obrero debe prepararse de una manera concreta y definida para el trabajo y la referencia al mismo es mucho más intensa que para el joven de los estratos medios. Las posibilidades de una actitud de franco rechazo y de rebeldía contra la sociedad, que parecería tan explicable por la situación en que se encuentra, se hace muy difícil por esa misma circunstancia: la necesidad de integrarse rápidamente al mundo del trabajo.

Cuando esa integración ocurre, puede estar acompañada de la vinculación a un sindicato. Muy pocas evidencias empíricas tenemos acerca de lo que entonces sucede: del estudio de Edelberto Torres Rivas<sup>49</sup> parece resultar que los jóvenes desean cambios considerables, que aparentemente perciben la existencia de fuerzas estructu-

<sup>48</sup> Adolfo Gurrieri, "Situación y perspectiva de la juventud en una población urbana popular", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXVIII, Nº 3 (julio-septiembre de 1966).

<sup>49</sup> Adolfo Gurrieri y otros, "La juventud en San Salvador", en *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, op. cit.

rales que determinan sus destinos como individuos, y que ante esa impotencia creen que ciertas asociaciones les ayudarían a superar la situación y que juzgan muy favorablemente el papel de los sindicatos. Pero lo paradójico de ese juicio consiste en que esa apreciación está acompañada de una muy baja participación; es escasa la proporción de los jóvenes estudiados que pertenecen a un sindicato. De todos modos se plantea la incógnita de saber si la evaluación es realmente tan favorable como aparece a través de las respuestas y la baja participación corrige su significado, o si debe aceptarse aquella en todos sus términos y suponer que el joven confía en la actividad de una organización a la cual, sin embargo, se siente ajeno. Por lo tanto puede conjeturarse que debe ser bastante frecuente que las juventudes sindicalizadas presionen sobre los sindicatos para obtener cambios favorables, y parece haber ejemplos de una mayor combatividad en la lucha sindical entre ellos. Pero la misma canalización de su actividad a través de los sindicatos le hace admitir el sentido de la acción sindical, que rara vez tiene un carácter estrictamente revolucionario, aunque sin duda contribuye, sobre todo a largo plazo, a producir cambios de cierta profundidad.<sup>50</sup>

Sobre el comportamiento para con la sociedad global influye también el hecho que los medios de comunicación de masas, la educación formal y otros agentes de socialización, tiendan a transmitir, y generalmente con éxito, una imagen donde predomina el supuesto que las posibilidades de ascenso social existen, y que su aprovechamiento o desaprovechamiento dependen, fundamentalmente, de las condiciones y esfuerzos individuales. Todo fracaso en los intentos por escapar a la condición obrera se explica, por consiguiente, como un fenómeno individual y no estructural. Cuando aparece la juventud obrera, es decir, cuando entre otras cosas, los hijos de los obreros comienzan a tener acceso a la enseñanza media, ese mismo acceso tiende a convertirse, tanto para sus padres como para ellos mismos, en un intento de escapar a la condición manual; pero para lograrlo los obreros no cuentan con las relaciones personales necesarias, y esto explica el dramático esfuerzo que a menudo hacen para mantener el mayor tiempo posible a sus hijos en el único medio universalista, o que por lo menos parece serlo, a su alcance.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Véase la discusión sobre este punto en Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, y la bibliografía allí citada.

<sup>51</sup> Un ejemplo interesante en este sentido lo brinda una investigación sobre el origen social de los estudiantes y sus padres de un liceo público de Montevideo, donde más de la mitad de aquéllos provienen de los estratos bajos.

Todo parece indicar que, salvo condiciones especiales, donde el bloqueo de las expectativas educacionales y ocupacionales es muy significativo, la parte de negación al sistema social existente que puede atribuírseles es harto reducida.

Estas hipótesis posibilitan quizás una aproximación que permita explicar un fenómeno tan evidente como escasamente mencionado en los análisis sobre la juventud latinoamericana: la notable ausencia de jóvenes obreros en los movimientos que son, o pretenden ser, los más extremistas y negativos del sistema social existente entre los tupamaros en el Uruguay, y los movimientos de izquierda revolucionaria existentes en diversos países, la proporción de jóvenes obreros es pequeña o poco menos que inexistente. Sus integrantes son, por cierto, jóvenes en su mayoría, pero se reclutan casi totalmente en ciertos estratos medios e incluso altos. Sin duda, el hecho mismo que haya muchos jóvenes de estratos medios que hablan un lenguaje muy diferente y tienen un conocimiento que puede ser efectivo de la condición y situación obreras, pero siempre exterior a ella, aleja a los jóvenes obreros de algo que no sienten como propio. Pero indudablemente también, los mecanismos de socialización y la necesidad de insertarse con rapidez en el mundo concreto del trabajo tienden a acentuar ese efecto.

La juventud de las poblaciones marginales es una denominación que abarca realidades tan diferentes que todo lo que se diga sobre ella de manera global es una generalización abusiva. Si el término marginal se toma en el sentido más riguroso, es decir, con referencia sólo a quienes carecen de trabajo regular y de posibilidades estructurales de obtenerlo, no existiría juventud entre los marginales. Los hijos de las personas que están en esa situación no pueden recibir durante mucho tiempo educación formal, y deben incorporarse rápidamente al mismo género de ocupaciones que sus padres, salvo algún caso excepcional. Si por otro lado, el término marginal se emplea para designar a todos aquellos que viven en las llamadas poblaciones marginales, definidas utilizando algún criterio de otro tipo —generalmente, determinadas condiciones de vivienda—, la cuestión es mucho más compleja. En las llamadas poblaciones marginales la gran ma-

La deserción escolar es la más alta entre todos los liceos públicos, y enorme entre los hijos de los obreros. Sus padres afirman, sin embargo, que todo depende de la inteligencia y el esfuerzo de sus hijos, y ponen como ejemplo a los muy pocos de sus pares que llegan a terminar los estudios; por lo demás parecen totalmente ajenos a la sospecha que hay algo estructural en el fenómeno. Germán Rama, *Grupos sociales y enseñanza secundaria* (Montevideo, Arca, 1965).

yoría pertenece a los estratos inferiores de la sociedad, pero hay estratos medios bajos que viven en ellas. Dentro de los primeros hay una compleja estratificación cuyas diferencias, aunque puedan parecer mínimas al observador externo, son importantes para los habitantes de las barriadas. Por último, todo parece indicar que en todos los estratos marginales existen familias en descenso social y otras que sufren un proceso de emergencia. O dicho con otras palabras, la homogeneidad social de los marginales es, en gran medida, una percepción errónea de los observadores de clase media. Dentro de las poblaciones marginales se encontrarán, por consiguiente, desde situaciones muy análogas a las de la juventud obrera hasta la inexistencia de la juventud en un sentido psicosocial. Una parte de los jóvenes pugna, a través del sistema educacional, por obtener niveles que le permitan llegar a ocupaciones regulares escapando a su condición de marginal en un sentido estricto; otros mezclarán las ocupaciones esporádicas con las actividades delictivas; otros, por fin, ascenderán a través del desempeño de funciones de liderazgo en la población. Algunas observaciones permiten pensar que a través de diversos fenómenos —las actividades deportivas y la formación de equipos de fútbol, la formación de pandillas entre otros—, los jóvenes marginales desarrollan un proceso de identificación social con las poblaciones donde viven, con manifestaciones de rivalidad, que llegan a veces a la violencia física, con jóvenes de otras poblaciones. Es posible conjeturar que en una situación ambivalente de rechazo y aceptación de la sociedad, estos fenómenos desempeñan la función de desviar los conflictos y tensiones y convertirlos, en parte, en conflictos internos.

Con respecto a los jóvenes de poblaciones marginales se ha destacado<sup>52</sup> un fenómeno que quizás sea bastante general en los estratos bajos; los padres, en muchos casos, no sirven como “personas de referencia” alrededor de las cuales los jóvenes organicen su imagen de la sociedad y de sí mismos. Es posible que más que un conflicto represente la actitud de ciertos jóvenes con ambiciones y esperanzas de ascenso social, quienes ven en sus padres la personificación de un plan de vida que desean superar. O sea también una manifestación del fenómeno de mayor educación con respecto a los padres ya mencionado antes.

<sup>52</sup> Adolfo Gurrieri, artículo citado.

### 3. Los jóvenes campesinos

Las actitudes de la juventud campesina varían considerablemente según las diferentes sociedades latinoamericanas, como también cambia la existencia misma de esa juventud como tal. Y como ya se ha reiterado con insistencia, los campesinos son más campesinos que jóvenes. En teoría, es posible construir una escala, en uno de cuyos extremos aparezca una sociedad rural cerrada, con una cultura propia, auto-suficiente en todos los planos, y en el otro extremo el trabajador rural que sólo es la denominación que se concede, dentro de una sociedad global, a una especialización profesional entre muchas otras, y que como las demás tiene sus requerimientos específicos, pero sin que exista ya una "sociedad rural" identificable como tal.<sup>53</sup> Y entre esos dos extremos, se sitúa toda una inmensa gama de situaciones concretas; si éstas se tomasen como fases de un desarrollo lineal, desde la sociedad rural aislada hasta la completamente urbanizada, se advertiría que la juventud campesina como tal no existiría ni al principio ni al fin del proceso; al principio, porque no habría juventud en el sentido moderno de la expresión, y al final porque habría una juventud que se definiría con independencia de su carácter rural. La juventud campesina sólo se daría en determinadas situaciones estructurales.

La variable fundamental es, en última instancia, la urbanización de la sociedad rural. Cuando este proceso se completa por entero, lo que no ha ocurrido en ninguna sociedad actual, el campesino en sentido estricto desaparece. En América Latina la intensidad de la urbanización medida según el criterio de considerar centros de 20 000 o más habitantes por unidad, es muy variable; así se tiene desde países donde se aproxima o supera el de las sociedades más desarrolladas hasta otros comparable con el de las menos desarrolladas. Pero hay una urbanización de la vida rural en términos socio-culturales que no se puede medir aplicando estos criterios. En las sociedades actualmente desarrolladas este último fenómeno se desarrolló en forma paralela con los progresos del primero, por lo menos hasta hace muy poco tiempo; en las sociedades latinoamericanas el proceso es mucho más rápido como consecuencia de la expansión de los transportes y, sobre todo, de los medios de comunicación de masas. Particularmente

<sup>53</sup> He analizado algunos otros problemas teóricos, aquí soslayados, con relación a América Latina en mi *Sociología rural latinoamericana* (Buenos Aires, Paidós, 1968), cap. 1.

la radio de transistores convirtió a una gran parte de los campesinos latinoamericanos en contemporáneos, y por vez primera, de la sociedad en la cual viven. Es un medio que no requiere la alfabetización previa, y en países de importante población india existen, inclusive, radios que transmiten en sus lenguas autóctonas.

Esta irrupción de los medios de comunicación, sumada a la creciente dependencia de la economía rural, hizo penetrar los valores y las normas de vida urbana de acuerdo con un ritmo absolutamente desconocido en el pasado.

Donde el proceso de urbanización está muy adelantado en ambos sentidos, como ocurre en países del cono sur, los asalariados rurales están protegidos por una legislación social relativamente efectiva; encontramos un número importante de pequeños propietarios que perciben ingresos razonables, y los contactos con la ciudad son permanentes.

La distinción entre la juventud urbana y juventud campesina tiende a perder importancia; y la extensión y las limitaciones del periodo juvenil dependen mucho más del estrato social al que se pertenece que de la condición misma de campesino. En los demás países, salvo en las zonas muy próximas a las grandes ciudades la juventud campesina tiene mucha menor importancia numérica, pese a la influencia señalada de los medios de comunicación de masas.

La tremenda pobreza de la casi totalidad de los campesinos en la mayoría de los países limita radicalmente la posibilidad que una juventud campesina se expanda en América Latina. El campesino debe trabajar desde niño, no ya desde joven y si emigra a la ciudad es, casi siempre, para continuar haciéndolo.

## VII. *Ideologías y participación*

Cuando de las actitudes y comportamientos se pasa a las ideologías es necesario puntualizar, en primer término, que la inmensa mayoría de los jóvenes carecen de ideologías o, si las tienen, ellas son de carácter implícito.

Los grupos juveniles que poseen una ideología explícita son numéricamente demasiado reducidos, y sólo el hecho que sean socialmente los más conocidos y con mucha probabilidad los llamados a ocupar posiciones de liderazgo en la sociedad futura puede explicar que tan a menudo se olvide ese hecho. Entre quienes tienen ideologías explícitas, los estudiantes universitarios son el campo de estudio preferido, y casi siempre el único recordado en este sentido, aunque



es obvio, por ejemplo, que los jóvenes obreros que actúan en las juventudes de los partidos también las tienen.

De todos modos parece abusivo, aún limitándose a ellos, hablar de la ideología de los movimientos estudiantiles como si hubiese una sola; incluso es abusivo pretender que las ideologías de izquierda, designación en sí mismo harto imprecisa, sean las únicas, aunque se suponga que conciten la adhesión de la mayor parte de esa minoría que constituye los movimientos estudiantiles.

Hay en América Latina, más o menos organizados, aunque por lo general integrados por un número escaso, pero con una ideología muy explícita, movimientos juveniles, estudiantiles y no estudiantiles, que proclaman su aspiración a defender la familia, la propiedad, la moral, etc., que suponen atacadas o desconocidas por otros grupos; esos movimientos existen también en Estados Unidos. Casi nunca poseen gran importancia pese a que pueden adquirirla cuando organizan milicias de choque para castigar o amedrentar a sus adversarios, o ejercer formas de terrorismo como ha ocurrido y ocurre en algunos países de América Latina. Lamentablemente, muy poco se sabe sobre estos movimientos más allá de las ideas que los inspiran, conocidas a través de expresiones esporádicas en la actividad pública o expuestas en folletos o periódicos.

En la época del ascenso del nazifascismo en Europa hubo movimientos juveniles paralelos que adquirieron importancia en algunos países de América Latina. Algunos subsisten todavía, pero la ideología declarada sólo por excepción es la misma y se han fragmentado a veces de manera tal que tornan más confuso el panorama. El *statu quo* puede ser rechazado tanto por la extrema derecha como por la extrema izquierda, y algunos jóvenes procedentes de la primera han terminado por mezclarse a movimientos vinculados a la segunda. Es muy difícil saber hasta dónde se trata de la resultante de un fenómeno radical de conversión de jóvenes de la derecha y hasta dónde son el producto de la adopción de ideologías confusas, bajo cuyo manto pueden esconderse motivaciones muy diversas que conducen, sin embargo, en determinadas situaciones, a comportamientos muy similares.

Estas dificultades no sólo se plantean en estos casos; son mucho más generales. Por otro lado hay pocos estudios sistemáticos sobre la ideología de los movimientos juveniles, y ni aún las de los estudiantes universitarios han sido analizadas sino muy parcialmente. Ciertas dimensiones fueron descuidadas por los análisis en beneficio de otras que no son necesariamente las más importantes, aunque sí las más visibles. Para citar un ejemplo: ¿cuál es el papel que el in-

grediente antisemita juega en las ideologías juveniles? Hace treinta años era muy evidente que el antisemitismo desempeñaba un papel importante en algunos movimientos de derecha, y que estaba total, o casi totalmente, ausente de los de izquierda; sin embargo, en los últimos años la situación ha cambiado muchísimo. Al antisemitismo tradicional en algunas ideologías de derecha, para continuar empleando los términos convencionales de derecha e izquierda, se ha sumado un antisemitismo que, aunque se niegue admitirlo como tal, es muy evidente en algunos grupos de izquierda. Es notable, incluso, que a medida que el fenómeno se propaga, las nuevas racionalizaciones del antisemitismo se parecen cada vez más a las viejas, aunque la ignorancia de éstas pueda dar a muchos jóvenes la confortable sensación de estar libres de él.

Así como las sociedades latinoamericanas están muy lejos de haber evitado aplicaciones vernáculas del fascismo, con todas las adaptaciones y deformaciones que puedan concebirse, pero sin perder su tónica y su función esencial, algunos de los movimientos juveniles tampoco lo están. Empeñarse en creer lo contrario, menospreciando la experiencia histórica y algunas evidencias concretas, es una demostración del *wishful thinking* que quiere ver en toda la juventud, por el solo hecho de serlo, no sólo una fuerza potencial, sino una fuerza que únicamente puede servir para el bien.

Ese error está vinculado a una teoría muy discutible de la que se sacan consecuencias injustificadas; se alude a la que caracteriza a los jóvenes por su estado de disponibilidad. Pero tal como la sostuvo Mannheim, por ejemplo, la idea de la disponibilidad presupone que la misma puede encauzarse a través de los más variados movimientos, con los más diversos signos o terminar en la apatía. En cambio, muchos autores suponen que esa disponibilidad es un fenómeno vinculado sólo con lo que se juzga bueno, y que cuando esto no ocurre ello se debe a que la sociedad no supo utilizar esa disponibilidad de los jóvenes. En realidad, en algún sentido, todos los individuos y grupos están en estado de disponibilidad, aunque los jóvenes puedan estarlo en mayor grado. Pero lo que ocurre con los jóvenes, como en todos los demás grupos, es una función de la estructura social y de una coyuntura determinada mucho más que de una esencia permanente de las cuales podrían ser portadores los jóvenes como tales.

### 1. *Las ideologías y el desarrollo*

Casi seguramente no existen ideologías cuyo ámbito de difusión se limite a los jóvenes; tampoco parecen existir ideologías que, en un sentido estricto, sean una creación juvenil. Los jóvenes latinoamericanos que tienen ideologías, particularmente explícitas, las toman de hombres maduros y en su gran mayoría remontan sus orígenes al siglo XIX cuando no son anteriores. Aun las especificaciones y variedades que aparecen dentro de las grandes corrientes ideológicas más recientes han sido elaboradas por adultos que se insertan, a su vez, en una larga tradición. En América Latina, como en tantas otras partes del mundo, respetables y abstrusos profesores universitarios pueden descubrir, de pronto, que han sentado las bases de una ideología que repercute sobre algunos jóvenes, en particular estudiantes universitarios; en este sentido el de Marcuse es un caso típico. Lo que justifica la consideración de las ideologías en este trabajo es que, sea cual fuere su origen, no hay duda que influyen sobre los jóvenes y que es posible que éstos las asuman con un estilo algo diferente que el que tienen entre los adultos. Pero la razón esencial de esa justificación es otra; reside en que esas ideologías, si bien a menudo influyen sólo sobre una pequeña minoría de estudiantes universitarios, éstos están en una gran proporción de destinados a desempeñar funciones de liderazgo social puesto que entre ellos se reclutará buena parte del personal dirigente de América Latina. Este hecho permite pensar que la influencia de esas ideologías continuará haciéndose sentir en el futuro de las sociedades y en la definición de las políticas que se adopten. Es obvio que esa capacidad futura de influir dependerá de muchísimos factores ajenos a las ideologías mismas, pero en cuanto desempeñan algún papel dotado de cierta autonomía esa influencia no dejará de ejercerse.

Paradójicamente, esa influencia puede ser ejercida de dos modos muy diferentes. Por una parte, de la manera más obvia, a través de los jóvenes que, cuando llegan a posiciones de liderazgo, continúan adheriendo a las adoptadas en su juventud. Otra, más útil, pueden ejercerla aún a través de los jóvenes que, explícitamente, las han abandonado. Si la primera vía siempre ha sido reconocida, la segunda por el contrario es generalmente ignorada. Más aún, los adultos tienden a menudo a suponer que la mayoría de los jóvenes abandonan las ideologías avanzadas o radicales que alguna vez tuvieron y que éstas pierden, por tanto, casi toda su influencia; pero tal idea parece

contraria a las evidencias existentes. En la historia del siglo XVIII, por ejemplo, muchos han señalado la importante proporción de alumnos de los colegios jesuíticos que fueron, con posterioridad, los peores enemigos de esa orden religiosa, y también se ha dicho que lo hicieron con un estilo y de una manera que sólo podían tener los allí educados. Entre los anticomunistas más extremos que hubo o hay en América Latina, para citar otro ejemplo más cercano a nosotros, muchos han adoptado la ideología comunista en su juventud y su anticomunismo tiene un carácter peculiar que lo distingue claramente del anticomunismo de quienes no lo fueron. Por escasa que sea la significación que se les atribuya a las ideologías es absurdo creer que es posible despojarse de ellas sin que queden rastros; hasta hay elementos de afirmación de la identidad personal a través del tiempo, que mucho dificultarían esa posibilidad.

Estas razones llevan a la necesidad de considerar las ideologías explícitas que existen dentro y fuera de los movimientos estudiantiles, pero que son particularmente importantes para éstos. Muchas veces se ha inquirido y se inquiere acerca de la relación existente entre esas ideologías y el problema del desarrollo; habría que agregar el problema de su relación con los sistemas sociales y políticos imperantes.

La cuestión previa que plantea la pregunta mencionada es la vaguedad del concepto de desarrollo, no porque el mismo carezca de un sentido preciso en la mayoría de los autores que abordan la cuestión, sino porque son tantos los sentidos que adquiere que al término puede atribuírsele casi cualquier significado. Carecería de sentido iniciar aquí una discusión acerca de la definición de desarrollo, lo que tendría escasa relación con nuestro tema, puesto que no se trata de determinar cuál es el concepto más adecuado, sino advertir la escasísima precisión con que se aparece en la mayoría de las manifestaciones ideológicas. El término desarrollo ha sustituido, con ventaja problemática, los viejos conceptos de progreso y de evolución, muy criticados por una serie de bien conocidas razones.<sup>54</sup> En algunos escritos económicos adquiere el sentido que luego se difunde amplia y rápidamente luego de la última guerra, de crecimiento del ingreso por habitante que es, sin duda, muy preciso. Sin embargo, es fácil advertir que es tan preciso como limitado. El indicador escogido

<sup>54</sup> En lo hasta ahora expuesto ni en lo que sigue no se intenta una historia prolija ni un análisis cuidadoso de la idea de desarrollo, tema que obligaría a efectuar una larguísima exposición. Sólo se trata de recordar algunos de los sentidos más conocidos y las dificultades que presentan para la comprensión de lo que sigue.

puede ser el signo de muchas cosas diferentes, algunas de las cuales es muy difícil confundir con el desarrollo, cualquiera sea el sentido que se le pueda atribuir. De ahí la introducción de nuevas dimensiones definibles con relativa precisión desde el punto de vista económico, pero ya mucho más claramente ligadas a un juicio de valor como, por ejemplo, un mejoramiento constante de la distribución del ingreso en el sentido de una mayor justicia. Un paso más y se llega a las múltiples concepciones, hoy tan de moda, según las cuales el desarrollo o es social o no es tal desarrollo. El concepto expresa un fenómeno global y multidimensional que implica transformaciones económicas, pero éstas, en definitiva, son accesorias. De allí la proliferación de los escritos, y en menor proporción de las ideas, sobre desarrollo social, que muchos creen es un término novedoso y de creación reciente, para superar el más limitado de desarrollo económico.<sup>55</sup>

Como consecuencia de estos avatares y de muchos que no pueden abordarse aquí, el desarrollo puede ser y es concebido como proceso, como meta, como posición en el sistema internacional de estratificación, y dentro de cada una de estas grandes orientaciones tienen cabida por supuesto las más variadas direcciones teóricas. Es tal la variedad que si se insiste sobre el desarrollo como meta y se le define de cierta manera ideal no existirían sociedades desarrolladas sino sociedades de altos ingresos, criterio que puede ser muy legítimo, pero que deja sin respuesta al hecho que existen enormes diferencias entre las sociedades.

Ante esa variedad es lógico, por consiguiente, reconocer que cuando se proclama la adhesión al desarrollo se esté expresando la adhesión a alguna concepción determinada del desarrollo, pero cuando se niega el desarrollo parece casi imposible que se estén negando todas sus formas, pues parece más admisible que se esté rechazando alguna determinada en la cual se piensa. Por esta razón, si puede trazarse un esquema formal con respecto a las ideologías y su posición frente al desarrollo, como se hará en seguida, deben tenerse siempre presentes estas reservas, que por otra parte están permanentemente implícitas en lo que se va a decir. Este esquema, que no se limita a las ideologías juveniles, llevaría a distinguir diversas especies: las opuestas al sistema económico y social vigente y al desarrollo; las contrarias al sistema económico y social vigente y al desarrollo; las contrarias al siste-

<sup>55</sup> El término es, sin embargo, muy viejo y hasta fue utilizado como título de un libro hace más de 40 años. L. T. Hobhouse, *Social Development* (Londres, 1924), lo que no quiere decir que la idea no haya adquirido connotaciones nuevas.

ma aunque partidarias del desarrollo; las partidarias del sistema y el desarrollo; partidarias del sistema y contrarias al desarrollo; y las indiferentes con respecto al problema del desarrollo, por lo menos como cuestión central. Aunque estos diversos tipos se dan muy rara vez en la realidad en toda su pureza es posible señalar, aunque de modo muy esquemático, sus ingredientes fundamentales. En algunos casos el sistema imperante es considerado como la encarnación de la injusticia y el desarrollo la única probabilidad que le queda de salvarse, vale decir que el desarrollo en el cual se piensa es aquél que no altera las bases esenciales del sistema o por lo menos las entendidas como tales. En otros, tanto los sistemas como el desarrollo son igualmente condenables, y sólo la revolución social podría poner a la sociedad en condiciones de solucionar sus problemas. Algunas ideologías, en cambio, entienden que el desarrollo, concebido de muchas maneras, puede modificar el sistema, y particularmente, sus aspectos más injustos, y, de este modo, a largo plazo, cambiar las bases mismas del sistema imperante; en cierta manera no se niega la necesidad de la revolución, pero ésta aparece casi como un subproducto del desarrollo en lugar de ser su precondition. Hay ideologías, por otra parte, que defienden las bases esenciales del sistema imperante, ya sea por lo que es, ya sea por lo que llegará a ser gracias al desarrollo, actitud esta última la más frecuente. El modelo se toma generalmente de los países desarrollados de Occidente, los que se conceptúa ofrecen la orientación a seguir. En otras ideologías el sistema es defendido *per se* y el desarrollo o algunas de sus formas son consideradas una amenaza para aquél; aquí se pretende defender los grandes valores de la tradición social, entendida ésta según la definición que se adopte, y como ciertas formas del desarrollo parecen desafiarlos deben ser rechazadas. Por último, en otras ideologías el problema del desarrollo no desempeña ningún papel esencial. Un análisis empírico, tan necesario por lo demás, debería tomar en cuenta, entre otras, las variantes mencionadas, sus conflictos, y también los curiosos acuerdos que pueden suscitar. Así, lo que se conviene llamar extrema derecha y extrema izquierda pueden coincidir en su oposición al desarrollo aunque por motivaciones muy diferentes. Para unos, evitarlos se entiende, o se sueña, como la mejor manera de acelerar la destrucción del sistema imperante; para otros la más eficaz de conservarlo intacto.

Esta tipología, muy primaria, se ha complicado durante los últimos tiempos por la penetración de nuevas ideas, en buena parte originadas en los países desarrollados. Algunos de sus temas han surgido en Estados Unidos, han pasado a Europa y luego a América Latina; se refieren, fundamentalmente, al sentido profundo del desarrollo enten-

dido como medio y como fin. Su descubrimiento más elemental consiste en afirmar que una sociedad puede enriquecerse sin suprimir las injusticias sociales. Su preocupación trascendente queda puesta de manifiesto cuando pregunta hasta dónde la sociedad desarrollada es compatible con la plena realización de la persona humana. Entre estos dos extremos se escalona una serie de preocupaciones, que se legitima utilizando los más diversos procedimientos y pueden vincularse con muy distintas ideologías. Estas críticas contra la sociedad industrial avanzada son, en los países desarrollados, el producto de una reacción contra una experiencia concreta y vivida, cuya legitimidad no corresponde discutir aquí; aunque minoritarias, interesa a grupos que tienen o adquieren una "visibilidad" social relativamente significativa; la condena tiende a generalizarse a todas las sociedades industriales avanzadas sea cual fuere su sistema político. En América Latina se trata de una reacción contra un estado de cosas "representado", mas del cual se está todavía bastante lejos;<sup>56</sup> que adquiere el carácter de una anticipación de futuros posibles y que se orienta, en la mayoría de los casos, contra los Estados Unidos y, mucho más raramente, contra las sociedades industriales socialistas. La gravitación de Estados Unidos en América Latina constituye una de las causas que explican este hecho; la otra, es que los argumentos para la crítica de la sociedad norteamericana les ofrece, y muy profusamente, la misma crítica interna de Estados Unidos, en una forma que es muy probable no tenga parangón en la historia.

Una parte de los jóvenes latinoamericanos admira a los Estados Unidos, aunque esta actitud se advierta frecuentemente en el comportamiento real antes que en la ideología explícita; otra parte, socialmente mucho más visible, lo condena; pero tanto para uno como para los otros constituye un punto de referencia inevitable.

El panorama, caracterizado por la constante importación de ideologías o de temas ideológicos, se torna sumamente complicado. La imagen negativa de la sociedad norteamericana es un viejo tema de las ideologías conservadoras en América Latina, y también un punto central de las de izquierda. La visión negativa del socialismo y, más específicamente, de la sociedad soviética, es también un antiguo tema de las ideologías conservadoras, pero ahora aparece también en muchos grupos de izquierda. Las motivaciones y el peso relativo de los

<sup>56</sup> Debe entenderse que en conjunto, porque en algunos aspectos se está bastante cerca. Pese a las deficiencias de las economías, las pautas de consumo basadas en el desperdicio son copiadas por muchos estratos sociales de las sociedades de altos ingresos; la contaminación avanza rápidamente en muchas ciudades latinoamericanas, etcétera.

argumentos es muy diferente, pero las conclusiones tienen muchas notas comunes, e influyen sobre grupos que están y/o se consideran situados en extremos opuestos del espectro ideológico y político.

Es fácil comprender entonces, que el predicamento que la idea del desarrollo tiene dentro de las diferentes dimensiones de una ideología, y el contenido mismo de esa idea pueden variar casi hasta el infinito. Al simplismo de algunos economistas que creyeron que una alta y sostenida tasa de crecimiento económico implicaba la solución automática de los problemas de la sociedad, se opone otro simplismo que consiste en creer que tal cosa nada significa, y que lo único que importa es transformar la estructura y las relaciones sociales. Entre estos dos simplismos extremos pueden encontrarse y se encuentran las más variadas concepciones.

Esta enorme complejidad explica el engorro que sería perfilar las formas y las peripecias de la influencia de la Revolución Cubana, tan importante durante la última década en América Latina. Si no hay en la práctica, ideología explícita que no tenga algo que ver con ella, para adherirse o rechazarla, las formas que adquiere esta adhesión son extraordinariamente variadas. Cada grupo de izquierda que ve en la Revolución Cubana la encarnación de sus ideales, la percibe de una manera diferente: atribuye más valor a ciertos aspectos que a otros, aprecia lo que otros observan con reserva y viceversa. En muchos casos la representación de la Revolución cubana incluida en ciertas ideologías, escasa relación tiene con lo que ocurre en Cuba; el arquetipo se ha independizado de la realidad. La influencia cubana sólo puede comprenderse, por consiguiente, en el marco general de entrecruzamiento de ideologías muy diversas, más que por sí misma.

Una cuestión que tampoco puede abordarse aquí, aunque sería incorrecto omitir, consiste en saber qué papel desempeña, en todas estas diversas manifestaciones ideológicas, la meditación directa y franca sobre los problemas de América Latina y qué papel debe asignarse a la simple reiteración, mal traducida, de ideologías nacidas en otras sociedades y concebidas para mundos muy diferentes. Como es casi obvio, aquí no se está aludiendo al tema tan meneado de las ideologías foráneas que, en definitiva, según sus voceros, sólo significa que son foráneas aquéllas con las cuales disienten y autóctonas las que comparten. Tampoco se quiere significar que el valor sea una nota que caracteriza lo original como así tampoco que no lo tenga lo que procede de afuera.

En realidad aquí se persigue el propósito de señalar dos cosas: la importancia científica que tendría un análisis sistemático de las ideologías, tan descuidado en América Latina, y el papel que en ese aná-



lisis juega la posibilidad de determinar qué es mero trasplante y qué otros elementos, con la ayuda de marcos de referencia que pueden y normalmente proceden de fuera, constituye una efectiva meditación sobre la realidad de América Latina, con sus componentes originales o adaptados; en otras palabras, como quería Antonio Machado, distinguir las voces de los ecos. Hoy nos admiramos que la casi totalidad de los muchos librecambistas, como así también los pocos protectionistas latinoamericanos del siglo pasado, repitieran casi sin modificaciones los argumentos de sus contemporáneos europeos, sin la menor sospecha que una parte sustancial de esos pensadores carecían de todo vínculo, cuando se ignoraba por completo la situación económica de América Latina.<sup>57</sup> Es muy probable que muchos repitan hoy ese seguidismo en materia de ideologías sociales y políticas.

Además, se intentan subrayar las consecuencias sociales y políticas de tal preocupación en un momento de América Latina como el actual. Si alguna función social poseen los intelectuales es contribuir (y parecería conveniente subrayar *contribuir*) a la formación de ideologías adecuadas al tiempo y a las circunstancias. Hay razones para pensar —aunque la falta de estudios sistemáticos impide legitimar todavía conclusiones más categóricas—, que en esa misión se ha fracasado, aparentemente, y que ese fracaso parece afectar todas las zonas del espectro ideológico, marxistas y no marxistas. Incluso habría que analizar si no fueron algunos de los economistas, hoy tan subestimados por otros grupos, quienes han intentado, con un éxito sin duda desigual y discutible, darle a América Latina una visión más auténtica de sus problemas.

Estas variaciones ideológicas, estas confusiones y perplejidades se advierten entre los estudiantes en forma explícita o implícita. Entre ellos también existen ideologías implícitas aunque su propia situación los lleva a hacerlas explícitas y a tomar conciencia, generalmente muy aguda, de ellas. Quienes conservan una ideología implícita la dejan transparentar a través de los comportamientos y se traduce en ellos; en este caso no puede haber contradicción entre comportamiento e ideología, porque ésta sólo se expresa a través de aquél. Las mayores posibilidades de contradicción se dan, obviamente, entre las ideologías explícitas y los comportamientos.

<sup>57</sup> En la mayoría de los casos conocían esas ideas más a través de excelentes manuales que de la lectura de los clásicos, es decir de los autores originales de los argumentos; piénsese, por ejemplo, en la influencia de Courcelle-Seuilly en algunos países.

## 2. Participación y organización en los movimientos estudiantiles

Las dimensiones ideológicas de los movimientos estudiantiles no pueden aislarse; antes bien, deben relacionarse con las de participación e institucionales con las cuales aparecen mezclados de una manera muy íntima.<sup>58</sup>

Las organizaciones estudiantiles pueden clasificarse siguiendo varios criterios. Por el área de reclutamiento, según sea nacional, provincial o se limite a una facultad o escuela determinadas. Según el grado de mediación, hay organizaciones cuyos miembros son los mismos estudiantes en forma directa, otras están constituidas a su vez por diferentes organizaciones; así por ejemplo, la Asociación de Estudiantes de Medicina de tal facultad o escuela y la Federación de Estudiantes de la misma facultad o escuela. Por último, también pueden clasificarse según la dimensión predominante en su actividad: gremial o política, aunque esta distinción es relativa. Por dimensión gremial se entienden aquellas ideas y comportamientos vinculados en la conquista de beneficios y medidas de protección en favor de los estudiantes como tales; por ejemplo, gratuidad de la enseñanza, abaratamiento de los textos, comedores, becas, etcétera.

La dimensión política, mucho más compleja, puede considerarse escindida en dos subdimensiones: a) las ideas y comportamientos que se refieren a la definición de los fines de la universidad y a los medios esenciales para implementarlos; b) las ideas y comportamientos que se refieren a la definición de los fines de la sociedad nacional, a las grandes opciones que plantea su conducción, en síntesis, a la política; dentro de esta subdimensión quedan incluidos, desde luego, los problemas de política internacional.

Si a estas diversas dimensiones se agrega la existencia de organizaciones informales se tendrá una primera aproximación a un problema muy complejo.

Por un lado, las articulaciones entre las diversas organizaciones y entre las distintas dimensiones de su actividad plantean problemas sumamente delicados, cuya solución varía considerablemente según

<sup>58</sup> En lo que sigue, en parte se sintetiza y en parte se amplían algunas ideas expuestas por nosotros en la introducción al libro *Estudiantes y política en América Latina* (Monte Ávila Editores, Caracas, 1968), las que son a su vez ampliación de un artículo publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*, año XXIX, vol. XXIX, N° 4 (octubre-diciembre de 1967) y en CUDU, *Cuatro ensayos sobre la universidad* (Santiago, 1968).

las coyunturas; el grado de institucionalización de las normas es muy variable y la definición de competencias un fenómeno cambiante. A veces un problema comienza planteándose como si afectase únicamente la dimensión gremial de la asociación de una escuela determinada; pero alguien dentro de ella descubre que tiene una importante dimensión política inadvertida hasta ese momento; luego se toma conciencia que esta última es de tal carácter que afecta a toda la comunidad estudiantil y que debe ser resuelta por los organismos superiores. La probabilidad de un proceso de este tipo aumenta con el grado de politización de los estudiantes, y también con la esperanza que pueden abrigar algunos de los integrantes de la organización de primer grado, de contar con una mayor probabilidad para obtener una decisión favorable en los niveles más elevados.

Debe tenerse en cuenta, además, que dentro de cada asociación, y a veces más allá de sus límites, existen organizaciones formales o informales que agrupan a una parte de los integrantes en virtud de comunes convicciones gremiales o políticas. Esos diversos grupos compiten entre sí, y en distintos niveles, por la conquista del poder; a esos fines forman complejas alianzas que no son necesariamente las mismas en las organizaciones de primer grado que en las de segundo o tercero. Aunque quizás sea obvio, pero siempre conviene recordarlo, la política en el seno de los movimientos estudiantiles puede ser tan compleja como la nacional.

¿Cuáles son las formas y la intensidad de la participación estudiantil? Habría que distinguir entre la no participación, la participación, pasiva y la activa. En la participación pasiva el estudiante se limita a cumplir los requisitos mínimos necesarios para no perder su calidad de miembro de la organización, el pago de una cuota por ejemplo. En la activa cabría distinguir, en un primer grado, al estudiante que interviene en asambleas o reuniones; en un segundo grado, participa en la dirección desempeñando cargos o actuando como consejero de quienes los ocupan. Estas distinciones corresponden a lo que podría llamarse los periodos normales; los excepcionales, en casos de huelgas por ejemplo, plantean algunos problemas peculiares.

De esta manera, durante una huelga decretada por una organización estudiantil no concurrir a clases puede ser una forma totalmente pasiva de participación; pero, en cambio, concurrir es un comportamiento activo que implica desafiar las normas de la comunidad estudiantil.

Los estudios existentes muestran que la participación activa, en particular durante los periodos normales, puede estimarse en un por-

centaje muy bajo de estudiantes, contrariamente a las impresiones generalizadas. Hasta la participación pasiva es reducida en muchos países; y aunque pueda pensarse que lo que ocurre con la participación pasiva carece de interés, no es así, sin embargo. Si quienes participan pasivamente son muchos, y se limitan a pagar una cuota por ejemplo, los recursos que están en condiciones de movilizar los que participan activamente son, desde luego, mucho más significativos que en el caso contrario.

Esa participación activa, generalmente baja, tiene variaciones considerables según las facultades o escuelas, dentro de una misma universidad. Un estudio,<sup>59</sup> por ejemplo, indica que los estudiantes de historia y de sociología tienen el más alto grado de participación en tanto que los de ingeniería el más bajo, fenómeno que parece bastante universal a juzgar por la experiencia de los movimientos europeos y norteamericanos más recientes. Estas comprobaciones permiten concluir que las diferencias en materia de participación se deben en parte, al menos, a diferencias en la socialización a que es sometido el estudiante cuando ingresa a la universidad. Las normas que imponen una participación activa son más fuertes en unas facultades o escuelas que en otras.

Toda organización invita a sus miembros a participar, y al hacerlo establece una concepción del papel del estudiante que se trata de transmitir a los que ingresan; aunque el número de quienes responden activamente sea reducido, de todos modos, vale la pena analizar esa concepción.

Las distintas organizaciones y los diferentes grupos estudiantiles no conciben ese papel de la misma manera; pueden darse muchos matices, desde un papel concebido alrededor de dimensiones gremiales con un débil trasfondo político, hasta uno esencialmente político, donde lo gremial es puramente secundario. La parte que cada una de las dimensiones desempeña no sólo depende del tipo de organizaciones y grupos considerados, sino también muy particularmente de la coyuntura. En determinadas circunstancias, por ejemplo, la amenaza de un golpe de Estado hará que las dimensiones políticas adquieran prioridad.

¿Cómo se legitiman ese papel o las dimensiones políticas del mismo? En algunos casos parece que depende más de la calidad de universitarios que de la de ciudadanos, en otros se legitima en términos de ciudadanos-universitarios, y en los menos por la simple calidad de

<sup>59</sup> Véase, entre otros, Myron Glazer, "El proceso de socialización profesional en cuatro carreras chilenas", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 66/3, pp. 333-367.

ciudadanos. Siempre, por lo menos en parte, se afirma la idea que el universitario como tal debe ejercer un papel político. La justificación más común consiste en afirmar que el universitario es un privilegiado y que, por tanto, debe devolver a la sociedad algo de las ventajas que recibe de ella. Este postulado es indiscutible, particularmente en el caso de América Latina; aunque es mucho más controvertible la consecuencia que de aquí se infiere: la mejor manera de servir a la sociedad sería asumiendo ese papel político-social. De todos modos esta concepción elabora una imagen para la cual es desdeñable el estudiante que es sólo y únicamente estudiante.

En estas condiciones es fácil comprender que, cuanto más intenso es el predominio de este criterio, la dimensión que la legitima de manera cada vez más exclusiva es la ideológica.<sup>60</sup> Una fuerte tendencia a legitimar ideologías izquierdistas lleva a la mayoría de los pocos estudiantes activos a colocarse, al menos en el plano de la ideología profesada, en contradicción con los intereses de sus propias clases, que son casi exclusivamente las medias y las altas.

### 3. *Movimientos estudiantiles, sociedad global y socialización*

La pertenencia de clase y las adhesiones ideológicas apuntan a un problema esencial para el conocimiento de las relaciones del movimiento estudiantil con la sociedad global. Dos posiciones igualmente erróneas son muy comunes. Algunos perciben al movimiento estudiantil dotado de una formidable autonomía que lo explica todo por sí mismo; otros, en cambio, lo consideran, como siempre, al servicio de intereses extraños a él, al servicio de ideologías o partidos de la sociedad nacional o, lo que juzgan todavía peor, extraños a ella. Lo curioso es que las mismas personas aplican diferentes explicaciones según los movimientos estudiantiles considerados o las coyunturas en que éstos actúen. Los hechos más visibles utilizados habitualmente para autorizar una y otra explicación, parecen contradictorios; en ocasiones, en apariencia, caen gobiernos como resultado de manifestaciones estudiantiles, en otras, movimientos estudiantiles de larga tradición combativa han ofrecido muy poca resistencia a quienes lo atacaban directamente.

La hipótesis más razonable parecería considerar relativa la autonomía del movimiento estudiantil; y cuando éste asoma en el primer

<sup>60</sup> Glaucio Soares y Loreto Hoecker, "El mundo de la ideología", en *Youth in contemporary society*, UNESCO, *op. cit.*

plano como causante de hechos decisivos en la vida política y social, es porque cuenta con el apoyo de muchos otros grupos y de muchos otros movimientos a los cuales puede incluso convenir dejarlo en el lugar más visible. Y a la inversa, cuando un movimiento estudiantil siente desaparecer la influencia que antes tuvo, por lo menos en apariencia, es porque los otros grupos y movimientos lo han abandonado.

Múltiples ejemplos podrían darse de este fenómeno. Basta mencionar uno: la Reforma de Córdoba en 1918, que formuló lo que podría llamarse la Carta Magna del movimiento estudiantil latinoamericano; en muchos de los análisis hechos sobre el mismo se parte del supuesto que el movimiento estudiantil habría triunfado por sus propias fuerzas, contra el anquilosamiento de la Universidad y los intereses comprometidos en mantenerlo. Nada más incorrecto. No parece posible explicar el triunfo descuidando el hecho que contó con el apoyo de grupos políticos y sociales ajenos a la Universidad, los que a su vez estaban adquiriendo creciente fuerza y predicamento en la sociedad argentina de la época. Fue el apoyo del grupo irigoyenista, dentro del Partido Radical, el que aseguró la aceptación de los postulados reformistas; en cambio el movimiento fue mirado con mucha desconfianza, por hombres como Juan B. Justo. Más adelantada la década del 20 se advierten retrocesos y se derogan algunas de las conquistas obtenidas; este hecho también sería ininteligible si se le quisiera entender puramente en términos de la relación estudiantes-autoridades universitarias. Sólo puede explicarse en el contexto general de la presidencia de Alvear, que representa a grupos más moderados, en el aspecto político, dentro del Partido Radical. Si esas marchas y contramarchas se explican por contextos políticos diferentes, el éxito general de la Reforma es, por tanto, mucho más que el producto de la acción de los estudiantes; es una de las consecuencias de una transformación estructural de la sociedad argentina: el ascenso creciente de las clases medias y sus aspiraciones de participación social y política. El movimiento orientado al logro de la ampliación y mayores facilidades para el acceso a la Universidad y al profesorado, constituye un aspecto de una lucha mucho más general de las clases medias.

También en la Argentina puede encontrarse el ejemplo contrario. El movimiento estudiantil, pese a una fuerte movilización no pudo impedir la sanción de la ley de universidades privadas de 1958, ni la intervención de 1966 frente a la que reveló todavía menor capacidad de lucha. En el primer caso muy pocos grupos estratégicos lo apoyaron; en el segundo prácticamente ninguno.

Muchos casos análogos podrían citarse en casi todos los países de América Latina. Las posibilidades de éxito y los fracasos del movimiento estudiantil están profundamente condicionados por la actitud de otros grupos; factor que a veces obliga a un comportamiento socialmente poco llamativo: es la hora del repliegue. La mayoría de los participantes activos adquiere conciencia que no puede realizar sus aspiraciones, y para evitar males considerados mayores se abstiene de participar en actos públicos, manifestaciones, etc. El observador inadvertido piensa que el movimiento estudiantil ha muerto, cuando realmente continúa existiendo en forma limitada, a la espera que nueva coyuntura le permita asumir, otra vez un papel protagónico.

Esta interrelación entre los movimientos estudiantiles y los grupos externos se hace más compleja todavía porque los primeros están integrados por diferentes grupos, con distintas demandas que, de alguna manera, deben conciliarse si quiere evitarse la lucha abierta entre los mismos estudiantes.

Los activos, que son pocos, apelan a una masa mayoritariamente indiferente. ¿Cómo es posible movilizarla? Se trata de un problema tan importante como poco estudiado. Para formular algunas hipótesis parece necesario despejar previamente algunos equívocos. En primer lugar, recordar el hecho muy obvio que esa capacidad de movilización es muy variable según las coyunturas. En segundo lugar, que no debe confundirse la "visibilidad" social de los movimientos estudiantiles con la movilización efectiva; muchos resultados espectaculares se han logrado sin necesidad de recurrir a ella. Un caso muy típico lo constituyen algunas ocupaciones de facultades o escuelas efectuadas para obtener determinadas reformas; a menudo los ocupantes no son más de veinte o treinta, quienes a su vez se van turnando, de tal manera que a determinadas horas sólo hay al mismo tiempo cuatro o cinco. Los periódicos, la radio, la televisión destacan la "noticia" más que el hecho, y el público tiene la impresión que una cantidad significativa de estudiantes han movilizado a otros muchos para terminar imponiéndose de las autoridades universitarias, gobierno, policía, etc. La realidad es muy distinta; fuera de los ocupantes, la inmensa mayoría es indiferente a las cuestiones planteadas y los pocos que se oponen a los intrusos carecen de estímulos para asumir una participación tan activa como sería desalojarlos. A su vez, las autoridades universitarias no suelen hacer nada efectivo porque están profundamente divididas, o porque están de acuerdo, o porque restan importancia a la cuestión, o también porque temen intervenciones del gobierno que afecten la autonomía universitaria.

El gobierno, por fin, tampoco hace nada efectivo porque está obligado a respetar esa autonomía, o porque los ocupantes son simpatizantes suyos, o porque cediendo en la coyuntura espera obtener una mejor situación en relación con el proceso universitario global. Como es natural algunas de estas diversas causas, de plural significado y alcance, pueden complementarse entre ellas; la resultante suele ser el triunfo de la ocupación por consenso tácito. Parece mucho mayor la inercia —inercia que puede ser interesada en determinadas oportunidades— de los demás grupos que la fuerza real de los ocupantes lo que permite el éxito de estos últimos. El andamiaje no se desmorona porque nadie lo sacude, y nadie lo hace por razones que pueden ser muy distintas y hasta contradictorias. No todas las ocupaciones responden, desde luego, a este modelo descrito para probar que no debe confundirse “visibilidad” con “movilización” de la masa estudiantil. Casos semejantes suelen repetirse cuando grupos pequeños sostienen muy enérgicamente demandas que los demás perciben como de objetivos limitados, o cuando se lanzan, como primer ensayo de entrenamiento de una operación mucho más ambiciosa, y para la cual están probando sus fuerzas.

En otros casos se obtiene, realmente, una importante movilización; pero los medios para lograrla son muy variados. La participación en una ideología común no tiene la importancia que reviste para los pocos activos. En consecuencia, éstos tienen que combinar de alguna manera cuestiones de interés concreto para los estudiantes con demandas de carácter más general. En un documento como el Manifiesto de Córdoba de 1918 se reclama la participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad, se afirman los principios de la autonomía universitaria y la gratuidad de la educación, se expone la necesidad de cursos de extensión para las clases trabajadoras, se insiste sobre el derecho a la asistencia optativa a los cursos, la apertura de las aulas y laboratorios a todos los que poseen las calificaciones necesarias con independencia de su posición económica y social, amén de formularse declaraciones diversas sobre política general. La nota típica de esta enumeración se advierte en todos los documentos que han logrado concitar el apoyo general de los estudiantes: la adecuada dosificación entre las dimensiones gremiales y las políticas. Hay demandas políticas importantes y realizables: la participación en el gobierno de la universidad; otras también importantes, pero en cuyo difícil logro el papel de los estudiantes es necesariamente menor, así el acceso a la universidad con independencia de las clases sociales a las cuales se pertenece; otras, por fin, más sensiblemente gremiales y pedestres, como la asistencia a los cursos.



Las posibilidades que tiene el movimiento estudiantil de actuar como unidad pese a la apatía de la gran mayoría y las divisiones internas parecen depender, sobre todo cuando los objetivos principales poseen un carácter acusadamente político, de la pluralidad de fines y de su dosificación oportuna. A su vez las variables más importantes para explicar las posibilidades de los dirigentes de movilizar a la masa parecen depender de la naturaleza de los objetivos, del real comportamiento exigido a los estudiantes y del comportamiento de los dirigentes en otras esferas.

Cuanto más política es la naturaleza de los objetivos más difícil se hace lograr una intensa movilización. El conflicto que se plantea alrededor de objetivos políticos sólo desaparece cuando éstos son muy generales y abstractos, pero en ese caso, obtener una movilización activa también se hace difícil; de allí la importancia de la mezcla de los objetivos y, como en cualquier acción política, la pluralidad de objetivos declarados facilita el apoyo de grupos diversos.

El carácter del comportamiento efectivo que se exige parece tener mucha importancia. El origen social de los estudiantes, si bien permite, y en algunas situaciones estructurales quizás favorece, el radicalismo político en el plano ideológico y declarativo, limita simultáneamente las posibilidades de un comportamiento efectivo de acuerdo a la formulación ideológica, que comprende elementos sobre los cuales los estudiantes tienen muy poco poder efectivo. La igualdad social, la supresión de la explotación del hombre por el hombre son objetivos tan hermosos como alejados de las posibilidades reales de los estudiantes.

Por otro lado, la afirmación de esos principios se acompaña de actitudes y comportamientos que demuestran con toda claridad que los estudiantes se consideran como un grupo diferente, al que no comprometen totalmente las obligaciones del ciudadano común. Hay en esto una gran ambigüedad que, desde luego, no es privativa de los estudiantes; los "superiores" no dejan de considerarse como tales porque proclamen la necesidad de la igualdad. De ahí que cuando se trata de pasar de las declaraciones radicales a un comportamiento que, efectivamente, se corresponda con ellas, es muy difícil obtener una intensa movilización; pues también es arduo hacerlo con los que participan activamente en circunstancias normales. Una excepción aparente se percibe cuando los estudiantes están apoyados por muchos otros grupos suficientemente poderosos como para destruir la situación existente, para hacerse un lugar en ella o para desafiarla con probabilidades de éxito. Pero en este caso, cuando participan muchos estudiantes que antes jamás lo habían hecho, el conflicto po-

lítico y social genera grupos capaces de triunfar en determinada coyuntura; grupos para los cuales el comportamiento del movimiento ya no es extremista ni radical. Es todo un sector de la sociedad el que acompaña a los estudiantes y a quienes éstos acompañan.

La tercera variable, el comportamiento de los dirigentes en otras esferas adquiere gran importancia. Suponiendo la igualdad de las demás condiciones, cuanto mayores sean los beneficios que los dirigentes parezcan haber obtenido en la esfera gremial, tanto mayor será la libertad de acción que disfruten en la esfera política. Ese margen de libertad no es, desde luego, absoluto, aunque en el plano de las declaraciones se aproxima casi al máximo.

Variables tan complejas, y que pueden influir en sentidos contradictorios, crean siempre la posibilidad que los dirigentes perciban erróneamente el eco que tiene entre los dirigidos. A veces se produce un fenómeno de hastío en materia de politización, de discontinuidad profunda entre dirigentes y dirigidos como la ya advertida en Buenos Aires antes de la intervención de 1966.<sup>61</sup>

Si el movimiento estudiantil está profundamente relacionado con la sociedad global, si sus éxitos y fracasos sólo pueden comprenderse en función de esa relación, para comprenderlo es necesario considerar otros aspectos de la misma.

#### 4. *Funciones sociales, autonomía e ideología en los movimientos estudiantiles*

Muchas veces se ha observado que en épocas de gobiernos muy estables, ya sea por el consenso, ya sea por la fuerza, los movimientos estudiantiles tienden a perder importancia, en tanto que la misma aumenta durante las coyunturas críticas. En algún sentido, la observación es casi una tautología, pero da un indicio para introducirse en algunos problemas. Supuesta una sociedad plural donde numerosos grupos están en conflicto por la disputa del poder, o por aumentar el que ya tienen, las funciones de los movimientos estudiantiles pueden ser muy variadas. Las universidades son centros de poder y es realmente extraña la escasa atención que se ha prestado a este hecho. Centros de concentración de recursos, de asignación de posiciones ocupacionales internas y requisito fundamental para asignar algunas externas a ellas, las universidades, que entre otras cosas, mo-

<sup>61</sup> Juan Osvaldo Inglese y otros, "Comportamiento de estudiantes y dirigentes", en *Universidad y estudiantes* (Editorial Libera, Buenos Aires, 1965.)

nopolizan la enseñanza superior en América Latina desempeñan por sí mismas un papel importante en la distribución del poder. Una de las funciones principales de la autonomía universitaria es precisamente preservar ese carácter, afirmando una cierta independencia de la institución.

En muchos casos la universidad es el único o casi único canal de acceso al poder al alcance de ciertos grupos; para éstos afirmar su posición dentro de la universidad tiene una significación en sí misma y además como plataforma para aumentar su parte correspondiente en la distribución del poder en la sociedad global. Este fenómeno es muy claro y visible cuando ciertos grupos minoritarios en la política nacional son los dominantes en el seno de la universidad. Todo parece ocurrir como si hubiera un pacto tácito por el cual los grupos dominantes abandonan una parte del poder social ejercido en beneficio de otros grupos, en tanto éstos no superen ciertos límites de acción. La autonomía brinda entonces la definición de una esfera donde el poder se distribuye de manera diferente que en el resto de la sociedad; en este caso hay un conflicto institucional que, en forma manifiesta o implícita, subyace de modo permanente. El gobierno espera que los grupos dominantes en la universidad no excedan límites no muy bien definidos; los otros, por su parte, esperan el celoso respeto de la autonomía. En estos casos, los movimientos estudiantiles de izquierda establecen un modo más de sostener un orden constituido, el que reina en la universidad, y un instrumento de un "anti-orden constituido", el que impera en el resto de la sociedad. Esta situación de difícil equilibrio inestable puede durar largo tiempo; pero siempre está amenazada por la decisión de los grupos dominantes extrauniversitarios de apoderarse definitivamente de la universidad.

Una situación bastante diferente surge cuando todos los grupos políticos importantes de la sociedad global están representados dentro de la universidad, aunque lo estén en proporciones un tanto diferentes. La batalla interna es, por consiguiente una prolongación de la externa, y las diferencias de radicalización sólo son de matices. Glazer ha mostrado, por ejemplo, cómo en Chile la inmensa mayoría de los estudiantes tiene la misma filiación política que sus padres.<sup>62</sup>

Muchas otras situaciones pueden concebirse y se ofrecen en la realidad; pero para los objetivos de este estudio bastan las mencionadas para orientarse en las diferentes funciones sociales del movimiento estudiantil.

<sup>62</sup> Myron Glazer, "Las actitudes y actividades políticas de los estudiantes de la Universidad de Chile", en Aldo E. Solari, *Estudiantes y política en América Latina*, op. cit.

Por un lado, es un campo de selección y de entrenamiento de futuros líderes políticos, y esa función la cumplen tanto para los grupos políticamente dominantes como para los otros. Lo que sí varía según las situaciones estudiantiles y las coyunturas son los grupos más beneficiados por esa función. La importancia de este mecanismo revela que en América Latina hay pocas instituciones fuera de la universidad que puedan cumplir adecuadamente una función tan decisiva.

Por otra parte esa función de reclutamiento se cumple para asignar papeles de nivel relativamente alto. Los dirigentes estudiantiles obtendrán importantes posiciones jerárquicas dentro de los partidos políticos, y quienes tienen ese origen comienzan, como término medio, desde un punto de partida más elevado que el resto de los que hacen su carrera en la jerarquía de los partidos.

En tercer lugar, los movimientos estudiantiles son un medio de inserción en la jerarquía ocupacional interna de la universidad. Cuando, como ocurre en algunos países, el ingreso a los partidos dominantes en funciones de importancia se ve dificultado, la universidad, como sistema jerárquico de posiciones, brinda posibilidades de movilidad que no dependen de la vinculación con la clientela de aquéllos, aunque pueda implicar la formación de otros sistemas de clientela.

En todos los casos la autonomía que, desde luego, es indispensable para las universidades por muchas razones que no corresponde considerar aquí, tiene además la función de preservar una cierta independencia del movimiento estudiantil, que lo convierte en una fuente de poder. Esa fuente es una plataforma para los dirigentes; a partir de ella pueden escoger diversas direcciones, pero en cualquiera que adopten tienen una considerable probabilidad de partir de una posición relativamente alta o, por lo menos, más alta que cualquier otro mecanismo de ascenso. Tanto para el dirigente que representa de modo ostensible a algunos de los partidos admitidos, como para el que representa organizaciones clandestinas, como también para el que orienta y conduce movimientos nuevos, la posición en la estructura de poder del movimiento estudiantil es un medio de movilidad cuyo objetivo es ingresar a algún sistema de poder, puesto que ya dispone de un poder detrás de ellos.

En otros casos ocurre que ciertas tendencias políticas son reprimidas en la sociedad, ya sea porque son declaradas ilegales y sólo pueden actuar clandestinamente; o porque de hecho, se les priva de una serie de canales de expresión. Es frecuente que en estas circunstancias las universidades puedan llegar a ser las únicas instituciones sociales que las acogen en su seno o el único lugar donde pueden manifestarse libremente, llegando inclusive a utilizar los canales de comunicación

de la propia universidad. Los movimientos estudiantiles, o una parte de ellos suficientemente importante, protege lo que consideran su derecho a manifestarse, comparten o no todos sus planteamientos. En ese caso, a poco que se suponga que esas tendencias políticas tengan funciones innovadoras —lo que ocurre frecuentemente en América Latina— los movimientos estudiantiles fortifican una función de innovación social, aunque no siempre su comportamiento efectivo haya coincidido o coincida con sus ideologías manifiestas. Pero esa función ha sido particularmente importante cuando, de algún modo, los movimientos estudiantiles constituyen una parte de las fuerzas, por momentos la más visible, que existen en la sociedad global y que no son por cierto juveniles.

Las diversas combinaciones de todos estos factores generan una gran cantidad de posibilidades concretas; aun cuando las situaciones puedan parecerse tienen una significación profunda muy distinta según sea la situación estructural donde se insertan. De allí también la variedad de combinaciones ideológicas y la diversidad de sus estructuraciones en movimientos concretos.

En casi todas las universidades existen grupos estudiantiles que aunque tienen ideologías políticas y piensan que la universidad debe defender algunos de sus principios, en general muy abstractos, se oponen tanto a la introducción de la política partidista dentro de la universidad como a poner a ésta al servicio de intereses entendidos como extraños a ella. Estos grupos poseen una importancia muy diversa según las universidades y según las diferentes coyunturas dentro de una misma universidad; pero rara vez desaparecen. En algunas ocasiones pierden terreno, y frente a lo que muchos estudiantes perciben como excesos de los grupos más politizados vuelven a reconquistarlo. Quizás, y salvo circunstancias excepcionales, la gran mayoría de los estudiantes se opone a la agitación permanente, en gran parte porque es pasiva; la dificultad consiste en que por la misma pasividad que la caracteriza se hace muy arduo que pueda articularse de modo organizado; pero tampoco puede desconocerse que es también en ella donde el "gremialismo" encuentra siempre una fuente de apoyo considerable. Desde luego que el carácter apolítico que generalmente se atribuye al gremialismo es, con frecuencia, un fenómeno aparente; muchas veces es la bandera que levantan participantes activos que se saben minoritarios en un planteamiento decididamente político para obtener el apoyo de la masa indiferente o haziada de la politización. Si se modifican las circunstancias, las vinculaciones políticas del grupo dirigente "gremialista" se revelan entonces muy claras.

Además del grupo estudiado, desde el centro izquierda hasta la extrema izquierda, aparecen numerosas ideologías: socialistas, comunistas, partidarios de la revolución violenta, son sólo una parte, la más conocida y, a veces, la más importante de ellas. Pero suelen darse muchas divisiones internas con la consiguiente formación de numerosos grupos pequeños, por consiguiente, nada más lejos de la verdad que la convencional imagen de la unidad de la ideología estudiantil, aun cuando el análisis se limite, lo que es abusivo por lo demás, a esos grupos. La unidad, cuando se logra, sólo se alcanza alrededor de ciertos temas, sobre todo el anti-imperialismo y la necesidad de cambios profundos que son los que fatigan, para usar un término tan caro a Borges, las proclamas estudiantiles. Pero el contenido de esos objetivos y los medios para conseguirlos se conciben de muy diverso modo. Fervorosos antiimperialistas son considerados por otros grupos antiimperialistas como si fuesen real y efectivamente proimperialistas; algunos partidarios de la transformación violenta juzgan a otros que se declaran también sus partidarios como peligrosos defensores del *statu quo*, etc. El hecho mismo que los estudiantes dispongan de muy escaso poder, salvo en circunstancias excepcionales, desde luego, los lleva a multiplicar hasta el infinito sus querellas teóricas y, por tanto, les impide ahondar la verdadera estrategia de un camino revolucionario; de esta manera se alejan cada vez más de la posibilidad de obtener un apoyo real de los grupos a los cuales teóricamente podrían acercarse y a los que efectivamente intentan unirse: los sindicatos y la clase obrera en general. Ni los obreros hablan el mismo lenguaje ni los sindicatos pueden comprometerse en una acción cuyos objetivos parecen tan lejanos y tan poco ligados a la realidad cotidiana.

La tragedia de algunas ideologías estudiantiles consiste en que llaman a una transformación en beneficio del pueblo, hecha por el pueblo mismo; es decir, más allá del paternalismo tradicional y, sin embargo, no encuentran casi ningún apoyo en el pueblo, salvo en circunstancias muy especiales, cuando unos pocos se convierten en la expresión de muchos. Si a éstos se suma el origen social de los estudiantes universitarios se comprenderán las contradicciones existentes entre la ideología y el comportamiento efectivo, entre un ideal de pureza, por el cual se autodefinen los estudiantes, y cuyo resultado último se expresa en esta aparente paradoja: a medida que se extrema la pureza el movimiento estudiantil va quedando aislado y sin poder; y por otro lado, la satisfacción del ideal que consiste en provocar cambios reales y profundos sólo puede lograrse por la vinculación con otros grupos, vale decir, alcanzar el poder, siquiera de

manera transitoria, puede lograrse a expensas de la pureza de esos mismos ideales.

Una investigación de gran interés sería, justamente, un estudio comparativo de los diversos ensayos que han hecho algunos movimientos estudiantiles por acercarse a las centrales sindicales, las dificultades con que han tropezado y los altibajos de una empresa siempre llena de dificultades. Parece haber una primera etapa en la que, cuando es exitosa, se forman acuerdos que a menudo son muy completos en el plano declarativo. En una segunda etapa, los movimientos estudiantiles ofrecen su apoyo simbólico o real a huelgas obreras, etc. Pero es mucho más difícil que, en las situaciones decisivas, ya sea para los estudiantes, ya sea para los obreros, se pueda llegar a un comportamiento efectivo realizado de común acuerdo y que tenga un real significado. La aparición, relativamente reciente, de ideologías que ven en los marginales *el* gran potencial revolucionario es, en buena medida, el producto de las frustraciones de los ensayos efectuados para acercarse a los sindicatos, que a menudo se producen mucho antes de la etapa final que se acaba de mencionar.

A ello se agrega que algunos grupos estudiantiles, compartiendo las ideas de algunas corrientes revolucionarias, perciben a los sindicatos como si estuviesen cada vez más cerca de incorporarse al orden constituido. Esos grupos creen comprobar que los obreros organizados se "aburguesan" cada vez más, que sólo se preocupan de las reivindicaciones materiales y dejan de lado, de hecho, todo esfuerzo de transformación revolucionaria de la sociedad en que viven. Llegados a este punto sólo parecen abríseles dos posibilidades. Una, que el movimiento estudiantil dedique sus esfuerzos a "concientizar" a los obreros para ayudarlos a asumir la función revolucionaria que debían tener. Esa tarea es todavía más difícil que los intentos mencionados anteriormente de formar alianzas con los obreros; mas a pesar de ello, algunos grupos la ensayan. Otros, en una versión más extrema de la misma corriente de opinión, consideran a los obreros como irremisiblemente perdidos para las fuerzas revolucionarias. Se forman entonces movimientos que ya sea porque comparten plenamente esta última opinión; ya porque han visto frustrados sus esfuerzos de "concientización" o porque piensan que deben acompañarlos del llamado a otras fuerzas, desembocan en la idea del potencial revolucionario de los marginales.

A estos análisis —cuya verdad o falsedad no cabe discutir aquí—, se añade la necesidad de proyectar la ilusión romántica por la acción de fuerzas que, en gran medida por mal definidas y peor conocidas todavía, pueden convertirse en las depositarias de una esperanza de

redención. La gran transformación que se espera y no se produce, o que no se produce como se espera, es atribuida a nuevos grupos a los que se imagina poder dirigir y que serán sus motores.

Las tensiones, los problemas y las contradicciones que entonces se plantean no son menores, por cierto, que en el intento de acercarse a los obreros. Las tremendas distancias de lenguaje hacen muy difícil la comunicación de los estudiantes con los marginales. En los raros casos en que esta dificultad ha sido superada en América Latina es muy alta la probabilidad que algunos sectores marginales adopten un lenguaje revolucionario que sólo significa, de hecho, la esperanza de obtener a través del mismo mejoras muy concretas y muy limitadas.

Parece existir una dificultad más importante todavía. Cuando esos grupos estudiantiles, generalmente muy reducidos, intentan la tarea, la gran mayoría de los marginales están ya encuadrados en otras organizaciones. Cuando esto no ha ocurrido todavía las probabilidades que poseen otros grupos —partidos políticos, etc.— de organizarlos y de proporcionarles un liderazgo parece mucho mayor que las que tienen los estudiantes. Todo parece indicar que, salvo coyunturas excepcionales y difíciles de imaginar, los grupos estudiantiles sólo pueden llegar a ejercer un liderazgo efímero y poco profundo entre los marginales. Pero también es verdad que quienes logren aunque sea estos limitados resultados ensancharán, en alguna medida, las bases de su poder.

### 5. *Unidad y diversidad en los movimientos estudiantiles*

Las múltiples ideologías que entran en conflicto a través de los grupos que las sostienen y las técnicas que éstos adoptan en la lucha aparecen también en otras regiones del mundo. Esta circunstancia ha estimulado muchas especulaciones sobre los problemas vinculados a la originalidad y la universalidad del movimiento estudiantil. Algunos teorizadores construyen esquemas según los cuales parecería que todos los jóvenes del mundo, en nombre de principios análogos, estuviesen amenazando a todos los adultos del mundo, aunque por supuesto resulta menos claro en nombre de qué principios éstos se defienden.

Es harto evidente que los estremecimientos estudiantiles agitan las ciudades de los más diversos rincones del mundo; también lo es el hecho que manifiestan ideologías muy similares o que parecen serlo. Hay una fertilización cruzada en materia de ideologías. Los estudiantes europeos pasean retratos y frases del Ché Guevara, como lo hacen sus coetáneos latinoamericanos; éstos a su vez importan temas desde



Europa y algunos desde Estados Unidos a través de Europa. Una idea como la de la participación estudiantil en el gobierno de las universidades que, hasta hace muy poco, era completamente desconocida en Estados Unidos y Europa, y que allí parecía una extraña y absurda curiosidad característica del subdesarrollo, ha cobrado una fuerza enorme durante los últimos movimientos europeos y norteamericanos. La universalización de los medios de comunicación de masas explica la rápida transmisión de temas e ideas a cualquier parte del mundo.

Esas analogías no se dan sólo al nivel ideológico, pues aparecen también en las técnicas de acción: huelgas, barricadas, ocupación pacífica o violenta de los edificios universitarios, incendio de autobuses, paralización del tránsito, etc., se repiten por todas partes. Estos recursos no sólo son fácilmente transmisibles sino que deben reproducirse puesto que su número es necesariamente limitado.

De estas similitudes parecería muy fácil concluir que existe una identidad de causas, pero esta conclusión sería muy superficial. En primer lugar las analogías son menos significativas de lo que pueden parecer a primera vista. Porque tan importante como saber cuáles son los temas que aparecen con mayor insistencia en las manifestaciones de una ideología es conocer el orden de prioridad que se les atribuye; si se toma uno como la condenación de la Guerra del Vietnam, que aparece en los movimientos estudiantiles de casi todo el mundo, puede observarse que si bien todos coinciden en la condena, en cambio están muy lejos de hacerlo por las mismas razones. En segundo lugar, cualquier observador puede percibir que la importancia misma del tema en la ideología estudiantil varía considerablemente aunque se consideren, dentro de cada país, sólo a quienes coinciden por entero en la condenación. Así la importancia del tema Vietnam dentro del movimiento estudiantil chileno es, por ejemplo, a todas luces menor que la que tiene entre los estudiantes uruguayos.

Estas razones han hecho que autores más avisados tiendan a trasladar la idea de la universalidad de la rebelión estudiantil no tanto a las expresiones ideológicas o a las técnicas de acción concretas, como a la repetición de dos cuestiones que sí serían notas comunes: la rebelión contra la sociedad y la rebelión contra la universidad. En casi todas partes los estudiantes levantarían la bandera de resistencia contra la sociedad en la cual viven y contra la universidad que padecen. Este planteamiento merece un análisis más profundo.

La rebelión contra la universidad como tal puede tener manifestaciones análogas en diversos países, pero esto no quiere decir que ellas tengan la misma significación profunda.

En Europa, de la que nos ocuparemos en lo que sigue, se han dado dos explicaciones que a primera vista parecen contradictorias, y así lo han percibido muchos de los partidarios tanto de una como de la otra. Para algunos, la causa esencial de la rebelión sería la inadecuación de las universidades para cumplir su función específica actual: la formación de especialistas. Para otros, en cambio, la causa consistiría en el hecho que los estudiantes perciben a la universidad como si estuviese, por su misma función, totalmente al servicio de una sociedad cuya legitimidad niegan. Para la primera explicación la rebeldía contra la universidad, aunque encuentra después justificaciones y racionalizaciones ideológicas que las trascienden, está circunscrita al campo universitario; para la segunda, es una manifestación de la negativa a aceptar la sociedad industrial en general, o la sociedad industrial capitalista en particular. Para una, el vínculo de la universidad con la sociedad no funciona de manera adecuada; para la otra, funciona demasiado bien y los estudiantes quieren romperlo. Quizás estas explicaciones no sean tan contradictorias como parecen a primera vista, y exista un haz común de causas que se manifiestan de diversas maneras.

En primer término, debe considerarse que los dos tipos de causas podrían actuar con muy desigual fuerza sobre distintos grupos de estudiantes. En segundo lugar, debe recordarse que ambas causas aparecen ligadas a un fenómeno más profundo: la masificación de la universidad, por lo menos cuando se la compara con el carácter que tuvo en el pasado.

Antes de la masificación las universidades ofrecían a sus egresados no sólo ocupaciones seguras y de un nivel relativamente alto, sino que brindaban a la gran mayoría el acceso a funciones y representaciones de liderazgo social o político. El origen social de los estudiantes, elevado en su gran mayoría brindaba condiciones favorables a tal resultado.

El papel de preparar líderes sociales y políticos era tan fundamental que aun la formación de especialistas estaba impregnada, sobre todo en las ciencias humanas, de una atmósfera de preocupación por los grandes problemas y las grandes teorías acerca del hombre y la sociedad.

La masificación modifica considerablemente estas condiciones. Para ocupar las posiciones más elevadas de liderazgo social la universidad es cada vez más una condición necesaria, pero no suficiente, dado el número abundante de graduados. La universidad como tal sólo es capaz de proporcionar un acceso seguro a funciones especializadas no necesariamente elevadas desde el punto de vista social. El proceso de "degradación" educacional alcanza a la universidad.

Si estas hipótesis fuesen verdaderas habría una unidad profunda en las corrientes de rebeldía contra la universidad y las que parecen alzarse contra la sociedad: son dos reacciones igualmente caracterizadas como de *élite*. Sólo son concebibles en aquellos que han "internalizado" pautas que afirman su derecho a ocupar una posición relevante en la sociedad. Este hecho se confirmaría porque la rebelión en Europa no se manifiesta en toda la enseñanza superior, sino sólo en las universidades. Los alumnos de los institutos tecnológicos, que tendrán un destino socialmente inferior al de los universitarios, no se rebelan; y en parte esto se explica porque como tienen un origen social inferior no se sienten frustrados por el destino que les aguarda. Tampoco lo hacen en Francia los alumnos de las "Grandes Écoles" cuyo origen social es más alto, pero que tienen un destino ocupacional asegurado.

Por un proceso no del todo conocido, la inseguridad con respecto al futuro se transforma en rebeldía. Y la paradoja consiste en que una protesta esencialmente de *élite* se traduce en una afirmación de valores igualitarios por lo menos en el plano de las declaraciones.

En América Latina la situación es muy diferente y no puede explicarse de la misma manera. El fuerte compromiso académico con la universidad que hasta hace poco existió en Europa desapareció hace tiempo en América Latina, si alguna vez existió. Las demandas para modificar la estructura de la universidad derivan mucho más del importante papel que ésta desempeña en la distribución del poder que de los aspectos académicos propiamente dichos. Cincuenta años después de la Reforma de Córdoba, y desde ese punto de vista, impresiona sobremanera advertir los pocos cambios habidos en las universidades. El proceso de masificación todavía no se produjo, salvo en unos pocos países; pero el aumento de la matrícula alcanza ya, en muchos de ellos, tasas que jamás conocieron los países desarrollados, destruyendo casi todas las posibilidades de funcionamiento de las viejas estructuras universitarias. Los estudiantes siguen siendo aún una minoría privilegiada, pero el rápido desarrollo de la matrícula y el escaso dinamismo de las economías dificultan cada vez más a los graduados el arribo a las posiciones de liderazgo social que antes tenían casi todos ellos asegurado.

Más que una rebelión contra la universidad podría hablarse de una lucha de los jóvenes para mejorar la parte que les toca, o presumiblemente les tocaría, en la distribución de las posiciones sociales importantes. El problema se plantea mucho más en términos de poder que en términos académicos; por consiguiente, las cuestiones vinculadas a éstos son realmente secundarias y reflejas. Y aunque algunos repitan temas del movimiento europeo, la situación es harto diferente.

Problemas todavía más complejos plantea la rebelión contra la sociedad. Una precisión previa es indispensable. Este componente aparece en algunos grupos estudiantiles, que se vuelven mayoritarios en determinadas situaciones, pero rara vez incluye a todos. El hecho que quienes compartan esa rebelión sean socialmente los más visibles no permite ignorar esa circunstancia.

La primera pregunta importante se plantea, sin embargo, alrededor de otra cuestión, la de saber hasta qué punto hay rebelión *contra* la sociedad y hasta dónde un esfuerzo por encontrar una mejor inserción *en* la sociedad. El papel que desempeñan una y otra dirección puede ser muy diferente según los distintos movimientos estudiantiles, e incluso en el mismo de acuerdo a los diversos momentos y frente a diferentes situaciones estructurales. Si un mismo gran movimiento contiene demandas de los dos tipos, que es por otra parte lo normal, su importancia relativa puede cambiar mucho según las diversas fases. Si los objetivos vinculados a la inserción *en* la sociedad son en alguna medida satisfechos, el papel de los líderes de la rebelión *contra* la sociedad disminuirá sensiblemente. Si son muy grandes las resistencias a satisfacer las demandas ocurrirá el proceso contrario. El nivel de radicalización en el punto de partida disminuirá o aumentará según una dialéctica compleja que existe entre los datos iniciales: la universidad y la sociedad. Ese proceso se hizo muy evidente en el movimiento francés de mayo; los líderes radicales tuvieron un ascenso fulgurante y una no menos fulgurante decadencia. Los posteriores resultados de las elecciones estudiantiles en Alemania indican el escaso eco que le resta a Rudi Deutsche; pero esa audiencia podrían reconquistarla él u otros líderes radicales en diferentes coyunturas. Y procesos análogos se han registrado muchas veces en América Latina. Los grupos más extremistas, los más visibles y más temidos por quienes sostienen el *statu quo*, parecen tener la función, seguramente no deseada, de ayudar u obligar, a satisfacer demandas moderadas; una vez resueltas éstas su audiencia tiende a disminuir.

Una segunda pregunta importante se plantea cuando se trata de determinar contra cuál sociedad se pronuncia la rebelión. Mucho se ha insistido acerca del papel que en Estados Unidos y Europa representa la negación de la sociedad industrial. Con toda la negación radical parece propia de una minoría. Por su parte la mayoría parece estar dispuesta a darse por satisfecha con concesiones que no alteran, por cierto, las bases de la sociedad industrial como así tampoco la alienación que la caracteriza. Pero cualquiera sea el valor de la explicación y cualquiera sea la audiencia que alcanza en los movimientos estudiantiles la rebelión contra la sociedad industrial, cabe reconocer

que existe en Estados Unidos y Europa. Pero en América Latina no es la sociedad industrial que los estudiantes enfrentan, sino más bien sociedades semiindustrializadas y dependientes. ¿Qué sentido tienen los grupos, realmente muy minoritarios, que parecen negar la sociedad industrial? Varias hipótesis parecen posibles. Por ejemplo, podría pensarse que se trata de una anticipación a muy largo plazo, aunque algunos elementos negativos de la sociedad industrial ya se perfilan en América Latina como se ha visto antes. La primera dificultad de esta hipótesis reside en los obstáculos que surgen para admitir la autenticidad de un movimiento que enfrenta una experiencia puramente intelectual. La segunda dificultad se advierte cuando se comprueba que la negación de la tecnología y de sus efectos parece realmente menor dentro de la ideología. En síntesis, en la medida que el fenómeno existe la parte que equivale a simple imitación parece la más importante. Sería absurdo reprochárselo a los jóvenes o considerarlo un signo de inmadurez; en América Latina abundaron los intelectuales adultos que, sin experiencia alguna de la guerra, ni de la ocupación extranjera, ni de los campos de concentración, o tantos fenómenos similares, comparable a la que tuvo un europeo contemporáneo, han remedado los temas, las ideas y los procedimientos dramáticos de Jean-Paul Sartre, para sólo citar un ejemplo. Otra hipótesis, que no excluye por cierto la idea de remedo contenida en la anterior, consiste en señalar el papel que puede desempeñar, aunque esto pueda parecer una paradoja, la adhesión a un sistema de valores tradicionales. Diversos autores han tratado de señalar<sup>63</sup> la escasa penetración que tienen en los movimientos estudiantiles, y en el sistema de enseñanza en general, los valores propiamente modernos, es decir, los ligados a la maduración de toda sociedad industrial sea ésta capitalista o socialista. Debajo de la negación de los valores del capitalismo, cuando aparece, hay muchas razones para sospechar que se oculta la negación de los valores de la sociedad industrial o, por lo menos, una resultante confusa donde tienen significativa influencia los valores tradicionales. Tampoco en esta situación los jóvenes están solos; actúan sobre ellos los mismos mecanismos que llevan a muchos intelectuales a prevenir contra los peligros de la ciencia y la tecnología, repitiendo a europeos y norteamericanos, pero olvidando al mismo tiempo que esos peligros, cuando son reales, están radicados más bien en la escasa y deformada penetración que tienen en América Latina,

<sup>63</sup> Véanse, por ejemplo, Seymour M. Lipset, "Élites, educación y función empresarial en América Latina", en Seymour M. Lipset y Aldo Solari, *Élites y desarrollo en América Latina* (Buenos Aires, Paidós, 1967), y Naciones Unidas, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, op. cit.

y que estas formulaciones se convierten en un obstáculo adicional que tiende a privar a los latinoamericanos, particularmente a los más desheredados, de los beneficios innegables que ellas comportan y que son, a menudo, silenciados. Ciertas formas de humanismo han sido siempre en América Latina manifestaciones del conservadurismo social.

Lo que puede aparecer como más auténtico en los movimientos estudiantiles no es, pues, la negación de una sociedad que ignoran, sino la de la sociedad subdesarrollada y dependiente a la que realmente pertenecen. Pero salvo movimientos muy minoritarios, y por lo demás excepcionales, la parte de inserción *en* es mucho mayor que la parte de rebelión *contra* la sociedad. El desafío al *statu quo* es una manera de inserción, ya que en muchas sociedades quienes lo hacen, jóvenes y adultos, tienen alguna participación en la distribución del poder. Sólo en coyunturas muy especiales, cuando a ciertos grupos se les niegan todas sus demandas, o creen que eso ocurre, aparecen fenómenos que se aproximan a la rebelión contra la sociedad. Pero aun en estos casos, cuando algunos estudiantes abrazan el comportamiento que corresponde a su ideología, y pasan a la resistencia activa contra los regímenes que impiden toda expresión dentro y fuera de la universidad, en contra del *statu quo*, no debe olvidarse que están acompañados de muchos adultos y expresan corrientes profundas de la sociedad donde viven. Sus posibilidades de triunfo están condicionadas, una vez más, por el comportamiento de los demás grupos estratégicos en la sociedad.

Expresado en términos estructurales, las ideologías y los comportamientos de los grupos estudiantiles son ininteligibles salvo si se los interpreta como parte de la lucha por el poder en una sociedad conflictiva.

El movimiento estudiantil es un camino de acceso y un modo de ejercicio del poder, y está muy ligado desde luego a la especial mecánica del poder político en América Latina. El conflicto de generaciones, cuando existe, parece una variable mucho menos significativa. De todos modos parece tentador preguntarse si tantas expresiones como las que aparecen en los medios de comunicación de masas, sobre una interpretación en términos de conflicto generacional no son sino un procedimiento que tienen los adultos de enmascararse a sí mismos y de enmascarar a los jóvenes la naturaleza real de la cuestión. Porque si fuera así, no habría verdaderamente problema; bastaría esperar que los jóvenes entraran en la edad de la razón. En otras palabras, sea cual fuere el valor científico de la explicación generacional —y parte de verdad hay en ella—, desempeña la función social de una ideología.

Por ese mismo carácter de los movimientos estudiantiles su histo-

ria estuvo ligada a la violencia. En ciertas situaciones estructurales muy comunes en América Latina, sobre todo en el pasado, la violencia contra los movimientos estudiantiles ha sido casi inexistente; el origen social de los estudiantes, sus relaciones personales, etc., los han protegido contra ella. En cambio, en otras situaciones estructurales la violencia ha sido y es muy fuerte; cuando los detentadores del poder fueron incapaces, voluntaria o involuntariamente, de canalizar el movimiento hacia cambios que ellos mismos estimaban moderados, debieron destruir por la violencia las principales manifestaciones. De la magnitud de los apoyos efectivos que el movimiento estudiantil puede obtener de otros grupos sociales depende, de manera principal, su capacidad de sobrevivir a ella o de superarla a través de un cambio de o del régimen existente.

Estas consideraciones permiten concluir que, en líneas generales, el movimiento estudiantil fue mucho menos dinámico, estuvo mucho más ligado al *statu quo* y a su propósito de insertarse en él, que lo que sus declaraciones permiten sospechar. Entre los estudiantes se han reclutado y se siguen reclutando las nuevas *élites* dentro de esa reserva inagotable que parecen ser las clases medias; si ellas terminan formulando nuevos compromisos políticos muchas veces éstos podrán ser mejores y más abiertos que los del pasado, aunque en otros casos no lo sean. Otra de sus funciones fue expresar de modo muy visible contracorrientes que existen en la sociedad, y para las cuales esa mediación es muy importante, en determinadas condiciones estructurales. Dos factores contribuyen a dar una impresión exagerada del dinamismo de los grupos estudiantiles y de su importancia como factor de cambio; por un lado, la atención prestada sobre los aspectos aparentes y más visibles, punto sobre el cual ya se ha insistido; y por otro, el tan escaso dinamismo de los demás grupos. Si no se puede ser muy categórico sobre los dinamismos reales introducidos por los estudiantes latinoamericanos en sus universidades, menos aún se puede serlo, en general, acerca de los que fueron capaces de introducir sus profesores. Uno de los elementos que parecen perfilar la tragedia de las universidades latinoamericanas es la verdadera oscilación pendular entre el caos en el cual terminan por perderse cuando de hecho dominan exclusivamente los estudiantes, y el estancamiento y el conformismo que resulta cuando el mismo papel lo desempeñan los profesores.

Si los grupos estudiantiles luchan en última instancia por el poder, y si sus comportamientos efectivos no siempre corresponden a sus declaraciones, ello no debe ser motivo de asombro. No se advierte por qué razón ellos tendrían que constituir una excepción que los distin-

ga de todos los restantes grupos y movimientos de la sociedad a los cuales, por otra parte, salvo casos excepcionales, acompañan y expresan.

Llegados a este punto quizás convenga considerar algunas de las principales consecuencias que se desprenden de estas hipótesis, toda vez que ellas sean verdaderas, con respecto a los tan mentados problemas de la participación de la juventud en el desarrollo.

En primer lugar, todo el aparato de exhortaciones, como tal, está condenado al fracaso. Con mucha frecuencia se ha esgrimido, por ejemplo, el lema de la "vuelta a los libros"; los estudiantes deberían dedicarse a estudiar y nada más que a estudiar. En algunos casos quienes levantan esta bandera son grupos de derecha que han resuelto ejercer un poder no compartido en la universidad y/o fuera de ella; en otros, son partidos políticos que llegaron al poder fomentando la agitación estudiantil y reclutando entre los estudiantes sus mejores dirigentes, y una vez alcanzado el poder hacen suya la misma invitación. En el fondo se trata que los movimientos estudiantiles no afecten el nuevo *statu quo* como antes lo hicieron.<sup>64</sup> Estas exhortaciones pueden justificarse en nombre del desarrollo, de la eficiencia, de la racionalidad, o de cualquier otra argumentación; pero parece muy difícil que quienes se quieren abrir camino observan en todos esos llamados otra cosa que un procedimiento para dejarlos de lado.

En segundo lugar está la cuestión de la participación que, por cierto, no se intenta dilucidar aquí. Pero de todos modos se debe subrayar que la gran mayoría de los estudiantes no participa, y sí lo hace una minoría; pretender que esa minoría se ensanche parece legítimo; pero aspirar a que lo haga como sería del agrado de algunos adultos más que ilegítimo carecería totalmente de sentido. Cuando algunos jóvenes niegan toda posibilidad de desarrollo que no esté precedido por la revolución social están afirmando lo mismo que muchos adultos; pero aunque esa afirmación fuera equivocada, debería demostrarse que lo es, y no parece que haya razón alguna que indique sea más fácil hacerlo con los jóvenes que con los adultos. Si se admite la necesidad de una sociedad pluralista debe aceptarse la discrepancia entre unos y otros; si no se la admite la consecuencia inevitable es que hay que acallarla. Si el conflicto es real y se refiere a la partici-

<sup>64</sup> Es un hecho de extraordinario interés que esa alternancia por parte de los mismos grupos que pretenden utilizar el movimiento estudiantil recomendando la "vuelta a los libros", según sea su posición con respecto al poder, parece muy general. John Israel, en *Reflections on the Modern Chinese Student Movement*, lo ha mostrado para una sociedad tan diferente como la china.



pación en el poder, sólo el incremento de esa participación puede resolverlo; si no lo es, ello obedece a que ya existe la participación necesaria.

Los jóvenes capaces de elaborar conscientemente y racionalizar sus comportamientos, sean estudiantes o no, están tan divididos como lo están los adultos. Éstos, por su parte, creen percibir en aquéllos una gran confusión de valores, una serie de incoherencias, etc. Todo parece indicar que cuando se miran en el espejo se niegan a verse a sí mismos. Habitualmente se afirma que los jóvenes piensan o repiten tanto el conformismo como las ideologías anticonformistas pensadas para otras sociedades sin mayor adaptación a las realidades de América Latina. ¿Pero qué otra cosa han hecho y hacen la inmensa mayoría de los adultos, incluyendo los líderes? Los jóvenes, también se dice, ya no creen realmente en la democracia. ¿Pero cuál es la democracia viva —no su remedo formal— en la que cree y sostiene efectivamente la inmensa mayoría de los adultos? Los jóvenes, se reitera por último, tienen una gran confusión. ¿Qué decir entonces, en estas sociedades dependientes, presionadas por mil pautas contradictorias, de las confusiones de los adultos? Si este mismo trabajo hubiera tenido como objetivo el estudio de los adultos muchas otras preguntas deberían haberse agregado.

El conflicto y el pluralismo social no bastan para asegurar el desarrollo; pero éste nunca se ha dado sin conflictos.

El logro de una posible unanimidad, como la idea del valor movilizador de la bandera del desarrollo en abstracto, son dos ejercicios tan míticos el uno como el otro. Nada nuevo se afirma cuando se recuerda que la juventud latinoamericana es un producto de la sociedad latinoamericana y lo seguirá siendo en el futuro. Cuando los adultos enuncian exageradas esperanzas o exagerados temores sobre la juventud, no puede dejar de pensarse si detrás de ese juicio sobre la importancia que le atribuyen en rigor no se oculta el deseo de eludir sus propias responsabilidades.

## VIII. *A modo de conclusiones*

### 1. *Sobre la preocupación por los jóvenes*

Recapitular algunos de los problemas y ciertas conclusiones no parecen excesivos cuando se trata de una cuestión tan compleja como la que de manera muy parcial se ha querido examinar aquí.

Es legítimo y posible definir a los jóvenes de distintos modos; pero no es admisible que se mezclen esos diversos conceptos en forma refñida con la coherencia. Quienes tienen tales o cuales edades no son innovadores por ese solo hecho, y por su lado los innovadores pueden pertenecer a casi cualquier grupo de edad. Pero el ardid es más sutil, puesto que la definición misma de innovadores, progresistas o como se les quiera llamar, se hace depender, por lo general, de los gustos (como antes se decía) o de los prejuicios (como se acostumbra observar ahora) del autor. Pasar de las edades a las actitudes para con el cambio, luego de éstas a los comportamientos o a las ideologías y, con mayor razón, a los efectos reales que pueden poseer sobre la sociedad, requiere procedimientos de análisis muy complejos, que incluyen algunos que todavía no están a nuestro alcance.

Cuando los adultos simplifican tanto a propósito de los jóvenes no es sólo por la fuerza de sus gustos o de sus prejuicios, sino antes bien porque sienten la necesidad urgente de actuar sobre ellos. Su simpatía por los jóvenes es, en muchos casos, más pragmática que contemplativa, y la acción requiere esquemas relativamente simples para tomarlos como guía. Ya sea porque se perdió el apoyo de las nuevas generaciones y se trata de reconquistarlo, o porque la intención consiste en lograr nuevas bases de sustentación, los jóvenes —que en rigor son siempre determinados jóvenes— gozan de una atención que oscila entre el temor y la esperanza. Ese temor no consiste tanto en la preocupación porque los jóvenes se descaminen irremediablemente y esa esperanza no reside tanto en el desvelo porque se encuentren a sí mismos con autenticidad, sino expresan más bien el temor y la esperanza de perder las viejas clientelas y, sobre todo, que otros puedan capitalizar las nuevas. Los afanes por respetarlos son mucho menores que las intenciones por utilizarlos y embarcarlos en algunos de los múltiples proyectos elaborados por los adultos y en los cuales creen.

Al hacerlo así se espera, por un lado, que los jóvenes ocupen los puestos y las funciones indispensables para que se mantengan los movimientos y las organizaciones sociales y políticas y, por el otro, que lo hagan sin disputar las posiciones de poder a los adultos. A su vez, los jóvenes si están bien dispuestos a ingresar en la lucha por el poder, no lo están tanto, o por lo menos no lo están siempre, a hacerlo desde posiciones inferiores. Muchos adultos manifiestan una curiosa ambigüedad o quizás, mejor aún, una contradicción en los valores que atribuyen a los jóvenes. Por una parte expresan que los consideran como una fuente inagotable de pureza e innovación; por otra, que todas las posiciones sociales deben estar abiertas a todos en función de sus méritos y calificaciones, y entre estas últimas, la edad

desempeña un papel menor si alguno juega; y por último, afirman implícitamente, y a veces explícitamente, un derecho a la *seniority* que la rapidez de los cambios de la sociedad moderna torna cada vez más difícil de legitimar. Estas ambivalencias son funcionales para afirmar el papel social de los adultos, quienes esperan que se resuelvan de modo tal que los jóvenes, cuando ingresen a la vida adulta, terminen por reforzar el papel que desempeñan los diferentes grupos que integran la estructura del poder, y la propia dentro de cada grupo.

Pero si se llama a los jóvenes —en el fondo siempre a algunos jóvenes, insistimos—, a participar, se les brinda la posibilidad de definir la forma y las condiciones de esa misma participación. Que los jóvenes la actualicen o no depende de muchas circunstancias; pero si lo hacen, los adultos, o por lo menos una parte de ellos, se sienten amenazados y pretenden retrasarse al paternalismo tradicional. Estas ambigüedades existen en todas partes, pero son particularmente fuertes en América Latina, en el seno de cuyas sociedades el paternalismo, más o menos autoritario, más o menos flexible, pierde posiciones muy lentamente. Pese a todas las declaraciones en contrario, el propósito es “encuadrar” a los movimientos juveniles y destruirlos cuando no se logra hacerlo. Lo que engaña al observador apresurado es determinar quién quiere “encuadrar” a quién; y quién, según las sociedades y las coyunturas, debe ser destruido, pues pueden ser muy distintos grupos. Los que claman en una sociedad dada, y en un momento determinado, porque otros grupos en el poder destruyen, o tratan de destruir ciertos grupos juveniles, son los mismos que, en otras circunstancias y cuando a su vez ejerzan el poder, se dedicarán por su parte también a destruir grupos juveniles aunque diferentes.

En suma, que la cuestión de la distribución del poder es esencial para comprender los problemas de la juventud lo revela el mismo tipo de preocupación institucionalizada por los jóvenes. No sólo tiende a encuadrarlos, sino que omite, de manera sistemática, toda atención a quienes no pueden ser jóvenes —mayoría en América Latina—; es decir, desatienden a todos aquéllos para los cuales la juventud es un privilegio denegado.

## 2. *El conflicto de generaciones*

El esquema que intenta explicar el fenómeno en términos de conflicto de generaciones tiene una serie de supuestos que constituyen otras tantas debilidades. En primer lugar, supone, como ya se ha visto, que

el conflicto es un fenómeno excepcional o normal; en segundo lugar, porque tiende a considerar como conflicto entre jóvenes y adultos luchas que se advierten entre los mismos adultos que buscan apoyo en las nuevas generaciones. En tercer lugar, y este punto merece algunas consideraciones especiales, porque tiende a ignorar o a subestimar lo que hay de profundo acuerdo entre los jóvenes "visibles" y los adultos. Para mencionar sólo una dimensión de este problema repárese en la cuestión educacional. Los sistemas educativos, en la mayoría de los países de América Latina implican, de hecho, la sistemática exclusión de los niveles medios y superiores, ya sea por la imposibilidad de acceso, ya sea por la eliminación prematura, de la inmensa mayoría de quienes son o podrían ser jóvenes. Una buena parte de los países latinoamericanos están, sin embargo, muy cerca o han alcanzado ya el límite máximo de los recursos que pueden destinar a la educación. Como consecuencia, todo aumento de los gastos en favor de un nivel del sistema educativo se hace a expensas y en perjuicio de otro. Los jóvenes universitarios, tan visibles, por su parte proclaman su adhesión a una política de iguales oportunidades para todos, pero cada vez que no se contemplan de manera satisfactoria las aspiraciones presupuestarias de las universidades se levantan, junto con sus profesores, para exigir algo que no se puede dar a la Universidad sin quitárselo, de algún modo, a los restantes niveles. Nadie recuerda, llegado ese momento, que la igualdad de oportunidades educativas o existía antes de entrar a la Universidad o ya tiene muy poca importancia.

En definitiva los adultos están de acuerdo en aumentar al máximo los recursos de los niveles medios y superiores, porque los dirigentes, sea cual fuere su ideología declarada, provienen de esos mismos estratos sociales. Los excluidos sólo tendrán posibilidades reales de ser escuchados si algunos descubren que para fortalecer su posición dentro del sistema de poder es necesario apoyarlos o por lo menos aparentar hacerlo.

En el plano de esas grandes decisiones sociales, como la participación en los distintos niveles del sistema educacional, se hace mucho más evidente el acuerdo que el conflicto; pertenecer a los estratos medios implica comportamientos muy semejantes entre jóvenes y adultos, más allá de las generaciones, más allá, inclusive, de formulaciones ideológicas muy diferentes. En otro ejemplo podríamos encontrar nuevos argumentos; hay grupos que rechazan la regresiva e injusta distribución del ingreso, y otros hay que la justifican o la silencian; las diferencias entre unos y otros son notablemente evidentes puesto que unos pregonan la revolución social y otros el conservadurismo

extremo; pero mucho más difícil es discernir las diferencias que tienen en los comportamientos reales. En definitiva, las clases medias tratan de evitar, con mayor o menor energía, toda redistribución que pueda afectarlas en forma sustantiva, y de ellas provienen los jóvenes y los adultos que expresan las diferentes posiciones ideológicas.

En sociedades donde han sido escasos los efectos dinámicos de la industrialización porque fue limitada, la lucha por obtener un lugar adecuado en el sector servicios no puede sino agudizarse para aquellos grupos que allí, y sólo allí, pueden encontrar la satisfacción de sus aspiraciones.

### *3. Reemplazo y conflictos del poder*

Toda sociedad humana ha tenido y tiene el problema de asegurar el reemplazo generacional; en América Latina, y en la situación actual, esta cuestión reviste caracteres inéditos. Los muchos cambios sociales que se registran parecen conspirar para que la situación de los jóvenes se haga cada vez más compleja y más llena de contradicciones.

Este carácter inédito del problema puede percibirse a través de muy variadas dimensiones. Siempre hubo masas postergadas, cuya participación en el sistema social fue tan insignificante que bien podría y puede discutirse si realmente pertenecen al mismo. La inmensa mayoría de los campesinos latinoamericanos y los miembros de estratos urbanos más bajos nunca tuvieron juventud ayer ni hoy; esta situación estaba acompañada de un aislamiento considerable del resto de la sociedad, mucho más evidente entre los campesinos, pero también muy intenso en los estratos urbanos. Esa relativa, pero indiscutible falta de comunicación hacía que, en la práctica, no tuviesen otras alternativas que las de sus mayores, quienes por su parte, nunca habían conocido ni siquiera el remedo de una juventud. Pero la situación ha cambiado ahora completamente. Con creciente intensidad se expande la necesidad de tener alguna educación, la moratoria de preparación se extiende a todos los grupos sociales, aun para aquellos que antes eran ajenos a la misma y, simultáneamente, los medios de comunicación de masas, la vida urbana, etc., enfrentan a dichos grupos con los modelos de una juventud entregada al ocio y al consumo. Aspiraciones antes desconocidas adquieren una fuerza enorme, en tanto que los medios de satisfacerlas, mayores quizás que en el pasado, no tienen parangón alguno con esas apetencias. La necesidad de trabajar para sobrevivir, la imposibilidad de encontrar trabajo regular chocan, evidentemente, con aquellas aspiraciones. La

sociedad propone para un número creciente de jóvenes modelos ideales sin dar simultáneamente los medios para satisfacerlos.

Si la situación es inédita para los jóvenes campesinos, los marginales y obreros, no lo es menos para otros grupos sociales. Los jóvenes de estratos medios, con intensidad acorde con el nivel, tuvieron siempre más o menos asegurada su posición en la sociedad; abierta la posibilidad de continuar con el comercio o industria establecida por sus padres o un camino en las profesiones liberales o afines, que constituye otra forma de inserción adecuada; de uno u otro modo satisfacían sus expectativas. Una serie de transformaciones tornan cada vez más difícil la situación de las pequeñas empresas y aumentan la atracción de los servicios de tipo intelectual, y esto último trae aparejada una creciente importancia a los niveles educativos cada vez más altos. En el pasado dichos niveles y las relaciones personales de las familias de estratos medios aseguraban una inserción en el sistema de ocupaciones y en la jerarquía social, satisfactoria para las expectativas de sus integrantes; pero esa seguridad se hace cada vez menor, aunque nada desdeñables sean por cierto las posibilidades de los jóvenes de estratos medios en comparación con las de quienes provienen de otros estratos. Pero el punto de referencia no lo constituyen por cierto, estos últimos, sino que hay también aspiraciones crecientes puesto que sienten, con mayor fuerza todavía, la penetración de modelos de consumo de sociedades de ingresos más elevados. Por una parte, las posibilidades de éxito dependen cada vez más de los niveles educativos que de las relaciones familiares; por otra, esos mismos niveles educativos ofrecen menos garantías que antes de servir para insertarse en determinados niveles de la sociedad. También esta situación es inédita, por lo menos en el sentido que afecta una proporción de jóvenes de magnitud desconocida en el pasado.

Encontrar una inserción adecuada en la sociedad es algo mucho más significativo que incorporarse al mundo ocupacional por importante que esto sea; es lograr que los individuos y los grupos se sientan relativamente realizados en función de los sistemas de valores admitidos y sus niveles de aspiraciones. Pero esto parece cada vez más difícil para los jóvenes de casi todos los estratos en América Latina y el conflicto entre sus aspiraciones y sus posibilidades se agudiza. Sólo existe un camino para satisfacerlo: que los jóvenes que lo viven perciban caminos efectivos de inserción en la sociedad; y esto, por supuesto, no quiere decir necesariamente conformismo. El objetivo puede obtenerse introduciendo alteraciones menores o profundas en la estructura del poder, es decir, a través de mecanismos de inno-

vación; y en el otro extremo puede traducirse a través de la desesperada convicción que no hay camino posible y que sólo es dable realizarse abrazando la utopía de la negación y de la transformación totales que la supere. También en este caso sigue siendo la transformación más profunda de la estructura del poder la única que se percibe como capaz de resolver el problema.

Como se ha visto no todos los jóvenes tienen el propósito de transformar la sociedad en la cual viven y, seguramente, sólo para una minoría los aspectos políticos son esenciales. Pero aun los primeros están sometidos a la influencia de una serie de cambios que ocurren en la sociedad latinoamericana y a los cuales deben adecuarse de alguna manera. Organizarse para defender el *statu quo* implica tener conciencia que el mismo está amenazado y ya este solo elemento significa un gran cambio en relación con el tranquilo disfrute de los privilegios en el pasado. Y aquí parece oportuno disipar un equívoco bastante habitual, sobre todo difundido entre los pensadores que se consideran a sí mismos de izquierda; el esfuerzo por demostrar (aunque no lo hagan) o suponer que, salvo casos excepcionales —Cuba ayer, Chile hoy, Perú para algunos—, el inmovilismo es la característica de la sociedad latinoamericana. Nada parece más alejado de la realidad que esto. No parece legítimo confundir la ausencia relativa o absoluta de los cambios, que muchos pueden considerar deseables, con la falta de cambios. Las sociedades latinoamericanas experimentan una extraordinaria acumulación de cambios, cuyo signo puede juzgarse favorable o desfavorablemente según sea el sistema de valores y las ideologías que se adopten como punto de referencia, pero cuya existencia parece innegable. La aparición de nuevos proyectos sociales a los que se aspira a llegar por caminos inéditos hasta ahora, como así también el desarrollo de un tipo bastante nuevo de regímenes represivos, indican, sea cual fuere el destino de unos y otros, la verdadera magnitud de esos cambios.

De todas maneras los estratos medios todavía parecen estar en el centro de ese proceso en casi todos los países: sea porque las oligarquías tradicionales han visto disminuir su poder; sea porque se han creado sistemas de compromiso social que tienden a apoyarse sobre muy diversos grupos; sea, en fin, porque ascienden los estratos bajos. En consecuencia parece cada vez más imposible prescindir de esos estratos medios, a pesar de su gran diferencia de magnitud en los distintos países de América Latina, para cualquier proyecto social.

De los estratos medios sale la mayor parte de los líderes políticos; de allí surgen los hombres que alimentan y son alimentados por la maquinaria del Estado; de allí también los intelectuales, la alta buro-

cracia y la tecnocracia, grupos que cobran cada día mayor importancia. Y su trascendencia excede en mucho, en todos los países, la que podría deducirse de su número o del poder estrictamente económico que detentan. De allí es, por fin, esa juventud que constituye una etapa muy característica de la vida; al mismo tiempo más encuadrada en un sistema de valores con mayor potencial de futuro.

Los problemas de la juventud son de este modo no sólo inseparables del sistema social considerado en su conjunto sino que mal se inscriben dentro de la idea del conflicto generacional. Son las dimensiones del poder y lucha por el poder las que parecen más importantes, aunque no las únicas, para explicar qué ocurre en toda la sociedad latinoamericana, y particularmente, en su juventud.

Lo que hay de inédito en la situación de la juventud es lo que tienen de inédito las sociedades latinoamericanas. En las sociedades hoy desarrolladas la moratoria juvenil, y las aspiraciones por disfrutarla, se fueron expandiendo en forma relativamente lenta en los diversos grupos sociales; desde luego, hubo conflictos considerables y entre los nihilistas del siglo pasado había una buena proporción de jóvenes. Pero no se planteó, en general, ese fenómeno de expansión brusca de las expectativas juveniles en un plazo relativamente tan breve. En ningún país de los hoy desarrollados las tasas de incremento de la matrícula de la enseñanza media y superior crecieron de acuerdo con promedios superiores al 15% anual, y esto durante una década, como estuvo ocurriendo en casi todos los países latinoamericanos durante los últimos veinte años. Éste no es sino un indicador más entre otros que podrían utilizarse, pero que merece mencionarse porque es altamente significativo. Es casi obvio que no hay, y probablemente tampoco pueden darse, tasas similares de creación de ocupaciones de niveles medios y altos que correspondan a esas calificaciones educativas. Para los estratos medios no importa que la educación se expanda en tanto conserven, como de hecho lo están haciendo, el monopolio de los niveles superiores del sistema educativo; pero la competencia interna entre ellos sólo puede resolverse apelando a cantidades crecientes de educación. La oferta de individuos educados alcanza rápidamente el nivel de la demanda, si se considera la cuestión en términos globales, aunque resten una serie de discrepancias de niveles ocupacionales altos con niveles educacionales bajos. Estas discrepancias expresan mucho más el pasado que el presente de las nuevas generaciones y su porvenir; para ellas, la mayor amenaza consiste en desempeñar niveles ocupacionales inferiores a los educacionales por los que tanto lucharon. La falta de dinamismo de la economía obliga a los estratos medios a concentrarse sobre un abanico



ocupacional relativamente reducido dentro del sector servicios, y el grado de subutilización de sus posibilidades tiende a aumentar en forma constante.

Es necesario insistir sobre el hecho que los países latinoamericanos están en etapas y situaciones muy diferentes, pero en casi todos ellos se perciben indicadores de las dificultades crecientes que hay para hallar ocupación acorde con el nivel de expectativas. Los mecanismos que en muchas partes se adoptan para limitar el acceso a las universidades, sean cuales fueren sus variadas justificaciones, poseen una función social que, objetivamente, está ligada a este fenómeno. Los colegios y asociaciones profesionales limitan de esta manera las posibilidades de competencia futura y quienes ingresan a la universidad tampoco les ofrecen resistencia (y esto pese a las grandes dificultades que deben vencer para conciliar esa actitud con las ideologías que la mayoría de los grupos juveniles universitarios proclaman) porque de este modo aumentan sus posibilidades de encontrar ocupación según sus aspiraciones.

Sin embargo, la significación de estos mecanismos es muy limitada puesto que de todos modos no impide el crecimiento de la población universitaria de acuerdo a las tasas antes mencionadas. Una vez más debe puntualizarse que si el desarrollo económico no produce una suficiente proporción de ocupaciones de mediano-alto y alto nivel, la situación no parece tener otra salida que conflictos agudos para insertarse en la sociedad.

Algunos países, el Uruguay por ejemplo, pueden dar una idea acabada de hasta dónde puede llegar ese proceso; esto no implica, desde luego, que los demás países latinoamericanos estén condenados a llegar a una situación similar. Se le menciona aquí a título de sugestiva ilustración. En un país donde no hay barreras especiales para el ingreso a la universidad llega un momento en que la población universitaria crece muy poco y la parte que abandona sin terminar los estudios es enorme. La inexistencia de un mercado ocupacional constituye una de las causas más poderosas de eliminación como ya se ha visto. En cambio, crece la matrícula de las estructuras académicas que permiten llegar a ser maestro o profesor, que en el Uruguay casi no existen en la universidad. Ya en otros países puede observarse también una fuerte tendencia que hace que el aumento de la matrícula universitaria se manifieste sobre todo en el tipo de carrera que lleva a convertir al estudiante en un educador.

El sistema se aproxima de esta manera a una especie de tipo ideal —en el sentido sociológico, no en el normativo—, donde la función esencial del sistema educativo es la de alimentar al sistema educativo;

los integrantes de la sociedad se educan para educar. Si se supone un sistema educacional que se incrementa con tasas elevadas, esto implica un crecimiento también intenso de un tipo de ocupaciones, las de los educadores y sus auxiliares. Si se admite que las restantes ocupaciones de mediano y alto nivel crecen de acuerdo con tasas mucho más bajas, lo único dinámico que resta en la economía es la educación. El bloqueo ocupacional total coincidiría con la estructura de un perfecto sistema de autoalimentación del sistema educativo, cuya función se agotará cada vez más en sí mismo y se volcará, cada vez menos, hacia los servicios que debe prestar al resto del sistema económico.

Es obvio que esta especie de pesadilla saturniana no se ha materializado totalmente en ninguna sociedad, pero como se trata de una tendencia suficientemente intensa no puede dejar de mencionársela como uno de los graves problemas que amenazan el futuro de América Latina.

Si la juventud de los estratos medios se ve amenazada por bloqueos ocupacionales cada vez más importantes pese a las posibilidades que tienen de crear nuevas posiciones, sean éstas necesarias o no para el sistema económico, por su parte la juventud de los estratos bajos se ve constantemente amenazada por la imposibilidad de encontrar un trabajo regular, al mismo tiempo que una serie de fenómenos la llevan a adoptar niveles de conducta que se asemejan a los de la juventud de los estratos medios. Aunque abusivas quizás estas generalizaciones, indican sólo tendencias que aunque no parecen haberse dado todavía de manera completa en ninguna sociedad, sugieren al mismo tiempo que tampoco ninguna podrá escapar totalmente a ellas.

En estas condiciones estructurales la lucha por el poder se torna cada vez más esencial para todos los grupos sociales y se convierte en la gran dimensión del problema juvenil. De esta situación se infiere el predominio de lo político puesto que sólo transformaciones de la sociedad originadas por la acción del Estado parecen sugerir las posibles soluciones.

Por ahora parece imposible prever cuáles pueden ser las salidas de los conflictos de esta naturaleza, si las hay. Si se opta por una solución represiva se hará cada vez más indispensable reconstruir un nuevo orden, lo que a su vez implica un cambio considerable sobre el anterior, cambio que seguramente puede ser considerado todavía más indeseable. Para las restantes soluciones, o para estas mismas si la fuerza es incapaz de mantenerlas, parece inevitable que surja el predominio de los objetivos sociales —mejor distribución del ingreso, mayor participación efectiva, etc.—, sobre los puramente económicos.

La situación estructural de América Latina y el ejemplo vivo de los fracasos de las sociedades de elevados ingresos tienden a desprestigiar un modelo cuya base esencial consiste en el simple crecimiento económico, aunque ejemplos recientes demuestren que su éxito aún parece, por cierto, muy posible en América Latina.

De esa manera, las condiciones estructurales hacen volver la mirada hacia un modelo donde las grandes bases de la transformación social adquieren una importancia de primer orden y donde los objetivos puramente sociales tendrán una preponderancia, que puede llegar a ser considerada excesiva por algunos, sobre los económicos. Una buena parte de los jóvenes serán los más ardientes portavoces de este punto de vista, acompañando al hacerlo a corrientes profundas de la sociedad, pero ésta ¿realmente está en condiciones o efectivamente está dispuesta a pagar el precio que requieren las transformaciones estructurales revolucionarias en el sistema del poder, necesarias para alcanzar esos objetivos?



12

HÉCTOR SOZA

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN  
LATINOAMERICANA



## Introducción

LA NECESIDAD de la industrialización, vinculada al desarrollo económico y social de los países, goza de un consenso sobre el que ya casi no hay mayores discrepancias. En lo fundamental, esta tesis es particularmente válida en el contexto tecnológico y de las relaciones económicas en el mundo actual, así como con respecto a las aspiraciones humanas y la "función bienestar" que las liga a determinadas formas de producción y consumo; asimismo lo es con referencia a la dinámica del desarrollo, que requiere de un sector líder, cuya implantación y progreso represente una fuerza motriz.<sup>1</sup>

De otra parte, también hay acuerdo en que el desarrollo industrial de América Latina ha sido relativamente lento —con respecto al promedio mundial y al de otras áreas—, cuando la estructura del sector manufacturero no está completa, ni mucho menos, y persisten en forma aguda ciertos problemas trascendentes, como el desequilibrio externo y el desempleo, que se esperaba contribuyese a solucionar.<sup>2</sup>

La necesidad de la industrialización en América Latina ha sido planteada con mucho énfasis por la CEPAL desde hace dos decenios, y las tendencias desfavorables han inspirado una serie de estudios de este y otros organismos.<sup>3</sup> Por otra parte han llevado al Instituto a sistematizar los problemas de la planificación industrial,<sup>4</sup> y a esbozar ideas sobre una "estrategia".<sup>5</sup> Además, muchos estudios han sido realizados por la CEPAL al nivel de industrias específicas. También fuera del ámbito de las organizaciones latinoamericanas se aprecia, cada día, una mayor preocupación por el tema. Todo esto se suma a los numerosos trabajos nacionales en materia de estudios, planes y política industrial.

De todas maneras, todavía no parece ocioso preguntarse sobre cuáles son realmente los principales problemas de la industrialización latinoamericana; más que al reconocimiento de los mismos —ya efectuado

<sup>1</sup> Héctor Soza (ILPES), *Planificación del desarrollo industrial*, México, Siglo XXI Editores, 1966.

<sup>2</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 2, Santiago de Chile, 1967.

<sup>3</sup> El estudio industrial de América Latina más completo: CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina* (Naciones Unidas, Nueva York, 1965, N° de venta: 66.II.G.4).

<sup>4</sup> Héctor Soza (ILPES), *op. cit.*

<sup>5</sup> ILPES, *op. cit.*

en muchos sentidos—, importa referirse a su jerarquización, en términos del papel que tendrá que cumplir la industria latinoamericana en el futuro. Aquí reside la verdadera utilidad de la pregunta, cuya respuesta podría contribuir a completar la configuración de una “estrategia” idónea, sobre todo si se refiere a largo plazo, dentro del cual se resolverían las cuestiones “estructurales” implicadas.

Este planteamiento lleva implícita la admisión de que “los principales problemas” de la industrialización son de orden estructural, es decir, que se relacionan con determinados factores naturales, económicos, sociales, culturales y políticos, que condicionan el desarrollo industrial, más allá de los “accidentes” coyunturales. No se desconoce, sin embargo, el significado de la coyuntura, ya que la sucesión de hechos que actúan a corto plazo van conformando, asimismo, determinadas características de la industrialización. Por lo demás, dicha sucesión responde muchas veces a factores estructurales, o en sí misma puede llegar a definirse como uno de esos factores. Así, por ejemplo, el desequilibrio del comercio exterior de la mayoría de los países de la región es un factor estructural, que influye en la protección y el proceso sustitutivo de importaciones; implica, muchas veces, un aumento de la dependencia financiera y empresarial externa; suele ser factor importante de la inflación; y los accidentes que le son propios inspiran, con frecuencia, cambiantes políticas de restricción, expansión o estabilización, hecho que se menciona a menudo como uno de los factores estructurales que repercuten en el comportamiento del sector empresarial y su relativo desinterés por las concepciones y actividades a largo plazo.

De todos modos, podría pensarse que la cuestión se plantea en términos de los éxitos, problemas y vicios de la industrialización en sí mismos o, alternativamente, con referencia a la “estrategia” industrial compatible con las aspiraciones en materia de desarrollo económico y social. Pero tal disyuntiva es ociosa, puesto que los problemas y vicios lo son en la medida en que restringen la idoneidad de la industria respecto al desarrollo; por lo tanto, la estrategia tendría que estar predefinida, al menos en sus principales lineamientos.

En un estudio anterior<sup>6</sup> se planteaba que tal estrategia podía discutirse de acuerdo con “los tres caminos del desarrollo industrial”: la producción de manufacturas para responder al crecimiento del mercado interno; la sustitución de importaciones; y la exportación de productos industriales. Al respecto, se advertía que la industria es altamente “inducida” —aparte de su importante papel motriz— por

<sup>6</sup> ILPES, *op. cit.*



el comportamiento del mercado, de manera que los problemas del desarrollo general lo son significativamente respecto al sector manufacturero. Esto es de especial importancia con relación a las industrias "livianas" (que usan menos capital y más mano de obra), ya que la demanda de sus productos de consumo, y por lo tanto su expansión, está limitada por el crecimiento general del ingreso y por las "fronteras económicas" internas, que restringen el mercado como consecuencia de la estructura distributiva del ingreso, así como del retraso del sector agrario e importantes regiones. Se agregaba que con relación al proceso sustitutivo de importaciones, los logros alcanzados implican entrar a nuevos campos industriales, donde muchas veces la eficiencia exige mercados más amplios y, por lo tanto, requiere desbordar los límites nacionales. La exportación, y muy especialmente el progreso de la integración, aparecen, entonces, como elementos básicos de una estrategia. Por lo demás, se insistía en que la exportación de manufacturas sería el medio más idóneo para propender al equilibrio externo, alrededor de lo cual resalta la importancia que debe atribuirse, entre otras cosas, al mejoramiento de la eficiencia de producción y a la creación y adaptación tecnológica. En este último sentido, la dependencia externa irrestricta no es propicia para exportar manufacturas, para mejor aprovechar la dotación de recursos naturales, ni para desarrollar nuevos campos industriales, especialmente en los rubros de bienes intermedios y de capital. Desde luego, el avance en estos campos es imperativo desde varios puntos de vista, entre ellos el del equilibrio externo y el de la dinámica del progreso técnico y de las interrelaciones de los procesos productivos de las actividades económicas, en cuanto insumen y proveen bienes intermedios y de capital.

Entre los requisitos de una nueva etapa de industrialización, frente a la necesidad de una reorientación y a las dificultades y complejidades crecientes del proceso, se destacaba un mayor grado de deliberación de la política industrial, dentro del marco de la planificación del desarrollo económico.

En las páginas que siguen, se examinan los problemas de la industrialización a la luz de estas consideraciones, esto es, dentro del contexto del análisis estructural y del esbozo planteado en materia de estrategia industrial.

## I. *Marco general del proceso de industrialización latinoamericana*

### 1. *Consideraciones generales*

El crecimiento industrial de América Latina se ha verificado dentro de un contexto natural, económico, socio-cultural y político fácil de diferenciar del de otras áreas del mundo, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo. Desde este punto de vista, es lógico que la industrialización presente rasgos peculiares, aunque al mismo tiempo es fácil percibir que ha tratado de imitar o trasplantar —con intención o como resultado natural de la influencia externa— las fórmulas del mundo desarrollado, no siempre con buen éxito.

Precisamente, el esfuerzo por tratar de implantar fórmulas foráneas, en un marco o contexto diferente, origina no pocos de los problemas industriales del presente. Tales fórmulas se refieren a muy variados asuntos, que van desde lo tecnológico hasta las medidas de política económica y el aparato institucional.

Desde luego, en varios campos se han realizado algunos esfuerzos de creación autóctona, pero parece que tuvieron una significación menor de la necesaria; por otra parte, muchas veces el trasplante fue superficial y más formal que de fondo. Para aclarar el punto conviene anotar algunos ejemplos: se “importa” la tecnología, pero no siempre se la utiliza con eficiencia, y se excluyen de la imitación los esfuerzos de creación tecnológica de los “exportadores”; se asimilan formas de consumo y se crean las industrias correspondientes, sin tener en cuenta la importancia trascendente que, en los países desarrollados o en rápido desarrollo actual, tiene la dinámica inherente a las interrelaciones de los procesos productivos en materia del insumo y producción de bienes intermedios y de capital; se utilizan instrumentos de promoción idóneos en otras economías, pero menos eficaces en éstas; se adopta el liberalismo empresarial, sin crear las condiciones de competencia que lo hacen eficiente, etcétera.

Por un lado, entonces, el trasplante suele no calzar en el marco peculiar de los países de la región; por otro, no siempre resulta correcto, ya sea porque no se capta por entero el “modelo” que se imita, o sencillamente porque no es posible su aplicación en el marco dado.

De ninguna manera habría que entender que el trasplante por sí mismo es intrínsecamente indeseable; lo es sólo en la medida en que no responde a las peculiaridades del marco regional, o por que no se imita bien. De otra parte, sí es deseable en cuanto implica aportes

positivos, permite aprovechar las ventajas del esfuerzo creador acumulado en el mundo y ahorra recursos y tiempo, que de otra manera habría que invertir en la creación autóctona. El problema consiste, por tanto, en imitar selectiva y eficientemente, y adaptar o crear lo necesario.

## 2. *El marco natural*

Por marco natural se entiende aquí la naturaleza física de la región, que comprende una situación geográfica y la dotación de espacio, clima y recursos naturales.

Lejanos están los días en que los problemas del desarrollo y la industrialización se ligaban a la división internacional del trabajo, fundada sobre las ventajas relativas derivadas de factores naturales. El esquema funcionó —por razones bien conocidas— con beneficios limitados para América Latina; pero, en todo caso, dichos factores imprimieron un sello especial tanto al desarrollo como a la industrialización.

De una parte, la riqueza relativa de recursos naturales, apetecidos por los centros más desarrollados del mundo, generó un “modelo exportador primario”, que hasta hoy día caracteriza al comercio externo de la región. La industrialización no fue tan perentoria, hasta que dicho modelo se “quiebra” a raíz de la crisis de los años treinta. No obstante, “lo cierto es que, en más de un caso, ya en los decenios anteriores a 1930 se dieron una serie de factores que se tradujeron en importantes estímulos dinámicos a la producción manufacturera interna. La propia expansión de las exportaciones primarias tuvo parcialmente ese carácter ya que requería por lo menos algún grado de transformación primaria local, lo cual determinó la consolidación de ciertos núcleos fabriles de relativa importancia (frigoríficos, centrales azucareras, instalaciones de concentración de minerales, etcétera).

Estas actividades traían consigo un mayor acercamiento a los progresos técnicos, una creciente familiaridad con la organización industrial y sus oportunidades de desarrollo, y una valoración más alta de las capacidades técnicas y profesionales. Por otra parte, los servicios básicos y complementarios que requería la propia actividad exportadora (ferrocarriles, servicios de reparación y mantenimiento, etc.), a la vez que constituían mecanismos de difusión por lo menos de una parte del ingreso que allí se generaba, promovieron un importante proceso de urbanización. La concentración urbana a que dio lugar pasó a constituir así un mercado para una corriente más amplia y

diversificada de productos manufacturados, propicio al desarrollo de industrias 'livianas' de bienes de consumo".<sup>7</sup>

El fenómeno se produce inducido por la demanda externa y, a grandes rasgos, puede apreciarse cómo la explotación de los recursos naturales se verifica con eficiencia, sustentada en factores naturales (ganado, cereales, café y otros) y/o en la aplicación de técnicas avanzadas (minerales, banano, etc.), casi sólo alrededor de los negocios de exportación; el resto se explota generalmente en forma "pasiva" y las actividades correspondientes vegetan dentro de moldes tecnológicos y sociales tradicionales. El retraso agrícola es lo más significativo, pues persiste en la mayoría de los países a pesar de la notoria escasez de alimentos en muchos de ellos y de la frecuente abundancia de tierras.

Descontados algunos casos como ganado, cereales y café, las demás actividades de exportación surgen en, o pasan a, manos extranjeras; y son las empresas foráneas las que introducen las técnicas más modernas y eficientes de explotación. Por su parte las actividades nacionales ligadas a los recursos naturales desarrollan una vida más lánguida. Salvo algunos casos anteriores, sólo muy recientemente los demás países comienzan a prestar atención a las reformas necesarias para lograr una más eficiente explotación de la tierra.

Es notable advertir cómo los "enclaves" extranjeros instalados para la exportación difunden mucho menos el progreso técnico y económico que las actividades de exportación que se desenvuelven en manos nacionales. Puede suponerse, por ejemplo, que el progreso económico anticipado de Argentina y Uruguay se funda, en parte, en la exportación agropecuaria, de base nacional, aunque la participación extranjera haya sido importante en algunos rubros ligados a ella, así como en ciertos servicios básicos y de comercialización; el café de las zonas de São Paulo en Brasil y de Medellín en Colombia lleva a importantes progresos industriales. Pero no sucede lo mismo con el banano, la fruta o el azúcar, por ejemplo, en Ecuador, Centroamérica, Cuba o el Perú, cuya producción se desarrolló más bien en manos de compañías extranjeras, al menos hasta hace poco en algunos de esos países.

La industria manufacturera, por un lado, participa escasamente en la explotación de los recursos naturales, suministra pocos insumos y bienes de capital, y por otro, no aporta altos grados de elaboración, con referencia a las ventas al exterior. De todos modos, las industrias de bienes para consumo interno, o "tradicionales", se des-

<sup>7</sup> CEPAL, *op. cit.* en la nota 3.

arrollan con relativa facilidad, debido en parte a la rica y diversificada disponibilidad de materias primas naturales; y también es éste el caso más reciente de algunas industrias básicas de bienes intermedios. Pero con frecuencia, tanto la explotación de los recursos naturales comprometidos, como la operación de las industrias correspondientes, se realizan con grados significativos de insuficiencia.

Gran cantidad de recursos naturales queda marginada del proceso de desarrollo e industrialización; el mapa muestra enormes áreas inexploradas, y para una buena parte de los recursos naturales se desconocen las técnicas de uso. Bosques, suelos, minerales, etc., para los cuales no hay demanda aparente y tampoco se puede importar tecnología, permanecen descuidados o abandonados. En otros casos, se advierte una "mala ubicación" de los recursos con respecto a las concentraciones de población y económicas heredadas del "modelo exportador primario", geográficamente costero en la mayoría de los países.

La industria no es particularmente activa por lo que se refiere a los recursos naturales; la dependencia tecnológica externa, casi absoluta, lo explica en parte. No sólo se desconocen o no se buscan nuevas técnicas aplicables a ciertos recursos autóctonos; a todo esto se suman otros dos hechos trascendentes: los esfuerzos foráneos por "ahorrar" materias primas naturales, perjudicando las exportaciones latinoamericanas, y la importación de técnicas al medio industrial de la región, que sustituyen esas materias primas, muchas veces con productos artificiales de alto contenido importado. Es cierto que en esto hay implícita una cuestión de costos y calidades, pero habría que averiguar si están agotados los esfuerzos para aprovechar las materias primas naturales.

En todo caso, América Latina está bien dotada de recursos naturales, en cantidad, diversidad y calidad, según el conocimiento técnico existente y probablemente también según tecnologías, o sus combinaciones en funciones de producción, que podrían idearse hacia el futuro. A modo de ejemplo, puede citarse que América Latina posee el 35% de los minerales de cobre conocidos en el mundo; el 28% del hierro; el 22% de la bauxita; el 15% del zinc; 10% del plomo; el 8% del petróleo; el 30% del área de bosques del globo; y el 20% del potencial hidráulico.<sup>8</sup>

Desde estos puntos de vista, las perspectivas son promisorias, pero

<sup>8</sup> CEPAL, *Los recursos naturales en América Latina*. (E/CN.12/670/Add.1, marzo de 1963.) Carlos Plaza (ILPES), "Los recursos naturales en la integración latinoamericana", en *Revista de la Integración BID-INTAL*, Nº 2, mayo de 1968.

exigirían serios esfuerzos técnicos, lo mismo que un desarrollo industrial que se aplique al aprovechamiento de las ventajas inherentes a esa dotación de recursos naturales. En relación con este último sentido, se estuvo madurando un esquema de ideas que vale la pena seguir explorando; se refiere a la expansión del espacio económico, incorporando al desarrollo nuevas áreas hasta ahora retrasadas o simplemente despobladas, sobre la base de nuevos "polos" donde los recursos naturales, la agricultura y la industria se asociarían para constituir centros dinámicos de desarrollo.<sup>9</sup>

Podrían citarse muchos puntos, dentro de la región, con gran potencialidad natural e industrial, que sirven o pueden servir como punto de partida para el desarrollo de ese tipo de centros. Como ejemplo, pueden mencionarse la Guyana venezolana, donde se está instalando un polo de base mineral (hierro), que aprovecha además la dotación de energía hidráulica, agua y tierra agrícola; el departamento de Santa Cruz, en la región oriental de Bolivia, que dispone de petróleo, gas natural, minerales de hierro, maderas y una gran potencialidad agropecuaria; la región de confluencia de los ríos Madre de Dios, Mamoré y Madera, en Madre de Dios, Perú; Pando, en Bolivia y Rondonia, en Brasil, donde existen grandes reservas de energía, estaño y tierras agrícolas: la zona fronteriza de Alto Paraná, en Paraguay; Misiones, en Argentina y Paraná, en Brasil, cuyos recursos energéticos, madereros (para pulpa y papel) agrícolas son apreciables.

Desde luego, la abundancia y diversificación de los recursos naturales es inherente a la región en su conjunto y no necesariamente a cada uno de los países. De este modo, resulta que la formulación de una "estrategia" relativa al aprovechamiento de los recursos naturales o, de otro modo, la percepción de la manera como éstos pudieran contribuir a configurar una política general e industrial de desarrollo, no puede hacerse con referencia al conjunto de la región, salvo que se lo haga dentro de un contexto de integración económico muy avanzado.

Los recursos naturales, por lo demás, no tienen valor en sí mismos, sino en la medida en que se disponga de técnicas para su aprovechamiento, así como de los mercados correspondientes. De este modo, por ejemplo, la disponibilidad de tierras agrícolas de buena calidad no es particularmente rica en América Latina, considerada en su conjunto, de acuerdo con los patrones de países como los Estados

<sup>9</sup> ILPES y CEPAL (varios autores), *Dos polémicas sobre el desarrollo latinoamericano*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970, 206 pp.

Unidos, o Argentina y Uruguay en la región. Sin embargo, la combinación de suelos de baja calidad, clima y técnica (fertilizantes) podría dar un mayor valor económico a las tierras tropicales. Pero la producción agrícola requiere mercados, que muchas veces son sólo potenciales y que únicamente podrían hacerse efectivos cuando el desarrollo general permita proporcionar poder de compra a la población que sufre por falta de alimentos.

Podría agregarse, además, que los recursos naturales adquieren valor en cuanto su aprovechamiento abarque un sistema de actividades mejor integrado, que se beneficie con las propiedades dinámicas de las interrelaciones de los procesos de producción. Es diferente, verbi-gracia, su aprovechamiento para simple exportación que para "industrialización", y diferente, asimismo, si la propia economía produce o no produce los demás insumos o bienes de capital que requiere el funcionamiento del sistema. Desde este punto de vista, el mejor usufructo de los recursos naturales estaría íntimamente ligado al desarrollo industrial.

Muchas experiencias del pasado, y otras más recientes, muestran que el desarrollo de los recursos naturales es menos "valioso" si no se lo vincula a la industrialización; además, se advierte que las experiencias más positivas muchas veces ligan el recurso natural incluso a la fabricación de los equipos necesarios, en "cadenas" muy completas del proceso productivo. Son los casos, por ejemplo, de la pesca y la industria de astilleros, la explotación lechera y la fabricación de maquinaria para la industria láctea, etc. En este sentido, el "desarrollo sobre la base de la dotación de recursos naturales" adquiere otra connotación, más dinámica que la vieja concepción sobre la división internacional del trabajo.

Según estos conceptos, cabría preguntarse, por ejemplo, por qué el Perú, como potencia pesquera, no podría especializar un gran rubro industrial del campo naval —como por lo demás ya tiende a hacerlo—, incluyendo la exportación y participación en los bloques de integración que están conformándose en la región.

Desde luego, esos conceptos representan una tesis en materia de desarrollo económico e industrial, cuyo sentido consiste en afirmar que si se piensa en los recursos naturales hay que pensar en el establecimiento de un "complejo". Una buena dotación de recursos naturales puede constituir una buena base (o facilidad relativa) para el desarrollo general, siempre que "el complejo" sea lo más completo posible.

No obstante, tal tesis podría entrar en conflicto con objetivos perentorios o inmediatos, como podrían ser los de incrementar el in-

greso y el empleo, con recursos de capital limitados, en un menor tiempo. La disyuntiva está en invertir en actividades complementarias, aunque algunas de ellas representan inversiones menos productivas por unidad de capital, en pos de la consolidación de un esquema de desarrollo más dinámico a la postre, o hacerlo en actividades de menores exigencias relativas de capital y más intensivas en mano de obra, aunque sus interrelaciones no aseguren un desenvolvimiento dinámico a largo plazo. Este problema aparece muy claro en los países de menores niveles de ingreso y mercados internos más restringidos. En ellos, el problema financiero es más notable, así como la menor disponibilidad de experiencia para abordar actividades más complejas. En los mismos, la solución requiere un plazo más prolongado, y ésta se materializaría, por supuesto, en la medida en que quienes manejan la política de desarrollo velen por crear las bases que aseguren pasos más audaces en el futuro.

En estos sentidos, podría llegarse a concluir que existirían claras diferenciaciones entre posibles "estrategias" industriales en los diferentes tipos de países de la región. En los menos desarrollados y más pequeños, podría ser más viable a mediano plazo, una industrialización "más cercana" a los recursos naturales, especialmente, a la agricultura; incluso la exportación de productos agrícolas elaborados y de altas y diferenciadas calidades podría plantearse como parte de tal estrategia. Con todo, se precisaría un alto grado de racionalidad y el empleo de tecnologías especializadas, así como, probablemente, adecuados ajustes institucionales. Esa racionalidad debería incluir los pasos necesarios para ir completando la estructura industrial en "cadenas" más completas, según, quizás, ciertos criterios de especialización.

En los demás países también queda mucho por hacer con respecto al desarrollo de industrias más ligadas a los recursos naturales, incluso las de base agropecuaria. Estas últimas podrían adquirir un gran dinamismo en el contexto de la ampliación de los mercados internos, muchas veces restringidos por el lento desarrollo general y/o por "barreras" relacionadas con la distribución del ingreso, el retraso regional y del propio sector agrícola. También se destacan en estos países las perspectivas de otras industrias relacionadas con los recursos naturales, entre ellas las metálicas básicas, celulosa y petroquímicas. Estos pasos se han venido dando y las perspectivas todavía indican una gran potencialidad de desarrollo. No obstante, hay serios motivos para insistir en el progreso hacia estructuras de producción aún más avanzadas, lo que más adelante será motivo de algunos comentarios.



De todos modos, no es difícil pensar que la dotación general de recursos naturales de la región, como la de recursos de uso específico en determinadas industrias, tendrían que influir en el diseño de políticas o estrategias industriales diferenciadas, ya sea entre los distintos países, como con respecto a otras áreas del mundo. Por cierto, habría que tener en cuenta las tendencias tecnológicas mundiales, que muestran una marcada liberación o flexibilidad industrial respecto a los recursos naturales, estimulada por innovaciones en el tipo y calidad de los productos, así como en los transportes y en los procesos de producción, que “financian” —con un mayor valor o menores costos— el abastecimiento de materias primas más lejanas o simplemente las sustituyen por productos artificiales. Éste es uno de los puntos en que América Latina se enfrenta a la necesidad de definirse y de realizar esfuerzos de adaptación y elaboración tecnológica para lograr su propia forma de desarrollo.

### 3. *El marco económico*

De la época colonial y del siglo xix, América Latina hereda una forma de desarrollo que se caracteriza por una agricultura que oscila entre el primitivismo de subsistencia y el estilo feudal, la exportación de productos primarios y una industrialización incipiente, según un proceso sustitutivo de importaciones “espontáneo”,<sup>10</sup> asentado sobre barreras de transporte. Sólo por excepción, aunque hay casos de gran significado, la industria abre sendas propias con un sentido más desarrollista.

Bajo condiciones adversas del comercio exterior, comienza posteriormente la sustitución “forzada”<sup>11</sup> de importaciones. “Los países cuyo mercado es de mayor envergadura, aquellos en que el deterioro del sector externo es más drástico, en los que se encuentra cierta base empresarial e industrial preexistente, o en que se desarrolla una acción gubernamental de fomento más clara, son los que se industrializan más temprano e intensamente. En otros el proceso es más reciente y en algunos apenas comienza.”<sup>12</sup>

El esquema dentro del cual se produce el proceso de sustitución no cambia sustantivamente sus bases, ni en lo interno ni en lo externo; más aún, algunos de sus rasgos se acentúan.

<sup>10</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, op. cit.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

En lo interno, una característica sobresaliente del marco económico es que el desarrollo, salvo excepciones, afecta sólo a una parte de la economía y la sociedad; importantes sectores, como en gran medida el agrario, vegetan marginados del progreso. Antes, la exportación primaria como líder de mayor significado, y después la industria sustitutiva de importaciones, no logran el "despegue" generalizado del desarrollo. La marginalidad y el desempleo adquieren rasgos más agudos y aparentes, en la medida en que el sector exportador y la industria más "moderna" se van apartando de los moldes tradicionales en lo tecnológico, económico, social, cultural y hasta político, sin poder de "arrastre" suficiente sobre el resto de la economía.

Esta característica del marco económico se traduce en el hecho de que la industria, incapaz de modificarla, se desenvuelva, en esencia, más para mercados preexistentes que con el propósito de incorporarle el total de la economía y la población. Las "fronteras económicas"—que restringen los mercados nacionales de por sí relativamente estrechos— se destacan, según ya se dijo, en cuanto a la distribución inequitativa del ingreso, el retraso agrario y el rezago de importantes regiones en muchos países. La industria, que cumple un importante papel motor en otras economías, se ve limitada en sus efectos propulsivos y en sus posibilidades expansivas, entre otras razones, debido a esas fronteras, que son fruto, en gran medida, de antiguos factores estructurales, como el inadecuado sistema de tenencia de la tierra.

El 40% de la población latinoamericana recibe menos de la décima parte del ingreso total; en consecuencia, su capacidad de consumo por persona representa sólo un cuarto del promedio y es más de 20 veces inferior al del 5% de la población que goza de casi un tercio del ingreso total. En esta forma, ese 40% de los habitantes (unos 100 millones) demanda manufacturas en forma muy escasa. Cada uno de los miembros de este estrato social consume 20 veces menos vestuario y calzado, y 400 veces menos productos metálicos y máquinas, que cada una de las personas del estrato de altos ingresos (véase el cuadro 12.1).

Como puede advertirse, la industria favorece a un grupo social de altos ingresos, cuyo nivel y estructura de consumo no se diferencia mucho del de los países desarrollados; y ello se traduce en una gran diversificación "horizontal" de la producción de manufacturas, no siempre adecuada a las dimensiones de los mercados, debido a las economías de escala y de especialización. Además, esa estructura de consumo conspira contra la tasa de ahorro y, por lo tanto, contra las posibilidades de financiar internamente un ritmo de desarrollo más rápido. La industria y el comercio, con el objetivo de conformar un

**Cuadro 12.1. AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
Y DEL CONSUMO PRIVADO EN 1960**  
(Porcentajes)

	<i>Categorías de ingreso</i>			
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
<i>Población</i>	40	20	35	5
<i>Ingreso personal total</i>	8.8	10.2	49.7	31.3
<i>Consumo privado total</i>	10.5	11.5	50.1	27.9
<b>Consumo privado según tipos de bienes:</b>				
Alimentos sin elaborar	59	12	26	3
Manufacturas:				
Alimentos, bebidas y tabaco	3	15	57	25
Vestuario y calzado	10	11	53	26
Muebles	5	11	69	15
Productos químicos	7	18	57	18
Productos metálicos y maquinaria	1	3	45	51
Equipo de transporte	—	2	42	56
Derivados de petróleo y diversos	26	19	47	8
Servicios	6	11	51	32

FUENTE: ILPES/CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina* (mimeografiado, julio de 1969), cap. II.

mercado más activo, establecen sistemas de crédito para consumo de bienes duraderos, no siempre imprescindibles, que tiene el mismo efecto negativo. El sector manufacturero, sin embargo, no se esfuerza tanto por presionar para resolver los problemas estructurales que restringen su mercado, ni por mejorar su eficiencia de producción, costos y precios de venta.

Con esto último, se relaciona otra característica relevante del marco económico interno: el ambiente escasamente competitivo y la protección que se adopta con fines de balanza de pagos y, a veces, con objetivos industriales explícitos. Esto crea un clima "blando", donde las ganancias empresariales son relativamente fáciles, poco propicio respecto a la eficiencia de la producción y gestión, como tampoco respecto a la racionalidad en materia de inversiones, como lo muestra el alto grado de subutilización de la capacidad productiva del sector manufacturero. La parte de la capacidad productiva no utilizada alcanza un promedio de casi 42% en la industria latinoamericana; hasta un

60% en las industrias de bienes de consumo no durables; hasta 43% en las intermedias; y a otro 60% en el grupo metalomecánico.<sup>13</sup>

Otro hecho que ayuda a caracterizar el marco económico que inscribe a la industrialización latinoamericana, es que los países "llegan atrasados" al proceso. Hacia 1930 los países desarrollados ya habían avanzado mucho y poseían grandes ventajas relativas para la producción manufacturera, de modo que el proceso sustitutivo de importaciones debía fundarse, necesariamente, sobre un acentuado proteccionismo. Además, había que adoptar, de una vez, técnicas de producción relativamente avanzadas, que no respondían a la disponibilidad y precios de los factores de producción que caracterizan a las economías menos desarrolladas. Esto, sumado al consumo privilegiado de las clases de altos ingresos, de gran peso en las importaciones que había que sustituir, tenía que llevar a un desarrollo industrial relativamente costoso en términos sociales y financieros, y a un marcado desequilibrio en su estructura, ya que lo urgente era reemplazar los bienes finales importados y no tanto los intermedios y de capital, cuya producción se retrasa notablemente. La tecnología foránea viene incorporada en estos últimos, de modo que a la mayor complejidad de su producción se suma la dependencia técnica como dificultad para emprender su fabricación. La sustitución "desequilibrada" resta empuje al desarrollo industrial, puesto que no aprovecha la dinámica inherente a las interrelaciones tecnológicas de los procesos de producción. Además, la estructura de las importaciones se hace más rígida, y el sector externo, aunque disminuye su ponderación económica, se destaca aún más como punto neurálgico del desarrollo.

En lo externo, el marco económico se caracteriza, precisamente, por la vulnerabilidad inherente a las exportaciones primarias y a la estructura cada vez más rígida de las importaciones, donde ahora predominan los bienes intermedios y de capital. La sucesión de "accidentes" en el comercio exterior y las tendencias desfavorables a largo plazo, acrecientan la dependencia financiera y más aún si se considera la "brecha" de ahorro interno. El "llegar atrasado" a la industrialización, y el clima "blando" que se genera, junto a la dependencia técnica, no son factores propicios para la exportación de manufacturas y, por lo tanto, para corregir la deficiencia más importante del comercio exterior de los países latinoamericanos.

Podría definirse una subordinación al sector externo, que no es de tipo cuantitativo (pues los coeficientes de importación son bajos en América Latina, debido al proceso sustitutivo "forzado") sino

<sup>13</sup> ILPES/CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, ed. cit., cap. III.

cualitativo; antes, el crecimiento económico estaba ligado en forma directa a la exportación, y ahora sigue supeditado debido, fundamentalmente, a los requerimientos de importaciones de bienes de producción.

Puesto que persiste el desequilibrio básico entre exportaciones primarias e importaciones de manufacturas, se agudizan los problemas financieros relativos a la balanza de pagos. La "brecha externa" es creciente (por lo menos potencialmente, con respecto a tasas de desarrollo más altas) y se prevén situaciones aún más desfavorables o un deterioro aún más drástico del ritmo de expansión económica, si ese desequilibrio básico no se soluciona.<sup>14</sup> En efecto, según estimaciones del Instituto y la CEPAL, si durante la próxima década la economía latinoamericana se expandiera en un 6% anual (3% por habitante), las perspectivas de las exportaciones y los requerimientos de importación elevarían el déficit comercial a más de 19% del valor de las exportaciones en 1980. El déficit del balance de pagos sería aun mucho mayor si se considera el servicio de los capitales extranjeros.<sup>15</sup> La dependencia creciente de capitales foráneos no es la salida más adecuada al problema, más aún si se considera que sus aportes netos (deducida la repatriación de ganancias, intereses, reservas o amortizaciones) son bajos o negativos.

Esa subordinación externa va todavía más allá, hasta abarcar la tecnológica, como también cuestiones socio-culturales, e incluso políticas. Hay, en esencia, una falta de "personalidad" latinoamericana, o nacional, de los países, que los hace demasiado dependientes del exterior.

Todavía hay otros elementos que contribuyen a configurar el marco económico que circunscribe la industrialización latinoamericana. Entre ellos, está la competencia por recursos —especialmente de capital, divisas y ciertos niveles de mano de obra calificada— en que debe desenvolverse la industria.

El atractivo del comercio, la tierra y la propiedad urbana, así como por las inversiones "seguras" en el extranjero, la debilidad de los mercados de capitales y el desconocimiento de las oportunidades de inversión, se suman a los efectos negativos del desperdicio de capital que significa la capacidad ociosa o el mal uso de ella, cuando los recursos de capital son limitados. El consumo conspicuo, según se

<sup>14</sup> ILPES, *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, México, Siglo XXI Editores, 1967.

<sup>15</sup> CEPAL, *El segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo*. Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno, y la desocupación estructural de América Latina (E/CN.12/831, febrero de 1969).

dijo, tampoco favorece las inversiones industriales, puesto que afecta negativamente al ahorro.

Asimismo, la escasez de divisas afecta a las inversiones manufactureras, ya que muchas actividades compiten por ellas, incluso el consumo conspicuo (directa o indirectamente); y sobre todo si es preciso importar bienes de consumo esencial deficitario, como ocurre con los alimentos en algunos países. La industria no se independiza de la subordinación externa; en el exterior debe comprar insumos, bienes de capital, tecnología, licencias, marcas, *know-how*, etc., que suelen representar cantidades de divisas muy significativas. Todo esto, aparte de los recursos que absorbe el servicio de los capitales extranjeros aplicados al desarrollo industrial.

Con respecto a la mano de obra calificada, otro factor escaso, también puede definirse un campo de competencia. De todas maneras, ésta podría apreciarse más en términos potenciales que reales, o sea, con respecto a las calificaciones que debería requerir la industria y a las que demandaría según un proceso de desarrollo más dinámico. El ambiente "blando" que ya se definió, ha implicado que el sector manufacturero no se interese tanto por determinadas calificaciones superiores, especialmente técnicas y de ingeniería; esto, junto al desarrollo, ha ocultado, en parte, el relativo desinterés social por las profesiones más ligadas a los procesos productivos.

La competencia por capitales y divisas escasos, así como otros déficit (por ejemplo, de alimentos), y la lucha por la apropiación del ingreso, junto a otros factores de propagación, se tradujo en algunos países en procesos inflacionarios, que también han formado parte sustantiva del marco económico de la industrialización. Sus efectos sobre la industria son notables y muy variados, desde el desvío de la atención de los inversionistas hacia campos especulativos o que mejor aseguren el valor de sus capitales, hasta el desinterés de los industriales por sus procesos para prestar mayor atención a las existencias y las ganancias especulativas. Es ésta una de las razones, entre otras importantes, que explican que los capitales industriales, de modo general, presenten una estructura viciada en favor de las existencias y en perjuicio del capital fijo, lo que constituye, por tanto, uno de los rubros trascendentes del desperdicio de capital.

Finalmente, entre los componentes más relevantes del marco económico, quizás debería mencionarse también la dotación y orientación de la infraestructura material. Ésta se desarrolló, desde antiguo, más para satisfacer los requisitos del "modelo exportador primario" que para sustentar un proceso dinámico de industrialización. Aparte de déficit infraestructurales específicos, propios de la escasez de capi-

tal y de la debilidad financiera estatal, la orientación de la infraestructura "hacia fuera" suele marginar del desarrollo industrial ciertos mercados y recursos naturales, y puede ser un escollo para los procesos de integración económica. Muchas veces, los mercados internos se compartimentalizan debido a falta de medios de transportes o a sus altos costos, desmejorando las posibilidades de aprovechar las economías de escala, propias de la producción industrial, así como de la descentralización de las actividades manufactureras. Además, es frecuente que las empresas industriales deban afrontar inversiones o prestar ciertos servicios que, en países más desarrollados, constituyen economías externas.

#### *4. El marco socio-cultural*

Por lo menos aquella parte de la sociedad latinoamericana que participa y "comanda" el desarrollo, no ha creado una personalidad particularmente diferenciada, más bien, se ha dejado subordinar a los sistemas de valores y a las formas culturales de los países desarrollados. Su papel ha sido pasivo, como consecuencia de la herencia colonial, las inmigraciones y la subordinación económica y tecnológica. Hasta qué punto esta pasividad ha sido un factor positivo y hasta dónde negativo, es una cuestión que excede los límites de este trabajo, el que únicamente pretende destacar algunos aspectos que constituyen problemas de orden estructural vinculados a la industrialización.

Al respecto, ya se señaló el trasplante de modalidades de consumo de las clases de mayores ingresos, a las cuales tienden a imitar a su vez las clases medias, lo que conspira contra el ahorro, la inversión y el desarrollo, así como contra la equidad distributiva de los frutos del progreso. Influye, en consecuencia, sobre la estructura productiva del sector manufacturero, que si se diversifica en el plano horizontal lo hace menos en el vertical, desaprovechando las ventajas de escala y especialización en contra de la eficiencia de los procesos productivos. Se injerta en América Latina una sociedad de elevado consumo conspicuo ("consumista"), que aunque comprende sólo una parte limitada de la población, se apodera de la mayor parte de los recursos. Esta sociedad se anticipa a la realidad del desarrollo económico y, por lo tanto, atenta contra éste en sus bases económicas; más aún, sus formas de consumo relativamente "sofisticadas" comparadas con el grado de desarrollo alcanzado se introducen en las clases de menores ingresos, ampliando el problema: los medios de

difusión y propaganda, así como el “efecto demostración”, contribuyen cada vez más a ello y acentúan así la subordinación cultural. La baja tasa de inversión de América Latina encuentra aquí una de sus explicaciones más importantes.

La dependencia socio-cultural externa presenta otras facetas de interés. Desde antiguo, las clases de altos ingresos aparecen ligadas muy directamente al exterior: el gasto y la inversión en el extranjero corresponden a actitudes muy difundidas, según las cuales la “fuga de capitales” adquiere características trascendentes. Tanto es así, que incluso algunos países desarrollados idean formas para atraer capitales desde países en desarrollo, llegando al extremo de interesar a sectores de las clases medias.

El empresariado industrial germina en el ambiente “blando” antes descrito y asume actitudes pasivas que se reflejan en la casi absoluta dependencia técnica del exterior, y en la frecuente despreocupación por los problemas de eficiencia. El empresario es un producto del ambiente socio-económico, más que un ente que puede definirse por sí mismo. Es cierto, de todas maneras, que muchas veces no hay suficientes vocaciones empresariales para la industria, como lo muestra el apego a actividades y profesiones “más tradicionales”, y también el hecho de que en algunos países una proporción no despreciable del empresariado industrial tiene un origen extranjero cercano. Pero sus actitudes, en todo caso, están seriamente impuestas por el medio socio-económico: ambiente “blando” y sus consecuencias. Dichas actitudes se generan, también, en la subordinación para con el extranjero de gran parte de la sociedad que, por ejemplo, induce a los empresarios a adquirir marcas extranjeras, aun de artículos cuya técnica de fabricación es de conocimiento libre, y esto con el objeto de tener un mejor acceso al mercado.

Así, aunque es posible encontrar importantes grupos empresariales “schumpeterianos”, no es ésta una característica muy generalizada. De este modo, por ejemplo, una parte no despreciable de la capacidad ociosa del sector industrial, se debe a actitudes que hacen que el “dueño” no se muestre dispuesto a delegar responsabilidades para permitir trabajar tres turnos. En la naciente industria metalomecánica de algunos países se encuentran con facilidad casos semejantes.

Al nivel de empresarios y administradores destacan dos cuestiones básicas: lo que suele llamarse el “espíritu empresarial” y la cultura económica y la técnica.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Héctor Soza, *Planificación para el desarrollo industrial*, ed. cit.



“El espíritu empresarial es cuestión de dinamismo y de actitud frente al problema de la industrialización. Se trata de un asunto idiosincrásico aunque no enteramente ajeno a ciertos problemas institucionales y de política industrial. Con frecuencia se dan actitudes pasivas frente a problemas de eficiencia, actitudes provocadas por la escasa competencia, la protección, las altas rentabilidades y la falta de normas y controles, que tienden a hacer que los empresarios se despreocupen del mejoramiento de los costos y las calidades. Por supuesto, aunque hay empresarios ‘conservadores’ en estas materias, suelen encontrarse también amplios grupos más ‘modernos’ y eficientes. No obstante, . . . no es raro observar cómo ciertas empresas creadas con un espíritu más moderno se amparan en la baja eficiencia de las ‘marginales’ para mantener altas tasas de rentabilidad, sustentadas en los altos costos de éstas. Suele ocurrir, asimismo, que la concentración del poder económico, que se asocia con el poder de decisión en materia política, restringe el campo empresarial a grupos de poder capaces de mantener las situaciones que permiten lucrar sin preocuparse mucho por la eficiencia. Esta misma concentración impide a veces que grupos potencialmente aptos surjan a la vida empresarial e inyecten un mayor dinamismo a las actividades industriales.” “Suele decirse que la falta de espíritu empresarial es un obstáculo para materializar los cambios estructurales propios de la industrialización. Los motivos para esto residen muchas veces en problemas de tradición relacionados frecuentemente con la comodidad con que se explotan los campos ya experimentados y con las restricciones socio-políticas anotadas arriba. Es fácil ver cómo parte importante de las industrias básicas establecidas en los países de América Latina han debido ser instaladas por el estado o utilizando medios de promoción muy directos, y cómo la mayoría de las actividades sustantivas de importaciones han surgido bajo sistemas extremadamente proteccionistas. Es cierto, no obstante, que referente a esas industrias existe una serie de problemas de orden económico y técnico . . . que impiden concebir que las responsabilidades correspondientes pudieran ser enteramente privadas y asumidas espontáneamente.” “Tampoco debe desconocerse —en beneficio de los amplios grupos empresariales más dinámicos que muchas veces las políticas económicas gubernamentales no han sido del todo favorables al desarrollo industrial, y que con frecuencia carecen de continuidad y objetivos de largo aliento precisos, es decir que carecen de la racionalidad inherente a la planificación.”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*

“Por el lado de los empresarios y administradores está también lo relacionado más directamente con su capacitación, o sea con lo que arriba se llamó cultura económica y técnica. La frecuente escasez de estas aptitudes suele traducirse en defectos en las previsiones de mercado, en la planificación y organización de la producción, en los proyectos, en la selección de tecnologías, en la asignación de recursos y apertura de nuevos campos manufactureros, etc. Por estas razones, desde hace algún tiempo, inclusive los propios medios empresariales se han venido preocupando de establecer mecanismos de capacitación *ad hoc* —como en las entidades de ‘administración racional de empresas’— y de incorporar a las firmas un mayor número de asesores económicos y técnicos, si bien aun en proporción muy baja, al menos medida en relación con el conjunto de las empresas industriales.”<sup>18</sup>

Dentro del mismo marco social se destacan otras deficiencias en materia de “recursos humanos” para la industrialización. Así, por ejemplo, “la escasez de técnicos es proverbial, pues aunque a los niveles académicos de la enseñanza se ha logrado una expansión relativamente grande, los niveles más directamente ligados a las tareas productivas del sector manufacturero se han desarrollado en forma incipiente. Si bien hay todavía una cuestión de prestigio alrededor de las carreras tradicionales, existen también problemas de acceso de la población a los sistemas educativos”.<sup>19</sup> Además, el mercado para los técnicos es generalmente reducido y presenta menos perspectivas para los estudiantes. Por una parte, las empresas aún no adquirieron exacta conciencia del papel del conocimiento técnico en los procesos productivos; por otra, las técnicas industriales modernas son muy diversificadas y cambiantes, y a los niveles nacionales es difícil cubrir todas las especialidades que necesitan las industrias existentes y las que están por instalarse. La solución de tales problemas se ha buscado por diferentes medios, creación de institutos especializados, estudios en el extranjero, importación de técnicos, adiestramiento en las fábricas, etc. Sin embargo, “...la exigencia de fondo parecería ser... la de incorporar la ciencia y la tecnología como aspectos centrales de los planes de estudios de la enseñanza general, que vayan con-

<sup>18</sup> *Ibidem*; véanse también CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.; y Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

<sup>19</sup> Durante los últimos lustros, la matrícula escolar ha venido creciendo según ritmos muy superiores a la expansión demográfica, de modo que la cuestión del “acceso de la población a los sistemas educativos” tiende a corregirse rápidamente. UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1966. No obstante, algunos problemas de orden cualitativo tienden a perdurar.

formando una cultura productiva extendida al conjunto de la población.”<sup>20, 21</sup>

“Al nivel de los obreros especializados existen problemas de parecida naturaleza. Al mismo tiempo que el desarrollo industrial requiere la adopción de tecnologías a niveles de capacitación más altos, en la industria de los países del área latinoamericana es fácil observar fuertes déficit de trabajadores calificados. Pero no es sólo un problema de capacitación técnica. Existe también el de ciertas cualidades básicas, como responsabilidad, iniciativa y disciplina industrial, relacionadas con la formación básica.<sup>22</sup> La gran gama y variabilidad de las especialidades requeridas implica que además de la coordinación entre los programas de capacitación y desarrollo industrial, dentro de cierta flexibilidad, adquiera gran relevancia el adiestramiento en la fábrica. Esta forma de capacitación está relativamente difundida. Hay empresas modernas que instalan escuelas especializadas anexas y otras que, inclusive, mantienen una buena cantidad de trabajadores superfluos en procesos de entrenamiento para enfrentar necesidades de expansión o instalación de nuevas fábricas. Sin embargo, este medio de adiestramiento suele encontrar ciertos obstáculos, como la ‘rotación de la mano de obra’, que implica el desaprovechamiento de la experiencia adquirida y se asocia con la búsqueda de mejores condiciones de trabajo o con la renuencia de algunas empresas a mantener trabajadores ‘más caros’.”<sup>23</sup>

De todo lo anterior se podría desprender que la “infraestructura social” no ha sido particularmente favorable a las exigencias de la industrialización. Pero por otro lado, podría afirmarse que la propia industrialización, dada su característica de actividad trasplantada desde los centros dinámicos desarrollados, no ha generado desde su inicio una demanda de suficiente envergadura y atracción para quienes pudieran participar en los procesos productivos con calificaciones adecuadas. Aun menos ha demandado capacidades creadoras, que pudieran adaptar o desarrollar técnicas, procesos o tipos de productos, de acuerdo con eventuales requisitos específicos relacionados con los problemas y características locales del medio natural y económico.

Otro problema directamente relacionado con los recursos humanos para la industrialización es el referente al sistema educativo general y universitario. Ya se mencionó, al aludir a las capacidades requeri-

<sup>20</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

<sup>21</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

<sup>22</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

<sup>23</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

das, que no siempre esos sistemas se vinculaban más estrechamente con el aparato productivo. Esto, según se dijo, se refiere a la capacitación y también a la investigación académica en los centros universitarios; y aunque ésta adquiere una proporción relativamente alta de los recursos totales destinados a la investigación científica y tecnológica (mayor que en los países desarrollados, aunque esos totales son muy pequeños), se realiza según propósitos no siempre bien definidos y "frecuentemente se trata más bien de actividades de capacitación que de investigación creativa propiamente dicha".<sup>24</sup>

Alrededor de la investigación o adaptación creadora es fácil apreciar una actitud social generalmente negativa, que se manifiesta de diversas maneras, en gran medida como resultado de la subordinación al exterior. El empresario tiende, naturalmente, a tener confianza en la técnica creada fuera de la región y afianzada en el prestigio de marcas establecidas, más que en las posibilidades de creación propia.

Por lo tanto, no demanda dichas actividades o tiende a rechazar sus frutos, cuando éstos llegan a producirse. De otra parte, sólo muy recientemente los gobiernos se han interesado con más seriedad en la ciencia y la tecnología como instrumentos del desarrollo, sin que, salvo algunas excepciones destacadas, por ahora se haya llegado a encauzar adecuadamente dicha inquietud. En pocos casos se llegó a "convocar" a los talentos disponibles para avocarse a problemas científico-técnicos del desarrollo económico. En líneas generales, puede distinguirse una falta de reconocimiento al científico o tecnólogo, como lo prueban los inadecuados sistemas de remuneraciones, su falta de participación en programas concretos, la carencia de facilidades institucionales y materiales para desarrollar sus vocaciones, como también el fenómeno de la "fuga de cerebros".

La industria ha estado particularmente ajena a las actividades científico-técnicas como lo pone de manifiesto el hecho que "en la parte de investigación relacionada con propósitos económicos, son más bien la agricultura o la minería las que tienen una participación mayor (en América Latina, en contraste con la mayor ponderación industrial en los países desarrollados). Por otra parte, los propósitos sociales (por ejemplo, medicina) absorben una proporción bastante importante de los recursos totales" dedicados a la investigación.<sup>25</sup> Éste es un hecho que merece destacarse, pues es muy ilustrativo respecto

<sup>24</sup> Capítulo de síntesis y conclusiones de ILPES/CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, ed. cit.

<sup>25</sup> *Ibid.* (cap. IV).

al desinterés del sector manufacturero, el Estado y la sociedad, en materia de la asignación de recursos y esfuerzos a la investigación o adaptación creativa en el campo industrial. No aparecen, en el esquema dinámico del desarrollo, los incentivos de la competencia o la necesidad de exportar manufacturas, que muchas veces, junto con decisiones estatales deliberadas, son los factores que inducen a invertir esos recursos y esfuerzos, con el beneficio adicional de los resultados dinámicos de la innovación y la difusión del progreso técnico. La actitud "fatalista" respecto a la dependencia externa ayuda a explicar el mismo fenómeno.

Aparte de las cuestiones señaladas en materia socio-cultural, habría que destacar otros cuatro elementos que contribuyen a conformar el marco respectivo: el crecimiento demográfico, el desempleo, la marginalidad y la urbanización.

La alta tasa de crecimiento demográfico de la mayoría de los países de la región se viene señalando como uno de los factores que, dados los insuficientes esfuerzos de desarrollo, impiden aumentos más significativos del ingreso y el bienestar por habitante. Al mismo tiempo, al requerirse una mayor proporción de consumo debido a las exigencias de una población más joven, inherente a la alta tasa demográfica, los resultados sobre la inversión serían negativos y, por lo tanto, también sobre la velocidad del desarrollo. De otra parte, el problema se manifiesta en el alto ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, en contraste con la insuficiente oferta de empleos. Sobre el particular, muchos círculos han suscitado discusiones y a veces propiciado políticas de limitación demográfica. No obstante, subsiste el concepto de que el problema básico es el del desarrollo y de metas más ambiciosas, como medio, entre otras cosas, de ofrecer ocupaciones suficientes a una fuerza de trabajo que ya está determinada para los próximos tres, cuatro o cinco lustros.

El desempleo y la marginalidad, que en gran parte deriva del primero, configuran en la mayor parte de los países latinoamericanos un problema social, de bases estructurales y de la mayor significación, sobre todo si se considera que sus magnitudes parecen crecientes, tanto en términos relativos como absolutos. La marginalidad (que correspondería a la población de la categoría I del cuadro 12.1) comprende al 40% de la población latinoamericana, e "incluye... aquel núcleo... que labora en sectores que tienen muy baja tecnificación, escasa organización, poca intensidad de capital, y que producen bienes muy simples. Como corolario, estos sectores se distinguen por sus bajos niveles de productividad y bajos ingresos, perteneciendo, en consecuencia, a la mano de obra que prácticamente se

encuentra fuera del mercado estable. De manera que la parte de la población que compone este grupo —alrededor de 100 millones de personas— constituye un serio problema de carácter socio-político, al estar sus integrantes marginados de la participación activa en el proceso de desarrollo y encontrarse en niveles de infraconsumo”.<sup>26</sup> Está implicada la incapacidad dinámica de las economías latinoamericanas frente a los requisitos de empleo, con respecto a los cuales la industria manufacturera no ha jugado un papel absorbedor de mano de obra, ya que la proporción del empleo industrial no se ha modificado significativamente durante los últimos quinquenios (cuadro 12.2).

“En la debilidad del desarrollo económico general resaltan el retraso agrícola junto a la incapacidad de las actividades no agrícolas para absorber entera y eficientemente a los contingentes que no encuentran empleo adecuado en el campo. Los servicios ‘recogen’ parte de esos contingentes en ocupaciones no siempre productivas y la industria —que aún mantiene grandes estratos artesanales de muy baja productividad— no se ha constituido en una actividad suficientemente dinámica para originar una absorción satisfactoria de mano de obra.”<sup>27</sup>

“La insuficiencia dinámica de desarrollo, ...no sólo se define o influye sobre la ocupación por el bajo ritmo de la expansión econó-

Cuadro 12.2. DESEMPLEO Y OCUPACIÓN INDUSTRIAL  
*Porcentajes sobre la fuerza de trabajo total*

	1950	1960	1965
Desempleo franco	5.6	9.1	11.1
Desempleo total equivalente <sup>a</sup>	...	27.4	28.2 <sup>b</sup>
Ocupación industrial (sobrepoblación activa) <sup>c</sup>	14.5	...	14.2

FUENTE: Capítulo II de ILPES/CELADE, *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina*, ed. cit.; e ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

... Corresponde a informaciones no disponibles.

<sup>a</sup> Incluye la subocupación.

<sup>b</sup> Fines de la década de 1960.

<sup>c</sup> Estimaciones posteriores llevan la proporción de empleo industrial a 14% en 1950 y a 14.9% en 1968.

<sup>26</sup> *Ibid.*, cap. II.

<sup>27</sup> ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*. Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 8, Santiago de Chile, 1969.

mica. Hay rasgos cualitativos o estructurales desfavorables que limitan la dinámica e impiden materializar un mayor nivel ocupacional. Se refieren a la orientación, 'modelo' o 'patrón' de desarrollo. Varias características del 'modelo' tienen que ver con la cuestión. En primer lugar, según... se viene reiterando en todos los análisis que se hacen sobre el desarrollo económico-social de América Latina, se observa un franco retraso del sector agropecuario... en el cual "hay desempleo, baja productividad de la mano de obra... y bajo nivel de vida de la población rural. De una parte, la producción no crece suficientemente y de otra, la mano de obra se concentra en algunos países en 'bolsones saturados'... y la incorporación de nuevas áreas es lenta, como lo es el progreso hacia tecnologías más adecuadas y las transformaciones hacia sistemas de explotación y cultivos más racionales."<sup>28</sup>

En cuanto al sector manufacturero, éste "muestra en la región un serio problema estructural: es el retraso del desarrollo de las manufacturas intermedias y de capital, que implica desaprovechar los efectos dinámicos de estructuras mejor 'integradas'".<sup>29</sup> Los efectos negativos de esta situación "se ven agudizados por la circunstancia de que cada vez se incorporan tecnologías más mecanizadas en todas las actividades económicas. Asimismo, la dependencia de tecnologías foráneas, incorporadas en los bienes intermedios y de capital importados, conspira contra el empleo, pues éstas son muchas veces 'ahorradoras' de productos primarios —y recursos naturales— autóctonos, disminuyendo, por tanto, el empleo indirecto que la industrialización genera. Tales tecnologías implican, igualmente, una preferencia por la creciente utilización de capital en sustitución del trabajo".<sup>30</sup>

Alrededor de estos asuntos, "es preciso tener en cuenta que el progreso técnico no se produce parejamente en todas las actividades, ni siquiera en todas las unidades de producción de actividades específicas. Ello se refleja claramente, por ejemplo, en las cifras de productividad (producto por trabajador) según estratos en la industria manufacturera... La productividad artesanal es menor a un décimo de la productividad fabril, donde las técnicas son obviamente más modernas y mecanizadas. Con referencia a la economía latinoamericana

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> En la obra mencionada en la nota anterior se calcula que el "multiplicador ocupacional" derivado de las interrelaciones de insumo-producto y de las relativas a los requisitos de bienes de capital, que se verifican entre las diversas actividades económicas, pueden alcanzar, según las diferentes industrias, cifras de 3 hasta 14, si la estructura productiva es completa (véase el cuadro 7 del capítulo II del presente informe).

<sup>30</sup> ILFES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

en su conjunto, la CEPAL calcula conjeturalmente que cerca de un 35% de los trabajadores tienen una productividad del orden de un séptimo de la media. Éste sería un 'estrato de tecnologías primitivas' frente al más 'moderno' de relativamente alta productividad, que ocupa sólo al 12% de la mano de obra, con un producto por trabajador más de cuatro veces superior a la cifra media... Este dualismo desequilibrado se encuentra prácticamente en todos los campos de la economía y muy especialmente en la agricultura, donde cerca de un 70% de la mano de obra tiene una productividad menor a un tercio de la media agrícola y casi un décimo de la media de toda la economía. También resalta el mismo fenómeno en la industria... y se encuentra en la minería, la construcción y los servicios".<sup>81</sup>

"Entre los rasgos negativos del sector industrial respecto al empleo, en lo que hace a su orientación o 'modelo' de desarrollo, está... su desequilibrio estructural y además, su exceso de diversificación horizontal, respondiendo a la estructura de la demanda propia de grandes desequilibrios en la distribución del ingreso. Una escasa población de altos ingresos demanda una gran variedad de manufacturas, y una gran proporción de la población está marginada de este mercado, negando las posibilidades del desarrollo eficiente de industrias de producción masiva, muchas de las cuales podrían ser altamente absorbedoras de mano de obra... La industria diversificada en lo 'horizontal', para un mercado relativamente estrecho, no puede ser eficiente o 'moderna' en cuanto a escalas de producción, aprovechamiento eficiente de las tecnologías avanzadas, integración o diversificación en lo 'vertical', etc. A causa de estas limitaciones, tampoco es capaz de contribuir en forma más significativa al empleo."<sup>82</sup>

"Todos éstos son algunos de los rasgos más importantes que llevan a reiterar la configuración estructural del origen del problema ocupacional de América Latina, aparte de aquellos obstáculos que en forma más amplia aún se oponen a un desarrollo económico general o sectorial más rápido."

"En síntesis, el problema del empleo tiene dos facetas más sobresalientes en América Latina, una referente a la cantidad de puestos de trabajo, y la otra a la productividad del trabajador, su nivel de vida y capacidad como consumidor y ente económico que participa en el juego dinámico del desarrollo. Esto, aparte de otros problemas relevantes, como... las habilidades y la capacitación, la eficiencia,

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*



las remuneraciones, la sindicalización, la movilidad geográfica e interactividad de la mano de obra..."<sup>33</sup>

"Cabe preguntarse sobre las perspectivas del problema en América Latina. En general, la visión que se tiene sobre él hacia el futuro es pesimista. Es fácil apreciar que la absorción del desempleo en plazos prudentes, así como la ocupación plena de la creciente fuerza de trabajo, requeriría de ritmos sostenidos de crecimiento económico muy grandes, si no cambia el 'modelo' o 'patrón' de desarrollo. Y para cambiar el 'modelo' se requiere, a su vez, un cambio de actitud social frente al desarrollo, hacia posiciones más imaginativas y audaces, no sólo en cuanto a lo económico y técnico, sino que también, quizás, con respecto a valores culturales y sociales."<sup>34</sup>

Cuando se analiza el problema del empleo industrial, es fácil apreciar que los cambios en la estructura productiva en favor de industrias menos utilizadoras de mano de obra, la concentración en establecimientos más grandes con economías de escala en trabajo, los mejoramientos en la eficiencia de operación y los cambios técnicos en favor de la mecanización, son hechos que conspiran contra el empleo. Pero hay que tener en cuenta que esta conclusión sólo es válida en términos coyunturales o estáticos, o según las formas o "modelos" de desarrollo, como los latinoamericanos en general, que no consiguen alcanzar las características económico-sociales que les permitan aprovechar las ventajas dinámicas inherentes, en otras circunstancias, a esos cambios.<sup>35</sup>

La forma como se lleva adelante el proceso de desarrollo latinoamericano, implica una insuficiencia dinámica que se manifiesta en la incapacidad del sistema productivo para crear empleos que permitan absorber la desocupación y el crecimiento de la fuerza de trabajo. "En consecuencia, cuando se inicia un brote de industrialización o cuando se acelera la tasa de urbanización, suelen manifestarse, de inmediato, las condiciones típicas del subdesarrollo. Ésas, mientras predominan las pautas de las economías agrarias, no son perceptibles, en forma tan dramática, aunque no por esto dejan de existir más vigorosamente. Por el contrario, la industrialización y la urbanización ponen de manifiesto la precariedad de la situación vigente. Así, la formación de amplias áreas de 'favelas', 'barriadas', 'callampas', o cualesquiera nombres con que sean conocidos los barrios miserables, incorporan a las ciudades mismas las bajas condiciones de salubridad, vivienda, educación, etc., en que vive una parte considerable de la

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

población.”<sup>36</sup> Se trasladan a las ciudades condiciones que preexisten en el campo, y a la marginalidad rural se suma la urbana. El problema se amplía según la elevada tasa de crecimiento demográfico en las áreas rurales y en los estratos más pobres de las ciudades.

El desempleo y la subocupación tienden a coincidir con la marginalidad, que en gran parte encuentra en ellos su causa. La expulsión de mano de obra desde las actividades primarias y la incapacidad de absorción de las industriales, implica que los trabajadores presionen sobre los servicios que se “recargan” de empleo. Se genera allí un subempleo, aunque no necesariamente corresponda a trabajadores de bajo nivel de ingreso o marginados desde el punto de vista de su capacidad como consumidores.

Desde luego, en la mayoría de los casos la industria no puede aprovechar enteramente el desempleo como fuente de mano de obra barata, pues rápidamente los trabajadores fabriles adquieren conciencia de sus derechos y se organizan para defender sus ingresos. Éste es, sin duda, uno de los factores que induce a los empresarios a elegir formas de producción menos intensivas en mano de obra, muchas veces en contra de los intereses sociales e, incluso, de sus propias conveniencias financieras. El desempleo y la subocupación se transforman en factores negativos para el desarrollo del sector, al que le restan su importante mercado potencial.

A pesar de todo, el fenómeno de la urbanización se constituye en un factor positivo para la industrialización. “Por un lado, es obvio que la estructura de la demanda de bienes de consumo es diferente en las áreas rurales y en las urbanas. En estas últimas la proporción de la demanda de manufacturas es mucho mayor y más diversificada. Resulta lógico, pues, que en los países más urbanizados la industria manufacturera reciba un estímulo mayor por el lado de la demanda. Por el de la oferta, la urbanización proporciona economías externas a las industrias y facilita así su desarrollo. Entre estas economías externas están las industrias complementarias, la energía eléctrica, las facilidades de comercialización y otros servicios. Asimismo, la concentración urbana es una buena fuente de mano de obra. La concentración del mercado facilita las ventas y proporciona un mayor margen para el aprovechamiento de las economías de escala de aquellas industrias que, por su naturaleza, se orientan hacia el mercado. Estas circunstancias apoyan la correlación positiva entre industrialización y grado de urbanización, sin necesidad de recurrir

<sup>36</sup> F. H. Cardoso y J. L. Reyna (ILPES), *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina* (mimeografiado, agosto de 1966).

al razonamiento circular que indica que un mayor grado de urbanización es propio, en general, de un mayor nivel de ingreso, de una mayor proporción de actividades no agrícolas y de un mayor grado de industrialización.”<sup>37</sup>

### 5. El marco político

Las condiciones políticas que enmarcan el proceso de industrialización latinoamericano son variadas según países y épocas; no obstante, es posible destacar algunos de los aspectos que las caracterizan, en lo que más puede interesar al desarrollo manufacturero.

Como primera aproximación, puede afirmarse que la industrialización en América Latina no obedeció a una política en el fondo deliberada. Fue un fruto inducido; primero, por las barreras geográficas y después por el deterioro de las exportaciones primarias. Desde luego, en la historia, incluso del siglo pasado, pueden encontrarse algunas manifestaciones políticas orientadas conscientemente a la industrialización, así como posiciones doctrinarias y a veces nacionalistas, que apuntan al mismo proceso. Pero, en general, hubo cierta pasividad. Aunque son importantes, en algunos países, los esfuerzos por racionalizar y a veces intensificar el proceso sustitutivo de importaciones, éstos no conducen, de ninguna manera, a cambiar la sustancia del “modelo inducido”. Este tiene éxito en la medida que permite un crecimiento económico mayor al que se habría dado por las limitaciones del sector externo, y en cuanto afianza las bases para un proceso de industrialización más avanzado hacia el futuro.<sup>38</sup>

Esa relativa pasividad puede expresarse en términos de la falta de un “proyecto” de industrialización autónomo. Las posiciones políticas industrializantes —que afianzan el proceso sustitutivo de importaciones—, surgen con mucho énfasis en algunos países después de la crisis de los años 30, ya sea motivadas simplemente por las tendencias desfavorables de la capacidad para importar, por presiones sociales derivadas de la urbanización por sentimientos nacionalistas, o a veces, incluso, por razones militares de seguridad. Pero no surgen, al menos a través de resultados visibles de significación, cambios en la esencia sustitutiva de importaciones del desarrollo industrial.

Buen número de disposiciones de fomento e intenciones estipuladas en los planes de desarrollo, insisten de manera enfática sobre

<sup>37</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

<sup>38</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

“listas de industrias necesarias” (de sustitución), y sólo más recientemente aparecen propósitos sobre exportación de manufacturas, mejoramiento de eficiencia y cuestiones relativas a costos, precios y calidades.

Cuando no hay un “proyecto”, la política industrial carece de un cauce bien determinado a largo plazo; incluso la sustitución sufre frecuentes embates derivados de cuestiones coyunturales de orden económico y de cambios políticos que afectan la doctrina bajo la cual se adoptan y ejercen medidas y acciones de promoción y fomento. Sin embargo, esos cambios políticos, aunque afectan el tipo o énfasis relativos de ciertas medidas y acciones, no modifican la naturaleza del proceso; incluso, éste surge en diferentes países, muchas veces en épocas coincidentes, bajo regímenes políticos distintos.

Hay discontinuidad en la política económica que afecta a la industrialización; pero además, la falta de una estrategia se traduce, al nivel de los países, en una falta de coordinación interna en materia de política industrial. Así lo afirma la CEPAL cuando dice que “el solo enunciado de la expresión ‘política industrial’ parecería sugerir un conjunto de medidas e instrumentos debidamente coordinados que se utilizaron en función de determinados objetivos claramente definidos. Acaso haya que empezar por reconocer que en gran medida no ha sido ése el caso en América Latina. Han estado efectivamente en vigor una serie de disposiciones y han operado organismos que sin duda han influido sobre la intensidad y modalidades del proceso de industrialización, pero esta influencia o ha tenido a menudo un carácter accidental o residual respecto a otros propósitos, o ha sido un resultado imprevisto de su acción. No quiere decir esto que no se hayan creado también organismos vinculados específicamente a las necesidades del desarrollo industrial, o que no se hayan dictado disposiciones especiales para estimular y encauzar la actividad manufacturera. Por el contrario, se lo ha hecho en gran número... Importa reconocer, sin embargo, que su actividad y eficacia han estado condicionados a otros instrumentos y medidas más generales. Además, no siempre la actividad de esos mecanismos específicos ha obedecido a objetivos y orientaciones comunes”.<sup>39</sup>

Las economías latinoamericanas pueden definirse como economías mixtas, donde opera la empresa privada y, a veces, el Estado interviene directamente en la inversión y gestión en actividades que en las economías de mercado se reservan enteramente al sector privado.<sup>40</sup> En

<sup>39</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

<sup>40</sup> El concepto de economía mixta es relativo, pues no hay país en el mundo donde la intervención económica del Estado no sea importante.

el campo industrial, se destacan algunas industrias, como las siderúrgicas y otras básicas, en las que el Estado asume el papel de empresario; éste lo hace, generalmente, para suplir a la empresa privada en campos en los que no se confía que ella pueda asumir la responsabilidad en forma eficiente u oportuna, más que por el influjo de doctrinas socializantes. En todo caso, la empresa privada cubre la mayor parte del campo manufacturero, de modo que la discontinuidad y eventual falta de coordinación de la política industrial genera una actitud expectante en el empresario privado, no siempre propicia a los propósitos industrialistas o a la planificación a largo plazo de sus negocios.

La propia actividad empresarial del Estado está sujeta a cambios por razones doctrinarias y/o financieras. Así, en años recientes, con obvias excepciones, se observa en algunos países un relativo alejamiento estatal de este campo; y ello coincide, muchas veces, con el deterioro del ritmo de expansión industrial y/o con una mayor participación de la empresa extranjera en el proceso. Da la impresión, por un lado, de que políticamente es "aceptable", para los grupos que detentan el poder, que el Estado intervenga empresarialmente en industrias básicas, como lo hace con frecuencia en las de derivados del petróleo, metálicas básicas y petroquímicas, pero no en otras, donde la debilidad empresarial nacional y la creciente complejidad de las industrias sustitutivas de importaciones, obliga a admitir y hasta promover la empresa extranjera. El fenómeno de la "extranjerización" industrial —también consecuencia de problemas financieros y de la dependencia técnica— trae como consecuencia el traslado al exterior de la capacidad de decisión en muy variados aspectos, los que van desde los asuntos tecnológicos hasta los de mercado, incluyendo las posibilidades de exportación y el progreso de los procesos de integración. Muchas veces la empresa extranjera no implica aportes netos de capitales, y otras, tampoco de tecnología, cuando adquieren industrias existentes. Para ser objetivo, habría que calificar la empresa extranjera en función de alternativas, que la reemplacen en el papel dinámico que ha venido cumpliendo en muchos países. En todo caso, hay aquí implicado un problema doctrinario, en el que se debaten las preferencias por las empresas públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Relacionada con el mismo problema está la cuestión de los instrumentos de promoción que se manejan. Aunque pocos estudios evaluatorios hay al respecto, algunos parecen mostrar no obstante que, fuera de la protección, los instrumentos tradicionales de orden tributario y financiero no son tan idóneos como podría esperarse —o lo

son secundarios, cuando están dadas otras condiciones— con referencia a objetivos específicos en materia de inversión, de industrias determinadas, eficiencia, exportación y otros.

En su estudio sobre el proceso de industrialización latinoamericana,<sup>41</sup> la CEPAL sostiene que, de modo general, sólo a fines de la década de los años 50 las disposiciones generales de fomento se han aplicado a la promoción industrial, mediante incentivos indirectos. Afirma, además, que los objetivos discriminatorios en favor de la industria —respecto a otros sectores— han estado más bien ausentes de las disposiciones tributarias y de orientación del crédito privado. No obstante, otras modalidades de fomento industrial, como la protección, la promoción estatal directa, incluido el crédito público, se han orientado directamente hacia dicho objetivo. Asimismo, advierte que hubo claras intenciones en el sentido de que los estímulos se apliquen selectivamente según la naturaleza de las industrias y de esta manera se han definido las industrias “necesarias” o de “interés nacional”, aunque con frecuencia se lo haya hecho en forma más o menos amplia e imprecisa; y también advierte la intención deliberada respecto a que los estímulos influyan sobre algunas decisiones de las empresas, en aspectos tales como la reinversión de utilidades, reposiciones del capital y su mejor uso.

En todo caso, las conclusiones del estudio llevan a considerar que los incentivos de carácter crediticio han sido más bien de carácter general, y poco propicios para ser aplicados con un grado mayor de selectividad. Los incentivos tributarios, sin embargo, han podido ser manejados con una mayor selectividad, aunque el estudio trasunta una marcada desconfianza sobre la eficiencia de tales instrumentos, especialmente cuando se trata de intentos de locación, donde el incentivo queda contrarrestado por las desventajas que derivan de economías externas y otros factores institucionales. Además, concluye que los incentivos han sido más eficaces con respecto a “nuevos desarrollos” que a industrias existentes y a la mejora de la productividad y la eficiencia de las empresas instaladas. Muy enfáticamente señala que uno de los aspectos adversos que ha caracterizado la utilización de los instrumentos de fomento ha sido “su discontinuidad, determinada por modificaciones frecuentes del carácter, alcance y hasta orientación de las disposiciones. Ello determina un ambiente de incertidumbre que debilita o esteriliza los efectos que están llamados a tener los estímulos e incentivos que ofrecen”.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

<sup>42</sup> *Ibid.*

La protección, sin duda, ha sido el instrumento de promoción más eficaz, aunque su uso haya contribuido a conformar el ambiente "blando" comentado en párrafos anteriores. No obstante, es un instrumento necesario en los países que "llegan atrasados" a la industrialización, debido a sus desventajas relativas ligadas al bajo grado de desarrollo. Por lo demás, también es un instrumento de "defensa" en los países desarrollados —aunque en menor grado— como lo muestran las tasas aduaneras con frecuencia crecientes según el grado de elaboración de los productos que importan. Ello se suma muchas veces, en contra de las exportaciones de manufacturas de América Latina, a la restricción directa que países como Estados Unidos imponen a los de la región. En el mismo sentido, se añade la "extranjerización" empresarial, que con frecuencia impone reservas de mercados para las matrices de las subsidiarias que se instalan en el área.<sup>43</sup>

La protección, junto con los instrumentos más directos de fomento, como el crédito público, el subsidio (directo e indirecto) y la promoción estatal directa, son los que han logrado objetivos más significativos y específicos, incluso al nivel de la localización regional de las industrias.

Sin embargo, la política industrial no ha sido suficientemente idónea con respecto a determinados problemas de orden estructural, como los relativos a las exportaciones y a las limitaciones de los mercados internos. Las nuevas clases industriales parecen asociarse políticamente a los grupos de poder tradicionales y no contribuyen, por lo tanto, con el empuje que de ellas podría esperarse, a la concreción de las formas necesarias; tampoco se suman con particular interés a los esfuerzos integracionistas, de modo que podría afirmarse que se encuentran suficientemente cómodas dentro del estilo "blando" de los negocios industriales protegidos en mercados estancos, aunque estrechos.

Quizás valga la pena volver a detenerse en un hecho muy notorio en la esfera de la industrialización latinoamericana, puesto que el proceso no comprende a todos los países de la región con la misma intensidad u oportunidad, y en algunos es muy reciente y apenas comienza en otros. Las explicaciones económicas, reproducidas en párrafos anteriores, parecen insuficientes; acaso sea preciso agregar algunos elementos diferenciados en el orden más profundo de lo político-social.

De un lado, puede observarse que entre los países que más se industrializaron, están aquellos que lo hicieron inducidos, de modo ge-

<sup>43</sup> CEPAL, *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo* (E/CN.12/693, febrero de 1964).

neral, por el deterioro del sector externo; pero también se encuentra que el impulso industrialista ocurre bajo regímenes políticos distintos, aunque no divorciados de una sustantiva subordinación a los grupos de poder preexistentes. Abarca regímenes de inspiración militar, populista, izquierdista o de derecha, donde nacionalismo, seguridad, objetivos sociales y presiones urbanas, están presentes, como también lo están ciertas vocaciones empresariales y capitales originados, en algunos casos, en los negocios de exportación primaria. Pero el otro denominador común (el primero es el problema externo) pareciera ser la incapacidad de las clases de altos ingresos de seguirlos manteniendo según las pautas anteriores, y se ven obligadas a buscar en la industrialización no necesariamente un sucedáneo del "modelo" anterior, pero sí un complemento; advierten que el resto de la sociedad no está dispuesto a deteriorar su situación y que, por el contrario, los sectores asalariados urbanos comienzan a ejercer sensibles presiones.

No son siempre ni necesariamente las mismas personas de las clases altas quienes se transforman en industriales, pero apoyan o permiten que la política económica busque cauces industrialistas y afloren vocaciones empresariales, muchas veces por parte de inmigrantes extranjeros o sus descendientes más recientes.

En otros países sucede algo diferente. Las clases altas son capaces de mantener sus ingresos, a pesar de la repercusión del deterioro externo, a costa de conglomerados sociales mayoritarios, paupérrimos y sin poder, o no pudiéndolo ejercer bajo regímenes políticos "duros". En estos países, las clases de altos ingresos representan una parte reducida de la sociedad, la clase media es muy débil y las clases pobres, constituidas muchas veces por población indígena, son fácilmente dominadas. La circunstancia de que en estos mismos países generalmente no hay inflación (entre otras cosas porque no se plantea o es políticamente imposible la lucha por el ingreso), tiende a comprobar la hipótesis planteada.

## II. Responsabilidades de la industria en el desarrollo <sup>44</sup>

### 1. Consideraciones generales

El capítulo precedente muestra esquemáticamente los principales problemas de la industrialización latinoamericana, dentro del marco

<sup>44</sup> Este capítulo fue redactado por Héctor Soza, con la colaboración de Zoltan Szabó, Retórico Fretes y Antonio Cerqueira Antunes.



estructural constituido por los factores naturales, económicos, socio-culturales y políticos. Este marco configura esos problemas y contribuye a explicarlos. Con todo, no basta para jerarquizarlos debidamente —aunque sí para vislumbrar sus soluciones— de manera que se haga posible formular una política que insista sobre lo más sobresaliente y las acciones que podrían gestar los mejores frutos dentro de una perspectiva temporal determinada.

Para resolver la cuestión, parece preciso aclarar qué se espera de la industria con referencia a las expectativas puestas sobre el desarrollo económico. Con este objeto, es útil prestar atención al hecho histórico más destacado del proceso de industrialización latinoamericano, según quedó de manifiesto en las páginas anteriores: es que la industria se constituyó en un sector “de soporte”, que gracias al proceso sustitutivo de importaciones hizo posible un cierto ritmo de desarrollo general; pero no fue un sector suficientemente “dinámico”, pues no influyó, de manera demasiado notable, en modificar las situaciones estructurales que entorpecen el desarrollo; fue más bien un sector de crecimiento “inducido” (reacción frente a la expansión de la demanda y la restricción de las importaciones) que regido por decisiones “autónomas” deliberadas; la propia estructura productiva que crea no asegura el máximo de las posibilidades dinámicas de las interrelaciones de insumo-producto y de las que se generan en los requerimientos de bienes de capital; no ha sido “activo” respecto a los recursos naturales; tampoco con referencia a la innovación y la eficiencia; menos aún con relación a las limitaciones de los mercados; casi nula su influencia sobre el viejo problema de la estructura de las exportaciones; etcétera.

Es cierto que “el proceso sustitutivo permitió crecer a las economías latinoamericanas mucho más allá de lo que hubiera sido posible dadas las desfavorables tendencias de las exportaciones primarias” ... y que... “el fruto es aún mayor si se considera que dicho proceso ha dejado una importante ‘infraestructura industrial’ (capacidad productiva, empresarial, técnica y laboral) y una valiosa experiencia en todos los niveles de la operación y promoción industrial que constituyen bases firmes para próximas etapas de desarrollo.”<sup>45</sup> Pero también es cierto que no ha dado una respuesta eficiente a las expectativas generales de desarrollo. La marginalidad, el desempleo, la vulnerabilidad externa, así como el lento ritmo de crecimiento general e industrial, son hechos que ponen de relieve la insuficiencia di-

<sup>45</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

námica de las economías, y particularmente de la industria y, desde luego, de la agricultura en muchos países.

En todo caso, esta insuficiencia induce a pensar que la industria debiera asumir un papel más activo, aparte de la necesidad de resolver los problemas estructurales que conspiran en contra, dentro y fuera del sector.

Respecto a este planteamiento, quizá sea preciso analizar una cuestión de interés "estratégico". Se refiere al concepto de liderazgo sectorial, según el cual pudiera asignarse a la industria una responsabilidad de arrastre sobre el resto de la economía. En este sentido, es frecuente que se confíe en el papel dinámico de la industrias u otras actividades, o sea en que ciertas acciones autónomas (independientes de los estímulos de la demanda) transmitan efectos de propulsión sobre otras, generándose un proceso de expansión y desarrollo.

Esta "mecánica" de expansión responde, en cierta forma, al supuesto de que opera una economía de mercado más o menos perfecto. No es que carezca absolutamente de validez, pero debe tenerse clara idea del mayor rigor con que ciertos obstáculos frenan la transmisión de los efectos de propulsión en los países en desarrollo. Dichos efectos, que se relacionan normalmente con lo económico, social y muchas veces político, con frecuencia y en gran medida no pasan de ser potenciales; para que se hagan virtuales se requieren acciones deliberadas en campos muy variados y mucho más allá que el del sector o actividad "dinámica". Sin ir más lejos, ésta es una de las argumentaciones que se suelen esgrimir con mayor frecuencia en apoyo de la planificación general, comprensiva del total o gran parte de la economía, al menos de aquellas actividades y campos socioeconómicos interrelacionados en una estrategia de desarrollo.

Los obstáculos o roces principales surgen tanto en lo económico como en lo social y político; son muy conocidos, de modo que no es del caso analizarlos aquí. Debido a ellos, quizá no sea adecuado definir la responsabilidad industrial como "dinámica", en el estricto sentido de la expresión. Más bien tendría que definirse, otra vez, como una responsabilidad "de soporte", aunque con diversos rasgos respecto a lo que fue hasta ahora. El dinamismo correspondería a la expansión industrial; al papel "activo" del sector, según acciones autónomas en pos de ciertas metas y funciones de apoyo, de acuerdo con políticas deliberadas a largo plazo; a la innovación, que pudiera generar e inducir; y a los efectos propulsores que induciría la industrialización, en la medida en que la política económica y social sea capaz de eliminar o suavizar los roces que los frenan dentro y fuera del sector. En esta forma, quizá más que hablar de un sector dinámico

habría que hacerlo en términos de actitudes, políticas y acciones dinámicas. Por lo demás, es probable que muchos países de la región posean una base industrial más pequeña que la magnitud "crítica" necesaria para que realmente pueda constituirse en un sector líder de efectos propulsores de significación.

La expansión industrial tendría que ser relativamente rápida, en términos tanto absolutos como relativos. Es una exigencia del desarrollo en las condiciones globales de América Latina, aunque puede haber países donde sea idóneo un "estilo" menos industrialista. Es así por varias razones sustantivas.

En primer lugar, hay que destacar la clásica limitación del sector agropecuario, cuyas exportaciones están restringidas por una demanda externa de baja velocidad de crecimiento y respecto al cual la demanda interna se comporta según una elasticidad-ingreso menor a la unidad, que en el mejor de los casos (con una fuerte redistribución positiva del ingreso) difícilmente sobrepasaría una cifra de 0.6. Asimismo, merecen destacarse las escasas posibilidades de contribuir al desarrollo por parte del sector de servicios no básicos y otras actividades de baja productividad, que se encuentran ocupacionalmente "recargadas", debido, precisamente, a las deficiencias dinámicas del desarrollo. En estas condiciones, recae sobre la industria, junto, quizá con la construcción, la minería y los servicios básicos, la mayor responsabilidad en materia de expansión y también de empleo.

Además, hay que tener en cuenta que la industria debiera cumplir un papel que le permitiese "valorizar" —social y financieramente— la producción primaria, por medio de la elaboración de las materias primas, ya sea de origen agrícola, minero o de otra naturaleza. Al respecto, cabe mencionar el ejemplo de los minerales de hierro. La tonelada de acero contenida en estos minerales alcanza un valor de 10 dólares, mientras que transformado en productos finales de consumo o capital, puede alcanzar a 500 y hasta muchos miles de dólares por tonelada, lo que significa mayor empleo, ingresos y divisas si se trata de la exportación. Habría que puntualizar, según esto, el papel "activo" que debiera cumplir la industria respecto a los recursos naturales, según "cadenas" integradas de producción, con las características dinámicas que les son inherentes.

Están implicadas, entonces, metas de expansión relativamente ambiciosas, objetivos importantes de empleo, funciones de apoyo respecto a los sectores primarios y la responsabilidad de valorizar los recursos naturales.

Los objetivos respecto al sector externo no pueden olvidarse. Estos implican continuar el proceso sustitutivo de importaciones —aunque

sobre otras bases: en el ámbito de bloques internacionales de integración económica, debido a las frecuentes exigencias de mercados más amplios para las nuevas industrias— y propender a la exportación de manufacturas.

Por otra parte, se requiere un sector industrial innovador, de modo que adecúe sus características y operaciones a las condiciones específicas de los países de la región. Al respecto, hay que reconocer que en la industria latinoamericana no estuvo ausente tal característica, aunque, según se comentó en el capítulo precedente, se limitó, casi exclusivamente, a trasplantar técnicas extranjeras, con el agravante de que se difundieron limitadamente, como lo pone de manifiesto la existencia del dualismo tecnológico.

Adviértese aquí la necesidad de remover las barreras que circunscriben el progreso técnico, a lo cual habría que agregar las que restringen la extensión de los mercados internos por la distribución desigual del ingreso, el retraso agrario y el rezago de muchas regiones de los países.

Finalmente, en la medida en que se confíe en los efectos dinámicos que pudiera proporcionar la industria, cabe plantear el progreso de su estructura de producción en dos sentidos más importantes: primero, para que se ligue de manera más directa a los demás sectores de la economía, en especial los relacionados con los recursos naturales, según se ha anotado antes; y segundo, para que profile “cadenas” de producción mejor eslabonadas, de modo que acentúe los efectos propulsores derivados de las interrelaciones de insumo-producto y de las referentes a los requerimientos de maquinaria y equipo de producción. En este punto se aprecia el énfasis que deberá ponerse sobre las industrias de bienes intermedios y de capital.

En suma, todo lleva a pensar que durante los próximos decenios la industria deberá cumplir un papel “estratégico” y de una magnitud considerable.

## *2. Magnitud y estructura de la industrialización latinoamericana*

Con referencia al papel u objetivos que se esperan de la industrialización latinoamericana, conviene profundizar algo más respecto a lo que ha sido en el pasado y a la situación actual, de modo que permita plantear los principales obstáculos que deberían enfrentarse y los esfuerzos que habrá que realizar en el futuro.

En primer lugar, es preciso destacar que la industrialización latinoamericana no ha sido particularmente rápida; y su lentitud (5.5%

anual, como promedio, desde 1915) ha sido notablemente sostenida a largo plazo, aunque en algunos países el proceso ha sido más irregular (gráfico 1). Argentina, por ejemplo, ha tenido un ritmo de crecimiento industrial de 4.8% por año, en promedio, durante los últimos 53 años. El periodo de crecimiento más rápido fue entre 1935 y 1950, como consecuencia del proceso sustitutivo de importaciones inducido por la crisis del 30; después, el proceso pierde dinamismo. El Brasil, con una tasa media de 6.7% por año entre 1915 y 1968, acentúa su crecimiento industrial a partir de 1925 y en especial durante el quinquenio 1955-60, a raíz de una política industrial muy dinámica, que se debilita en seguida. Chile crece industrialmente poco: sólo 3.2% anual, en promedio entre 1915 y 1968; destacándose sólo los periodos del 20 al 25 y del 60 al 68. Colombia sostiene una tasa media de 7.1%, aunque con tendencia a debilitarse a partir de 1950. México expande su industria según una velocidad media de 6.2% entre 1915 y 1968, con periodos lentos en los alrededores de la crisis del 30 y durante la posguerra, hasta alcanzar una tasa sostenida de 9.5% a partir de 1955. Uruguay desarrolla un ritmo de industrialización muy lento, 2.6% por año en promedio, desde 1935, salvo durante la posguerra (1945/1955), en que se desarrolla un ritmo de crecimiento industrial de 7.8% por año; pero la industria prácticamente se estanca a partir de 1955. Desde 1935, la industria venezolana crece, en promedio, en un 11% anual, pero mucho más rápidamente durante el quinquenio 1950-55 (cuadro 12.3).

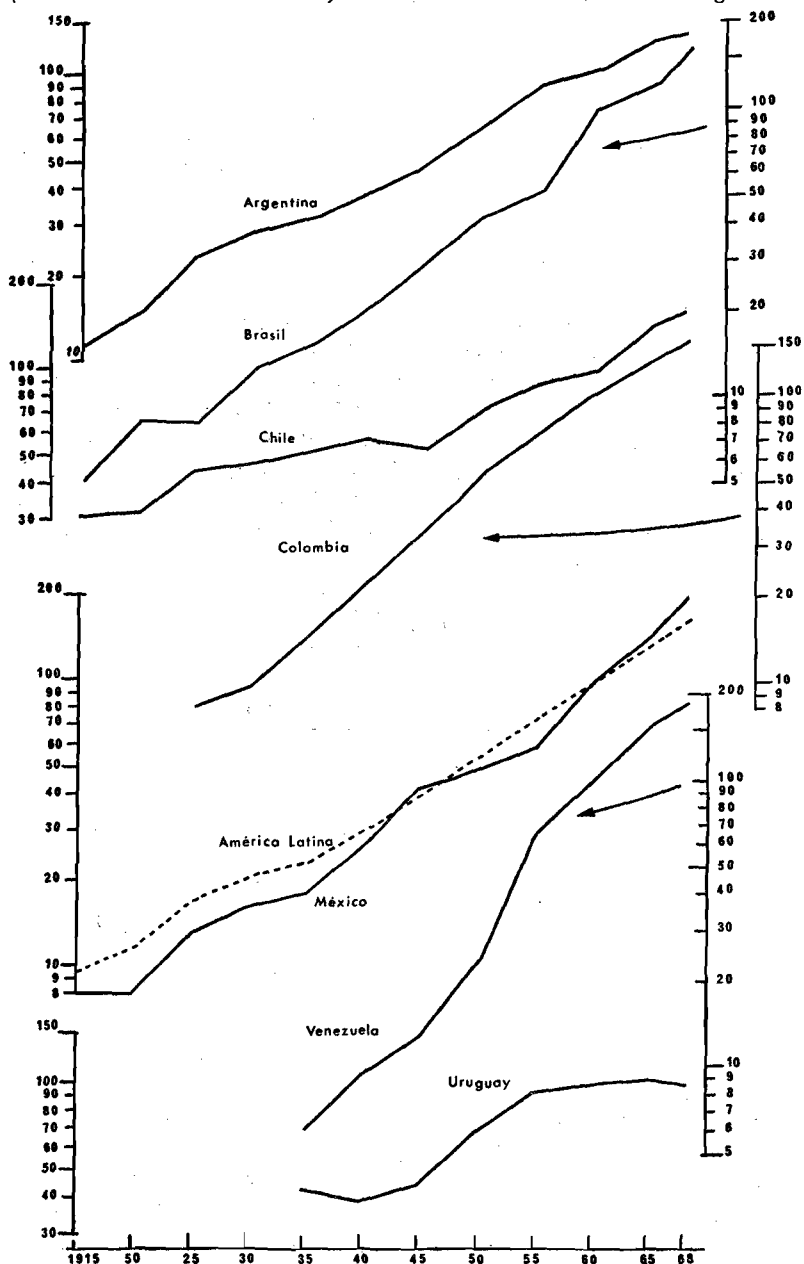
Como lo muestra el gráfico 1, y también el cuadro 12.3, las fluctuaciones del ritmo de crecimiento industrial de los países son asincrónicas. Podría pensarse, entonces, que son el resultado de hechos y circunstancias locales, o de hechos externos que afectan de diversa manera a los países o son enfrentados con políticas diferenciadas. No obstante, dentro del conjunto, esas fluctuaciones tienden a compensarse, de modo que la expansión industrial de la región aparece como más regular. A grandes rasgos, pueden distinguirse el decenio alrededor de la crisis del 30 (1925/1935), de lento desarrollo industrial, y el prolongado periodo posterior, hasta 1968, cuando el proceso sustitutivo de importaciones se intensifica y se traduce en una mayor tasa de crecimiento de las actividades manufactureras (6.1% por año).

En un análisis a menor plazo, se comprueba mejor el lento desarrollo industrial de América Latina cuando se lo compara con el de otras regiones y el promedio mundial, y más en especial con referencia a la producción industrial por habitante (gráfico 2). En efecto, mientras el ritmo medio mundial de la expansión industrial por habitante fue de 4.6% acumulativo por año, el de América Latina alcanzó sólo al

# Gráfico 1. AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS PAÍSES: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DESDE 1915

(Índice con base 100 en 1960)

Escala semilogarítmica



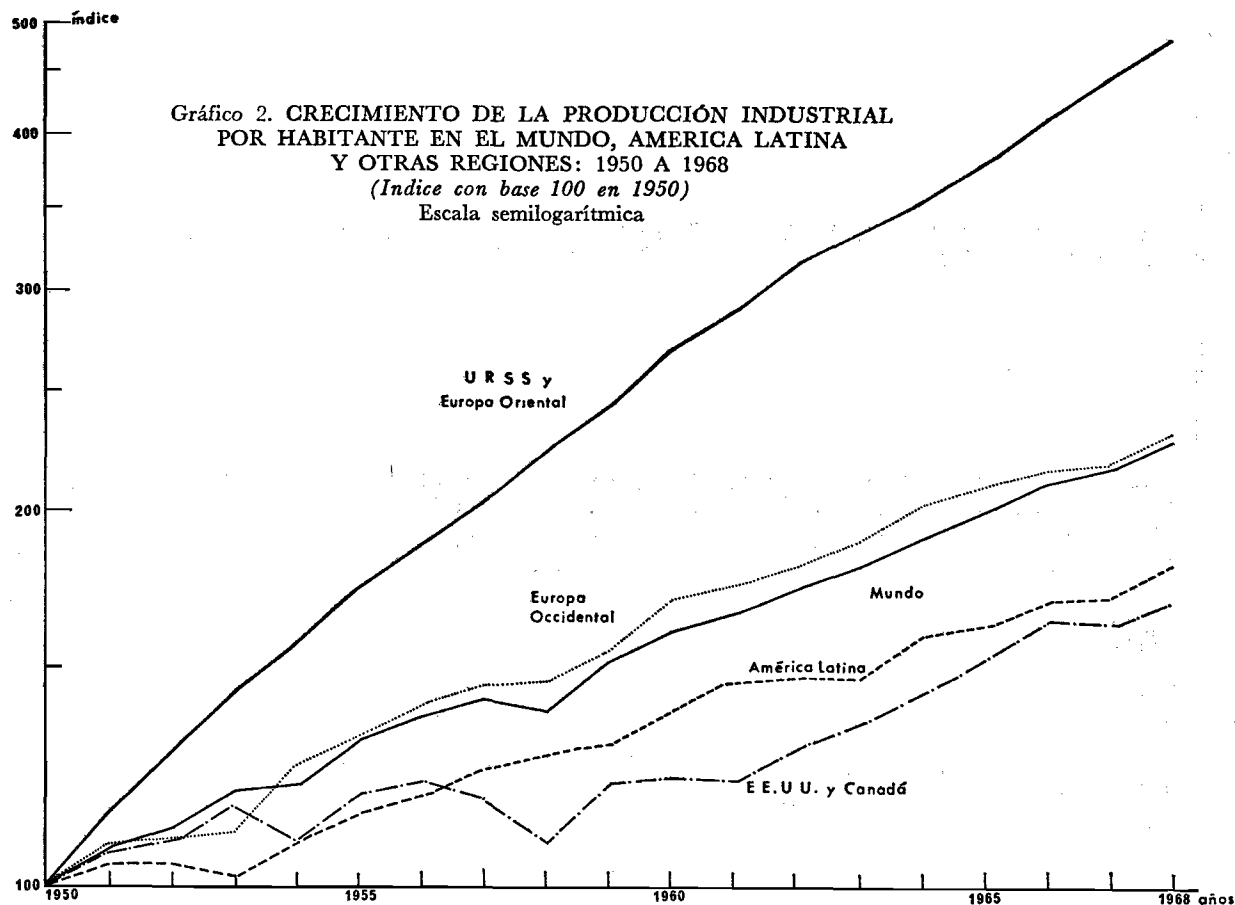
FUENTE: CEPAL, "El proceso de industrialización en América Latina". Anexo Estadístico (mimeo., E/CN.12/716, Add. 2-1965). Informaciones inéditas de CEPAL (para 1950/1968) basadas en informaciones oficiales de los países.

**Cuadro 12.3. AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS PAÍSES:  
CRECIMIENTO INDUSTRIAL A LARGO PLAZO**

<i>Tasa media de crecimiento industrial<sup>a</sup> (% acumulativo por año)</i>	<i>Periodos característicos</i>	<i>Países</i>
Argentina	1915/1925	7.4
	1925/1935	2.9
	1935/1950	5.2
	1950/1968	4.1
	1915/1968	4.8
Brasil	1915/1920	10.1
	1920/1925	0
	1925/1955	6.3
	1955/1960	14.4
	1960/1968	5.9
Chile	1915/1968	6.7
	1915/1920	0.8
	1920/1925	7.2
	1925/1940	1.6
	1940/1960	2.9
Colombia	1960/1968	6.3
	1915/1968	3.2
	1925/1930	3.0
	1930/1950	9.0
	1950/1960	6.5
México	1960/1968	5.6
	1925/1968	7.1
	1915/1920	0
	1920/1925	10.4
	1925/1935	3.3
Uruguay	1935/1945	8.8
	1945/1955	3.4
	1955/1968	9.5
	1915/1968	6.2
	1935/1945	0.4
Venezuela	1945/1955	7.7
	1955/1968	0.4
	1935/1968	2.6
	1935/1950	9.3
	1950/1955	23.9
América Latina	1955/1968	8.2
	1935/1968	11.0
	1915/1925	5.6
	1925/1935	3.4
	1935/1968	6.1
	1915/1968	5.5

<sup>a</sup> Sobre la base de índices de producción.

FUENTE: Las mismas que para el gráfico 1.



FUENTE: La misma que para el cuadro 4.



Cuadro 12.4. CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DEL MUNDO, AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES

Regiones	1968		1950/1968	
	Producción industrial <sup>a</sup> (índice con base 100 en 1950)		Tasa de crecimiento acumulativo por año (%)	
	Total	Por habitante	Total	Por habitante
Mundo <sup>b</sup>	318	226	6.6	4.6
América Latina <sup>c</sup>	299	180	6.3	3.3
Estados Unidos y Canadá	225	168	4.6	2.9
URSS y Europa Oriental <sup>d</sup>	604	476	10.5	9.1
Europa Occidental	266	229	5.6	4.7

FUENTE: Varios números del *Monthly Bulletin of Statistics* de Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Además de las actividades manufactureras, se incluyen las extractivas, la electricidad y el gas.

<sup>b</sup> Excluye China Continental, Albania, Corea del Norte, Mongolia y Viet-Nam del Norte.

<sup>c</sup> Según cifras inéditas de la CEPAL, basadas en informaciones oficiales de las cuentas nacionales de los países.

<sup>d</sup> Además de la URSS, incluye Alemania Oriental, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Yugoslavia y Checoslovaquia.

3.3% entre 1950 y 1968, cifra muy inferior a las de Europa, tanto Oriental como Occidental (cuadro 12.4).

Este lento desarrollo industrial se dio dentro del marco de un desarrollo económico general escasamente dinámico, que se expresa en una tasa *per capita* inferior al 2% anual (cuadro 12.5).

De una parte, el lento desarrollo general no induce un crecimiento industrial mayor. Al respecto habría que señalar que los incrementos de la demanda interna de manufacturas —ligadas al desarrollo general— explica entre el 60 y 80% del crecimiento de la producción industrial de los países,<sup>46</sup> de modo que el lento desarrollo general es necesariamente concomitante con una baja velocidad de la expansión manufacturera.

De otra parte, la industria no concreta un papel dinámico, según el cual las decisiones "autónomas" (independientes de la conducta

<sup>46</sup> Véanse Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.; ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.; y CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

Cuadro 12.5 AMÉRICA LATINA, AGRUPACIONES Y PAÍSES:  
CRECIMIENTO ECONÓMICO GLOBAL E INDUSTRIAL

Países y agrupaciones	1950/1968				1968	
	Crecimiento del producto interno bruto				Producto industrial	
	(Porcentaje acumulativo por año)					
	Total	Por habitante	Total	Por habitante	Sobre el PIB global (%)	Sobre el total de América Latina (%)
Argentina	3.0	1.2	4.1	2.3	35.2	24.9
Brasil	5.0	2.0	7.7	4.7	23.8	23.2
México	6.3	3.0	7.9	4.6	22.5	28.8
Grupo Andino	4.9	1.9	6.5	3.4	19.0	18.3
Bolivia	2.5	0.3	3.3	1.1	14.1	0.4
Chile	3.6	1.2	4.6	2.2	26.5	5.2
Colombia	4.6	1.3	6.1	2.8	18.5	4.5
Ecuador	4.7	1.5	5.1	1.8	16.9	1.0
Perú	5.4	2.7	7.7	4.9	21.7	3.7
Venezuela	6.4	2.7	12.4	8.5	13.2	3.5
Centroamérica	5.0	1.9	7.0	3.9	14.3	2.3
Costa Rica	6.7	2.3	8.9	4.9	14.5	0.4
El Salvador	4.8	1.8	7.0	4.0	17.9	0.6
Guatemala	4.6	1.6	5.8	2.7	12.1	0.7
Honduras	4.1	1.0	7.7	4.4	16.0	0.3
Nicaragua	5.8	2.8	7.7	4.6	12.5	0.3
Resto <sup>a</sup>	2.7	0.1	3.4	0.8	17.8	2.5
Panamá	5.8	2.6	10.0	6.7	16.6	0.5
Paraguay	3.3	0.4	2.3	-0.9	16.6	0.3
Rep. Dominicana	4.4	1.2	4.7	1.5	12.6	0.4
Uruguay	1.1	-0.32	2.2	0.8	21.1	1.3
América Latina	4.8	1.8	6.3	3.3	25.0	100.0

<sup>a</sup> Excluye Cuba y Haití por falta de informaciones.

FUENTE: Sobre cifras inéditas de la CEPAL basadas en informaciones oficiales de las cuentas nacionales de los países.

de la demanda) en materia de sustitución de importaciones, exportación de manufacturas, innovaciones técnicas y organizativas, etc., la llevaran a un desarrollo más rápido, con poder de "arrastre" sobre el resto de la economía.

Un índice cuantitativo de la escasa autonomía industrial lo constituye el cociente entre las tasas globales y por habitante de crecimiento industrial y general, que en la mayoría de los países no se alejan mucho, respectivamente, de los promedios regionales de 1.3 y 1.8. Estos índices, o "elasticidades" del crecimiento industrial respecto al general, no son particularmente altos ni se distinguen mucho de la que podría ser la elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas.

Sin embargo, hay países cuyo ritmo de industrialización alcanza el promedio mundial (Brasil, México, Perú, Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y otros que lo sobrepasan ampliamente (Venezuela y Panamá). No obstante, la mayoría expresa un menguado desarrollo industrial durante el periodo 1950/1968, y salvo Brasil y México, los demás países que se industrializan con mayor rapidez, lo hacen sobre bases industriales bastante exiguas (cuadro 12.5).

Hacia 1968, América Latina alcanza un grado de industrialización (producto industrial sobre el global) de un 25%, destacándose sólo las cifras de Argentina (35%), Brasil (24%), México (22%) y Chile (26%) (cuadro 12.5). Esta ponderación industrial contrasta con la de países desarrollados, que logran hasta cifras del orden del 40%. Con todo, no es éste el único índice que pone de relieve al subdesarrollo industrial de la región. En efecto, si se compara la estructura de la producción manufacturera latinoamericana con la de otras economías, se advierte que la primera es "desequilibrada", con preponderancia de las industrias de bienes de consumo no duradero (A) y escasa representatividad de las de bienes de consumo duradero y de capital (C) (cuadro 12.6).

Se comprueba, no obstante, que los países o agrupaciones más industrializados del área han alcanzado una estructura industrial mejor equilibrada, confirmando la tendencia universal que indica que es inherente a la industrialización el progreso hacia estructuras más "avanzadas". Sin embargo, las cifras del cuadro 10.6 no muestran enteramente el retraso de la estructura productiva, pues los cálculos convencionales del valor agregado no tienen en cuenta los efectos distorsionadores de los precios relativos. De esta manera, si se corrige la estructura de precios de los países de América Latina, donde son relativamente más altos de los de las industrias intermedias (B) y metalomecánicas (C), se comprueba que el desequilibrio estructural es mucho mayor que el expresado en el cuadro 6 (cuadro 10.7).

La estructura industrial "real" que muestra el cuadro 12.7 realza aún más la deficiencia generalizada del desarrollo de las industrias del grupo metalomecánico (C), dentro del cual la producción de

Cuadro 12.6. ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DE AMÉRICA LATINA (1968) Y EL MUNDO Y OTRAS REGIONES (1965) (porcentajes)

Países y regiones	Industrias		
	Más típicamente productoras de bienes de consumo especialmente no duraderos	Más típicamente productoras de bienes intermedios	Más típicamente productoras de bienes de consumo duradero y de capital
	A	B	C
Argentina	40	29	31
Brasil	33	37	30
México	44	33	23
Grupo Andino (incluido Venezuela)	60	28	12
Centroamérica	76	18	6
Resto	76	17	7
América Latina <sup>a</sup>	45	31	24
Mundo <sup>b</sup>	34	29	37
Economías de mercado <sup>c</sup>	35	29	36
Economías centralmente planificadas <sup>d</sup>	32	29	39

FUENTE: América Latina: *Ibidem*, véase cuadro 5. Mundo, economías de mercado y centralmente planificada: ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.,

A: (20) alimentos, (21) bebidas, (22) tabaco, (23) textiles, (24) vestuario, (25) madera, (26) muebles, (28) imprenta, (29) cuero y (39) manufacturas diversas.

B: (27) papel, (30) caucho, (31) química, (32) derivados del petróleo y del carbón, (33) productos minerales no metálicos y (34) metálicas básicas.

C: (35) productos metálicos, (36) maquinarias, (37) equipos eléctricos y (38) material de transporte.

La numeración sobre paréntesis corresponde a la *Clasificación industrial uniforme de todas las actividades económicas* de las Naciones Unidas (ST/STAT/SERV.M./4/Rev. 1; N° de venta: 58.XVII.7).

<sup>a</sup> Excluye Cuba y Haití.

<sup>b</sup> Excluye Albania, China Continental, Mongolia, Corea del Norte y Vietnam del Norte.

<sup>c</sup> Total mundial excluidos los países de economía centralmente planificada.

<sup>d</sup> Incluye: URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia y Rumania.

Cuadro 12.7. AMÉRICA LATINA, AGRUPACIONES Y PAÍSES:  
ESTRUCTURA INDUSTRIAL "REAL" <sup>a</sup> EN 1968

Países y regiones	<i>Estructura de la producción industrial (%) <sup>b</sup></i>		
	<i>Más típicamente productoras de bienes de consumo, en especial no duraderos</i>	<i>Más típicamente productoras de bienes intermedios</i>	<i>Más típicamente productoras de bienes de consumo duradero y de capital</i>
	A	B	C
Argentina	60	25	15
Brasil	44	40	16
México	50	34	16
Grupo Andino (incluido Venezuela)	66	26	8
Centroamérica	79	16	5
Resto	82	14	4
América Latina	56	30	14

FUENTE: ILPES, *Cálculo tentativo, con carácter de ensayo y reconocidos problemas estadísticos y de fondo.*

<sup>a</sup> Según cifras convencionales del valor agregado corregidas a base de la estructura de precios relativos de los Estados Unidos.

<sup>b</sup> Para A, B y C véase cuadro 6.

bienes de capital es, sin duda, la más incipiente. "Desde luego este retraso está en concordancia con el bajo nivel de desarrollo y menor grado de industrialización de (América Latina), habida cuenta del tamaño del mercado, la dotación de recursos naturales y otros elementos que también influyen en la composición del sector manufacturero de los países." <sup>47</sup> Entre éstos, destácase la dependencia tecnológica que, sumada a la frecuente mayor complejidad y exigencias de escala de la fabricación de bienes de consumo duradero, y más específicamente de capital, limita las posibilidades de que en especial estos últimos puedan fabricarse, ya que es precisamente en ellos donde está incorporada la mayor parte de las innovaciones técnicas.

La debilidad estructural de la industria latinoamericana se manifiesta todavía en forma más aguda cuando se examina la composición interna de las categorías industriales (A, B y C), donde se com-

<sup>47</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

prueba una falta de equilibrio todavía más seria en la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital. En los países desarrollados, más del 85% de la producción de las industrias de la categoría B corresponde a bienes intermedios y más del 40% de los productos del Grupo metalomecánico (C) a bienes de capital.<sup>48</sup> Es evidente, en este sentido, que la estructura de la producción de estas industrias en América Latina es bastante diversa, con predominio de los bienes de consumo.

De todas maneras, como contrapartida de la menor participación del grupo metalomecánico (C), la industria latinoamericana está conformada en una mayor proporción por el grupo de bienes de consumo no duraderos (A), y el grupo de industrias intermedias (B) se encuentra igual o mejor representado que en otras áreas (con la salvedad enunciada en el párrafo anterior). Esto último se explicaría porque América Latina aparece como zona propicia para la fabricación de ciertos bienes intermedios (acero, papel y celulosa, algunos productos químicos y otros) dada su dotación de recursos naturales. También influye sobre ello una actitud más dinámica de los gobiernos respecto a algunas de estas industrias, donde en muchos casos han llegado a ejercer un importante papel empresarial directo, según el propósito de continuar el proceso sustitutivo de importaciones en campos "estratégicos" donde el sector privado no resultaba muy adecuado.

"De modo general, el desarrollo insuficiente de las industrias metalomecánicas es un problema generalizado en toda la región. En cambio, la falta de industrias de bienes intermedios afecta especialmente a los países más pequeños." <sup>49</sup> En éstos, el proceso sustitutivo de importaciones ha podido avanzar menos, a causa, entre otras cosas, de las limitaciones de mercado y financieras más severas.

En el capítulo precedente se comentaron los problemas relacionados con estas deficiencias de las estructuras productivas; y se refieren, fundamentalmente, a la menor potencialidad dinámica de las estructuras menos complementarias. La calificación de tales deficiencias adquiere significado si se reconoce en las industrias intermedias y de capital, especialmente en estas últimas, un sector motor por excelencia. "En general, los nexos cualitativos entre las industrias de bienes de capital y el proceso de industrialización sobresalen en importancia. De su implantación en países subdesarrollados depende —en condiciones de un sector externo que brinda posibilidades limitadas— au-

<sup>48</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

<sup>49</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización*, ed. cit.

mentar el ritmo de formación de capital; asimismo, es necesaria dicha implantación para adecuar la tecnología de la producción nacional a la constelación local de recursos naturales y factores productivos; para obtener con el tiempo una participación activa en el desarrollo e innovación tecnológica; etcétera.”<sup>50</sup>

El hecho de que se califique en esta forma las deficiencias estructurales en cuestión “no implica que se propugne la autarquía, aunque ésta pueda ser mayor en economías de dimensión más grande. Sin embargo, sí se propugna que se tienda a aprovechar las ventajas del comercio exterior, pero tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones, según una modalidad que propenda al equilibrio financiero y económico, para el cual la estructura industrial y el tipo de exportaciones son cuestiones trascendentes. Ese equilibrio no parece posible sin el desarrollo de las industrias que conforman las categorías intermedias y de capital. En los países menores el desarrollo de determinadas industrias de esta naturaleza sería más razonable, gracias, precisamente, al comercio exterior, pues la exportación ensancha el mercado y permite aprovechar los beneficios de escala, especialización y técnicas productivas modernas”.<sup>51</sup>

Una manera de apreciar la deficiencia dinámica de un sector industrial mal integrado, es analizar el “encadenamiento” de las diversas industrias; trabajo ya hecho en una obra anterior;<sup>52</sup> pero, lamentablemente, sólo con referencia a las relaciones de insumo producto, pues por carencia de informaciones básicas no se pudo incluir el encadenamiento referido a los requerimientos de bienes de capital. De todas maneras, dicho estudio tiende a mostrar cómo, por ejemplo, el incremento de la demanda de bienes finales tiene un mayor efecto propulsivo en los países donde es mayor el encadenamiento o interdependencia local de las actividades.

Por su lado, otro estudio,<sup>53</sup> tiende a mostrar lo mismo con respecto al empleo, según los requerimientos directos e indirectos de mano de obra, cuando las diversas actividades industriales se expanden y demandan insumos de bienes de capital. Ya se dijo al respecto, en el capítulo precedente que, en estructuras industriales más completas, el “multiplicador ocupacional” es de 3 y hasta 14, según las diversas industrias. En estos efectos indirectos son importantes los derivados de los requerimientos de bienes de capital, que se reducen aun en 90% cuando los equipos y maquinarias son importados (cuadro 8).

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

<sup>53</sup> ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

Cuadro 12.8. EFECTOS OCUPACIONALES DIRECTOS E INDIRECTOS RESULTANTES DEL INSUMO DE MATERIAS PRIMAS, BIENES INTERMEDIOS Y DE CAPITAL FIJO (ESTADOS UNIDOS)

<i>Industrias</i>	<i>Ocupación directa</i>	<i>Efectos directos por:</i>			<i>Reducción de los efectos indirectos de los requerimientos de capital si los equipos y maquinaria se importan (%)</i>
		<i>Materias primas y bienes intermedios</i>	<i>Capital fijo</i>	<i>Multiplificador ocupacional</i>	
Alimentos, bebidas y tabaco	1	6.9	1.4	9.3	78
Textil	1	1.7	0.9	3.6	83
Vestuario	1	1.6	0.4	3.0	81
Madera y muebles	1	1.3	0.8	3.1	79
Imprentas y editoriales	1	1.1	1.2	3.3	88
Cuero y sus productos, incluso calzado	1	1.5	0.4	2.9	78
Papel y sus productos	1	2.1	2.0	5.1	84
Productos de caucho	1	1.9	1.3	4.2	88
Química	1	3.5	2.6	7.1	88
Derivados del petróleo y del carbón	1	4.6	8.2	13.8	83
Productos de minerales no metálicos	1	1.3	1.8	4.1	76
Siderúrgica	1	2.3	3.9	7.2	76
Metalomecánicas	1	1.4	1.5	3.9	89

FUENTE: ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

En suma, puede afirmarse que la estructura productiva de la industria latinoamericana adolece de características dinámicas limitadas, especialmente en los países de mercado más restringido. Pero los efectos desfavorables del "vicio" estructural que aquí se comenta van aún mucho más allá; y entre los más trascendentes, están las limitaciones que impone al desarrollo general, y más específicamente a la formación de capital, en la medida en que el sector externo no proporciona las condiciones de crecimiento y equilibrio necesarias para importar con holgura las manufacturas que no se producen interna-



mente. Hasta ahora, una respuesta ha sido un proceso sustitutivo de importaciones que puede calificarse de "superficial", en cuanto no compromete en forma más "profunda" las cadenas de producción de bienes finales de consumo, intermedios y de capital, y que, por lo tanto, no soluciona el problema básico del desequilibrio y vulnerabilidad externos. Otra respuesta ha sido el endeudamiento y la atracción de inversiones extranjeras, que tampoco solucionan el problema básico, pues sus servicios resultan onerosos. Desde luego, cabe insistir sobre un concepto ampliamente repetido en todos los estudios sobre el particular: la solución no puede ser unilateral, es decir, que no sólo debe buscársele por el lado de adecuar la estructura industrial, sino también por el de las exportaciones de manufacturas, único modo viable de dinamizar y equilibrar el comercio exterior, conforme a los requisitos de un desarrollo económico general más rápido.

La estructura industrial retrasada, junto a la estructura primaria de las exportaciones, se traducen, en suma, en un aumento creciente de la dependencia financiera externa y/o en un freno riguroso para el crecimiento económico general.

En todo caso, se trata de un proceso sustitutivo de importaciones, que para entrar a los nuevos campos industriales que es necesario desarrollar, requerirá un nuevo estilo, donde el intercambio dentro de bloques de integración debería jugar un papel importante. De otro lado "resulta que la sustitución regional de importaciones y la exportación de manufacturas son elementos concomitantes con los avances estructurales destinados a proporcionar fuerza dinámica y equilibrio externo. Y los avances estructurales vienen a ser requisitos para el desarrollo de la exportación, pues es indispensable cierta autonomía tecnológica y económica para exportar dentro y fuera de la América Latina"<sup>54</sup> y, además, se tiene que las exportaciones de mayor porvenir en el mundo, a juzgar por las tendencias que acusan las estadísticas de comercio internacional, son precisamente las de productos del conjunto metalomecánico de ramas industriales.

Según se advirtió, y como parecería lógico esperar, los desequilibrios estructurales de la producción industrial son más acentuados en los países menos industrializados de la región y, en general, de mercados más restringidos; las razones son ya bastante obvias y se explican en forma reiterada en numerosos estudios. Pero vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que en el fondo del asunto está la "pasividad" de la política industrial, cuya falta de visión ha impli-

<sup>54</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

cado que jueguen libremente, o casi libremente, las limitaciones que imponen los mercados reducidos, la falta de conocimiento tecnológico, la incapacidad de gestión, la estrechez financiera, la insuficiencia de economías externas, la dependencia técnica y socio-cultural, etcétera. Todas éstas constituyen, desde luego, limitaciones más rigurosas en los países de menor nivel de ingreso y/o mercados más pequeños.

Es cierto, además, que aquí está implícito el problema de aprovechar anticipadamente la facilidad relativa de la instalación de industrias de bienes de consumo no duradero, generalmente "livianas", de menores exigencias en el orden técnico, de gestión o financieras, etcétera; pero ello se hace, o se ha hecho, en desmedro de la creación de una mayor capacidad dinámica de la industria y de la solución de algunos de los problemas estructurales básicos, como el relativo al comercio exterior. Se ha llegado así al extremo de pretender llenar con la empresa y el capital foráneos, el "vacío" estructural, financiero y tecnológico existente, provocando de este modo un peligroso proceso de "extranjerización" de la industria, según ya se comentó en el capítulo precedente. Y ésta parece una consecuencia natural de la pasividad de la política industrial pasada y presente que, además, se ha traducido de todos modos (con relación al aprovechamiento previo de la facilidad inherente a las industrias de bienes de consumo, livianas, etc.), en un lento crecimiento industrial en la mayoría de los países.

Es verdad, sin embargo, que el desequilibrio de la estructura productiva de la industria tiende a corregirse, según lo indican las cifras del cuadro 12.9. Si se coteja esta tendencia al cambio con las tendencias mundiales, la comparación es favorable. En efecto, análisis econométricos que comparan la estructura productiva de la industria de países más o menos industrializados, concluyen que la elasticidad-crecimiento de los grupos A, B y C con respecto a la expansión industrial total, es de 0.8, 1.1 y 1.4 respectivamente;<sup>55</sup> para América Latina, entre 1950 y 1968, estas elasticidades son de 0.4, 1.4 y 2.3. De manera que el cambio es rápido; pero de todos modos requeriría dos observaciones: una, respecto a que (en lo que atañe al grupo C) se produce más con relación a los bienes de consumo duradero que a base de la producción de bienes de capital; y la otra, que (con la salvedad más significativa de México) la velocidad de expansión del grupo metalomecánico es decreciente. Esto último confirmaría el hecho de que el mayor crecimiento de estas actividades industriales comienza a verse dificultado después de sustituir los bienes de consumo dura-

<sup>55</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

Cuadro 12.9. CRECIMIENTO INDUSTRIAL SEGÚN CATEGORÍAS:  
1950/1968

Tasas de crecimiento acumulativo por año (%)

<i>Países y agrupaciones</i>	<i>Industria manufac- turera</i>	<i>Más típicamente productoras de bienes de consumo, en especial no duraderos</i>	<i>Más típicamente productoras de bienes intermedios</i>	<i>Más típicamente productoras de bienes duradero y de capital</i>
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
Argentina	4.1	1.8	5.8	7.3
Brasil	7.7	3.9	9.8	14.1
México	7.9	6.5	7.4	13.5
Grupo Andino (inclu- yendo Venezuela)	6.5	5.2	8.0	12.4
Centroamérica	7.0	6.3	10.3	9.7
Resto	3.4	3.7	2.3	2.9
América Latina	6.3	4.3	7.5	10.6

FUENTE: Véase cuadro 5.

Para A, B y C véase cuadro 6.

deros importados, y encuentra serios escollos respecto al desafío de producir maquinaria y otros equipos. Por lo demás, en un análisis a largo plazo, el desarrollo del grupo metalomecánico resulta lento, como lo es la expansión industrial total; y también resulta lento en términos relativos, pues mientras en América Latina la ponderación de este grupo creció en un promedio de 0.3 anual durante 1938/1960, en Europa Occidental lo hacía en 0.5, en Europa Oriental en 0.9 y en los Estados Unidos y Canadá en 12.5.<sup>56</sup>

Algo muy distinto sucede con las industrias intermedias (B), las cuales, durante el mismo periodo 1938/60, incrementan anualmente su ponderación en 0.6 puntos en promedio, lo que casi duplica la cifra correspondiente de las otras regiones mencionadas. Ya se ha llamado la atención sobre la circunstancia de que este resultado se explica por una vigorosa acción de promoción estatal de las industrias básicas en muchos países de la región, y en especial dotación de recursos naturales.

<sup>56</sup> ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, ed. cit.

En síntesis: el grupo metalomecánico, el de la mayor responsabilidad dinámica en el desarrollo industrial moderno, no sólo se encuentra bastante retrasado, en términos absolutos y relativos, sino que las tendencias inducen a pensar que la brecha de desarrollo tendería a ensancharse. Todo ello, con especial referencia a las manufacturas de capital, incluso en los países más industrializados de la región.

### *3. Obstáculos para el progreso de las industrias de bienes de capital e intermedios*

Es cierto que el desarrollo de las industrias de bienes de capital e intermedios tropieza —más en el caso de los primeros que en el de los segundos— con notables dificultades. En primer lugar, y como siempre se señala, éstos son campos más complejos que los de las industrias de bienes de consumo, especialmente no duraderos.

Ligado al problema de la complejidad creciente de los nuevos rubros industriales, a medida que avanza el proceso sustitutivo de importaciones, está el de la dependencia técnica que se manifiesta en carencias en la ingeniería de diseño que requiere la producción interna de equipos industriales especiales; en la necesidad de adquirir en el exterior, y muchas veces en condiciones onerosas, el *know-how* de operación de plantas de bienes intermedios; y otros obstáculos al desarrollo de las modernas industrias de bienes de capital e intermedios.

De otro lado, el progreso tecnológico se relaciona con la generación y empleo de materiales intermedios nuevos (por ejemplo, productos petroquímicos) y se incorpora, en especial, a nuevos bienes de capital. De este modo resulta que, para “seguir” ese progreso, se importan los bienes donde se materializa. O por lo menos, se adquiere la tecnología correspondiente, lo que muchas veces incorpora un costo elevado a los gastos fijos.

También hay progreso tecnológico en materia de manufacturas de consumo (nuevos tipos y calidades); la política de restricción limita drásticamente, en general, estas importaciones, pero con frecuencia permite la compra en el exterior de la tecnología, los bienes intermedios y los equipos para fabricarlos.

Muchas veces, la fabricación eficiente de productos intermedios y de capital exige escalas de mayor envergadura, de modo que la limitación de los mercados se constituye en uno de los escollos importantes con que se tropieza para desarrollar su producción. Este problema se presenta con más intensidad, frecuentemente, respecto a los pro-

ductos intermedios, lo que contribuye a explicar el especial retraso de las ramas industriales correspondientes en los países de mercados más reducidos. Mientras no operen, o lo hagan de manera insuficiente, bloques de integración económica internacional y/o se entre de un modo general al campo de la exportación, no es posible resolver el problema de las escalas de producción en la mayoría de los países latinoamericanos.

Sólo tres países latinoamericanos, México, Brasil y Argentina, estarían llegando a una dimensión económica (producto interno bruto de 20 a 30 mil millones de dólares en 1968) compatible con la operación de industrias como las de maquinaria pesada, aeronáutica más simple y automovilística integrada; les estaría económicamente vedada aún la fabricación de maquinaria de precisión, electrónica e instrumental más refinada, equipos para la producción y aprovechamiento de la energía atómica y otras.<sup>57</sup> De otra parte, los países del Grupo Andino sólo en su conjunto alcanzan una dimensión semejante a la de los países antes mencionados.

Individualmente, los países de este Grupo, así como el Mercado Común Centroamericano tomado en su conjunto, constituirían un mercado insuficiente no sólo para la producción eficiente en las industrias arriba enumeradas, sino también respecto a astilleros para barcos de grande y mediano calado; equipo ferroviario; maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos; y maquinaria no eléctrica en general.<sup>58</sup>

Los países restantes, cuyas dimensiones por lo general son todavía menores, encuentran dificultades aun con industrias como la metalurgia no ferrosa y la siderurgia, las de productos químicos esenciales, de pulpa y papel, etcétera.

Sin embargo, por lo menos en lo que se refiere al desarrollo de las industrias metalomecánicas, entre las que destacan las de equipos de capital, se han presentado también otros obstáculos, cuya importancia quizás equivalga en muchas ocasiones al problema de alcanzar las escalas económicas de producción; entre ellos sobresalen la lenta formación de mano de obra calificada; la difícil competencia con los proveedores externos, quienes habitualmente ofrecen créditos en condiciones difíciles de igualar; el hábito de importar plantas industriales completas; y problemas de calidad, normas y eficiencia operativa de los equipos producidos internamente. Todo esto, descontados los

<sup>57</sup> Zoltán Szabó (ILPES), *Planificación industrial e integración económica internacional* (borrador mimeografiado).

<sup>58</sup> *Ibid.*

problemas tratados al comienzo de esta sección vinculados con la complejidad general de estas industrias y las cuestiones relacionadas con la dependencia tecnológica.

Por lo demás, no todas las industrias propias de economías de mayor envergadura dejan desarrollarse en las más limitadas. La exportación y la integración económica internacional pueden contribuir a aliviar las restricciones del mercado interno; pero en América Latina ha predominado, muchas veces, por sobre otras consideraciones, la sustitución "a cualquier costo". Y en la medida en que la ineficiencia resultante compromete a los bienes intermedios y de capital, ésta atenta contra el desarrollo general e industrial, "encareciendo" la producción y la inversión. Se transforma, de esta manera, en un escollo para el propio progreso de la estructura productiva, que se suma a la hostilidad de los usuarios de bienes intermedios y de capital respecto al hecho de que sean producidos en el país.

Aparece, en este punto, el problema de la ineficiencia estructural de la industria latinoamericana, que va más allá de la empresa o planta manufacturera en los países más industrializados, donde el problema se agudiza porque surge la "ineficiencia encadenada".

Naturalmente que la protección es necesaria para la industrialización de los países en desarrollo; de otro modo el proceso sería imposible para países que parten de situaciones desventajosas para la producción de manufacturas. Es la forma de enfrentar las "desventajas relativas", usada incluso por los países más desarrollados del mundo respecto a sus productos primarios y manufacturados. Pero la falta de políticas deliberadas y drásticas que tiendan a evitar la perpetuación de la ineficiencia, la que se hace más aguda a medida que avanza, según se dijo, el proceso de industrialización, no es favorable a éste.

La competencia interna no parece siempre el remedio más adecuado, pues muchas veces implica mantener un número excesivo de empresas, con deseconomías de escala y capacidad ociosa, con desperdicio de capital escaso. La competencia externa "calibrada" parece a veces más idónea, especialmente dentro de bloques de integración, evitando gastos dispendiosos en materia de divisas y la tentación de "lo importado" a cualquier precio.

Desde luego, los mercados reducidos inducen la generación de monopolios, que en la medida que se dejan liberados a su comportamiento clásico, atentan contra el desarrollo general e industrial. Aparece aquí, por tanto, nuevamente la necesidad de la competencia externa o al menos, del control estatal o la propiedad pública de las empresas correspondientes.

Entre otros obstáculos significativos al progreso estructural, se tropieza con frecuencia con una tradición y hábitos empresariales poco favorables, así como con escasez de los talentos necesarios en los sectores públicos y privados. Se suman a ello las rigideces de los sistemas financieros —que suelen no favorecer el surgimiento de nuevos empresarios y negocios industriales—, las mayores exigencias relativas de capital, y los riesgos más severos inherentes a las industrias más grandes y complejas.

#### 4. La industrialización y el empleo

Según se sostiene en el capítulo 1, sección 4, el desempleo es uno de los problemas de mayor trascendencia entre los que configuran el marco social del desarrollo latinoamericano; sus raíces estructurales están en la insuficiencia dinámica del “modelo” de crecimiento económico de la región. Frente al mismo se sostuvo que la industria manufacturera no cumplió el papel absorbedor de fuerza de trabajo que pudo haberse esperado. La proporción del empleo industrial no ha subido del 14 ó 15% durante muchos lustros, y baja su ponderación en el empleo no agrícola; de 33 a 28%, en circunstancias que es, desde antiguo, del orden de 50 ó 60% en los países ahora desarrollados.<sup>59</sup>

Las razones principales de este desmedrado papel de la industria en materia ocupacional ya fueron esbozados en la sección citada. Más adelante, en las secciones inmediatamente anteriores, se insistió, a su vez, en la deficiencia dinámica de la estructura de la producción industrial, que limita la “mecánica” según la cual estructuras más complementarias son más “multiplicadoras” de empleos.

En este punto, se pretende ilustrar cuantitativamente las perspectivas del empleo industrial y lo que puede esperarse de él con referencia al problema ocupacional.

Los elementos que influyen fundamentalmente sobre la magnitud del empleo industrial, aparte de la jornada de trabajo, son el ritmo de crecimiento de la producción, su estructura, las tecnologías utilizadas, el tamaño de las plantas y la eficiencia con que se aproveche la mano de obra. Todos son factores que contribuyen a determinar la “productividad” de la mano de obra del sector industrial en su conjunto, o de cada una de las unidades que lo conforman.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

<sup>60</sup> *Ibid.*, donde se encontrará un estudio detallado.

## a) Ritmo de crecimiento industrial

La velocidad del desarrollo industrial ha sido en América Latina, durante los últimos dos decenios, algo superior al 6% anual, acumulativo, en promedio. Al mismo tiempo, la productividad (producto por trabajador) ha crecido en un 3.7% por año (cuadro 10), de modo que el resultado ha sido que la ocupación manufacturera se expandió según una tasa parecida o inferior a la demográfica y a la velocidad natural de crecimiento de la fuerza de trabajo, de modo que se explicaría aritméticamente la tendencia al deterioro relativo de la industria como fuente de empleos.

Ahora bien, si se mantuviera en el futuro el ritmo reciente de incremento de la productividad (que se produce por cambios estructurales, tecnológicos, en el tamaño de las plantas, en la eficiencia de producción, etc.), la industria debería expandirse en casi un 7% anual para no deteriorar su posición en el empleo. Pero dada esa tendencia en materia de productividad, esta cifra tendrá que ser mucho más

Cuadro 12.10. AMÉRICA LATINA: EMPLEO INDUSTRIAL EN 1968  
Y EVOLUCIÓN ENTRE 1950 Y 1968

Rubros	Unidades	Industrias más típicamente productoras de: <sup>a</sup>			Total industria
		Bienes de consumo no duraderos A	Bienes intermedios B	Bienes de consumo duradero y de capital C	
Empleo (1968)	Miles de trabajadores	6 065	2 543	2 673	11 281
Productividad (1968)	Dólares de 1960	2 098	3 495	2 538	2 517
Crecimiento de la productividad entre 1950 y 1968	% acumulativo por año	3.3	4.0	3.4	3.7
Crecimiento del empleo entre 1950 y 1968	% acumulativo por año	1.0	3.4	7.0	2.5

FUENTE: Véase cuadro 12.5.

<sup>a</sup> Véanse las definiciones al pie del cuadro 12.6.



elevada para que el sector contribuya a solucionar el problema general de empleo.

Como se sabe, y de acuerdo a lo que representa la ocupación industrial en los países desarrollados,<sup>61</sup> las actividades manufactureras no podrían aspirar a más de un 30% del empleo total. Para conseguir esto al cabo, por ejemplo, de 20 años, la expansión industrial tendría que elevarse a un 11.5% anual, si el crecimiento de la productividad se mantiene en 3.7% por año. Este ritmo de expansión de la industria coincide con el calculado con anterioridad basándose sobre parámetros típicos de industrialización y sobre metas globales relativas al desarrollo (8% anual) y el empleo. Cabe recordar, al respecto, las dificultades inherentes a tales metas y la necesidad, casi evidente, de buscar un nuevo "modelo" que pueda enfrentarlas.

Admitidas tales hipótesis, el empleo manufacturero crecería a razón de un 7.5% por año, con los siguientes resultados globales:

Año	<i>Producto</i>		
	<i>bruto industrial</i> (miles de millones de dólares de 1960)	<i>Empleo industrial</i> total (personas)	<i>Productividad</i> (dólares de 1960)
"Actual"	28.4	11 280 000	2 520
Décimo	84.4	23 300 000	3 620
Vigésimo	250.5	48 200 000	5 200

Los niveles de productividad se acercarían y tenderían a sobrepasar los de la industria europea actual,<sup>62</sup> aunque al término del periodo aún sería mucho más bajo que el actual de los Estados Unidos, que llega a alrededor de los 12 000 dólares. Habría que concluir, cualquiera que sea la comparación, que el progreso de la productividad sería relativamente pequeño, ya que al cabo de 20 años habría de suponerse que su nivel estaría por debajo del de los países desarrollados, donde sin duda, también se habrían producido importantes progresos. Todo esto, aparte del hecho de que en términos físicos la menor productividad de la industria de América Latina sería más significativa respecto a lo que indican las cifras monetarias convencionales, puesto que hay implícitos problemas de precios, calidades y tipos de productos. De este modo, habría que pensar que, para ten-

<sup>61</sup> ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

<sup>62</sup> *Ibid.*

der a alcanzar niveles de productividad razonables, su tasa de crecimiento debería ser mayor que la histórica.

¿Sería lícita esa conclusión desde el punto de vista del empleo? Quizá la respuesta depende de la dinámica general del desarrollo y de las pautas de acuerdo a las cuales se realice, pues no parece razonable "sacrificar" la productividad, en forma global y sin discriminaciones, al empleo "actual" en desmedro del propio desarrollo.

#### b) Estructura de la producción

Las cifras del cuadro 12.10 insinúan la influencia de la estructura productiva sobre el empleo, ya que muestran productividades diferentes en los tres grupos en que se clasificó el sector manufacturero. Pero dicha influencia va más allá, pues dentro de cada grupo hay industrias de muy diversos requerimientos relativos de mano de obra. Además, el proceso sustitutivo de importaciones implica instalar nuevas industrias, muchas veces con niveles tecnológicos más avanzados que los antes existentes en el medio industrial, y frecuentemente con mayor densidad de capital y grado de mecanización. Este problema es bastante ostensible en los campos de las industrias básicas y dentro del grupo metalomecánico (C). Todo esto explica, por lo demás, que el crecimiento de la productividad media tienda a ser más rápido, precisamente, en estos rubros (corresponden a los grupos B y C del cuadro 12.10).

Con referencia a ese problema, más que apreciar la influencia de la estructura productiva sobre el empleo, basándose sobre productividades medias observadas, habría que hacerlo según las productividades resultantes del proceso de cambio. De otra parte, hay que considerar que las mayores productividades de los grupos B y C (cuadro 12.10), computadas sobre valores convencionales de la producción, son, en parte, el resultado de precios relativos más altos de los productos correspondientes. Si se utilizaran las cifras corregidas (cuadro 7), el resultado sería diferente, y podría apreciarse que la productividad del grupo metalomecánico (C) de América Latina es bastante más baja, en términos absolutos y relativos.

Esas razones hacen ocioso el cálculo de la influencia sobre el empleo que deriva de modificaciones en la estructura de la producción industrial sobre la base de las productividades observadas. Más bien habría que comparar los resultados que sobre el empleo se producirían si no hubiese cambios estructurales ni de productividad, con los que se verificarían con motivo de cambios de estructura y ajustes de

Cuadro 12.11. AMÉRICA LATINA: INFLUENCIA SOBRE EL EMPLEO QUE SE ORIGINA EN LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Rubros	Unidades	Industrias más típicamente productoras de: <sup>a</sup>			
		Bienes de consumo, especialmente no duraderos	Bienes intermedios	Bienes de consumo duradero y de capital	Total industrial
		A	B	C	
Estructura "actual" de la producción <sup>b</sup>	%	56	30	14	100
Crecimiento acumulativo anual de la producción <sup>c</sup>	%	9.2	12.6	16.1	11.5
Estructura de la producción al cabo de 10 años	%	46	33	21	100
Productividad relativa al cabo de 10 años, con la productividad de A constante <sup>d</sup>	Índice	100	150	115	
Empleo "actual"	Miles de personas	6 065	2 543	2 673	11 281
Empleo al cabo de 10 años, si no hay modificaciones estructurales ni de productividad	Miles de personas	18 000	7 560	7 940	33 500
Empleo al cabo de 10 años con cambio estructural <sup>e</sup>	Miles de personas	14 600	7 000	5 800	27 400
Efecto sobre el empleo, originado en el cambio estructural	Miles de personas	-3 400	-560	-2 140	-6 100

<sup>a</sup> Véanse las definiciones al pie del cuadro 12.6.

<sup>b</sup> Cuadro 12.7.

<sup>c</sup> Según elasticidades típicas respecto al crecimiento industrial global: A, 0.8; B, 1.1; C, 1.4. Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

<sup>d</sup> Corresponde a las productividades relativas que resultarían de los cambios estructurales y ajustes de productividad en los grupos B y C, de modo que se asemejen a las de países desarrollados. ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

<sup>e</sup> Considerando constante la productividad de A, modificando la de B y de C según la nota d.

la productividad de los tres grupos (A, B y C) de acuerdo a las situaciones registradas en los países desarrollados. Hechos los cálculos correspondientes, se concluye que el empleo industrial, al cabo de 10 años, se reduciría en casi un 20% respecto al que se originaría sin modificaciones estructurales de la producción (cuadro 12.11).

La magnitud de las modificaciones de la estructura de la producción de manufacturas consideradas, se deduce de "modelos típicos" de industrialización, obtenidos de análisis "transversales", que comparan las estructuras industriales de países más y menos desarrollados. Dichos cambios pueden ser de otra magnitud —difícilmente de sentido distinto—, dadas las situaciones y objetivos específicos. En el caso de América Latina, quizá habría que acentuar el desarrollo del grupo rezagado, o sea, el metalomecánico (C), según se sostiene en las secciones precedentes.

Desde luego que, de otro lado, debe pensarse que una política de apertura de mercados internos y redistribución del ingreso, tendría una repercusión favorable sobre el grupo de industrias de bienes no duraderos de consumo (A), con los beneficios conocidos sobre el empleo. No obstante, esa apertura y redistribución sólo podría llevarse a cabo según altas tasas de desarrollo general y, por supuesto, industrial. Así la expansión de los grupos intermedios (B) y metalomecánico (C), no quedaría afectada; antes bien se facilitaría dicha expansión debido a que el mercado de los productos de tales industrias sería rápidamente creciente, y a que las economías de escala son con frecuencia más significativas en esos campos. Por lo demás, esa expansión sería necesaria, de todos modos, desde otros puntos de vista, como el del sector externo, según ya se ha planteado en las secciones anteriores.

### c) Cambios técnicos

Dadas las modificaciones de la estructura de la producción, la productividad del sector manufacturero, según los cálculos del párrafo precedente, pasaría en 10 años, de 2 500 a unos 3 100 dólares. En parte importante este incremento en la productividad sería consecuencia de adaptaciones técnicas en los grupos de industrias intermedias (B) y metalomecánicas (C), y de la incorporación de nuevos rubros industriales, en esos mismos campos, según técnicas más avanzadas. Ahora bien, si se acepta un incremento de la productividad, a 10 años, hasta 3 620 dólares, según la tasa histórica de aumento (párrafo a), dicho incremento estaría compuesto como sigue:

productividad "actual"	2 520 dólares
aumento por modificación estructural y cambios técnicos implícitos	580
aumento por cambios técnicos y otros (escalas, eficiencia, etc.)	520

---

productividad resultante	3 620 dólares
--------------------------	---------------

Estas cifras insinúan que el progreso técnico es el principal elemento que influiría sobre los incrementos de productividad, aunque tal influencia es imposible de separar en análisis agregados.

De otra parte, ya se dijo que las tendencias sobre las que se asientan esos cálculos, serían insuficientes con respecto a los requisitos del desarrollo, y habría que optar por mejorar aún más la productividad de la mano de obra comprometida en las actividades manufactureras, lo que no sería atentatorio contra el empleo si se produce dentro de un proceso de desarrollo rápido.

Sobre el particular "varios estudios recientes muestran que el cambio tecnológico es cada vez más rápido y que entre sus principales características está la automatización. Desde el punto de vista latinoamericano, si la región adopta estas tendencias, dentro del actual estilo o 'modelo' de desarrollo, podría concluirse que se agravaría el fenómeno de la subocupación. Quizá, habría que pensar en cambiar tal estilo más que en condenar a la sociedad latinoamericana a preservar formas obsoletas de producción e incluso, de vida".<sup>63</sup>

"Pero no se trata, en manera alguna, de adoptar todas las formas que ofrece el mundo desarrollado. Precisamente, a este respecto, habría que definir parte de ese nuevo estilo o modelo. Los esfuerzos de investigación y adaptación tecnológica serían significativos en este sentido. Las formas de producción o de vida del mundo desarrollado no son siempre —o necesariamente— las idóneas respecto a los esfuerzos de desarrollo, ya sea con relación a la eficiencia de producción o a la estructura de consumo. El retraso en la utilización de los recursos naturales autóctonos, o su sustitución por la producción de materias primas artificiales, y la incapacidad para exportar bienes industriales debidamente diferenciados en tipos, calidades y costos, son otros inconvenientes de la falta de investigación y esfuerzo propios de adaptación de las tecnologías foráneas. Tales efectos negativos conspiran inevitablemente en contra de la dinámica del desarrollo y, por lo tanto, del empleo."

<sup>63</sup> ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

“Es obvio... que en una situación de subempleo hay que cautelar formas de producción de mayor densidad de mano de obra, pero ello no puede ser indiscriminado ni concebirse como una política de largo plazo. Esa política tendría que apoyarse en una estrategia que conduzca hacia altos niveles de empleo fundamentados en formas de desarrollo idóneas respecto a las características de la economía, sus relaciones internacionales y los objetivos generales del desarrollo.”

“Si las cosas se plantean así... es posible tomar decisiones respecto a alternativas técnicas en la producción industrial. De otro modo, no habría manera de decidir sobre ello, con la seguridad de que la elección responda a las necesidades del desarrollo...”<sup>64</sup>

#### d) Escalas de producción

“Normalmente, la industrialización conlleva un proceso de concentración en centros urbanos, establecimientos y empresas cada vez mayores. A su vez, este fenómeno apareja economías de escala tanto en la producción industrial como en los servicios y otras actividades complementarias. En la medida en que influyen sobre los requisitos de mano de obra, afectan negativamente al empleo. Si a ello se suma el uso de técnicas más mecanizadas —facilitado por las mayores dimensiones de los centros, establecimientos y empresas— crece dicho efecto negativo.”<sup>65</sup>

“No obstante, ello no quiere necesariamente decir que los efectos sobre el nivel general de empleo tengan que ser asimismo negativos. Tal cosa depende, de una parte, del ritmo de expansión económica y, de otra, de las modalidades de dicho crecimiento. En este sentido, el modelo de industrialización latinoamericano no ha favorecido suficientemente al empleo de la fuerza de trabajo. El lento crecimiento del sector, así como el desarrollo de estructuras de producción escasamente dinámicas y al margen de grandes mercados potenciales (nacionales y extranjeros), han influido en que los efectos de la concentración y la mecanización hayan sido también negativos respecto al nivel general del empleo.

“Pero no puede deducirse, simplemente, que la política idónea tenga que ser la contención de esos procesos... Sobre el particular, se ha puesto acento en que la contención (en lo que toca a dimensiones y técnicas) se estima un recurso transitorio y muchas veces idóneo

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

respecto a ciertas industrias y no a otras. En todo caso, el asunto no podría discutirse *per se*, sino en el contexto de objetivos y estrategias generales de desarrollo.”<sup>66</sup>

Dentro del proceso de concentración tiende a verificarse un crecimiento más rápido del estrato fabril, que absorbe las actividades artesanales de mucho más baja productividad, reduciéndose, por lo tanto, la intensidad de mano de obra en el sector. La pequeña industria, asimismo, tiende a disminuir su significación, en beneficios de la grande y mediana, con consecuencias similares a la anterior.

En términos aproximados, el sector manufacturero está constituido, según estratos, en la siguiente forma: <sup>67</sup>

	<i>Producción neta (%)</i>	<i>Empleo (%)</i>	<i>(Miles)</i>	<i>Productividad (dólares)</i>
Industria fabril	93	58	6 540	4 000
Grande y mediana <sup>a</sup>	75	40	4 510	4 700
Pequeña	18	18	2 030	2 520
Artesanía <sup>b</sup>	7	42	4 740	420
Industria manufacturera	100	100	11 280	2 520

<sup>a</sup> Establecimientos de 50 y más trabajadores.

<sup>b</sup> Unidades, en general, de menos de 5 obreros.

O sea, hay más de 4.7 millones de trabajadores manufactureros con una muy baja productividad, equivalente a un sexto de la media del sector, que forman parte de los contingentes poblacionales que se consideran marginados o semimarginados. Al respecto, se suele plantear el objetivo de incorporarlos a actividades industriales de mayor productividad y/o de mejorar ésta dentro de las mismas actividades en que se desenvuelven. No obstante, cualquiera que sea el caso, objetivos de ese tipo sólo podrían alcanzarse según tasas de desarrollo altas, que aseguren que esos mejoramientos de la productividad no incrementen el problema del desempleo franco.

Según un estudio anterior,<sup>68</sup> el desarrollo industrial lleva aparejado un cambio en la naturaleza de la pequeña industria y la absorción de la artesanía. Dicho cambio implica la supervivencia o desarrollo de pequeñas industrias que, por su naturaleza, son técnica y económicamente eficientes, de modo que su productividad tiende a ser igual que en la grande, con ahorro de capital por trabajador y

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Véase *ibid.* y cuadro 12.10.

<sup>68</sup> *Ibid.*

por unidad de producción. Podría plantearse, entonces, como hipótesis ilustrativa, que para dentro de unos 20 años, según un proceso paulatino, la productividad de la pequeña industria y la artesanía alcanzará el 70% de la productividad de la grande y mediana industria, y que este estrato aumentará su ponderación al 85% del producto, que parece ser el "techo" del proceso de concentración.

En estas condiciones, el panorama para dentro de 10 y 20 años sería el siguiente:

	<i>Actual</i>	<i>Año 10</i>	<i>Año 20</i>	<i>Tasa media de crecimiento (%)</i>
<i>Producción neta (miles de millones de dólares)</i>				
Grande y mediana industria	28.4	84.4	250.5	11.5
Pequeña industria y artesanía	21.3	67.3	213.0	12.2
<i>Productividad (dólares)</i>	7.1	17.1	37.5	8.7
Grande y mediana industria	2 520	3 620	5 200	3.7
Pequeña industria y artesanía	4 700	5 120	5 540	0.8
<i>Empleo (miles de personas)</i>	1 050	1 690	3 870	6.7
Grande y mediana industria	11 280	23 300	48 200	7.6
Pequeña industria y artesanía	4 510	13 170	38 500	11.3
	6 770	10 130	9 700	1.8

Estas cifras responden, por consiguiente, al proceso de concentración de la producción, la absorción de la pequeña industria y la artesanía por la grande y mediana, y al cambio de naturaleza de la pequeña industria. Esto estaría implícito en el mayor crecimiento de la producción del estrato de la grande y mediana industria y en el fuerte incremento de la productividad de los estratos inferiores.

Desde luego, tales cálculos sólo tienen validez ilustrativa sobre el sentido que tendría el desarrollo, según lo que debe esperarse y los objetivos que pudieran plantearse; entre estos últimos, por ejemplo, estarían los de rescate de la marginalidad y el artesanado, y mejora de la eficiencia industrial, adecuando el estrato de la pequeña industria a los campos que le son propios de acuerdo a condiciones económicas y tecnológicas.

#### e) Eficiencia de producción

La ineficiencia de producción, fenómeno generalizado en los medios industriales de la región, se advierte en varios sentidos, aunque







aquí sólo interesan los relacionados con el empleo y la operación de plantas industriales dadas; en éstas, con frecuencia se comprueba que las instalaciones (capital) se subutilizan y que, por problemas de organización o de otra naturaleza, hay mano de obra redundante.

Si se pretende mejorar la utilización de capital, disminuyendo la capacidad ociosa, no siempre será necesario aumentar el número de empleos; en todo caso, tal aumento sería de menor proporción que los incrementos de producción. Habría, de este modo, un desmejoramiento en la intensidad de mano de obra. De otra parte, como es obvio, la mejor organización y uso de la mano de obra va necesariamente, asimismo, en beneficio de una menor proporción del factor trabajo por unidad de producción.

Si se trata de varias plantas responsables de un mismo rubro de producción, la corrección de la eficiencia del conjunto iría también en desmedro del empleo. Además de las razones anteriores —al nivel de planta—, hay que pensar en que, si las instalaciones no son transferibles para otros usos, conviene, desde el punto de vista de los costos, utilizar con mayor intensidad los establecimientos más mecanizados, conservando constante el capital fijo y disminuyendo los requisitos de trabajo, mientras no se aumente, por supuesto, la producción hasta apoderarse de la capacidad del conjunto.<sup>69</sup>

En rigor, entonces, los mejoramientos de eficiencia van en desmedro del empleo, salvo que se consideren y puedan materializarse los efectos dinámicos de tales mejoramientos, los que se traducen, normalmente, en aumentos de la productividad, y se combinan con las modificaciones estructurales, tecnológicas y las inherentes al proceso de concentración, para explicar el crecimiento global de la producción por trabajador.

Vuelve a encontrarse, en este punto, la necesidad de combinar los cambios que afectan de manera positiva al desarrollo industrial, en este caso los inherentes a la eficiencia, con altos ritmos de expansión económica, de modo que no conduzcan a efectos negativos sobre el nivel de empleo, o sencillamente a que no puedan producirse.

## 5. Síntesis

Aparte de que el proceso de industrialización tendrá que ser más rápido —para sustentar o contribuir a un desarrollo general más acor-

<sup>69</sup> Véase un análisis detallado en ILPES, *Consideraciones sobre ocupación industrial*, ed. cit.

de con las aspiraciones de la sociedad latinoamericana—, el progreso hacia estructuras industriales “avanzadas”, desenvolviendo con más énfasis el campo de los bienes intermedios, y entrando al de bienes de capital, es una exigencia perentoria desde muchos puntos de vista. Alrededor de este objetivo, habría que propender a formular y poner en práctica la “estrategia” correspondiente; ésta se vincularía, entre otras cosas, con el mejoramiento de la eficiencia de producción en todos los rubros industriales, enfrentando, especialmente, el problema de la “ineficiencia encadenada”, de modo que el progreso estructural no sea atentatorio contra el desarrollo general, “encareciendo” la producción y la inversión. Asimismo, este progreso se liga, de modo indisoluble, a la exportación de manufacturas y al avance de la integración y la regionalización del proceso sustitutivo de importaciones. Tanto a ello, como a la propia modernización de la estructura productiva en sí y al mejoramiento de la eficiencia de producción, se ligan los esfuerzos en materia de desarrollo científico-tecnológico. La adquisición de tecnologías, adaptación y creación tecnológicas, se ligan, a su vez, a la necesidad de aprovechar con eficiencia los factores de producción disponibles y activar las facilidades naturales de las que está dotada la región.

Hay, pues, un encadenamiento inevitable entre todos los elementos fundamentales que tendrían que contribuir a configurar una nueva etapa o política de industrialización en América Latina; la sola mención de esos elementos y la comprobación de cómo se encadenan, darán una idea de las dificultades que tendrán que enfrentarse y el carácter drástico que caracterizará la política instrumental que se ejercerá.

Habría que agregar, para completar el panorama de “desafíos”, las exigencias en materia de arreglos institucionales (respecto a la planificación misma, por ejemplo) y lo relativo a las reformas “estructurales” referentes a las fronteras que limitan los mercados internos, la difusión del progreso técnico y la materialización de los efectos impulsores de las actividades “dinámicas”.

Parecería que no hubiese modo de soslayar estos desafíos, si realmente se pretende concretar una política industrial que responda, con eficiencia y oportunidad, a las expectativas puestas sobre el desarrollo económico de la región.

Probablemente pueda llamar la atención que en estas líneas no se haya puesto énfasis en las cuestiones financieras implicadas. No es que se desconozca el problema o se trate de disminuir su importancia artificialmente; lo que sucede es que parece fácil convencerse de que los desafíos tratados con mayor atención a lo largo de estas páginas, pa-

recen de una mayor envergadura. Sin ir más lejos, cabría preguntarse hasta qué punto es tan relevante el problema de recursos cuando existe y tiende a perpetuarse una marcada ineficiencia respecto a su utilización. Sobre el particular basta recordar las cifras sobre capacidad ociosa, y sobre las que se llama la atención en el capítulo 1. Un estudio de la CEPAL<sup>70</sup> muestra, además, el bajo rendimiento que suele obtenerse de los equipos y la distorsión de la estructura del capital de las empresas industriales, en favor de un exceso de capital circulante respecto al fijo. La corrección de este "vicio", cuyas razones se ponen de relieve en ese y en otros estudios,<sup>71</sup> así como la mejora de los rendimientos y el grado de utilización de la capacidad, son elementos que pueden contribuir en forma considerable a aliviar el problema financiero.

Es cierto, de todas maneras, que materializar tasas de expansión industrial del orden de las anotadas en las páginas precedentes, exigirá fuertes inversiones; es éste un asunto que, en este informe, queda pendiente de consideración. Sobre el particular, no sólo existiría el problema de la cuantía de los recursos que habría que comprometer en el proceso de industrialización, sino además otro de captación y canalización de esos recursos, por ejemplo, de los que "liberarían" los ajustes vinculados a los elementos relacionados con su uso que acaban de mencionarse.

<sup>70</sup> CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, ed. cit.

<sup>71</sup> Héctor Soza, *Planificación del desarrollo industrial*, ed. cit.

