

INT-2569

v.4

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICO Y SOCIAL
Santiago, Junio de 1965

TECNICAS DE PLANIFICACION

por

Pedro Vusković*

Resumen de las conferencias dictadas en el Programa de Capacitación de 1962. Solicitado para la cátedra de Técnicas de Planificación, profesor señor Norberto González.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

TECNICAS DE PLANIFICACION

I. Introducción

1. Desde la publicación de la "Introducción a la técnica de programación", la Secretaría de la CEPAL ha venido bosquejando, en ampliaciones sucesivas, un "modelo" de planificación adaptado a las condiciones latinoamericanas. A ese trabajo inicial siguió la preparación de una serie de estudios sobre desarrollo económico de determinados países, los que, si bien no se proponían constituir planes de desarrollo propiamente tales, utilizaban ampliamente las técnicas y métodos allí sugeridos, a la par que incorporaban nuevas ampliaciones o enfoques alternativos.

Aquellas ideas, sumadas a las que entretanto iban cristalizando en los sucesivos cursos del Programa de Capacitación CEPAL/DOAT, se sistematizaron en el texto del Profesor Jorge Ahumada sobre Teoría y Programación del Desarrollo Económico, que constituye el principal documento de referencia de este curso.

Se vino conformando así lo que se ha llamado el "modelo de programación de la CEPAL". La aceptación de la idea de la planificación por parte de varios países latinoamericanos, ha ofrecido recientemente la oportunidad de confrontar el modelo con las condiciones prácticas de la región, tanto desde el punto de vista de sus problemas y exigencias fundamentales como de la disponibilidad de informaciones estadísticas básicas y otros factores determinantes. En las primeras experiencias prácticas ha tocado activa participación a los "grupos asesores" de la CEPAL, con cuyo concurso - amplio en algunos casos y esporádico en otros - se han preparado los primeros planes concretos de desarrollo de algunos países latinoamericanos.

2. Es natural que desde el primer trabajo introductorio hasta los planes más recientes, el alcance y amplitud del modelo hayan venido modificándose continuamente. En sus comienzos, se trataba más bien de un conjunto de técnicas para formular proyecciones consistentes de las principales variables macroeconómicas, a fin de ilustrar anticipadamente la naturaleza de los cambios que tendrían que asociarse al proceso de desarrollo, y obtener en consecuencia importantes orientaciones para la definición y manejo de la política económica. Por su parte, las ampliaciones posteriores se han propuesto acercarse a un modelo que, a la par que ayuda a definir objetivos de largo plazo y a anticipar los grandes cambios estructurales necesarios, contribuye también a orientar las decisiones inmediatas - de inversión y política económica - en relación a cada uno de los sectores específicos de la actividad económica.

Aun hoy, no puede hablarse de un modelo plenamente elaborado. Se dispone de un conjunto de principios básicos y orientaciones metodológicas fundamentales, pero definidos con una amplitud que no excluye enfoques alternativos o tratamientos diferentes. Basta confrontar los planes elaborados recientemente, en forma más o menos simultánea y con mayor o menor participación de funcionarios de la propia Secretaría de la CEPAL, para comprobar como, dentro de una misma orientación general, cabe la incorporación de criterios diferentes a propósito de varios de los problemas específicos que plantea la formulación de un plan.

Es pues en este sentido, interpretándolo más como lineamientos metodológicos de un enfoque general que como un conjunto de proposiciones específicas, que se puede hablar del "modelo de programación de la CEPAL".

Justificación y carácter de la planificación

3. Tras la idea de la planificación está el reconocimiento de que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce automáticamente a una asignación óptima de los recursos productivos, ni lleva en consecuencia al ritmo más rápido de crecimiento del ingreso ni a su mejor distribución. El desperdicio de recursos productivos - en forma de subutilización de factores y capacidades de producción ya disponibles o de desocupación de fuerza de trabajo -, los "embotellamientos" causados por la expansión insuficiente de algunos sectores, los factores institucionales que anulan o debilitan la

/reacción de

reacción de otros frente a estímulos propiamente económicos, los desequilibrios persistentes y las presiones inflacionarias, constituyen entre otras algunas de las manifestaciones más visibles de un desarrollo "espontáneo".

En la planificación se quiere, en último término, encontrar una respuesta que corrija o sustituya lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es, por lo tanto, ofrecer criterios distintos para la asignación de recursos, sobre cuya base se decidan las acciones directas del sector público o se fundamente la acción gubernativa indirecta que representa la utilización de los distintos instrumentos de política económica. La acción gubernativa por sí misma no corrige aquellos defectos; por el contrario, a menudo participa de los mismos o los acentúa. Para que lo logre, tiene que tratarse de una acción planificada, que defina objetivos claros y consistentes, y evite que lo que se quiere hacer o impulsar por una vía o a través de un instrumento de política económica, se anule o contradiga con lo que simultáneamente se está haciendo o impulsando por otra.

4. Sin planificación, las decisiones públicas y privadas tenderán a adoptarse sobre la base de condiciones presentes y transitorias del mercado o bajo la presión de necesidades inmediatas, y a menudo de manera improvisada. Pero las condiciones presentes del mercado pueden inducir a decisiones que, aunque se justifiquen por consideraciones de rentabilidad de una empresa individual, puedan ser desfavorables a la economía en su conjunto; por su parte, la improvisación y la reacción frente al apremio de situaciones inmediatas como características dominantes de la acción gubernativa, pueden tener repercusiones adversas y acentuar los problemas futuros.

Por ejemplo, las decisiones en materia tecnológica pueden llevar a las empresas, apoyadas en criterios de rentabilidad que a su vez se basan en la estructura de precios vigente, a incorporar técnicas que impliquen alta densidad de capital y escasa ocupación de mano de obra, aunque con criterios sociales pudiera ser más ventajosa una combinación de factores muy diferentes. Es el tipo de problemas que ha llevado a definir el concepto de precios de cuenta como criterio de asignación de recursos. Bajo las condiciones de un desarrollo planificado, consideraciones como ésta constituirán importantes orientaciones de política económica, de manera que se tienda a través de ella a crear las condiciones para que las decisiones individuales se acerquen a las que resultan más aconsejables desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

En tal sentido, la planificación no implica necesariamente debilitar la importancia relativa del sector privado; pero sí por lo menos utilizar de manera deliberada los mismos instrumentos tradicionales de política económica a fin de influir para que las decisiones privadas se ajusten a una política general de desarrollo. Naturalmente, esto es todavía más claro cuando se trata de tomar decisiones sobre las acciones gubernativas directas, ya sea en relación con el nivel y orientación de los gastos públicos corrientes o con la cuantía y distribución de las inversiones públicas.

5. Esa política de desarrollo no puede quedar dictada exclusivamente por consideraciones presentes, sino que tiene que ser resultado de un examen de los principales problemas y escollos que vienen registrándose en el desarrollo anterior y de una decisión sobre objetivos y metas de largo alcance.

En relación con estos últimos, los instrumentos y métodos técnicos son esenciales como medio de asegurar que los objetivos que se propongan a largo plazo sean coherentes, que no existan contradicciones abiertas o implícitas entre las distintas metas y propósitos, como también para apreciar las exigencias de todo orden que plantea su realización, y apreciar en consecuencia su carácter más o menos realista. Pero no se trata sólo de una función técnica. Los objetivos y metas envuelven necesariamente decisiones políticas, y en consecuencia su definición excede la esfera de responsabilidad de los "planificadores" como tales. Por eso, podrá hablarse - y todavía con ciertas reservas - de la "neutralidad" de las técnicas de planificación, pero los planes concretos que se elaboren con su auxilio no podrán ser políticamente neutrales. El problema práctico consiste en que no siempre puede separarse con claridad lo que corresponde propiamente a juicios técnicos y lo que envuelve decisiones políticas. Por ejemplo, al utilizar con cierto automatismo los coeficientes históricos de elasticidad-ingreso de la demanda como criterio de proyección de la composición de consumo privado, no se está incorporando aparentemente decisión política alguna, pero puede significar implícitamente que la ejecución del plan mantenga inalteradas las características actuales de la distribución del ingreso.

Se desprende de estas consideraciones que la formulación de un plan exige la incorporación simultánea de criterios técnicos y de decisiones políticas, y que en consecuencia el proceso de planificación tiene que ejecutarse dentro de marcos de organización y administración que faciliten y estimulen el

contacto de los técnicos con las autoridades a que corresponda la responsabilidad de las decisiones políticas fundamentales.

6. El hecho de que un plan tenga que incorporar objetivos de largo plazo y todo un conjunto de proyecciones, no le asigna el carácter de un pronóstico sobre lo que ocurrirá en el futuro. Por el contrario, de lo que se trata no es de anticipar lo que pueda ocurrir, sino lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos o metas.

Estos últimos estarán inspirados en consideraciones políticas y también en determinadas condiciones previsibles, pero que no dependen enteramente de decisiones de la autoridades de planificación y a veces ni siquiera de lo que se haga en el propio país. En consecuencia, será inevitable la revisión periódica de las metas, o de las exigencias para alcanzarlas, lo que a su vez quiere decir que la planificación no es un esfuerzo periódico, que se traduce en un plan para determinado número de años, sino un proceso continuo, que requiere adaptaciones y correcciones frecuentes para tener en cuenta las modificaciones de todo orden en relación a las condiciones iniciales, así como para ir incorporando las experiencias que el propio proceso de planificación vaya ofreciendo.

Esto es lo que en último término se quiere decir cuando se menciona a la flexibilidad como uno de los requisitos de una técnica o modelo de programación.

Naturaleza de los planes y principios básicos en
que se apoya el modelo

7. El concepto de plan puede definirse en términos más amplios o más restringidos desde varios puntos de vista, y principalmente en atención al período a que se refiere y al campo y contenido que comprenden. Se habla, por ejemplo, de planes de corto, mediano y largo plazo; de planes de inversión o de programas de política económica; de planes que se refieren a la economía en su conjunto - planes globales - o a determinados sectores - planes sectoriales -; de planes que se circunscriben al sector público o de aquellos que incorporan también al sector privado.

Lo que nos proponemos examinar aquí es un esquema metodológico encaminado a la formulación de planes que tengan en cuenta perspectivas de largo alcance que definan toda una estrategia del desarrollo, y que en consecuencia no

/sólo contengan

sólo contengan programas de inversiones, sino también de política económica en toda su amplitud; y que comprendan todos los sectores de actividad y todos los sectores institucionales.

Esta idea de planificación global no es incompatible con la formulación y ejecución de planes parciales. Un plan que se apoya en la definición de objetivos de largo plazo tiene que poder precisar lo que hay que hacer en las primeras etapas, pues de otro modo tendría más el carácter de formulación académica que de orientación para la acción práctica. Esta concepción del problema lleva a ver en los planes de corto plazo y largo plazo no dos instrumentos diferentes, sino simplemente dos etapas de un proceso único de planificación.

De igual manera, las proyecciones globales tienen que subdividirse por sectores de actividad, ya que no tendría todo el sentido práctico necesario llegar a estimar las exigencias totales de crecimiento asociadas a determinados objetivos si no se establece la medida en que tendrán que contribuir los distintos sectores. Los planes sectoriales forman así parte integrante del plan global, representan una "sectorialización" y no algo distinto de aquél. A su vez, los planes sectoriales tienen que incorporar criterios sobre la localización geográfica de las acciones que comprenden - dónde se expandirán tales o cuales líneas de producción agropecuaria, dónde tales o cuáles industrias, dónde se construirán las escuelas, viviendas u hospitales - y en consecuencia también los planes regionales pueden verse como partes integrantes del plan global.

Por fin, los planes no tendrían sentido práctico si no incorporaran decisiones sobre quienes tendrán la responsabilidad de su ejecución, y si por lo tanto no formasen parte del plan global planes o programas específicos de inversiones públicas - y también de gastos públicos corrientes -, así como programas de política económica destinados a influir al sector privado a fin de que sus acciones se ajusten también a los lineamientos básicos del plan general.

Esto no significa que no puedan haber planes parciales o sectoriales independientes, que no forman parte de un plan global. De hecho, existen y su formulación se ha adelantado a los esfuerzos de programación global (por ejemplo, planes de carreteras, o de energía eléctrica, o de inversiones

/públicas, o

públicas, o para el impulso de determinados desarrollos regionales). Pero su carácter independiente sólo se justifica en la medida que no haya planes generales, y habrá que aceptar además que, carentes de un marco general de referencia, ofrecerán mayores riesgos de falta de coherencia y complementación. Se trata, en suma, de propender a la formulación de planes que, a la par que respondan a perspectivas y objetivos de largo plazo, definan lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato, ofrezcan indicaciones precisas sobre las necesidades de crecimiento y las acciones que deben emprenderse en cada uno de los sectores de actividad económica, permitan localizar geográficamente esas acciones, precisen las responsabilidades directas del sector público y orienten el uso de los distintos instrumentos de política económica.

8. Así definida, la formulación de un plan de desarrollo exige la combinación de una serie de elementos.

Por lo pronto, resultará indispensable un amplio grado de conocimiento - cuantitativo y cualitativo - de la situación existente y sus tendencias. El esfuerzo de planificación se justifica en la medida en que exista desconformidad con lo que está ocurriendo y se admita que podría ocurrir mejor con una política diferente de desarrollo. Pero ambas cosas presuponen conocer con cierta precisión qué está efectivamente ocurriendo, por qué ocurre así, qué obstáculos impiden que ocurra mejor, cuánto mejor podrían ser las cosas, qué esfuerzo exigiría un crecimiento más rápido o cómo se podría modificar la distribución actual de los frutos de ese crecimiento, qué implicaciones - políticas y de todo orden - tendrían esos esfuerzos, etc. En suma, todo esto significa el diagnóstico, que viene a constituir una primera etapa indispensable en la formulación de un plan.

9. En segundo lugar, se requiere un marco conceptual que asegure la compatibilidad de las proyecciones y decisiones, de manera que se tengan en cuenta las interrelaciones fundamentales de la economía. Si el desarrollo no planificado conduce por lo general a desequilibrios, crecimientos sectoriales no armónicos, embotellamientos, desperdicio de recursos y en definitiva sacrificio de posibilidades de crecimiento más acelerado, un plan bien concebido tiene que apoyarse en criterios que permitan evitarlos. El instrumento que se utiliza con tal finalidad lo ofrecen los modelos de programación.

Per lo general, éstos se expresan en términos de un conjunto de ecuaciones, derivadas principalmente de la contabilidad social, que incluye las variables esenciales y sus relaciones, y cuya operación constituye la técnica de proyecciones propiamente tal. El número de las ecuaciones que integrarán el modelo y su selección dependen principalmente del grado de detalle o agregación con que se quiera trabajar y de la etapa del proceso de planificación que se está abordando. A menudo se plantea primero un modelo global muy simple y luego se lo amplía y extiende a "modelos sectoriales".

Algunos términos del modelo pueden considerarse como parámetros; otros corresponden a variables cuyo valor está de hecho predeterminado por lo ocurrido en períodos anteriores; otros constituyen variables endógenas, cuyo valor queda dado por las relaciones que el propio modelo incorpora; otros, en fin, constituyen variables sobre las cuales se puede "decidir" - sólo en el sentido de que su valor queda o puede quedar dado por consideraciones ajenas al modelo mismo - y corresponden en consecuencia a los grados de libertad del modelo.

Algunas relaciones funcionales (por ejemplo, la propensión a consumir) pueden incorporarse explícitamente al modelo, o bien deducir posteriormente de éste las variaciones que tendrían que experimentar, y que pasarían en consecuencia a constituir responsabilidades concretas para la acción de los instrumentos de política económica.

En última instancia, la mayor utilidad del modelo radica en que asegura la sujeción a varios principios esenciales, que pueden sintetizarse en términos de principios de coherencia, interdependencia y periodicidad. El primero se refiere a la necesidad de que no se fijen más objetivos simultáneos que los que permiten las relaciones básicas, de manera que no se propongan metas o propósitos que pudieran ser incompatibles. El segundo implica reconocer explícitamente que todos los sectores de la economía están directa o indirectamente relacionados entre sí, de manera que las acciones que se emprendan o los cambios que se registren en uno de ellos determinarán cambios o exigirán cambios en todos los otros. Por último, el tercero se limita a aceptar la conclusión bien obvia de que en el período actual hay muchas cosas que están dadas de hecho por lo ocurrido en períodos anteriores, y que mucho de lo que se haga hoy no tendrá efecto inmediato, pero determinará y comprometerá cosas futuras.

10. El modelo no opera automáticamente. Comienza a dar respuestas una vez que se han definido claramente ciertas decisiones básicas, que en último término corresponden a la estrategia y finalidades del desarrollo, basadas también en el diagnóstico.

Entre esas decisiones, las de mayor alcance se refieren a los objetivos y metas del plan. Hasta ahora, se les ha asociado a un concepto muy restringido: una meta de crecimiento expresada en términos de cierto ritmo de aumento del ingreso o producto por habitante. Pero en la práctica su amplitud puede ser mucho mayor, como ha quedado demostrado en algunas experiencias latinoamericanas recientes; por ejemplo, pueden plantearse en términos de objetivos de distribución del ingreso, o de objetivos sociales, o de desarrollos regionales, o de disminución de la vulnerabilidad o dependencia frente al exterior.

Acaso convenga, en relación con esto, distinguir entre objetivos, como expresión cualitativa de ciertos propósitos, y metas, como definición de propósitos que se expresan en forma cuantitativa. Acrecentar el ingreso en determinada proporción, ocupar cierta cuantía de mano de obra, o alcanzar cierta dieta alimenticia media, constituirían metas en ese sentido; en cambio, propender a una mejor distribución regional del ingreso o disminuir la vulnerabilidad externa pudieran constituir objetivos esenciales, aunque no fuesen susceptibles de cuantificarse con exactitud.

Tal distinción tiene además una finalidad bien práctica, ya que la definición de metas cuantitativas resulta imprescindible para operar el modelo, mientras los objetivos cualitativos constituyen más bien condiciones que deben satisfacerse y con las que en consecuencia hay que confrontar el modelo una vez resuelto.

11. El diagnóstico, la definición de objetivos y metas, y la determinación con el auxilio de los modelos pertinentes de las necesidades de expansión global y sectorial, constituyen en resumen tres etapas esenciales de un proceso de planificación. En particular la tercera resulta de gran utilidad para anticipar la dirección y magnitud de los cambios que serán necesarios, y que en buena medida son inherentes al desarrollo mismo. Por lo general, es la posibilidad de anticipar esos cambios lo que facilita evaluar si los objetivos y metas son realistas, a la par que ofrece las bases para el programa de política económica.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, se estará en condiciones de adelantar las exigencias que puede plantear el logro de ciertos objetivos en términos de los cambios en el destino final de la producción de bienes y servicios, en especial su distribución en consumo y formación de capital. El realismo de las metas se podrá examinar así en relación a si será o no posible alcanzar un coeficiente de inversión de la magnitud que envuelven los objetivos de crecimiento y la consideración de otras variables, a la par que quedará planteado el problema de cómo se logrará efectivamente esa proporción de inversiones.

Las exigencias de cambios se extenderán también a la estructura de la producción, desde el punto de vista de su origen sectorial. Como consecuencia del distinto comportamiento de la demanda de diferentes tipos de bienes y servicios de consumo, de las distintas posibilidades de aporte a las exportaciones o a la sustitución de importaciones, y de otros factores, tendrá que modificarse la composición sectorial del producto bruto. Esto puede conducir a la necesidad de estímulos discriminatorios, o de reformas institucionales profundas, según la mayor o menor intensidad de crecimiento que se plantee para cada sector y los problemas que se opongan a su expansión. A su vez, los cambios en la composición de la producción unidas a las reservas de capacidad no utilizada que puedan existir, determinan la necesidad de cambio en la estructura de la capacidad productiva. De ese modo, no basta con que se logre movilizar la necesaria cuantía global de recursos de inversión, sino que además se requiere que ésta se distribuya en determinada forma, tanto por lo que toca a su destino sectorial como de tipo de activos. De hecho, esto implica la necesidad de transferencias relativas de recursos desde los sectores en que son menores las exigencias de expansión de la capacidad productiva a aquéllos en que se requieren expansiones más acentuadas, lo que impone tareas adicionales a la política de financiamiento, en las que tendrán que utilizarse los instrumentos de la inversión pública directa, la política crediticia, la organización y funcionamiento del mercado de capitales, etc.

El proceso de planificación permitirá anticipar también los cambios que deberán registrarse en la importancia relativa y en la composición de las importaciones. Las modificaciones que resulten indispensables en el coeficiente global de importaciones y en la composición de éstas según su

/origen sectorial

origen sectorial y destino funcional - bienes y servicios de consumo, materias primas y productos intermedios, maquinaria y equipo productivo - vienen a constituir así objetivos precisos que orientarán la política de comercio exterior.

Algo similar ocurre en relación con la importancia relativa y la orientación de la acción del sector público. Los cambios que envuelva el plan en cuanto al nivel y composición del gasto público corriente y a la cuantía y distribución de las inversiones públicas tendrán también que expresarse en términos de objetivos y modalidades para la utilización de los instrumentos pertinentes de política económica.

Consideraciones de esta índole podrían todavía extenderse a varios otros aspectos fundamentales, entre los que destaca sin duda el problema ocupacional. Cuánta mano de obra requiere y es capaz de absorber en forma productiva la ejecución del plan, con qué grado de entrenamiento, qué exigencias de desplazamiento sectorial y regional quedan planteadas, constituyen, entre otras, indicaciones muy importantes, a las que por lo demás tendrá que adaptarse la propia política educacional y de capacitación.

Una primera visión de conjunto del proceso de planificación

12. Las consideraciones anteriores podrían resumirse en términos de un esquema que ofrezca una primera visión de conjunto de todo el proceso de planificación, en las etapas de formulación y revisión de los planes. Aunque sea muy general, un esquema de esa índole puede resultar útil como marco básico de referencia que facilite la ubicación conceptual del examen más detenido que se presentará en las secciones siguientes sobre cada uno de los aspectos particulares más importantes.

a) Obviamente, los primeros esfuerzos deberán encaminarse a la elaboración del diagnóstico.

En general, los principales aspectos de éste pueden agruparse en el examen de la situación presente, el análisis de las características del desarrollo anterior, la elaboración de algunos elementos de pronosis, y las conclusiones acerca de los principales problemas y obstáculos al desarrollo incluidos tanto los de carácter real como los de naturaleza institucional.

El examen de la situación presente ofrece oportunidad para el acopio y sistematización de la información cuantitativa que resulta imprescindible para las fases ulteriores del proceso de planificación. La mayor parte

de la información esencial aparece incorporada a los esquemas corrientes de contabilidad social: las cuentas de producto e ingreso, los cuadros de relaciones interindustriales, los de balanza de pagos, flujos de fondos, riqueza nacional y balance nacional. En la medida en que se carezca de algunos de estos esquemas, será necesario elaborar al menos las estimaciones relativas a las variables más importantes, mediante investigaciones especiales que requerirán un alto criterio selectivo a fin de no dilatar más allá de lo razonable las etapas posteriores. Pero aun si se dispusiera de ellos, habrá todavía que complementar las informaciones con aspectos básicos que aquellos esquemas no incorporan. En particular, resultará esencial contar con informaciones sistemáticas sobre la población y fuerza de trabajo, incluidas evaluaciones o estimaciones relativas a la desocupación abierta o disfrazada; sobre los principales factores que definen las condiciones de vida de la población - alimentación, vivienda, salud, educación, otros bienes y servicios de uso corriente - y la magnitud de los déficit más pronunciados que puedan registrarse; sobre los recursos naturales, su disponibilidad, grado de conocimiento y aprovechamiento; y otras informaciones complementarias básicas, incluidos los antecedentes más relevantes sobre la organización administrativa, en su sentido más amplio, y la propia estructura jurídica.

El análisis de las características del desarrollo anterior tendría que comprender, entre otras, una caracterización del ritmo de crecimiento - a lo largo de un período suficientemente significativo - del ingreso y la riqueza, y sus relaciones; de los cambios que hayan ocurrido en la distribución del ingreso; de la influencia ejercida por el sector externo, tanto a través de las transacciones corrientes como de los movimientos de capital; de la participación directa del sector público, sus fuentes de ingreso y distribución de los gastos; de los desequilibrios observados, en términos de presiones inflacionarias, problemas de balance de pagos o diferenciaciones regionales muy acentuadas; y de una evaluación de la política económica que se ha seguido, su persistencia, sus orientaciones básicas y su eficacia.

La prognosis ofrece oportunidad para dejar establecidos los valores de ciertos parámetros o determinadas variables cuyo comportamiento futuro está

/dictado ya

dictado ya en alto grado por acontecimientos anteriores y actuales, y sobre los que en consecuencia difícilmente puede influirse de manera significativa a través de las acciones planificadas del futuro inmediato. El crecimiento de la población y fuerza de trabajo, por ejemplo, es fácilmente previsible, una vez que se cuenta con informaciones sobre las tendencias de los principales índices demográficos y la estructura actual de la población por edades. De igual manera, esta etapa puede incorporar una proyección de los compromisos ya adquiridos en materia de amortización, intereses y remesas de utilidades de capitales extranjeros, así como de otras variables similares.

De manera más general, la prognosis puede apoyarse en una proyección automática del crecimiento anterior, es decir trazando un cuadro de lo que sería la economía en un período futuro si se mantuviesen ritmos y modalidades de crecimiento similares a los que se hayan registrado a lo largo de determinado período pretérito. Un análisis de ese tipo puede contribuir a precisar los principales problemas y obstáculos que probablemente se presentan en adelante, así como la forma en que posiblemente tuvieran que modificarse algunas relaciones cuyo comportamiento difícilmente podría seguir mostrando tendencias similares a las del pasado (por ejemplo, la elasticidad-ingreso de las importaciones, la relación producto-capital o la relación de precios del intercambio exterior).

En suma, el diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cúmulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos a un crecimiento más acelerado, que contribuyan a definir una política de desarrollo planificado que se proponga disminuirlos o eliminarlos. Es natural que en muchos aspectos las conclusiones a que en definitiva lleve el diagnóstico no se encuentran siempre en factores estrictamente económicos, sino que a menudo queden ligadas a aspectos sociales y políticos, y en general a problemas de carácter institucional definidos en su sentido más amplio.

En la práctica, este esquema - que pudiera asociarse más bien a la idea de un diagnóstico global - se complementará con diagnósticos sectoriales, y en determinados casos también con diagnósticos regionales. A la par que contribuir al diagnóstico global, estos últimos facilitarán la incorporación de informaciones y consideraciones más detalladas sobre cada uno de los

/principales sectores

principales sectores de la actividad económica, o sobre determinadas regiones particularmente importantes, que resultan indispensables en las etapas siguientes del proceso de planificación.

b) Una segunda etapa corresponde a la definición preliminar de los objetivos y metas fundamentales que orientarán la elaboración de los planes.

En último término, toda la estructuración de un plan tiene que responder a ciertos objetivos fundamentales, que en consecuencia tienen que precisarse en una etapa bastante anticipada a fin de dejar establecido un marco de referencia indispensable para las etapas siguientes. Pero se trata también de decisiones que necesariamente tendrán que revisarse, y eventualmente rectificarse, en etapas posteriores, una vez que se disponga de los mayores elementos de juicio sobre las consecuencias y requisitos que directamente o indirectamente plantean esos objetivos, y que quedarán precisados en el proceso mismo de elaboración del plan.

Hasta este momento, la definición preliminar de objetivos y metas tendrán que apoyarse principalmente en las conclusiones del diagnóstico; o bien en la consideración de varias alternativas de crecimiento del producto entre los que a priori pudieran considerarse como límites mínimo y máximo; o se limitará simplemente a recoger aspiraciones sobre la intensidad y modalidades de desarrollo que se quisiera alcanzar, con vistas a examinar después sus consecuencias y las posibilidades prácticas de materializarlas.

Como se ha señalado antes, la definición de objetivos y metas podría limitarse a la postulación de determinado ritmo de aumento del producto global, o formularse en términos de cierta expansión del consumo, o de cambios en la distribución de aquél por sectores sociales o regiones, o de metas específicas de mejoramiento en las condiciones de vida, etc.

c) En una tercera etapa convendrá elaborar un primer conjunto de proyecciones globales que incorporen las principales variables macroeconómicas.

Esta tarea obedece principalmente a dos finalidades. Por una parte, proporcionará los elementos para una primera evaluación de las consecuencias y exigencias que quedan planteadas en la definición de objetivos y metas formulada en la etapa anterior. No será difícil, por ejemplo, calcular con el auxilio de unas cuantas ecuaciones sencillas la medida en que tendría que aumentar el coeficiente de inversión bruta, o las restricciones en los niveles

/de consumo

de consumo que pudiera exigir determinada meta de crecimiento del producto, o el grado de endeudamiento externo que resultaría necesario.

Aspectos como éstos podrán abordarse utilizando un modelo global muy simple, que incorpore un reducido número de variables esenciales, entre las que sin duda deberán contarse el producto bruto, el consumo, la formación de capitales, las exportaciones, importaciones y saldo del balance de pagos.

La segunda finalidad de estas proyecciones es que - ya sea que confirmen la viabilidad de los objetivos y metas o que ofrezcan elementos de juicio para su rectificación - permitirán dejar establecidos, por lo menos en forma preliminar, los valores de ese grupo de variables fundamentales, que pasan a constituir un marco general de referencia imprescindible para la formulación ulterior de proyecciones más detalladas.

d) Se habrá preparado así el terreno para la formulación y operación de un modelo más amplio, que facilite una clasificación detallada de las variables principales y permita traducir las proyecciones globales en términos de una subdivisión adecuada por sectores de actividad económica.

Seguramente el esquema que mejor se adapta a tales propósitos es el modelo de insumo-producto. En consecuencia, los pasos siguientes podrían sistematizarse siguiendo la forma normal de utilización de un modelo de esa índole, conforme se resume a continuación:

i) Proyecciones de la demanda final

El modelo global a que se ha hecho referencia al describir la etapa anterior habrá llegado a precisar la cuantía total de los tres componentes principales de la demanda final: el consumo, la inversión bruta y las exportaciones. Corresponderá ampliar ahora esas proyecciones generales incorporando clasificaciones más detalladas.

Por lo que toca al consumo, podrá subdividirse por lo menos en consumo privado y consumo público. En uno y otro caso será necesario precisar también el origen sectorial de los bienes y servicios correspondientes, así como la cuantía que se abastecerá con producción interna y la que se importará desde el exterior. Lo último implica incorporar en esta etapa decisiones - o hipótesis - sobre el mantenimiento o modificación de la relación entre abastecimiento interno e importado, es decir sobre la sustitución de importaciones de bienes de consumo.

/Algo similar

Algo similar ocurre con la inversión bruta. La proyección general que ofrezca el modelo global elaborado en la etapa anterior podrá clasificarse en pública y privada, o en inversión fija y variación de existencias, y en cada caso deberá examinarse el origen sectorial y el abastecimiento nacional e importado de los bienes y servicios de que se trate. No es sin embargo imprescindible que todas las decisiones de esta índole se incorporen en esta misma fase de los trabajos; en realidad, lo único que resulta imprescindible es dejar establecida la proyección de la producción interna de bienes de capital, mientras que la estimación de las importaciones necesarias de este tipo de bienes puede reservarse para más adelante. Que un procedimiento así resulte posible y aconsejable se debe a dos razones: por una parte, toda vez que se opera con coeficientes de requisitos directos e indirectos de insumos nacionales por unidad de demanda final nacional, bastará con precisar en esta etapa la parte de la inversión bruta que corresponda a la corriente de producción interna; en segundo lugar, aunque las importaciones podrían determinarse por diferencia con respecto al total de inversión bruta que se haya cuantificado con auxilio del modelo global, se trata de una estimación que necesariamente tendrá que rectificarse una vez que se precisen las necesidades sectoriales de crecimiento.

Por fin, será necesario completar las proyecciones de la demanda final mediante la clasificación por sectores de origen del valor global de las exportaciones que se haya incorporado al modelo preliminar.

ii) Proyecciones de los valores sectoriales de producción y las demandas intermedias

La distribución por sectores de las proyecciones de producción interna de bienes y servicios de consumo de inversión y de exportación, ofrecerá en resumen una proyección sectorial del total de la demanda final nacional. Esta, relacionada con los coeficientes de requisitos directos e indirectos que se deriven del cuadro de insumo-producto correspondiente al período base, permitirá determinar los valores brutos de producción de cada sector compatibles con los nuevos niveles de demanda final.

A su vez, los nuevos valores brutos de producción por sectores, combinados con los coeficientes técnicos de insumo-producto - ya sean totales o clasificados según se trate de insumos nacionales o importados - permitirán

/proyectar todas

proyectar todas las transacciones intermedias, con indicación tanto de su origen como de su destino sectorial.

Con esto, se estará en condiciones de reproducir para el período a que se refieren las proyecciones un cuadro completo de transacciones interindustriales similar al del período base, pero que responderá a los nuevos niveles de demanda final y mostrará las transacciones intermedias y los valores de producción compatibles con aquéllos.

iii) Incorporación de cambios previsibles en la demanda intermedia

El nuevo cuadro, desde el momento en que se apoya en los coeficientes técnicos del período base, compartirá el supuesto básico de los esquemas de insumo-producto en cuanto a la permanencia de las relaciones tecnológicas. Esto no es sin embargo ineludible, y toda vez que se anticipa la necesidad de determinadas modificaciones, podrán tenerse en cuenta sus consecuencias para incorporar las correcciones pertinentes. Así ocurriría, por ejemplo, si pudiera anticiparse la sustitución de determinados insumos por otros de distinta procedencia sectorial - un caso típico sería la sustitución de fertilizantes sintéticos por naturales -, o la incorporación de actividades que no existían en el período base.

iv) Proyección de las necesidades de inversión por sectores

Las proyecciones formuladas con auxilio del modelo global preliminar habían conducido en etapas anteriores a una primera estimación de la magnitud de las inversiones totales. Pero ese primer cálculo no podía tener en aquella fase más base de sustentación que algún criterio muy general sobre las posibles variaciones de la relación producto-capital para la economía en su conjunto. Habrá llegado ahora el momento de rectificar esa hipótesis inicial, con los nuevos elementos de juicio que ofrecen ahora las proyecciones del crecimiento de cada uno de los principales sectores de actividad económica.

Las dificultades de una estimación global son bien obvias, puesto que el nivel y los cambios de la relación producto-capital para la economía en su conjunto son consecuencia del comportamiento de las relaciones sectoriales y las modificaciones en la importancia relativa de los varios sectores, factores que sólo en esta etapa del proceso pueden evaluarse con cierto grado de precisión.

/v) Ajuste

v) Ajuste entre la capacidad para importar y las exigencias de importación

Las proyecciones del consumo y su distribución en abastecimientos de origen nacional e importado habrán dejado comprometida cierta exigencia de importación de bienes de consumo. En etapa posterior, la proyección de los valores brutos de producción por sectores y su cotejo con los coeficientes de insumos importados han permitido evaluar necesidades de importación de materias primas y productos intermedios. Por fin, los cálculos rectificados de inversión bruta, confrontados con la proyección de producción interna de bienes de capital determinan necesidades de importación de este último tipo de bienes. Habrán quedado determinadas así exigencias totales de importación, que no tienen por qué coincidir con el valor de las exportaciones o la capacidad para importar de que pueda disponerse. Será pues indispensable que se incorporen los ajustes pertinentes.

De hecho, al proyectar la distribución del consumo y la producción de bienes de capital se han incorporado, explícita o implícitamente, decisiones de sustitución de importaciones, definidas en sentido amplio como los cambios en la participación relativa de las importaciones en el abastecimiento total de los bienes y servicios de que se trate. En cambio, no ha ocurrido igual con la importación de materias primas y productos intermedios, en que hasta el momento se han utilizado proporciones similares a las del período base (reflejadas en los coeficientes de insumos importados). Será pues en este tipo de bienes donde corresponderá ahora incorporar las sustituciones necesarias hasta alcanzar, por aproximaciones sucesivas, el equilibrio entre necesidades de importación y capacidad para importar.

e) La formulación y operación del modelo detallado, conforme a las fases que acaban de sintetizarse, conducirá en definitiva a la proyección de un cuadro que mostrará de manera consistente las consecuencias de las metas esenciales que orientan el plan, las necesidades de crecimiento de la producción bruta de cada sector, tanto para atender a las exigencias de demanda final como a las interrelaciones entre los propios sectores productivos y a las sustituciones de importación indispensables, y en fin a una proyección detallada de todas las transacciones que normalmente incorpora un esquema de insumo producto.

Se abre así la posibilidad de una evaluación más amplia de las implicaciones del modelo, así como de su compatibilidad con otros objetivos generales.

En tal sentido, será particularmente importante cotejar las proyecciones de crecimiento económico que han quedado formuladas con la disponibilidad y exigencias de ocupación de fuerza de trabajo, factor esencial que hasta el momento no se habrá tenido en cuenta en forma explícita. Prácticamente, podría concebirse como complemento a las proyecciones anteriores una especie de balance de mano de obra, en que se traduzcan las proyecciones de crecimiento sectorial, asociadas a determinadas hipótesis de aumentos de productividad, en términos de exigencias de ocupación, y se cotejen con el crecimiento previsible de la fuerza de trabajo y la absorción productiva del desempleo abierto o disfrazado que pueda haber existido en el período base. Un balance de esa índole podría hacerse extensivo también a la distribución regional de la mano de obra, o a su grado de entrenamiento, con vistas a obtener indicaciones útiles para formular o revisar políticas de migraciones o de capacitación.

Una consideración más pormenorizada de la formación de capital y su financiamiento es también esencial. Por ello, puede resultar útil la formulación de cuadros complementarios que vengan a constituir los balances financieros y reales de capital. Los primeros podrán asumir la forma de esquemas de fuentes y usos de fondos para los períodos que comprenden las proyecciones, mientras los últimos mostrarían simultáneamente el origen sectorial - así como la procedencia nacional o importada - de los bienes de capital y su distribución entre los sectores que los utilizarán.

Por otra parte, el propio modelo contendrá lo que podría calificarse como un presupuesto de importaciones, ya que habrán quedado determinadas las exigencias totales de importación, su origen sectorial y su destino funcional (importación de bienes de consumo, de materias primas y productos intermedios, y de bienes de capital).

Algo similar ocurre a propósito de la participación y orientación de las actividades del sector público, cuya magnitud y distribución en términos amplios habrá quedado determinada a través de las proyecciones del consumo público y la formación de capital. Esto facilita, a su vez, la coordinación de los planes de largo plazo con los planes o programas de inversión pública de mediano plazo y con el presupuesto anual del sector público.

f) La formulación del modelo y de los balances o presupuestos complementarios que ilustren mejor sobre sus implicaciones y su compatibilidad con otros objetivos generales, ofrecen un marco de proyecciones cuantitativas que pueden contribuir en mucho a la definición del programa de política económica que debe formar parte integrante de un plan de desarrollo.

Cuanto menores sean las responsabilidades de ejecución directa que asuma el sector público, mayor será la medida en que la aplicación del plan dependerá de la eficacia de los instrumentos de política económica que tienden a inducir al sector privado a actuar conforme a los lineamientos básicos del plan.

En último término, cada una de las fases descritas del proceso de elaboración del plan va dejando sentadas responsabilidades o metas para el programa de política económica. Si el plan exige un aumento del coeficiente de ahorro en determinada magnitud, habrá que decidir sobre los medios que se utilizarán para estimular ese incremento; si se apoya en determinadas posibilidades de cambios en la relación producto-capital, probablemente habrá que definir qué instrumentos - política de importación de maquinarias y equipos, autorizaciones discriminadas sobre tasas de depreciación, u otros - pueden influir para que tales cambios tengan lugar; si el plan implica modificaciones en el coeficiente global de importaciones y en la composición de éstas, habrá que examinar si la política de comercio exterior responde o no a esas exigencias; si el plan contempla una mayor participación del sector público y una orientación distinta de sus actividades, habrá que definir una política de ingresos y gastos públicos que sea consistente con esas proyecciones; si las proyecciones de la composición del consumo envuelven implícita o explícitamente cambios en la distribución del ingreso, desde el punto de vista de la composición real de la disponibilidad de bienes y servicios, habrá que formular la política de remuneraciones, tributaria o de otra índole, que tienda a asegurar cambios similares en la distribución del ingreso monetario. Habrá, en fin, que reexaminar las implicaciones que tienen en sus distintos niveles las proyecciones incorporadas al plan, confrontarlas con la política económica vigente y definir los cambios que sean necesarios. En más de un caso, esto podrá exigir no sólo rectificaciones de amplitud limitada, sino reformas estructurales o institucionales

/profundas, sin

profundas, sin las cuales no habrá posibilidades reales de que el plan se ejecute y de que se alcancen sus objetivos; su incorporación al plan mismo resulta en consecuencia tanto o más importante que la del propio programa de inversiones.

g) Las etapas anteriores - incluida la presentación del programa básico de política económica, y aun de las principales reformas que sea necesario introducir en la organización administrativa - conforman en definitiva la parte general del plan. Es natural que, puesto que de lo que se trata es de que la planificación llegue a convertirse en instrumento de orientación para las acciones prácticas concretas, no pueda considerarse completo el proceso si no se acompaña de los planes sectoriales y regionales correspondientes.

Las proyecciones globales para cada sector, las exigencias de crecimiento para atender a la expansión del consumo, de las inversiones, de las exportaciones o de sustitución de importaciones, y de las materias primas que entrega a otros sectores productivos, así como sus necesidades de ampliación de la capacidad productiva y otros aspectos básicos, habrán quedado incorporados a las proyecciones generales. Pero se requiere ahora, dentro de un marco general de referencia, una consideración más detallada, que se traduzca en la formulación de un plan sectorial consistente, en que se llegue hasta el nivel de la presentación y evaluación de proyectos específicos. Igual consideración cabe formular a propósito de los planes regionales en que se desglosen las proyecciones generales a que ha venido aludiéndose.

En cierto modo, el plan sectorial repetirá, a un nivel mucho más pormenorizado, etapas similares a las descritas para la parte general; un diagnóstico del sector, que precise la naturaleza de los problemas y obstáculos que se registran y sistematice la información pertinente; un desglose más amplio de las metas que en términos generales han incorporado las proyecciones de conjunto; su propio programa de inversiones, que esta vez no se limitará a estimaciones globales sino que tendrá que identificarse en términos de proyectos o anteproyectos concretos; un examen de las medidas de política económica que se requieran; etc.

/Sincronización y

Sincronización y ordenamiento de los trabajos

La descripción anterior sobre las etapas que envuelve la formulación de un plan pudiera dar la idea de que se trata de un proceso continuo, con una secuencia perfectamente ordenada, en que se va descendiendo desde las proyecciones más generales hasta los proyectos específicos de inversión en sectores determinados.

No puede ocurrir así en la práctica.

En primer lugar, la formulación del modelo requiere adelantar algunas etapas y luego volver hacia atrás para rectificar y reelaborar, en muchos casos una y otra vez por aproximaciones sucesivas. Entre muchos ejemplos, baste citar como ilustración lo que ocurre con la estimación de las inversiones necesarias.

El modelo global preliminar incorporará ya una primera estimación, apoyada seguramente en una idea muy general sobre el probable comportamiento de la relación producto-capital. Esa estimación influirá sobre la magnitud global del consumo u otras de las principales variables macroeconómicas, en cuyos valores se basan las proyecciones de las etapas siguientes. Pero mucho más adelante, una vez precisadas las necesidades de crecimiento sectorial, se tendrán nuevos elementos de juicio que harán necesario rectificar aquella hipótesis preliminar, y en consecuencia reelaborar muchas de las proyecciones siguientes, lo que terminará por traducirse en crecimientos sectoriales algo diferentes a los primeros resultados, lo que de nuevo significará modificar la apreciación sobre necesidades de inversión, y así sucesivamente.

Algo similar puede ocurrir con las exigencias de sustitución de importaciones. Antes de disponer de una evaluación global, habrá que incorporar decisiones o hipótesis sobre sustituciones en el campo de los bienes de consumo y de capital, que habrá que modificar si posteriormente no resulta una relación razonable entre aquéllas y las sustituciones de materias primas y productos intermedios que quedarían como exigencias residuales.

En resumen, en un modelo como el descrito parece inevitable que en varias etapas tengan que incorporarse decisiones preliminares para poder seguir operando, hasta que el propio modelo ofrezca nuevos elementos de juicio para rectificarlas. Su elaboración no resulta pues ser un proceso

/continuo, sino

continuo, sino uno de avances y de retrocesos, y de aproximaciones sucesivas como método característico para lograr la compatibilidad y coherencia de un conjunto de proyecciones que se apoya en consideraciones prácticas.

Tampoco puede concebirse como una serie de etapas sucesivas de investigación en que se va descendiendo de las más generales a las específicas. Por el contrario, exige un trabajo simultáneo, en que junto a las tareas de proyección global se esté sistematizando la información sobre proyectos, anteproyectos o ideas específicas de inversión en los más variados campos.

Ya las primeras proyecciones globales, por ejemplo, tendrán que incorporar estimaciones sobre la magnitud futura de las exportaciones; pero no tendría sentido que éstas se fijasen de manera puramente arbitraria, sin sujeción a posibilidades o proyectos concretos, ya que tarde o temprano habría que modificarlas, y rehacer entonces la mayor parte del trabajo. Podrían igualmente mencionarse ejemplos similares a propósito de la sustitución de importaciones, o la producción interna de bienes de capital, y en general de la mayoría de las decisiones e hipótesis que se vayan incorporando. Por supuesto, no siempre se requerirá que existan o se preparen previamente estudios específicos completos, pero por lo menos será imprescindible un grado mínimo de apoyo técnico y de conocimiento de la realidad concreta, sin los cuales tales decisiones o hipótesis transformarían el proceso de planificación en mero ejercicio académico.

Aproximaciones sucesivas y simultaneidad del trabajo en los más diversos niveles y campos parecen ser pues dos características esenciales con que hay que contar para el ordenamiento de las tareas prácticas que significan los esfuerzos de preparación de un plan.

II. Un modelo global preliminar

Utilidad y forma del modelo

En la descripción general presentada en secciones anteriores acerca de las principales etapas que exige la preparación de un plan ha quedado insinuada la conveniencia de formular un primer conjunto de proyecciones generales con el auxilio de un modelo global muy simple.

Un modelo de esa naturaleza podría ser útil en varios sentidos. En primer lugar, puede contribuir como instrumento eficaz para la definición de las metas generales del plan, al ofrecer algunos elementos de juicio para evaluar anticipadamente las principales implicaciones o consecuencias que pudieran asociárseles. Así ocurriría, por ejemplo, en relación con el endeudamiento externo, la expansión del consumo o las necesidades de aumento del coeficiente de ahorro interno.

En segundo lugar, el mismo modelo puede ayudar a evaluar la influencia que podrían tener en el desarrollo futuro algunas variables acerca de cuyo comportamiento probable la prognosis puede haber dejado registradas al menos ciertas indicaciones básicas. Se trata principalmente de elementos tales como la relación producto-capital o la relación de precios del intercambio exterior.

Por fin, la aceptación de los resultados que ofrezca un modelo global muy simple puede conducir a anticipar la magnitud de las principales variables macroeconómicas, que a su vez pasen a constituir el punto de partida para la formulación ulterior de modelos más amplios y detallados.

La forma del modelo y el número de variables que incorpora pueden ser muy diversos. Para los fines de la discusión siguiente, se sugerirá un modelo que incluya al producto bruto (PB), al capital (K), al consumo (C), la inversión bruta (IB), la depreciación (D), las exportaciones (X), las importaciones (M), el saldo del balance de pagos en cuenta corriente (SBP) cuya acumulación incrementa la deuda externa (DEX), la relación producto-capital para la economía en su conjunto (a) y una tasa media de depreciación (d). Además, algunas de las variables se definirán para el primer período en que pueden tomarse decisiones (i) y para un período siguiente ($i + 1$).

El modelo podría formularse en términos de un sistema de ecuaciones, en que se recojan las principales relaciones contables o de definición que

vinculan a esas variables. Por ejemplo, podría resumirse en las seis ecuaciones siguientes:

$$1) \quad PB_i = C_i + IB_i + X_i - M_i$$

$$2) \quad PB_{i+1} = a \cdot K_{i+1}$$

$$3) \quad IB_i = IN_i + D_i$$

$$4) \quad D_i = d \cdot K_i$$

$$5) \quad IN_i = K_{i+1} - K_i$$

$$6) \quad SBP_i = X_i - M_i$$

La ecuación 1) refleja la distribución de los bienes y servicios disponibles (el producto ajustado por el saldo del balance de pagos) entre consumo e inversión. La ecuación 2) registra la identidad del producto bruto y el capital multiplicado por la relación producto-capital. La ecuación 3) define la inversión bruta como suma de la inversión neta y la depreciación. La ecuación 4) muestra el monto absoluto de la depreciación como igual al capital por la tasa media de depreciación. La ecuación 5) define la inversión neta como igual a la diferencia entre los capitales de dos períodos sucesivos, y la ecuación 6) al saldo del balance de pagos como diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

Así formulado, el modelo comprendería dos variables que pueden considerarse como predeterminadas, es decir, cuyo valor está dado por lo ocurrido en períodos anteriores: K_i y PB_i ; dos que podrían considerarse como parámetro. (constantes): a y d ; y nueve variables propiamente tales C_i , IB_i , X_i , M_i , PB_{i+1} , K_{i+1} , IN_i , D_i y SBP_i .

En consecuencia, se contaría con tres grados de libertad, es decir que sería necesario asignar valores por consideraciones ajenas al modelo mismo a tres de las nueve variables, con lo cual el sistema de ecuaciones quedaría determinado y permitiría calcular los valores de las variables restantes. Como ocurre frecuentemente en modelos de esta naturaleza, los grados de libertad no son absolutos, de manera que no pueden aplicarse a cualquier combinación de tres de las nueve variables, puesto que algunas de esas combinaciones serían inconsistentes (por ejemplo, cualquiera en que figurasen

/conjuntamente PB_{i+1}

conjuntamente PB_{i+1} y IN_i , puesto que el primero determina automáticamente, a través del parámetro α , el valor de K_{i+1} , y la diferencia de éste con K_i exige una IN_i determinada).

También en este caso la utilización de los grados de libertad tendrá un significado diferente según las variables a que se apliquen. Corresponderán por ejemplo a metas o proyecciones de intención si se utilizan en fijar el producto o el consumo de períodos posteriores; responderán a una decisión de política económica si se aplican a una decisión sobre el endeudamiento con el exterior, es decir a fijar SBP_i ; o participarán al menos parcialmente del carácter de proyecciones de probabilidad, como ocurre si se aplican a fijar las exportaciones.

Entre las muchas posibilidades de selección de combinación de variables para utilizar los tres grados de libertad, podrían tenerse en cuenta algunas como las siguientes:

a) PB_{i+1} , C_i y X_i . Significaría proponerse simultáneamente cierto crecimiento del producto y consumo totales, asociados a determinadas posibilidades de exportación. Tales objetivos quedarán condicionados a que se acepte y se pueda alcanzar el grado de endeudamiento externo que resultará al resolver el modelo.

b) PB_{i+1} , X_i y M_i . Significaría proponerse cierto crecimiento del producto, con determinado aumento de exportaciones y decidiendo de antemano el grado de endeudamiento externo. El factor de ajuste quedará dado por las variaciones del consumo, que no podrán constituir ahora una meta sino un resultado del propio modelo.

c) C_i , X_i y M_i . Se fijarían como objetivos iniciales el crecimiento del consumo y cierto grado de endeudamiento con el exterior. En tal caso, el ritmo de crecimiento, en términos de aumentos del producto, sería una consecuencia de aquellos objetivos.

d) C_i , IB_i , X_i . Dadas ciertas perspectivas de las exportaciones, se definirían simultáneamente objetivos de aumento del consumo y de la inversión bruta. El modelo daría automáticamente el crecimiento del producto y el endeudamiento externo compatibles.

e) IB_i , X_i , M_i . Se propondría determinado esfuerzo de inversión acompañado de una decisión anticipada sobre la magnitud del endeudamiento con el exterior. El crecimiento del producto y del consumo serían consecuencia de esas decisiones.

/Conviene ilustrar

Conviene ilustrar con mayor detenimiento el alcance de algunas de estas posibilidades, la forma práctica de operar y la influencia que pudiera tener la incorporación de otros elementos de juicio - como determinada variación de los términos del intercambio - o las modificaciones de algunos de los parámetros, principalmente la relación producto-capital.

Metas para el producto y el endeudamiento externo

Supóngase como ilustración las siguientes cifras relativas a lo ocurrido en un período anterior y los elementos que quedan ya determinados para el período actual (admitiendo que $\alpha = 0.5$ y $d = 0.05$):

<u>Período</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>	<u>DEX</u>
i-1	1 000	2 000	200	100	100	800	200	200	0	0
i	1 050	2 100								

Es en el período i cuando podrían comenzar a tomarse decisiones. Si se propone una meta de crecimiento anual del producto de 10 por ciento, se tendrá que $PB_{i+1} = 1.155$, lo que con $\alpha = 0.5$ requerirá un capital $K_{i+1} = 2 310$ y en consecuencia la inversión neta del período actual $IN_i = 2 310 - 2 100 = 210$. A su vez, este último valor sumado a la depreciación ($D_i = 0.05 \cdot 2 100 = 105$) dará $IB_i = 315$. El valor a que pueda alcanzar C_i dependerá en tales condiciones de SBP_i . Si se decide no recurrir a endeudamiento externo y se supone una expansión anual de las exportaciones de 10 por ciento, se tendrá que $X_i = 220$, $M_i = 220$ y $SBP_i = 0$, con lo que C_i será necesariamente de 735 conforme a la primera ecuación del modelo.

Iguales criterios podrían aplicarse a los períodos siguientes, lo que permitiría la elaboración gradual de un cuadro como el que ilustran las siguientes cifras:

<u>Período</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>	<u>DEX</u>
i	1 050	2 100	315	105	210	735	220	220	0	0
i+1	1 155	2 310	345	115	230	810	242	242	0	0
i+2	1 270	2 540	387	127	260	883	286	286	0	0
i+3	1 400	2 800								

Aun con una formulación tan simple, podrían apreciarse algunas consecuencias y requisitos que planteará el modelo a partir de las decisiones iniciales que se han precisado.

Acaso lo más importante sea señalar que bajo tales condiciones se contraerá la cuantía absoluta del consumo en el primer período, lo que podría tener como efecto una redistribución regresiva del ingreso, a la par que tendría que aumentar bruscamente el coeficiente de inversión bruta: desde 20 por ciento en el período $i-1$ a 30 por ciento en el siguiente.

Los efectos redistributivos negativos podrían evitarse clasificando el consumo, por ejemplo, en esencial y no esencial, de manera que la contracción de C_i no fuera incompatible con el mantenimiento o expansión del primero, sino que correspondiera a una disminución más acentuada del último. En términos del modelo, esto equivaldría a añadir una nueva ecuación:

$$C_i = C'_i + C''_i$$

con dos nuevas incógnitas, lo que daría un grado más de libertad susceptible de utilizarse en definir, por ejemplo, el comportamiento del consumo esencial con lo cual el consumo no esencial quedaría dado por diferencia.

La contracción inicial del consumo podría evitarse - o al menos reducirse - si pudiera evitarse con otros elementos favorables. Por ejemplo, un mejoramiento de los términos del intercambio permitiría que el mismo volumen de exportaciones pudiera financiar una mayor cuantía de importaciones sin acumular deuda externa, y la diferencia permitiría acrecentar C_i en la misma magnitud.

Otra posibilidad similar se ofrecería si pudiera lograrse, por lo menos en los períodos iniciales, mejoramientos de la relación producto-capital. Esto equivaldría a dejar de considerar a a como un parámetro del modelo e incorporarla a la lista de variables, con lo que se tendría un grado más de libertad que se utilizaría precisamente para anticipar ciertas hipótesis de cambios de esta variable. Admitase como mera ilustración que a pudiera mejorar en 5 por ciento anual en los primeros períodos y obsérvese como se modificarían en tal caso las cifras del ejemplo numérico anterior:

Período	FB	α	K	IB	D	IN	C	X	M	SBP	DEX
i	1 102	0.525	2 100	209	105	104	893	220	220	0	0
i+1	1 212	0.55	2 204	226	110	116	986	242	242	0	0
i+2	1 333	0.575	2 320								

/Metas simultáneas

Metas simultáneas para el producto y el consumo

En la combinación anterior, el consumo constituiría en cualquier caso una magnitud residual. Otra posibilidad consistiría en fijar simultáneamente metas de expansión del producto y el consumo, y observar lo que ocurriría entonces con lo que necesariamente se transformaría en elementos de ajuste: el endeudamiento externo.

Las siguientes cifras ilustran un caso en que se propusiera aumentos iguales (10 por ciento) para producto y consumo, manteniendo la misma proyección anterior de las exportaciones:

<u>Periodo</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>	<u>DEX</u>
i	1 050	2 100	315	105	210	880	220	365	-145	145
i+1	1 155	2 310	345	115	230	968	242	400	-158	303
i+2	1 270	2 540	387	127	260	1 055	286	458	-172	475
i+3	1 400	2 800	420	140	280	1 160	300	480	-180	655
i+4	1 540	3 080								

En tal caso, la relación de las cifras iniciales y la decisión de fijar metas iguales para el crecimiento del producto y el consumo determinarían un crecimiento indefinido de la deuda externa. Sería necesario mantener permanentemente un excedente de importaciones y en consecuencia un saldo negativo del balance de pagos, cuya cuantía absoluta tendería a estabilizarse pero en ningún caso a declinar o a cambiar de signo.

Esta no podría ser, por supuesto, una política persistente, y sería necesario modificar las metas a partir de cierto periodo o formularlas desde el comienzo en términos de un crecimiento del consumo a un ritmo algo inferior al del producto. En tal caso, se acumularía deuda externa en los primeros periodos, pero el saldo del balance de pagos terminaría por volverse positivo y en consecuencia crearía las condiciones para disminuir aquélla. Las siguientes cifras ilustran lo que ocurriría si, manteniéndose iguales las otras decisiones e hipótesis, se propusiera un crecimiento del consumo de sólo 5 por ciento anual:

/ Periodo PB

<u>Período</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>	<u>DEX</u>
i	1 050	2 100	315	105	210	840	220	325	-105	105
i+1	1 155	2 310	345	115	230	882	242	319	-72	177
i+2	1 270	2 540	387	127	260	926	286	329	-43	220
i+3	1 400	2 800	420	140	280	972	300	292	+8	212
i+4	1 540	3 080	464	154	310	1 020	330	274	+56	156
i+5	1 694	3 390								

Metas para el consumo y el endeudamiento externo

Los objetivos no tienen necesariamente que incorporar en todos los casos metas específicas relativas al crecimiento del producto; éste podría ser simplemente el resultado como uno de los requisitos para alcanzar otras finalidades. Así ocurriría, por ejemplo, si se propusiera determinado aumento del consumo asociado a una decisión previa sobre endeudamiento externo.

Tal combinación de variables parece ofrecer sin embargo algunas dificultades de aplicación práctica, como queda ilustrado por el siguiente ejemplo numérico en que se propone un aumento anual del consumo de 10 por ciento, con la misma hipótesis anterior sobre las exportaciones y sin recurrir al endeudamiento con el exterior.

<u>Período</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>
i	1 050	2 100	170	105	65	880	220	220	0
i+1	1 082	2 165	114	108	6	968	242	242	0
i+2	1 085	2 171	30	109	-79	1 055	286	286	0

Aunque internamente consistente, el modelo conduciría a resultados carentes de significado real, puesto que implicarían una reducción persistente de la inversión neta, hasta llegar a disminuciones de la capacidad productiva. Tal resultado no es sin embargo inherente a los objetivos básicos, puesto que habría un ritmo de aumento del producto - seguramente superior al 10 por ciento - que sería consistente con la expansión de 10 por ciento del consumo y el equilibrio de exportaciones e importaciones. El desarrollo de este ejemplo sugiere que quizás sea necesario en casos como éste proceder por aproximaciones sucesivas, estimando primero el crecimiento del producto que pudiera ser necesario y confrontando luego los resultados con la meta que se quiere establecer para el consumo y el saldo del balance de pagos. Esa

/estimación puede

estimación puede apoyarse, por el ejemplo, en los cálculos presentados en la sección anterior, en que se postulaban metas simultáneas para el producto y el consumo y en el que el nivel del producto, para el período $i + 3$ por ejemplo, resultaba de 1 400 con crecimientos del consumo de 10 por ciento y un saldo negativo del balance de pagos igual a 180; bajo los nuevos postulados, este último tendría que ser de cero, y en consecuencia el producto tendría que alcanzar a 1 580, más cierta cuantía adicional de inversión bruta, para atender a la mayor depreciación y al crecimiento más rápido del propio producto. De allí podría, en suma, estimarse un ritmo medio anual de aumento del producto consistente con la expansión de 10 por ciento del consumo y la política de endeudamiento externo que se decida de antemano.

Es interesante la consideración de esta alternativa porque refleja, aunque en términos excesivamente simplificados, lo que de hecho se hace en la práctica cuando se proponen objetivos de mejoramiento del consumo para el período final del plan, y se formulan las proyecciones pertinentes con auxilio de un esquema de insumo-producto. En tal caso, será necesario contemplar el cuadro con la cuantificación de las inversiones brutas necesarias; pero éstas no dependen de las metas para ese mismo período, sino que se vinculan al crecimiento que se desee tener después y éste tendría que expresarse en términos del aumento ulterior del producto.

Metas de inversión

Frecuentemente se sugiere que los modelos de planificación, en lugar de tomar como punto de partida una meta de crecimiento, debieran apoyarse en una estimación de la cuantía total de recursos que podrían destinarse a la inversión. En tal caso, el aumento del producto quedará determinado de hecho, en la medida en que se anticipen los valores de la relación producto-capital; pero para que el modelo quede determinado será necesario añadir decisiones sobre el crecimiento del consumo o, alternativamente, sobre el saldo del balance de pagos.

Por lo general, la preferencia por una combinación de esta índole puede apoyarse en la posibilidad de evaluar como paso inicial los recursos que pudieran movilizarse a corto plazo para acelerar la formación de capital, considerando tanto las posibilidades de ahorro interno como las de consumo externo. Es claro que tal evaluación tendría que acompañarse además de

/cierta decisión

cierta decisión o hipótesis sobre la cuantía de iguales recursos en periodos posteriores.

Estas últimas podrían expresarse en términos de alcanzar determinada propensión marginal a consumir (o a ahorrar). Prácticamente, sería equivalente a añadir al modelo una nueva ecuación, de la forma:

$$\frac{\Delta C}{C} = p \cdot \frac{\Delta PB}{PB}$$

en la que p constituiría un nuevo parámetro que reflejaría la propensión marginal al consumo. Como esto no agregaría nuevas variables, se reduciría de hecho a dos el número de grados de libertad, que podrían utilizarse, por ejemplo, en la proyección de las exportaciones y en la decisión sobre el saldo del balance de pagos.

Admitase como ilustración que a las mismas cifras básicas de los ejemplos anteriores se agregue un valor de $p = 0.6$, se admita un crecimiento de 10 por ciento de las exportaciones y no se anticipe endeudamiento externo. En tal caso se tendría para los periodos siguientes:

Periodos	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>
i	1 050	2 100	220	105	115	830	220	220	0
i+1	1 107	2 215	235	111	124	872	242	242	0
i+2	1 170	2 339	260	117	143	910	286	286	0

En tales condiciones, se iría acelerando el crecimiento del producto, como consecuencia de una propensión marginal a consumir inferior a la relación media del periodo inicial, es decir, merced al aumento paulatino del coeficiente de inversión bruta.

Las necesidades de exportación

En todas las combinaciones que han venido ilustrándose se ha utilizado uno de los grados de libertad para proyectar las exportaciones, mientras las importaciones han quedado determinadas por diferencia con respecto al saldo del balance de pagos, cuyo valor ha sido decidido de antemano o ha resultado del propio modelo. En otras palabras, no ha interesado para los fines de proyección de las principales variables el valor absoluto de exportaciones e importaciones, sino su diferencia.

/Esto se

Esto se debe a que en último término el saldo del balance de pagos se ha visto desde el ángulo puramente financiero. Pero desde el punto de vista de las necesidades reales esto puede no ser suficiente, ya que implica admitir que sería factible, por ejemplo, cualquier grado de reducción del coeficiente de importaciones. En otras palabras, aunque los modelos sean internamente consistentes, como los que se han venido formulando de manera esquemática, pudieran no corresponder a situaciones reales en la medida en que no incorporan ninguna consideración explícita sobre lo que podrían ser las exigencias de importación que quedan asociadas a las distintas hipótesis o metas de crecimiento.

Esta última consideración pudiera en consecuencia inducir a plantear determinados objetivos y utilizar el modelo para examinar qué ritmo de expansión de las exportaciones sería necesario, en lugar de considerar a ésta como una de las proyecciones iniciales. Prácticamente, significaría utilizar uno de los grados de libertad para determinar anticipadamente las importaciones y para los dos restantes escoger entre las combinaciones consistentes de dos variables entre el saldo del balance de pagos, el crecimiento del producto o el consumo, y la cuantía de inversión. En cualquier caso, será el modelo mismo el que conduzca al valor necesario de las exportaciones.

La asignación inicial de valores a la importación podría apoyarse en evaluaciones directas de las necesidades de abastecimiento externo de bienes de consumo o materias primas insustituibles, así como de maquinarias y equipos productivos. Alternativamente, podría apoyarse también en la estimación de una elasticidad media de la demanda de importaciones respecto al producto, lo que resultará más fácil con la información disponible en esta etapa y en particular con los elementos de juicio que habrá proporcionado el diagnóstico.

Lo último equivaldría a agregar al modelo una nueva ecuación de la forma:

$$\frac{\Delta M}{M} = \xi \cdot \frac{\Delta PB}{PB}$$

lo que restará un grado de libertad. Admitiendo como ilustración un valor de $\xi = 0.9$, en el ejemplo numérico podría, entre otros, aceptarse una
/combinación de

combinación de grados de libertad que se expresen en una meta del crecimiento del producto (por ejemplo, 10 por ciento anual) y en una decisión anticipada sobre endeudamiento externo (por ejemplo, SBP = 0). En tal caso, se tendría:

<u>Período</u>	<u>PB</u>	<u>K</u>	<u>IB</u>	<u>D</u>	<u>IN</u>	<u>C</u>	<u>X</u>	<u>M</u>	<u>SBP</u>
i	1 050	2 100	315	105	210	735	209	209	0
i+1	1 155	2 310	345	115	230	810	228	228	0
i+2	1 270	2 540	387	127	260	883	248	248	0
i+3	1 400	2 800							

Los valores del consumo y las exportaciones quedan así dados por el propio modelo, aunque naturalmente podrían adoptarse criterios diferentes para la utilización de los grados de libertad disponibles (por ejemplo, metas simultáneas para el producto y el consumo, lo que determinará diferentes combinaciones de exportaciones y endeudamiento externo que permitirán asegurar la consistencia del modelo).

La formulación real del modelo

Las ilustraciones anteriores no tienen naturalmente más finalidad que mostrar distintas modalidades de aplicación de un esquema metodológico, con un grado excesivo de simplificación. En la práctica, difícilmente podría presentarse en términos de alternativas tan definidas y requerirá la combinación simultánea de la mayoría de los elementos que se han venido enunciando. En el fondo, lo que se pretende es resumir en el modelo una serie de decisiones fundamentales que orientarán las etapas posteriores de elaboración más detallada del proceso de planificación; en consecuencia, no se trata simplemente de que incorpore un conjunto de valores aritméticamente consistentes, sino que se tengan en cuenta sus implicaciones y sus posibilidades reales, confrontándolos con otros factores que se estimen importantes y que no se hayan incorporado explícitamente a este primer modelo global.

Tampoco tiene por qué tratarse de un modelo uniforme para todo el período que quede comprendido en el plan. Por el contrario, lo más frecuente será que ciertas proyecciones de intención o de probabilidad

/reflejen comportamientos

reflejen comportamientos o decisiones distintos para diferentes fases dentro de ese período total. Por ejemplo, pudiera anticiparse un mejoramiento de la relación producto-capital para los primeros años, y un estancamiento o disminución para los siguientes. Algo similar puede ocurrir a propósito de la definición previa de la política de endeudamiento con el exterior: pudiera, por ejemplo, admitirse una acumulación de deuda externa en una primera etapa, a la par que proyectar saldos positivos del balance de pagos en años siguientes destinados a amortizar los préstamos externos iniciales.

Se trata, en fin, de una tarea mucho más compleja de lo que pudiera parecer a la luz de estas ilustraciones, y que en ningún caso puede interpretarse como mera resolución de un conjunto de ecuaciones elementales.

III. El modelo detallado

La forma general del modelo

Es obvio que el modelo global que se ha descrito proporcione apenas un marco general de referencia, mediante la proyección de un número reducido de las variables fundamentales. Las etapas siguientes tienen que proponerse necesariamente ampliaciones sustanciales en varios sentidos. Desde luego, resultará imprescindible introducir una clasificación más detallada de las entidades o componentes de la demanda final: por ejemplo, distinguir entre consumo privado y consumo público, o entre inversión bruta fija y variación de existencias, etc. En segundo término, será necesario incorporar una clasificación sectorial suficientemente amplia, así como distinguir en cada origen sectorial entre lo que corresponda a la corriente de bienes y servicios de producción interna y los que se abastezcan mediante importaciones. Además, se requerirá incorporar nuevas variables, como las que correspondan a los valores brutos de la producción y las demandas intermedias, que no se incluían en el modelo preliminar en que sólo se prestaba atención a las que resumen el resultado final de la actividad económica.

Por supuesto, un modelo de tal amplitud podrá asumir múltiples formas, de manera que la que se describirá a continuación no tiene otra finalidad que la de una ilustración metodológica.

En primer lugar, las ecuaciones generales más importantes podrían resumirse en las seis siguientes:

- 1) $PB_i = C_i + IB_i + X_i - M_i$
- 2) $PB_{i+1} = a (K_i + IB_i - d K_i)$
- 3) $VBP_i = PF_i + PI_i$
- 4) $PF_i = CN_i + IBN_i + X_i$
- 5) $PI_i = f [VBP_i]$
- 6) $VBP_i = f [DFN_i]$

Las ecuaciones 1) y 2) son iguales a las que antes se incorporaron al modelo global. La ecuación 3) incorpora la definición del valor bruto de la producción como suma de la producción de bienes finales y la de bienes /intermedios. La

intermedios. La ecuación 4) muestra una clasificación de la producción final en bienes (nacionales) de consumo, bienes y servicios de inversión, y los destinados a la exportación. La ecuación 5) define a la producción intermedia como función de los valores brutos de la producción, que tendría que expresarse de manera más precisa mediante los coeficientes técnicos de insumo-producto correspondientes. Por fin, la ecuación 6) resume la relación funcional entre los valores brutos de la producción y las demandas finales nacionales, que tendría a su vez que precisarse mediante los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final que se derivarían de un cuadro de relaciones interindustriales construido para el período base.

A las anteriores podría agregarse ahora una extensa lista de ecuaciones que incorporan las clasificaciones sectoriales y según el origen nacional o importado de las variables comprendidas en aquéllas. Por ejemplo:

$$7) C_i = CP_i + CG_i$$

es decir una clasificación del consumo total en consumo privado y consumo del gobierno. El primero se podría clasificar todavía en consumo privado de bienes y servicios nacionales y de bienes y servicios importados:

$$8) CP_i = CPN_i + CPM_i$$

y cada uno de estos según su procedencia sectorial:

$$9) CPN_i = CPN_A + CPN_B + CPN_C + \dots$$

$$10) CPM_i = CPM_A + CPM_B + CPM_C + \dots$$

Iguals clasificaciones - en bienes y servicios nacionales o importados y por sectores de origen - podrían incorporarse para el consumo público:

$$11) CG_i = CGN_i + CGM_i$$

$$12) CGN_i = CGN_A + CGN_B + CGN_C + \dots$$

$$13) CGM_i = CGM_A + CGM_B + CGM_C + \dots$$

Por su parte, la inversión bruta podrá clasificarse en inversión fija y variación de existencias, y cada una de éstas según su origen sectorial y en cada caso según la procedencia nacional o importada de los bienes y servicios correspondientes:

$$/14) IB_i = IBF$$

- 14) $IB_i = IBF \div IBE$
- 15) $IBF = IBFN \div IBFM$
- 16) $IBFN = IBFN_A \div IBFN_B \div IBFN_C \div \dots$
- 17) $IBFM = IBFM_A \div IBFM_B \div IBFM_C \div \dots$
- 18) $IBE = IBEN \div IBEM$
- 19) $IBEN = IBEN_A \div IBEN_B \div IBEN_C \div \dots$
- 20) $IBEM = IBEM_A \div IBEM_B \div IBEM_C \div \dots$

La clasificación sectorial tendría también que hacerse extensiva a las exportaciones:

$$21) X_i = X_A \div X_B \div X_C \div \dots$$

Por lo que toca a las importaciones, convendrá incorporar clasificaciones que atiendan tanto a su origen sectorial como a su destino funcional: las de bienes de consumo, materias primas y productos intermedios y bienes de capital:

- 22) $M_i = CM_i \div IBM_i \div DIM_i$
- 23) $CM_i = CM_A \div CM_B \div CM_C \div \dots$
- 24) $IBM_i = IBM_A \div IBM_B \div IBM_C \div \dots$
- 25) $DIM_i = DIM_A \div DIM_B \div DIM_C \div \dots$

Por fin, será necesario extender también la clasificación sectorial a los valores brutos de la producción total, a la producción final y a la producción intermedia:

- 26) $VBP_i = VBP_A \div VBP_B \div VBP_C \div \dots$
- 27) $PF_i = PF_A \div PF_B \div PF_C \div \dots$
- 28) $PI_i = PI_A \div PI_B \div PI_C \div \dots$

El sistema de ecuaciones podría todavía extenderse mucho mediante la incorporación de clasificaciones más detalladas. Por ejemplo, la producción intermedia y la demanda intermedia importada podrían clasificarse no sólo por sectores de origen, sino también por sectores de utilización.

Además, habrá que definir explícitamente las relaciones funcionales que han quedado resumidas en las ecuaciones 5) y 6), incorporando los parámetros correspondientes a los coeficientes técnicos de insumo-producto y a los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final. Aun prescindiendo del problema - ineludible en la práctica - de

/distinguir entre

distinguir entre insumos nacionales e importados, esto lleva a desdoblar aquellas dos ecuaciones en una larga serie de ecuaciones nuevas que corresponden en último-término a las formas de utilización de un esquema de insumo-producto.

Por una parte, se podrán establecer n ecuaciones de la forma:

$$\begin{aligned} \text{VBP}_1 &= A_{11} DF_1 + A_{21} DF_2 + \dots + A_{n1} DF_n \\ \text{VBP}_2 &= A_{12} DF_1 + A_{22} DF_2 + \dots + A_{n2} DF_n \\ &\dots \quad \dots \quad \dots \quad \dots \quad \dots \\ \text{VBP}_n &= A_{1n} DF_1 + A_{2n} DF_2 + \dots + A_{nn} DF_n \end{aligned}$$

Además, se tendrían las ecuaciones relativas a las demandas intermedias, clasificadas simultáneamente por sectores de origen y destino:

$$\begin{array}{lll} X_{11} = a_{11} \text{ VBP}_1 & X_{21} = a_{21} \text{ VBP}_1 & \dots\dots\dots X_{n1} = a_{n1} \text{ VBP}_1 \\ X_{12} = a_{12} \text{ VBP}_2 & X_{22} = a_{22} \text{ VBP}_2 & \dots\dots\dots X_{n2} = a_{n2} \text{ VBP}_2 \\ \dots\dots\dots & \dots\dots\dots & \dots\dots\dots \\ X_{1n} = a_{1n} \text{ VBP}_n & X_{2n} = a_{2n} \text{ VBP}_n & \dots\dots\dots X_{nn} = a_{nn} \text{ VBP}_n \end{array}$$

Estas y las anteriores sumarían en total $n^2 + n$ ecuaciones, que comprenderían $n^2 + 2n$ ecuaciones. Habría en consecuencia n grados de libertad, que son los que en la práctica se utilizan para fijar los n valores de la demanda final, a partir de los cuales se calculan las variables restantes. Aunque esto es lo lógico, dado el carácter autónomo, no es estrictamente la única posibilidad, ya que el mismo modelo podría plantearse en términos de comenzar por evaluar las posibilidades de expansión de los valores bruto de producción de los diferentes sectores, y llegar a determinar el nivel y composición de la demanda final que sería consistente con aquellas posibilidades.

Aunque en la forma que ha quedado insinuado daría la impresión de una extrema complejidad en la utilización del modelo, en la práctica se trata, en suma, de seguir las etapas normales en el uso de un esquema de insumo-producto. En todo caso, el modelo planteado en estos términos presupone la posibilidad de disponer para el período base de un cuadro de transacciones interindustriales que ofrezca la oportunidad de estimar los parámetros - coeficientes técnicos y de requisitos directos e indirectos - en que se apoyarán las proyecciones ulteriores de las variables pertinentes.

En las secciones siguientes se examinarán aspectos particulares de éstas y otras proyecciones necesarias, comenzando por las que componen la demanda final.

Las proyecciones del consumo privado

Las proyecciones de las principales variables incorporadas al modelo global comprenderán seguramente una estimación del valor futuro del consumo total de bienes y servicios. El consumo privado, por su parte, quedará dado por diferencia entre aquella proyección y las que se formulen para el consumo público, o alternativamente, mediante una proyección directa de su valor, con lo que será este último el que tendrá el carácter de variable residual.

En cualquier caso, será necesario formular a continuación las proyecciones de la composición sectorial del consumo privado, así como su distribución entre abastecimiento con bienes y servicios de producción interna y mediante importaciones.

La proyección sectorial del consumo privado reviste particular importancia, ya que los cambios en su composición constituyen uno de los factores que influyen en mayor medida en que el desarrollo termine necesariamente por caracterizarse como un proceso persistente de cambios estructurales. En efecto, el hecho de que los aumentos de ingreso no se distribuyan en la misma forma que el ingreso inicial entre los distintos componentes del consumo, constituye un primer elemento que determina exigencias diferentes de crecimiento para los distintos sectores de la economía. Además, la estructura del consumo obedece a, o refleja, ciertas formas de distribución del ingreso entre distintos grupos sociales. Desde este punto de vista, una proyección de la composición del consumo privado difícilmente puede ser neutra: si no se incorpora ninguna decisión explícita de modificación, en el hecho significará que se está proyectando el mantenimiento de la distribución actual de ese ingreso.

En términos generales, pueden seguirse dos métodos alternativos para la proyección de los cambios de composición en el consumo privado: uno de carácter más o menos automático, que se apoya en la utilización de coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de distintos tipos de bienes y servicios, mediante los cuales se procura reflejar la forma en que tenderían espontáneamente los consumidores a distribuir

/su mayor

su mayor ingreso; el otro, que se propone incorporar deliberadamente ciertos cambios, mediante la definición de metas específicas para determinados consumos. El primero podría interpretarse como más cercano a lo que a veces se califica de "soberanía" de los consumidores, mientras el último envuelve la necesidad de influir deliberadamente mediante los instrumentos pertinentes de política económica.

a) La justificación para formular estas proyecciones utilizando coeficientes de elasticidad es que éstos reflejan los cambios que tiende a mostrar la demanda de los diversos tipos de bienes y servicios cuando se modifican los niveles de ingreso.

En términos generales, un coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda puede expresarse mediante la siguiente relación:

$$\epsilon = \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

en la que C_A representaría el consumo de un grupo determinado de bienes y servicios e Y el total del ingreso. Como seguramente en un proceso de planificación las proyecciones conducen a mostrar la necesidad de una acción deliberada para modificar el coeficiente de inversiones, convendrá definir esa elasticidad en relación al total del consumo privado, en lugar de hacerlo con respecto al ingreso:

$$\epsilon = \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta C_{TP}}{C_{TP}}}$$

/La definición

La definición mencionada corresponde en todo caso a la expresión general del concepto de elasticidad, que presupone cierta forma de asociación entre determinados consumos y el consumo total, que sería necesario definir de manera explícita.

Tal asociación podría asumir en la práctica múltiples formas. Por ejemplo, para algunos bienes podría aceptarse una relación lineal, es decir de la forma:

$$C_A = a C_{TP} + b$$

que prácticamente significaría que un cambio en la misma cuantía absoluta del consumo total determinaría un cambio también constante en términos absolutos en el consumo del grupo de bienes de que se trate. Pero una relación como ésa no siempre tendrá sentido práctico: el consumo de alimentos, por ejemplo, puede aumentar con bastante rapidez dentro de ciertos niveles de ingreso, pero tenderá posteriormente a crecer con menor intensidad; en cambio, para algunas manufacturas podrían observarse tendencias diferentes. A menudo habrá por lo tanto que aceptar relaciones no lineales, cuya forma práctica dependerá de la naturaleza misma de los bienes de consumo correspondientes.

Como método general, las proyecciones de esta índole podrían apoyarse en la definición de lo que se suele denominar "ecuaciones de regresión". Calculados los parámetros de éstas, a base de la información retrospectiva o actual disponible, bastará reemplazar los valores futuros del consumo total para obtener los que corresponden a los diferentes tipos de bienes y servicios.

En la práctica se ha generalizado la utilización de los coeficientes de elasticidad como instrumento de proyección, aunque éstos no vienen a constituir sino un caso especial de ese método general, en el que se puede aceptar una ecuación de regresión que corresponda a una relación logarítmica, es decir de la forma:

$$\log C_A = \epsilon_A \log C_{TP} + b$$

/La afirmación

La afirmación anterior se basa en el hecho de que para relaciones diferentes a la logarítmica, por ejemplo para una relación lineal, el coeficiente de elasticidad sería variable, distinto para cada valor del consumo total. No tendría sentido en consecuencia utilizarlo para casos en que se anticipen modificaciones del consumo total de cierta amplitud, puesto que la elasticidad sería diferente dentro del intervalo comprendido en la proyección. En otras palabras, se requiere para fines prácticos operar con coeficientes de elasticidad constantes, y éstos a su vez sólo se registran cuando se acepta una relación logarítmica.

Como corolario de lo anterior, podría demostrarse que las formas de aplicación práctica de los coeficientes de elasticidad no corresponde a la interpretación que se les asigna corrientemente. A menudo se ilustra el significado de un coeficiente de elasticidad diciendo, por ejemplo, que si su valor es de 1,2 toda vez que el ingreso aumente 1 por ciento el consumo de los bienes a que se refiere aumentará en 1,2 por ciento, si el primero lo hace en 10 por ciento, el segundo lo hará en 12 por ciento, o si el primero se duplica, el último aumentará en 120 por ciento. Tal interpretación no es sin embargo consistente con la conclusión de que los coeficientes de elasticidad tienen que obtenerse de relaciones logarítmicas, ya que en este último caso la forma práctica de utilizarlos tendría que ceñirse a la siguiente expresión:

$$\frac{C_{A1}}{C_{A0}} = \left(\frac{CTP_1}{CTP_0} \right)^{\epsilon_A}$$

en que C_{A1} representa el consumo futuro de ese grupo de bienes, C_{A0} el consumo actual de los mismos y el cociente $\frac{CTP_1}{CTP_0}$ corresponde al crecimiento unitario del consumo total, que tiene que elevarse al coeficiente de elasticidad correspondiente.

Por supuesto, será necesario disponer para una proyección completa de un número de coeficientes de elasticidad igual al número de grupos de bienes y servicios en que se clasifique el consumo privado. El valor

/numérico de

numérico de tales coeficientes se obtendrá de registros simultáneos de los consumos parciales y el consumo total que comprendan un número suficientemente amplio de informaciones. Estas últimas podrían corresponder a estadísticas retrospectivas, a encuestas de ingresos y gastos de consumidores en que se los agrupe según niveles de ingreso, o a comparaciones internacionales.

Para el cómputo práctico de los coeficientes a partir de tales registros sería necesario establecer las llamadas "ecuaciones normales":

$$\begin{aligned}\sum \log C_A &= \sum_A \sum \log C_{TP} + nb \\ \sum (\log C_A) (\log C_{TP}) &= \sum_A \sum (\log C_{TP})^2 + b \sum \log C_{TP}\end{aligned}$$

En consecuencia, a partir de los datos o informaciones básicas se necesitaría preparar tabulaciones como la que a continuación se ilustra:

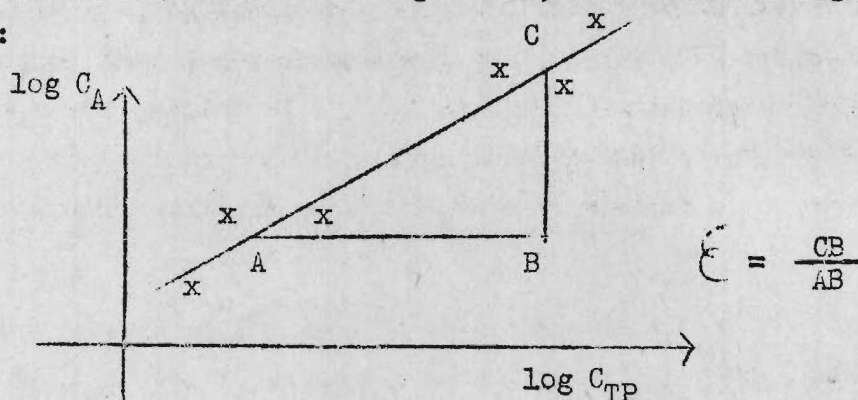
Períodos, grupos de consumidores o países	C_{TP}	C_A	$\log C_{TP}$	$\log C_A$	$\log C_A \cdot \log C_{TP}$	$(\log C_{TP})^2$
1	1	1	1	1	1	1
2	1	1	1	1	1	1
3	1	1	1	1	1	1
	1	1	1	1	1	1

$$\sum \log C_{TP} \sum \log C_A \sum \log C_A \cdot \log C_{TP} \sum (\log C_{TP})^2$$

Desde luego, se requerirá tabulaciones similares para el cómputo de los coeficientes de elasticidad que correspondan a otras categorías de bienes y servicios.

/Para estimaciones

Para estimaciones aproximadas, bastaría una representación gráfica, en la que el coeficiente de elasticidad correspondería al valor del coeficiente angular de la recta ajustada a los logaritmos, conforme a la siguiente ilustración:



Es natural que las tres fuentes básicas de información que se han mencionado - los registros históricos, las encuestas de ingresos y gastos de consumidores y las comparaciones internacionales - no conduzcan a los mismos resultados numéricos. Las primeras reflejan no sólo el efecto de los cambios en los niveles globales del ingreso o el consumo, sino que acusan también influencias derivadas de cambios en los precios relativos, o en hábitos y costumbres, y en las situaciones de oferta. Las encuestas de ingresos y gastos son más uniformes desde ese punto de vista, pero se limitan por lo general a grupos de consumidores radicados en los centros urbanos, de manera que el efecto de la urbanización y los cambios estructurales de consumo que trae consigo no quedan adecuadamente reflejados. Por último, las comparaciones internacionales suelen ofrecer una perspectiva más amplia, ya que permiten incorporar comparaciones que se refieren a niveles de ingreso muy distintos, pero dependen también de los precios relativos, de costumbres locales, y aún de condiciones climáticas.

Conviene añadir todavía dos consideraciones. Por razones fáciles de ilustrar, los resultados de las mediciones no son los mismos si las series relativas al consumo total y a cada categoría de consumos parciales se presentan ambas a precios corrientes o ambas en términos reales, aunque sea mediante su deflación por el mismo índice de precios. De igual manera, los resultados difieren si las series corresponden a cifras totales o se expresan en términos de cifras por habitante. Es pues indispensable que los cálculos prácticos se apoyen en series a precios constantes y que correspondan a las cifras de consumo per cápita.

La segunda consideración se refiere a la compatibilidad entre los varios coeficientes de elasticidad. Puesto que la proyección por grupos de bienes debe coincidir con la magnitud previamente determinada del consumo total, será necesario que el promedio ponderado de los coeficientes de elasticidad (utilizando como factores de ponderación los valores correspondientes del consumo) sea igual a la unidad. En otras palabras, de satisfacerse la condición de que:

$$\frac{\epsilon_A C_A + \epsilon_B C_B + \epsilon_C C_C + \dots}{C_A + C_B + C_C + \dots} = 1$$

En resumen, la proyección de la composición sectorial del consumo podrá formularse en los siguientes términos:

<u>Origen sectorial</u>	<u>Consumo actual</u>	<u>Elasticidad</u>	<u>Consumo futuro</u>
A	C_{Ao}	ϵ_A	$C_{An} = C_{Ao} \cdot \left(\frac{C_{TPn}}{C_{TPo}} \right) \epsilon_A$
B	C_{Bo}	ϵ_B	$C_{Bn} = C_{Bo} \cdot \left(\frac{C_{TPn}}{C_{TPo}} \right) \epsilon_B$
C	C_{Co}	ϵ_C	$C_{Cn} = C_{Co} \cdot \left(\frac{C_{TPn}}{C_{TPo}} \right) \epsilon_C$
\vdots	\vdots	\vdots	\vdots
	C_{TPo}		C_{TPn}

En la medida en que se utilice un solo conjunto de coeficientes, derivados de situaciones actuales o pretéritas, la proyección llevará implícito el mantenimiento de las tendencias o de las características actuales de la distribución del ingreso. Si el proceso de planificación se propone influir deliberadamente sobre ésta, será necesario en consecuencia que se clasifique el consumo privado por sectores sociales, que se proyecten separadamente los totales correspondientes y que se utilice para cada caso un juego diferente de coeficientes de elasticidad. No es pues inherente a la utilización de los coeficientes de elasticidad la idea de que no ocurrirán cambios en la distribución del ingreso, pero sí se requiere que estos últimos se tengan en cuenta explícitamente, formulando las proyecciones que correspondan de manera separada.

b) El otro criterio general que puede seguirse, distinto del automatismo que en mayor o menor escala queda asociado al uso de las elasticidades, consiste en postular no sólo determinado crecimiento del consumo total privado sino también ciertas modificaciones específicas, las que pueden expresarse en términos de metas físicas para determinados consumos.

Quizás sea éste un camino especialmente adecuado en economías de muy bajo nivel de ingreso, y en las que por lo tanto puedan definirse con cierta precisión algunos déficit que un plan de desarrollo tendría que proponerse superar en plazo razonable. La principal dificultad práctica radica en que no siempre pueden escogerse patrones de comparación que permitan cuantificar lo que pudiera considerarse como un déficit real, de manera que en muchos casos habrá que proceder mediante comparaciones con otras economías. En todo caso, el problema puede ilustrarse mejor mediante referencias específicas a algunos de los componentes principales del consumo.

El que se refiere a la alimentación es sin duda uno de los más importantes y acaso sea también el que ofrece menos dificultades de esa índole. En efecto, con el auxilio de estudios especiales de nutrición podría llegar a definirse lo que constituiría una dieta mínima indispensable para una población determinada, teniendo en cuenta su composición por edades, sexo, estado, distribución de la población activa y condiciones de trabajo. Un estudio de esa índole podría mostrar las necesidades básicas de abastecimiento en términos de los principales componentes de la dieta alimenticia: calorías, proteínas, calcio, hierro, ciertas vitaminas, etc.

De ese modo, la proyección se apoyaría en primer término en una evaluación de la disponibilidad física de alimentos en el período base. Esta comprendería las cifras de producción o importaciones, a la par que debiera incorporar por lo menos estimaciones aproximadas acerca de las pérdidas y desperdicios en los procesos de transporte, comercialización y elaboración. En más de un caso pudiera requerir también la conversión de productos similares a un producto uniforme: por ejemplo, leche, mantequilla y queso en términos de leche fresca.

/El segundo

El segundo paso consistiría en expresar esa disponibilidad física de alimentos en términos de su contenido calórico, de proteínas, de sales y vitaminas. Se trataría de cálculos similares a los que sistemáticamente elabora la FAO en las hojas de balance alimenticio.

A lo anterior seguiría el estudio especializado acerca del contenido medio de la dieta que, en opinión de los expertos en nutrición, tendría el carácter de mínima o recomendable.

En cuarto lugar, sería necesario reconvertir esas metas de nutrición en términos de necesidades de disponibilidad física. Este no es un procedimiento puramente automático, ya que habrá muchas combinaciones de alimentos que conduzcan a resultados similares de la dieta final y podrá en consecuencia incorporar las sustituciones absolutas o relativas de los productos que mejor se ajusten a las posibilidades de la producción nacional.

Por fin, será indispensable expresar esas disponibilidades físicas en términos de valor, como único medio de utilizar posteriormente esas proyecciones en relación con los instrumentos que proporcionan los esquemas de insumo-producto. Para este objeto será necesario tener en cuenta el hecho de que el aumento de los niveles de alimentación aparecerá en la mayoría de los casos ligado a cambios en las proporciones de alimentos elaborados y no elaborados, cuyos valores unitarios son también distintos.

Procedimientos similares podrían seguirse en lo que toca al consumo de manufacturas no alimenticias. La selección de un número reducido de productos que incorpore principalmente los de uso corriente, puede ofrecer un cuadro ilustrativo de la disponibilidad física actual y de las metas que pudieran considerarse razonables (por ejemplo, cantidad de metros de tela o pares de calzado anuales por habitante, disponibilidad anual de papel de diario e imprenta en gramos o kilogramos por persona, dólares por habitante de productos farmacéuticos disponibles, etc.). En estos casos, no será posible como en el de la alimentación precisar patrones mínimos de consumo, pero sí podrían establecerse las metas correspondientes mediante comparación con otras economías de niveles de ingreso no muy diferentes.

/También se

También se enfrentarían problemas similares para la proyección de los gastos de consumo privado en energía eléctrica y combustibles, en arrendamientos y en otros servicios de consumo.

Cualesquiera sean los criterios que en definitiva se adopten, convendrá como último paso calcular las elasticidades implícitas en proyecciones de esta índole, como medio de examinar si los criterios relativamente arbitrarios que se han venido aplicando conducen en definitiva a una estructura razonable del consumo.

Es natural que este segundo método, en la medida en que se aparta de lo que pudiera ser la decisión espontánea de los consumidores sobre la distribución del aumento de su ingreso, requiere de un conjunto de medidas de política económica que tiendan a estimular los cambios que así se postulan en la estructura del consumo.

El último problema que quedaría por resolverse por lo que toca a la proyección del consumo privado, cualquiera haya sido el método utilizado para su proyección sectorial, será el de la distribución de su abastecimiento entre la corriente nacional de producción de bienes y servicios y el suministro de origen externo. En otras palabras, será necesario establecer por lo menos una primera hipótesis acerca de la sustitución de importaciones de este tipo de bienes. Difícilmente podría sistematizarse la manera práctica de hacerlo. El diagnóstico y el modelo global inicial ofrecen en todo caso una orientación acerca de si el problema de la sustitución de importaciones se planteará en términos más o menos agudos dentro del contexto del esfuerzo de crecimiento que incorpora el plan. Esa orientación general tendrá que complementarse con el examen concreto de cada producto importante, de manera que no se introduzcan meras hipótesis sino que se incorporen proyecciones apoyadas en el conocimiento directo de cada problema particular y en la evaluación de sus posibilidades reales.

Las proyecciones del consumo público

El segundo elemento que integra la demanda final corresponde al consumo público.

Difícilmente pudieran establecerse en esta materia criterios rígidos de proyección, tanto por lo que toca a su cuantía total como a su composición. Además, los procedimientos prácticos tendrán que ajustarse a las diferentes formas que pueden asumir el modelo global y el más detallado. Por ejemplo, la magnitud en que debería expandirse el total del consumo público puede quedar dada por la diferencia entre las proyecciones independientes del consumo total y del total del consumo privado, o alternativamente constituir aquélla una proyección independiente, que sumada a la del consumo privado determina el consumo total o restada de este último, determina por diferencia la cuantía global del consumo privado.

Si la proyección del total del consumo público es siempre consecuencia de la operación del modelo global, el problema que quedará por resolver en esta etapa se limita a las proyecciones de su composición, así como a la de los mismos intermedios que se requieren. Si en cambio se utiliza uno de los grados de libertad del modelo para fijar en forma autónoma la proyección del consumo público total, habrá que preocuparse en esta etapa tanto de los criterios para evaluar las necesidades globales de su expansión como de los que se refieren a los cambios en su composición interna. Es obvio que en este último caso serán particularmente importantes las consideraciones que hayan quedado ilustradas por el diagnóstico, en las que se encontrará al menos una orientación general acerca de las necesidades de expansión de los gastos públicos en relación con el crecimiento general de la economía, aparte naturalmente de muchas consideraciones particulares.

Tampoco es necesariamente uniforme la proyección de los insumos intermedios que se asocian al crecimiento del consumo público, ya que depende de la forma en que se incluya el sector gobierno en el cuadro de transacciones inter-industriales. Si éste se registra en la misma forma que los otros sectores de la producción de bienes y servicios, sus insumos aparecerán formando parte de la demanda intermedia y en consecuencia su proyección será el resultado de la utilización en etapas posteriores de los coeficientes

/técnicos y

técnicos y los de requisitos directos e indirectos. En cambio, el procedimiento tendrá que ser diferente si las compras de bienes y servicios intermedios que hace el gobierno aparecen registrados directamente como demanda final, en forma de consumo público.

A título puramente ilustrativo, se mencionarán a continuación algunos criterios que pudieran ayudar a la formulación práctica de las proyecciones correspondientes, suponiendo que se cuenta con los grados de libertad suficientes para fijar tanto el nivel global como la composición del consumo público, y que además las compras intermedias se han registrado directamente en la demanda final (lo que puede ser un procedimiento aconsejable toda vez que se anticipen cambios importantes en la orientación del gasto público, que determinarían variaciones apreciables en los "coeficientes técnicos" del sector).

Ante todo, convendrá clasificar las cifras relativas al período base por lo menos desde dos puntos de vista: según el objetivo de los gastos públicos y según la naturaleza de los pagos que debe hacer el gobierno para proporcionarlos.

a) Lo primero puede asumir la forma de una clasificación funcional del gasto público. Convencionalmente, se acostumbra distinguir tres categorías principales: los servicios generales, en que quedan incluidos los gastos de administración general, defensa nacional y justicia y policía; los servicios sociales, principalmente los relativos a educación, salud, trabajo y previsión social, y otros servicios sociales; y los servicios económicos, susceptibles de clasificarse a su vez según los sectores de actividad económica que tienden a desarrollar o estimular.

i) La proyección de los gastos correspondientes a servicios generales tendrá que ajustarse a las condiciones concretas de cada situación particular conforme a criterios que difícilmente pudieran generalizarse aun desde el punto de vista puramente metodológico. En una experiencia práctica, la proyección se limitó a incorporar una anticipación de su crecimiento futuro al mismo ritmo del crecimiento demográfico, a lo que se añadió un 5 por ciento de expansión adicional teniendo en cuenta la necesidad de reforzar algunos servicios de administración general, principalmente los vinculados con la recaudación y administración tributaria.

/La incorporación

La incorporación y perfeccionamiento de los sistemas de presupuestos por programas y actividades constituirá sin duda un factor que contribuirá mucho a ofrecer mejores elementos de juicio para proyecciones de esta índole, de manera que se tengan en cuenta, por ejemplo, las grandes posibilidades de limitar la expansión del gasto en muchos servicios merced a una mayor eficiencia de las oficinas correspondientes.

ii) En materia de servicios sociales, la situación puede ser muy similar a la anterior en relación con algunos tales como trabajo y previsión social y otros servicios sociales. En cambio, la proyección de los gastos en educación y salud pública tendrá seguramente que apoyarse en la definición de metas y programas específicos, que a su vez seguirán el concurso de esfuerzos particulares de planificación en esos campos.

Hasta ahora, se ha venido haciendo uso de un conjunto de indicadores básicos que pueden contribuir a una mejor definición de los problemas y objetivos correspondientes. En materia de educación, por ejemplo, las proyecciones podrán apoyarse en la magnitud actual y metas razonables relativas a los índices de analfabetismo, al por ciento de atención a la población en edad escolar - preferentemente en forma separada para las áreas urbanas y rurales -, al grado de escolaridad y supervivencia escolar, así como a la eficiencia del servicio (reflejada por ejemplo en el número de alumnos por profesor). De igual manera, las proyecciones tendrán que tener en cuenta los cambios que se anticipen como necesarios en la política educacional propiamente tal: la importancia relativa que se quiera asignar a las distintas etapas escolares, las necesidades previsibles de refuerzo de la instrucción técnica, la responsabilidad que se asignará a la educación pública y a la privada, etc. En suma, la proyección de los gastos públicos en servicios educacionales tiene que apoyarse por lo menos en un anteproyecto concreto de un plan educacional de conjunto, que incorpore objetivos y metas esenciales como los que se han enunciado.

Algo similar ocurre a propósito de los criterios para la proyección de los gastos en servicios relacionados con la salud pública. Habrá que partir de una caracterización de la situación actual, con auxilio de un conjunto de indicadores básicos de mortalidad y morbilidad, proveniencia de enfermedades erradicables, etc., es decir de un diagnóstico suficientemente

/amplio de

amplio de las condiciones presentes; y habrá que definir objetivos razonables de mejoramiento a lo largo del período que comprendan las proyecciones, y contar con un grado mínimo de planificación de las acciones necesarias para cumplir tales metas. Probablemente convenga clasificar tales acciones en los tres aspectos básicos de fomento, protección y reparación de la salud. En el primero quedarán incorporados programas tales como los de nutrición, higiene materno-infantil, higiene dental, etc.; el segundo comprenderá programas encaminados al control de enfermedades transmisibles - mediante campañas de vacunación, saneamiento ambiental, abastecimiento de agua y otros servicios - y programas de sanidad ocupacional, como los de control de enfermedades y accidentes profesionales. Por último, el tercer aspecto incorporará las necesidades de gastos corrientes que demanda la atención de los centros de salud, postas sanitarias, hospitales, etc.

Cabe mencionar de paso que, en relación con los criterios de proyección de los servicios sociales, se viene acentuando la preocupación por diseñar algunos instrumentos que contribuyan a un mejor enfoque que tenga en cuenta la interdependencia entre las distintas acciones que se emprendan en estos campos. Hasta ahora, ha habido la tendencia a "parcelar" excesivamente el problema, sin vincular de manera orgánica los objetivos y esfuerzos en los varios campos. Sin embargo, de hecho no son independientes, ya que lo que se pueda lograr, por ejemplo, en materia de mejoramiento de la salud pública, no depende sólo de las acciones que se emprendan directamente en ese campo específico, sino también de lo que se haga en cuanto a la alimentación, la vivienda o la propia educación de la población. De igual manera, un programa educacional puede exigir programas complementarios de suministro de ciertos alimentos (desayuno escolar) o de control y mejoramiento de la salud de la población escolar. En cierto modo, podría concebirse la idea de una especie de "matriz" de metas y servicios sociales, en que se registrasen los objetivos que se proponen y la forma en que a cada uno de ellos contribuyen las acciones que se emprendan en los varios campos. Desafortunadamente, no parece contarse hasta ahora con experiencias prácticas que ilustren posibilidades de esta índole.

iii) Por último, la proyección de los gastos en servicios económicos ofrece también grandes dificultades para definir criterios que pudieran tener algún grado de validez general. Por lo común, se trata de gastos relativamente postergables, que frente a las limitaciones de los recursos públicos tienden a posponerse en favor de otros más apremiantes y de interés más inmediato. Se explica así que en la clasificación funcional correspondiente al período base tiendan a mostrar una participación relativa muy exigua, en desmedro de exigencias importantes para el desarrollo a largo plazo. Por lo mismo, es probable que su proyección dentro de los marcos de un esfuerzo integrado de planificación incorpore decisiones que significan aumentos futuros sustanciales.

En una experiencia práctica se formuló una primera proyección provisional apoyándose simplemente en esa orientación general acerca de la necesidad de ampliar en forma importante este tipo de servicios, anticipándose que su participación en el total de los gastos públicos aumentaría desde 11 por ciento en el período base a 15 por ciento al término de los primeros cinco años del plan y a 20 por ciento al término del primer decenio. En todo caso, los propios planes sectoriales ofrecerán criterios para proyecciones más concretas; así por ejemplo, el plan de desarrollo agropecuario incorporará programas de extensión agrícola, instalación y atención de viveros, sanidad animal, etc., que determinarán automáticamente las necesidades de expansión de los servicios económicos correspondientes.

Dentro de la misma materia, un aspecto que puede ser particularmente importante de tener en cuenta en la formulación de las proyecciones pertinentes es el que se refiere a las necesidades de ampliación de los gastos públicos destinados a la investigación de recursos naturales y a la investigación técnica, tareas que por lo general aparecen también muy subestimadas en la asignación tradicional de los recursos públicos.

b) Las proyecciones anteriores conducirán en definitiva a precisar la cuantía total del gasto público y su distribución entre las funciones esenciales. Correspondería ocuparse a continuación de las exigencias que demandará el cumplimiento de tales objetivos, principalmente desde el punto de vista de los gastos en remuneraciones y en la adquisición de los bienes y servicios intermedios que constituirán los "insumos" de las agencias gubernativas correspondientes.

/Los últimos

Los últimos podrán deducirse en buena medida de los programas parciales detallados a que se ha hecho referencia. En la medida en que las proyecciones signifiquen cambios de cierta importancia en la estructura de gasto público, y por lo tanto grados diferentes de expansión para los distintos servicios. Se modificará también la composición de los insumos según su origen sectorial. Como se anticipó, las consecuencias de estos cambios para los fines de operar el modelo podrán tenerse en cuenta más fácilmente si las compras del gobierno se registran directamente en la demanda final; de otro modo, la proyección del nivel y la composición sectorial de estos insumos se efectuará primero teniendo en cuenta los mismos coeficientes técnicos del período base, y será necesario incorporar posteriormente las correcciones que correspondan. Igual que en el caso de las proyecciones del consumo privado, habrá que proyectar no sólo la composición según origen sectorial de estos bienes, sino que anticipar también la medida en que serán provistos por producción interna o deberán abastecerse mediante importaciones.

Por fin, la proyección de las remuneraciones que deberá pagar el sector público quedarán influidas por los cambios que se anticipen en la eficiencia de operación de los servicios - o en otras palabras, en las necesidades de aumento en el número de funcionarios - y por las diferencias que puedan existir entre los sueldos de los empleados de distintos servicios, que no se expandirán en igual medida o entre funcionarios de distinto grado de capacitación profesional o técnica. Además, aunque todas las proyecciones que incorpora el modelo se formulan a precios constantes del período base, será indispensable incorporar explícitamente a las proyecciones del consumo público un ajuste que tenga en cuenta un aumento de las remuneraciones en términos reales, puesto que omitir un ajuste de esa índole equivaldría a admitir que los funcionarios públicos no participarían de los aumentos del ingreso medio por habitante que traerá consigo la ejecución del propio plan. Que ese ajuste sea de la misma magnitud, o de una mayor o menor, que la que se ha proyectado para el conjunto del ingreso por habitante, envuelve por lo tanto una decisión sobre redistribución del ingreso en favor o en desmedro del sector de la población activa ocupada en los servicios gubernamentales.

/La proyección

La proyección de las exportaciones

Las exportaciones constituyen por lo general una de las variables en que se utiliza uno de los grados de libertad del modelo. Al mismo tiempo, su proyección ilustra uno de los muchos casos en que resulta imposible abordar la elaboración de un plan como una tarea que va descendiendo desde las proyecciones globales a los estudios y proyectos sectoriales específicos; en efecto, difícilmente tiene algún sentido práctico fijar valores futuros de las exportaciones que no se apoyen en la investigación particularizada de las distintas posibilidades y al menos en los anteproyectos concretos correspondientes, lo que obliga a organizar los trabajos de manera que haya cierta simultaneidad entre las de carácter general y los estudios sectoriales detallados.

En general, la proyección de las exportaciones requiere incorporar consideraciones que comprendan tres elementos básicos: las posibilidades de producción interna y las condiciones en que puede tener lugar, la magnitud y características de la demanda externa, y la posición y perspectivas de otros exportadores, actuales o potenciales, de productos similares. Además, resultará útil o necesario atender a otros factores adicionales, que pueden determinar el grado de atención que haya que prestar a determinadas consideraciones, según sea la situación en relación - entre otros - a elementos como los que se señalan a continuación:

a) Exportaciones tradicionales y nuevos productos de exportación: las proyecciones tendrán que incorporar seguramente objetivos de ampliación de la corriente tradicional de exportaciones, pero también deberán tener en cuenta las nuevas líneas de exportación que pudieran iniciarse, tanto en el campo de los productos primarios como de ciertas manufacturas. En el primer caso, las investigaciones pertinentes deberán poner más acento en el examen de las capacidades existentes y sus posibilidades de ampliación, además de las consideraciones relativas a las condiciones del mercado internacional; en el segundo, resultará esencial disponer de un inventario adecuado de recursos naturales potenciales, así como de los proyectos o anteproyectos que se propongan impulsar nuevas iniciativas susceptibles de traducirse en una mayor diversificación de las exportaciones.

/b) Exportaciones

b) Exportaciones marginales y exportaciones significativas en el mercado internacional. El grado de atención que deba prestarse al formular las proyecciones a las características de la demanda externa - en términos, por ejemplo, de la elasticidad de demanda o elasticidad-precio del producto de que se trate - dependerá fundamentalmente de si se trata de una corriente de exportaciones suficientemente amplia de exportaciones capaces de influir en las condiciones de los mercados externos, o si se trata de una cuantía marginal dentro del volumen total del comercio internacional de los productos correspondientes. Para algunos países que ya ocupan una posición relativa de importancia en el mercado internacional, la proyección por ejemplo, de una expansión apreciable en las exportaciones de café o cobre no tendría sentido real si no se la confronta con las perspectivas de la demanda externa o con el impacto que puede tener el mayor volumen de exportación sobre el nivel actual de los precios internacionales; en cambio, no sería necesario igual preocupación si se trata de países que actualmente no exportan, o lo hacen en muy pequeña escala, productos de esa naturaleza y proyectan iniciar o acrecentar una corriente en exportaciones que de todos modos será marginal frente al volumen global de intercambio de tales productos.

c) Mercados tradicionales y mercados potenciales. La proyección de las exportaciones puede incorporar objetivos de diversificación no sólo en cuanto a su composición por productos, sino también desde el punto de vista de su destino regional. Mientras menores sean las posibilidades de ampliar la corriente de exportaciones a los mercados tradicionales, más importancia tendrán las investigaciones destinadas a evaluar las perspectivas que pudieran existir para la apertura de nuevos mercados, tanto en otras regiones del mundo como dentro de la propia América Latina.

d) Exportaciones competitivas con la demanda interna y productos especializados de exportación. En muchos casos, la proyección de las exportaciones comprenderá productos que al mismo tiempo son objeto de demanda interna en proporción significativa. Si así ocurre, es natural que no sea suficiente tener en cuenta las posibilidades de expandir la producción y las condiciones del mercado internacional, y que tenga también que /prestarse atención

prestarse atención al comportamiento de la demanda nacional; prácticamente, esto involucra la necesidad de proyectar simultáneamente un balance de disponibilidad y de exigencias de abastecimiento interno, de manera que la proyección de las exportaciones viene a constituir una magnitud residual. Las exportaciones latinoamericanas muestran, aún dentro de las líneas tradicionales, muchos ejemplos de esta índole (carnes, petróleo, productos siderúrgicos), varios de los cuales han tendido además a mostrar saldos exportables decrecientes. Las proyecciones de demanda final a que ya se ha aludido -- consumo privado y público -- o una anticipación, que tendrá que corregirse posteriormente, de las que se formularán en etapas siguientes -- producción nacional de bienes de capital y demandas intermedias -- ofrecerán en todo caso los elementos de juicio necesarios para evaluar la proporción de la producción total que tendrá que reservarse para el abastecimiento de las necesidades internas.

e) Valores brutos y netos de la exportación. En particular cuando se trata de proyecciones de exportación de minerales, puede ser importante tener en cuenta no sólo las posibilidades de expandir el volumen exportado, sino también la forma en que se efectúan las exportaciones, principalmente según su grado de elaboración. Desde el punto de vista de la capacidad para importar, el valor bruto de las exportaciones representa a veces una cifra puramente nominal, de la que tienen que deducirse los gastos en moneda extranjera por concepto de fletes, procesos de concentración o refinación que se efectúan en el exterior, en fin lo que se suele calificar como "gastos de realización", que en definitiva determinan un valor neto muy inferior. En consecuencia, si las proyecciones incorporan acciones destinadas a modificar la forma en que se efectúan las exportaciones, acrecentando el grado de elaboración en el propio país, se tendrá efectos similares a los de una mayor expansión del volumen físico de las exportaciones correspondientes.

Proyecciones de la producción interna de bienes de capital

El último componente de la demanda final queda constituido por la inversión bruta del período, es decir los bienes de servicios destinados al mantenimiento y expansión de la capacidad productiva. Se trata precisamente de una de las variables cuya proyección exige que el proceso de

/compatibilización de

compatibilización de un plan tenga que completarse mediante aproximaciones sucesivas, ya que a medida que se avanza en las distintas etapas de ese proceso se va contando con nuevos elementos de juicio para corregir estimaciones provisionales. Estas se inician en el modelo global inicial - mediante hipótesis muy generales sobre posibles variaciones de la relación producto-capital - y no llegan a determinarse finalmente sino cuando se han precisado las exigencias y modalidades de crecimiento de cada sector particular de la economía.

En todo caso, no es imprescindible que en esta etapa se adopte algún criterio sobre la cuantía del total de la inversión bruta, pero sí acerca de lo que puede proyectarse como producción interna de bienes de capital. Esto se explica porque para operar con el modelo detallado, que incorpora las relaciones e instrumentos de un esquema de insumo-producto, no se requiere la proyección inicial de toda la demanda final, sino de la demanda final que se atenderá con bienes y servicios de producción interna (admitiendo que los coeficientes de requisitos directos e indirectos se hayan expresado en términos de requisitos de insumos nacionales por unidad de demanda final nacional). Se puede reservar así para etapas posteriores, en que se contará con más antecedentes sobre las exigencias de crecimiento sectorial que quedan involucradas en las proyecciones, la cuantificación de las necesidades de importación de bienes de capital que completen la magnitud global de la inversión bruta que se requiera.

La contribución de la producción interna al mantenimiento y expansión de la capacidad productiva asume distintas formas, además de la producción de bienes de capital propiamente tales, entendida en su sentido más restringido. Las plantaciones permanentes de la agricultura o el aumento de la masa ganadera, por ejemplo, contribuyen a la formación interna de capital, como también - y de hecho allí radica por lo general el aporte más importante - todo el amplio sector de la construcción y edificación. Parece pues imprescindible que las proyecciones pertinentes se apoyen en una consideración detenida sobre las perspectivas y posibilidades de cada uno de los más importantes sectores de origen.

/a) Las

a) Las industrias mecánicas y metalúrgicas.

Prácticamente toda la producción de maquinaria, equipos e implementos productivos proviene de las industrias mecánicas y metalúrgicas. Los criterios de proyección que puedan utilizarse dependen obviamente del grado de desarrollo industrial que se haya alcanzado, a la par que quedarán influidos por la mayor o menor intensidad con que se anticipe si plantearán las exigencias de sustitución de importaciones. En el último sentido, el diagnóstico y las primeras proyecciones globales ofrecerán por lo menos criterios generales que contribuirán a abordar el problema. Si se trata, por ejemplo, de una economía en que ya se ha avanzado mucho en la sustitución de importaciones de bienes de consumo y en la expansión de la producción interna de las principales materias primas y productos intermedios sustituibles, y en la que pueda suponerse además que los objetivos de desarrollo plantearán importantes exigencias adicionales de sustitución, es obvio que habrá que prestar atención muy cuidadosa a toda posibilidad de aumentar la producción nacional de maquinarias y equipos; en cambio, no se requerirá igual acento en la exploración y definición de tales posibilidades, si puede anticiparse un comportamiento más favorable de la capacidad para importar, o si se cuenta todavía con posibilidades más o menos amplias de acentuar el proceso de sustitución en materia de bienes de consumo o intermedio. Aunque esto pudiere interpretarse como que el proceso de sustitución tiene necesariamente que cubrir en ese orden las etapas de reemplazo, primero, de los bienes de consumo, luego de las materias primas y productos intermedios, y finalmente de los bienes de capital, conviene señalar que no se trata de una sugestión rígida, y que bien pudiera alterarse de manera importante según las condiciones concretas de la economía de que se trate o según los criterios en que se apoyen las decisiones. La única justificación en que ha sido así como ha venido operando el proceso en América Latina, quizás influido principalmente por el hecho de que en general las industrias que producen bienes de capital se caracterizan por una más alta densidad de capital y mayor complejidad tecnológica que las otras; pero ni es éste un factor absoluto - la elaboración de muchos productos intermedios, por ejemplo, exige densidades de capital más elevadas que las de muchos equipos o implementos - ni la densidad de /capital constituye

capital constituye necesariamente el único criterio en la asignación de prioridades de esta índole.

Como quiera que sea, en todo caso las proyecciones pertinentes tendrán que apoyarse en el examen específico de las industrias existentes, sus capacidades instaladas y proyectos de ampliación, así como en el análisis de proyectos y anteproyectos concretos relativos a actividades nuevas y otros posibles desarrollos.

b) Conforme a las definiciones convencionales, también forman parte de la inversión bruta nacional por lo menos tres elementos principales que se originan en el sector agropecuario: los aumentos de la masa ganadera, la mayor extensión de plantaciones permanentes, y el aumento en la superficie de praderas artificiales. Las proyecciones pertinentes tendrán que apoyarse en el hecho en el plan sectorial detallado de desarrollo agropecuario, de manera que tal vez el único problema específico a que convenga hacer alguna referencia es el de la valoración de esos aumentos de activos nacionales. A menudo, se conviene en valorizar, para los efectos de estas proyecciones, el aumento de la masa ganadera a los precios vigentes de mercados, mientras los aumentos de superficie de plantaciones permanentes y de empastados se valoriza a partir de estimaciones sobre su costo de establecimiento.

c) Como se advirtió, el aporte más significativo de la producción interna a la formación real de capital suele provenir en economías poco desarrolladas del sector construcción y edificación, incluidas las obras públicas. Para los efectos de formular las proyecciones pertinentes, puede ser útil agrupar las principales actividades que quedan incorporadas a este sector en categorías como las que a continuación se describen brevemente:

- i) Obras básicas de transporte. Comprende la construcción de caminos, obras fijas de ferrocarriles, pistas de aterrizaje, instalaciones portuarias, mejoramiento de vías, etc. Por supuesto, no quedarían incluidos en esta categoría los equipos de transportes propiamente tales, nó tampoco la maquinaria para la construcción de esas obras, elementos que tendrán que aparecer como aporte de sus respectivas industrias de origen, principalmente de las mecánicas y metalúrgicas.

La estimación de los valores pertinentes tendrá en último término que responder a las proyecciones de gasto anual que aparezcan en definitiva incorporadas al plan concreto del sector de los transportes. Esto plantea, una vez más, la necesidad de incorporar magnitudes provisionales que tendrán que rectificarse en etapas posteriores, ya que no podría contarse en esta oportunidad con la definición precisa de ese programa sectorial, cuya elaboración final requiere a su vez antecedentes específicos sobre crecimiento y localización de otros sectores de actividad económica. Se trata, de nuevo, de un problema de aproximaciones sucesivas, ineludibles en la elaboración de un modelo de esta naturaleza.

- ii) Vivienda. La vivienda constituye uno de los aportes más importantes de la actividad del sector de construcción y edificaciones a la formación interna de capital. Además, a diferencia de lo que ocurre con las obras básicas de transporte, su cuantía no queda ligada necesariamente por relaciones

/estructurales a

estructurales a la expansión de otros sectores, aunque influya sobre éstos a través de las exigencias de abastecimiento de los insumos que requiere. De hecho, las proyecciones pertinentes obedecen a criterios similares a aquellos en que se apoyan las referentes a los bienes de consumo final, y en consecuencia, resultan influidas principalmente por la política general que se trace en materia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, o de los objetivos que se formulen acerca del ritmo de aumento y de los cambios en la composición del ingreso personal. Lo más probable es que ese tipo de consideraciones se traduzca en la incorporación al plan de metas específicas en materia de vivienda, que se expresen, por ejemplo, en objetivos precisos de construcción de determinado número de viviendas por año, de calidades y características también predeterminadas.

La determinación de tales objetivos podrá, a su vez, apoyarse en varias consideraciones. En primer lugar, se tendrá en cuenta la medida en que se aspire a mejorar las condiciones de la dotación actual de viviendas: indicadores tales como el número de personas por casa y por pieza podrían ayudar a definir objetivos de construcción de cierto número de viviendas por año a fin de disminuir los índices presentes de hacinamiento, a lo que podrá añadirse la necesidad de reposición de aquellas viviendas que en la actualidad no alcancen a reunir ciertas características que se consideren como determinantes de una vivienda mínima adecuada. A esas necesidades de reposición o reemplazo se añaden, en segundo término, las que se derivan del crecimiento de la población durante el período comprendido en el plan, preferentemente clasificada en población urbana y rural, en vista de las diferencias que por general se registra en uno y otro tipo de vivienda. Las proyecciones de crecimiento demográfico y del número promedio de personas por familia

/conducirán a

conducirán a estimaciones sobre el número de nuevas viviendas necesarias; su expresión en términos de valor requerirá, en seguida: a) la definición de determinadas clases de viviendas típicas (según superficie, naturaleza de los materiales predominantes, etc.), diferenciadas según se trate de viviendas urbanas o rurales, según sectores sociales y regiones; y b) el cálculo de los costos unitarios correspondientes. Si estas estimaciones se formulan inicialmente para el conjunto del período, habrá que traducirlas luego en términos de un calendario anual de construcciones. Además, en la estimación de los costos unitarios podría resultar necesario tener en cuenta algunas características de las formas de ejecución de los programas, como ocurriría, por ejemplo, si se anticipara que una parte apreciable de éste se ejecutará mediante programas de auto-construcción.

- iii) Edificaciones escolares. Las proyecciones pertinentes quedarán vinculadas, de una parte, a los programas y metas que se hayan establecido en materia de educación, conforme se examinó a propósito de las proyecciones del consumo público, y de otra, a criterios similares a los mencionados en relación con la vivienda. Las necesidades de reemplazo de locales inadecuados, las posibles variaciones del coeficiente de utilización de los locales existentes (número de establecimientos escolares o cursos por local), el número de locales necesarios para atender al crecimiento de la población escolar en áreas urbanas y rurales, y la definición y costo de locales típicos, determinarán en definitiva la magnitud de las inversiones totales necesarias y ofrecerán la base para definir el correspondiente calendario anual de construcciones.

- iv) Construcciones hospitalarias y otras. Se trata principalmente de inversiones complementarias del plan de salud a que se hizo referencia al tratar sobre las proyecciones del consumo público y en consecuencia, estarán en su mayor parte definidas en aquel. Algunos índices tales como el del número de camas-hospital por cada mil habitantes, para el país en su conjunto y para áreas o regiones determinadas, contribuirán a una definición más precisa de las inversiones necesarias. Además de la construcción y equipamiento de los hospitales propiamente dichos, los planes de salud exigen por lo general otros tipos de construcciones: centros de salud, postas, unidades móviles, etc. Las estimaciones para el conjunto del período tendrán también, como en los casos anteriores, que expresarse en forma de un calendario anual de construcciones.
- v) Agua potable. Se trata en general de necesidades complementarias a las de vivienda. Las construcciones correspondientes comprenden tanto las obras de captación y tratamiento de aguas como las redes de distribución. Las necesidades de nuevas inversiones en esta materia quedan determinadas, de una parte, por los objetivos que se formulen para la extensión del servicio a ciudades y pueblos que carezcan en la actualidad de abastecimiento, y de otra a los de mejoramiento del servicio a poblaciones actualmente servidas, además de las que emanen del crecimiento demográfico. Algunos indicadores, como los de caudal en litros por segundo de las instalaciones centrales y de abastecimiento en litros diarios por habitante, pueden contribuir a precisar mejor la magnitud de las extensiones necesarias y la prioridad de los proyectos correspondientes.
- vi) Alcantarillado. La extensión de la red actual, la proporción de la población servida, el déficit existente y los objetivos que se propongan para su disminución, y las proyecciones del crecimiento demográfico, son los principales antecedentes que pueden tenerse en cuenta para precisar las metas físicas, que luego se traducen en términos de valores relacionándolas con

/estimaciones sobre

estimaciones sobre el costo de las obras pertinentes.

- vii) Pavimentación urbana. De manera similar al caso anterior, las estimaciones correspondientes pueden apoyarse en una caracterización de la situación actual y en la definición de objetivos de mejoramiento, con el auxilio de indicadores tales como la proporción de superficies de calzada y aceras y la longitud de cordones pavimentados para cada uno de los centros urbanos.
- viii) Construcciones que demanda la expansión de los sectores productivos. Mientras las obras en materia de vivienda, agua potable, alcantarillado, pavimentación urbana, etc., dependen en último término de objetivos particulares de mejoramiento de las condiciones de vida, coherentes sólo con la estrategia global de desarrollo que involucre el plan general, las necesidades de expansión de los sectores productivos envuelven necesidades precisas no sólo de maquinarias y equipos sino también de construcciones complementarias indispensables. Es el caso, por ejemplo, de las labores y construcciones mineras, cercos y construcciones agrícolas, instalaciones fijas de conservación y distribución, edificios industriales, etc. Muchas de estas obras aparecerán formando parte de los proyectos específicos de expansión del sector correspondiente. En otros casos, se necesitará por lo menos formular estimaciones aproximadas razonables mediante coeficientes generales que relacionen la magnitud de esas construcciones con el total de la inversión neta, o con las inversiones en maquinarias y equipos directamente productivos.
- ix) Otros factores. Para completar las proyecciones de la inversión bruta, o por lo menos del aporte interno a la formación de capital, puede ser necesario tener en cuenta todavía otros factores. Así ocurre, por ejemplo, con la cuantía de servicios internos que por lo general se asocia a la incorporación de maquinarias y equipos importados, por concepto de comercialización, transporte y otros gastos de instalación de los mismos. En

/rigor, habría

rigor, habría también que tener en cuenta, como elemento integrante de la formación de capital, la inversión en existencias, mediante estimaciones de los aumentos en las existencias corrientes que sean compatibles con los mayores niveles de producción que se espera alcanzar en los diferentes sectores durante el período de ejecución del plan.

Los valores brutos de la producción y las demandas intermedias

Las proyecciones del consumo privado, del consumo público, de las exportaciones, y de la producción interna de bienes de capital, completan el cuadro de las proyecciones de la demanda final, o por lo menos del componente nacional de las mismas, en cada caso clasificadas además por sectores de origen.

Combinados esos valores de demanda final con los coeficientes de requisitos directos e indirectos que se derivan del cuadro básico de transacciones interindustriales, se estaría así, en condiciones de determinar los valores brutos de producción de cada sector correspondientes al período para el que se están formulando las proyecciones. A su vez, esos valores brutos de producción, combinados con los coeficientes técnicos de insumo-producto, permitirían calcular los nuevos niveles y composición de las demandas intermedias, es decir de las transacciones intersectoriales propiamente dichas.

Estos pasos no son por supuesto otra cosa que la forma normal de utilización del modelo de insumo-producto, lo que no plantea por lo tanto ningún problema nuevo. Conviene sin embargo, detenerse brevemente a fin de examinar los problemas conceptuales que pudiera plantear en esta etapa la consideración de determinados cambios tecnológicos previsibles, en particular los que pudieran modificar la estructura de insumos registrada en el período base.

/Los cambios

Los cambios de esa índole pueden provenir de varios factores, entre ellos: cambios en el origen sectorial de determinados insumos, como ocurriría, por ejemplo, si se anticipara la necesidad de sustituir fertilizantes naturales por productos químicos, lo que modificaría la estructura sectorial de los insumos agrícolas; incorporación de nuevos sectores productivos, no existente en el período base (por ejemplo, iniciación durante el período del plan, y por primera vez, de una siderurgia o determinada industria química); y cambios en la composición interna de sectores que en el cuadro básico de transacciones inter-industriales han sido definidos de manera muy amplia (por ejemplo, anticipación de tendencias dispares en la producción de la industria textil algodonera, de lana y de fibras artificiales, agrupadas todas dentro de un sólo sector de industria textil).

Tales cambios exigirían reajustes de las demandas intermedias que se han proyectado con los coeficientes del período base, y en consecuencia obligarían a modificar también los valores proyectados de producción bruta por sectores.

Las modificaciones previsibles en el origen sectorial de determinados insumos podrían, desde luego, tenerse en cuenta en la estructura misma del cuadro básico de coeficientes técnicos, incorporando allí los cambios pertinentes antes de utilizarlo para proyectar los valores futuros de la producción bruta y las demandas intermedias. Esto podría demandar, sin embargo, un trabajo considerable, si se tiene en cuenta que habría que calcular de nuevo la matriz inversa para determinar nuevos valores de los coeficientes de requisitos directos e indirectos. Una estimación alternativa más sencilla podría apoyarse en el mantenimiento de los cuadros iniciales de coeficientes y en la rectificación, una vez formulada, de las proyecciones a que éstos darían origen, considerando los cambios de origen sectorial de los insumos de que se trate como equivalentes a nuevas modificaciones de la demanda final. De esta manera, se procedería a restar de las demanda intermedias y valores de producción proyectados todas las cifras resultantes de multiplicar

/el valor

el valor de los insumos que se sustituyen por los coeficientes de requisitos directos e indirectos, y de sumar a las mismas las cifras que resultan de igual multiplicación aplicada al nuevo origen sectorial de esos insumos.

El ajuste resulta más complejo cuando se trata de la incorporación de nuevos sectores de actividad, no existentes en el período para el que se ha construido el cuadro básico de transacciones y los cuadros de coeficientes derivados. Probablemente no quede en tal caso otra alternativa que modificar estos últimos, añadiendo nuevas columnas de insumos para los nuevos sectores, con valores estimados a base de informaciones estrictamente tecnológicas, y recalcular la matriz inversa para obtener un nuevo cuadro de coeficientes de requisitos directos e indirectos.

El ajuste de las importaciones y la capacidad para importar

Aún con los ajustes destinados a tener en cuenta las consecuencias de cambios técnicos como los mencionados, los valores brutos de producción proyectados no podrían todavía considerarse definitivos, en vista de que la elaboración del modelo no ha incorporado hasta ahora ningún mecanismo que asegure la coherencia entre la capacidad para importar -o el valor global de las importaciones determinado en el modelo preliminar- y las demandas de bienes y servicios importados implícitas en el conjunto de proyecciones.

De hecho, en la etapa de proyección del consumo final -privado y público- han quedado fijadas las necesidades de importación de este tipo de bienes. Por su parte, la diferencia entre la estimación global de las inversiones brutas y la proyección de la producción interna de bienes de capital, determina automáticamente la necesidad de importación de bienes de capital. Finalmente, las proyecciones últimas sobre los valores de la producción bruta y las demandas intermedias -con los coeficientes de insumos nacionales e importados del período base- dejan sentada la exigencia de determinada cuantía de importación de materias primas y productos intermedios. En suma, estas proyecciones

/envuelven una

envuelven una exigencia total de importaciones, además de una composición bien precisa de éstas, que no tiene por qué coincidir con la cuantía global de importaciones prevista en las etapas anteriores del proceso, sobre todo si se tiene en cuenta que se han incorporado, directa o indirectamente, sustitución de importaciones de bienes de consumo y de bienes de capital, pero no de bienes intermedios.

Es precisamente en estas últimas donde puede encontrarse el mecanismo de ajuste. Habría que proceder en consecuencia a examinar, para cada insumo en particular, las posibilidades de sustitución, hasta alcanzar una magnitud que permita equilibrar la demanda de importaciones con la capacidad para importar dada por el modelo global. Esa magnitud ciertamente no coincidirá con la diferencia que se haya registrado hasta esta etapa, en vista de que las actividades de sustitución de bienes intermedios requerirán a su vez de nuevos insumos importados, ya sea directamente o a través de sus repercusiones sobre otros sectores de la actividad interna. Para cuantificar estos efectos directos e indirectos y alcanzar finalmente un conjunto de proyecciones coherentes, habrá que proceder por aproximaciones sucesivas, evaluando en cada caso los efectos de una sustitución determinada mediante el arbitrio de considerarlas como si representaran una modificación de la demanda final (nacional).

Puesto que no se trata de meras operaciones aritméticas para llegar a un conjunto consistente de magnitudes, sino de evaluación de posibilidades reales de sustituciones económicas, es posible que no se encuentre en el campo de los bienes intermedios las suficientes oportunidades de sustitución de importaciones en la medida necesaria. En tal caso, sería necesario revisar las proyecciones de sustitución de bienes de consumo, o las de producción interna de bienes de capital, o aún de las exportaciones, a fin de examinar si se puede ir allí más lejos que lo admitido en la primera aproximación. Si no fuera el caso, serían las metas mismas iniciales las que tendrían que revisarse, proponiéndose objetivos algo más modestos que no terminarían por resultar contradictorios con las perspectivas del sector externo.

/En cualquier

En cualquier caso, estos ajustes -aún si sólo se limitan a incorporar decisiones de sustitución de bienes intermedios- conducirán a una nueva proyección de los valores brutos de producción de los distintos sectores, esta vez consistente tanto con los nuevos valores de demanda final como con los cambios técnicos previsibles y las exigencias y posibilidades de importación de bienes y servicios.

Las necesidades sectoriales de inversión

Precisadas así las necesidades de expansión de cada uno de los principales sectores de actividad económica, se estará ahora en condiciones de evaluar de manera más precisa las inversiones que habría que efectuar en cada uno de ellos.

Estas últimas tendrán que comprender, desde luego, tanto las que son necesarias para reponer el desgaste u obsolescencia de los equipos e instalaciones ya existentes -es decir, la depreciación- como para la expansión de la capacidad productiva.

Las proyecciones relativas a las necesidades de depreciación se apoyan principalmente en estimaciones sobre la vida media útil de los activos correspondientes; en consecuencia, la tasa de depreciación que se adopte puede variar en medida importante de un sector a otro, y aún dentro de un mismo sector para activos de distinta naturaleza (por ejemplo, para las vías básicas y el material rodante de transporte). En tal sentido, una clasificación adecuada de los activos -que tenga en cuenta principalmente las diferencias de vida útil- puede contribuir mucho a una proyección más precisa y realista.

Por su parte, las necesidades de expansión de las capacidades productivas dependen del crecimiento necesario de la producción bruta del sector correspondiente y de las reservas de capacidad no utilizada -o mal aprovechada- que existan al presente. Es frecuente que una proporción apreciable de los mayores niveles de producción que resultan necesarios conforme a las proyecciones anteriores pueda atenderse con capacidades ya instaladas. Esto no significa, sin embargo, que no se

/requiera para

requiera para ello inversión adicional alguna, ya que por lo general se necesita por lo menos de algunas inversiones complementarias destinadas a fortalecer partes del complejo de instalaciones; pero se trata en todo caso de magnitudes relativamente pequeñas frente a las que normalmente se requieren para acrecentar el conjunto de la capacidad productiva. Cabe anotar de paso, en relación con esta materia, la ambigüedad que por lo general se asocia a la caracterización del grado de aprovechamiento de la capacidad instalada toda vez que se trata de activos que comprenden una serie de procesos, y por lo tanto diferentes unidades de maquinarias o equipos, para los que el grado de utilización no es necesariamente homogéneo.

La estimación de las inversiones necesarias para acrecentar la capacidad productiva a fin de atender exigencias de producción que sobrepasan las reservas de capacidad ya existentes, tendría que resultar dada en último término por la acumulación de proyectos específicos, o en su ausencia, por relaciones producción-capital que reflejen de la manera más ajustada posible las características del sector concreto de que se trate.

Todo esto conduce, en definitiva, a una nueva estimación de las necesidades de inversión bruta, inevitablemente diferente de la que, en etapas anteriores, ha debido fijarse de manera provisional con menos elementos de juicio. En la práctica, es sólo una vez que se ha llegado a precisar las necesidades de crecimiento de cada uno de los principales sectores y se han confrontado con las reservas de capacidad disponibles, cuando puede formularse una estimación más realista de las verdaderas necesidades de inversión. Una vez más, surge por lo tanto, la necesidad de volver hacia atrás en el proceso de elaboración del modelo a fin de tener en cuenta las revisiones a que pudiera dar lugar el reemplazo de las estimaciones provisionales -fijadas ya en el modelo global preliminar, a base de hipótesis muy generales sobre el probable comportamiento de la relación producto-capital para la economía en su conjunto- por estas estimaciones más ajustadas de la depreciación y las inversiones netas que habrá que efectuar a lo largo del período comprendido en el plan.

/El cuadro

El cuadro final de transacciones interindustriales y las proyecciones anuales

El conjunto de las proyecciones descritas y la serie de ajustes a que se ha hecho referencia, que en muchos casos envuelven la necesidad de rectificar etapas anteriores y proceder por aproximaciones sucesivas, conducen en definitiva a la proyección de un cuadro de transacciones interindustriales para el período futuro a que se refieren los cálculos similar al del período base. Este nuevo cuadro incorpora las metas esenciales que se propone el plan; precisa las necesidades de crecimiento de cada sector, de manera coherente con los otros sectores y en forma que satisfaga las necesidades de la demanda final y la demanda intermedia; tiene en cuenta las necesidades de sustitución de importaciones de manera que se asegure la compatibilidad con la proyección de las exportaciones y la política de endeudamiento externo; incorpora las consecuencias de cambios previsibles de determinadas relaciones tecnológicas, y de manera general constituye una proyección coherente del nivel y estructura de la economía en consonancia con aquellas metas.

Aunque no hay ninguna razón conceptual que impida que esas proyecciones se formulen sucesivamente para cada uno de los años comprendidos en el período a que se refiera el plan, por lo general solo se elaboran para el período final, y a veces también para alguno de los años intermedios. Será necesario, en todo caso, para atender a las exigencias prácticas del proceso de planificación, complementar esas proyecciones de referencia con la estimación anual de por lo menos las principales variables macroeconómicas.

Esta última tarea pudiera concebirse como una de simple interpolación entre las cifras del período base y las del año para el cual se ha elaborado el nuevo cuadro de relaciones interindustriales, en algunos casos con el auxilio de un modelo global simplificado similar al que se ha descrito para las primeras etapas del proceso.

/En la

En la práctica, sin embargo, será necesario tener en cuenta otros elementos, que hacen que esta tarea resulte ser mucho menos mecánica.

Desde luego, como se observó a propósito de las proyecciones de la edificación y construcciones, para algunas variables se ha adelantado un calendario anual que no tiene por qué ajustarse a un crecimiento regular: los objetivos en materia de construcción de viviendas, por ejemplo, pueden expresarse en términos de cierto número de unidades a lo largo de todo el período, pero pudiera anticiparse ritmos diferentes de construcción en los varios años a fin de lograr una mejor adecuación o combinación con otras variables u otras exigencias de inversión. Algo similar ocurre a propósito de las exportaciones aunque se proyecte alcanzar un nivel determinado al término de cierto período, esto pudiera involucrar acciones que sólo tendrán resultado después de cierto número de años y en consecuencia durante algunos períodos intermedios la situación del sector externo pudiera ser mucho menos favorable que a largo plazo, lo que a su vez obligaría a modificar las tendencias inmediatas de otras variables.

Naturalmente, muchas dificultades de esta índole quedarán salvadas en la medida en que se conciba al proceso de planificación como una tarea permanente, en la que las revisiones periódicas no sólo afectan a algunas de las variables sino que se extienden sistemáticamente a todas las etapas de la formulación de un plan.

Las necesidades de financiamiento externo

Para los fines de decidir acerca de la política de endeudamiento externo que se seguirá durante el período del plan y de la formulación de las proyecciones de la capacidad para importar, no basta tener en cuenta el excedente de importaciones que puede ser necesario como complemento de financiamiento para el plan mismo, sino que es también imprescindible que se anticipe la magnitud de los compromisos de servicios y remesas que envuelve el propio financiamiento externo. De hecho, aún antes de poner en ejecución un plan determinado existirá ya cierta cuantía de deuda externa y de inversiones extranjeras que

/demandan compromisos

demandan compromisos que se extienden al período de ejecución del plan. Lo mismo ocurre con las nuevas inversiones externas -directas o de cartera- que se proyecta utilizar como parte del financiamiento del plan mismo. En consecuencia, resulta indispensable elaborar un conjunto claro de proyecciones, en que se tenga en cuenta los compromisos que para cada uno de los años del plan se derivan de las inversiones externas ya existentes, así como de las que se contraigan durante el período de ejecución de éste.

En algunos casos prácticos concretos, se ha podido observar que de la cuantía total de recursos externos con que se anticipaba contar durante el período del plan, sólo una proporción más bien modesta correspondía al apoyo de financiamiento externo vinculado directamente a la ejecución del plan, mientras una proporción bastante elevada resultaba necesaria en definitiva para el servicio de las propias inversiones extranjeras. Sin un cuidadoso examen de estos aspectos, pudiera en consecuencia correrse el riesgo de proyectar un saldo del balance de pagos consistente con las otras variables del modelo, pero que termine por resultar muy insuficiente una vez que se tienen en cuenta con cierta precisión las necesidades de remesas al exterior por concepto de intereses y amortización de préstamos externos y de utilidades de inversiones extranjeras directas.

Por lo general, las proyecciones de estos aspectos del financiamiento externo son relativamente fáciles por lo que toca a las inversiones de cartera. Las condiciones de intereses y plazos de amortización de la deuda externa existente son conocidos y no ofrece dificultad preparar una proyección anual de los compromisos que involucra. De igual manera, no es difícil estimar con cierta aproximación las condiciones en que podrán obtenerse los nuevos préstamos destinados a contribuir al financiamiento del plan. En cambio, suele ser bastante más compleja la proyección de las remesas de utilidades correspondientes a las inversiones extranjeras directas, frente a las que no sólo es necesario estimar -apoyándose principalmente en la experiencia histórica- la tasa global de utilidades y las deducciones correspondientes a los

/impuestos que

impuestos que las afecten, sino también la tasa de reinversiones, a fin de separar las remesas efectivas al exterior de los recursos que serán de nuevo invertidos en el país.

Los resultados de una proyección de esta índole tendrán en todo caso que confrontarse con las proyecciones de endeudamiento externo fijadas en las etapas iniciales con el auxilio del modelo global preliminar, a fin de asegurar la coherencia de las proyecciones del saldo del balance de pagos con las exigencias del propio plan, los compromisos de remesas de fondos al exterior y la política de endeudamiento externo que se haya definido como parte de los objetivos generales o de la estrategia de desarrollo que se quiere reflejar en el plan.

La compatibilidad de las proyecciones con los objetivos de ocupación

En el proceso de elaboración del conjunto de proyecciones que se ha descrito, no se ha tenido en cuenta de manera explícita, como una de las variables esenciales, la fuerza de trabajo. Resulta en consecuencia, indispensable que se confronten ahora sus resultados con las exigencias de provisión de un número suficiente de oportunidades de empleo productivo, y se examinen sus consecuencias en términos de las necesidades de absorción de población activa que involucren.

Tal confrontación exige, desde luego, una cuidadosa proyección del crecimiento de la población activa. El conocimiento de la estructura actual de la población por grupos de edades y su composición por sexos, los niveles presentes y las tendencias futuras probables de las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad, los posibles cambios en la relación entre población activa y población total, constituyen algunos de los índices básicos que permiten apoyar esa proyección.

En muchos casos, los objetivos ocupacionales no pueden definirse exclusivamente en términos del crecimiento ulterior de la fuerza de trabajo, sino que resulta también imprescindible tener en cuenta necesidades de absorción progresiva de la desocupación existente, ya se trate de desocupación abierta o de desempleo disfrazado.

/Por lo general,

Por lo general, el desempleo abierto es conocido y de magnitud más bien pequeña. No ocurre en cambio igual con el desempleo disfrazado, del que no suele disponerse de estimaciones razonables y acerca del cual aún las definiciones conceptuales no siempre son muy claras, aunque se le considera de magnitud muy amplia en la mayoría de los países latinoamericanos. Hasta ahora, apenas si se han esbozado en algunos de los diagnósticos y planes ciertos ensayos de estimación indirecta, apoyados principalmente en la comparación de productividades medias en los sectores en que se supone más acentuado el problema -el agropecuario y algunos servicios urbanos, por ejemplo- con las que se han registrado en períodos anteriores o las que podrían suponerse "normales" por comparación con otros sectores de la misma economía o con las vigentes en otras economías de grado de desarrollo similar. Se trata, en todo caso, de una de las materias en que aparentemente se requiere de mayores investigaciones, tanto en el terreno práctico como en el de la propia metodología.

Como quiera que sea, las proyecciones del crecimiento de la población activa y los objetivos que se formulen sobre absorción de niveles presentes de desempleo abierto o disfrazado, conducen a cifras globales de disponibilidad de mano de obra que tienen que confrontarse con las posibilidades y exigencias de empleo implícitas en las proyecciones de expansión de los principales sectores de la actividad económica. Obviamente, tal confrontación no podría tomar como punto de partida el mantenimiento de relaciones entre niveles de actividad y de ocupación para cada sector similares a las vigentes en el período base (por ejemplo, admitir como constantes parámetros que podrían definirse en términos de valor agregado por persona ocupada). Tal hipótesis sería desde luego inconsistente con los objetivos del propio plan, ya que el desarrollo significa en último término el acrecentamiento persistente de la productividad de la mano de obra. Además, distaría también mucho de corresponder a la experiencia histórica de las propias

economías latinoamericanas, en las que, aún bajo condiciones de ritmos relativamente bajos de crecimiento, el desarrollo de nuevos sectores -principalmente en el campo de la industria manufacturera- se ha traducido en escasa absorción de mano de obra, con niveles de productividad mucho más altos que los promedios imperantes.

Es precisamente esa experiencia la que mueve a prestar la atención más cuidadosa al examen de la compatibilidad entre las proyecciones de crecimiento económico y las de la población activa, a fin de asegurarse de que el plan no signifique acentuar el problema ocupacional que se viene acumulando desde períodos anteriores.

La forma práctica de efectuar ese cotejo requiere vincular las proyecciones de crecimiento sectorial con determinadas hipótesis sobre las posibles tendencias de la productividad. En algunos casos, los proyectos específicos con que se cuente para las inversiones contempladas en el plan comprenderán de manera explícita las informaciones sobre la mano de obra que se requerirá en los respectivos desarrollos, y se dispondrá en consecuencia de las informaciones directas necesarias. En la medida en que no se disponga de tales proyectos concretos, las estimaciones tendrán que apoyarse en otras indicaciones indirectas, relativas principalmente a los cambios tecnológicos que se suponga serán incorporados durante la ejecución del plan y a los efectos de éstos sobre la ocupación de mano de obra. La densidad de capital (inversión por unidad de producto) que se proyecte para cada sector puede constituir una indicación útil para los mismos fines, así como el examen de determinados parámetros, que pudieran considerarse como "normas", derivados de informaciones relativas a otras economías (por ejemplo, relación entre ocupación y número de usos o telares en la industria textil), o bien, en el caso de la agricultura, la medida en que la expansión de la producción se podrá alcanzar mediante aumento de rendimientos o de la superficie bajo cultivo.

Pese a las dificultades prácticas que, como puede observarse, ofrece la confrontación entre las metas de crecimiento y los objetivos

/de ocupación,

de ocupación, parece en todo caso ineludible que el plan incorpore de la manera más clara posible lo que pudiera considerarse como la estrategia ocupacional, en vista de la gravedad que este problema viene asumiendo en la mayoría de las economías latinoamericanas. En más de un caso, se ha sugerido inclusive que los objetivos ocupacionales debieran constituir la principal meta del plan, tomándolos como punto de partida -en lugar de metas expresadas en términos de determinados ritmos de incremento del ingreso- para la elaboración de todas las proyecciones ulteriores.

De otra parte, no se trata sólo de compatibilizar las proyecciones globales de crecimiento con las necesidades de ocupación del conjunto de la mano de obra, sino también de los cambios cualitativos y a veces de la distribución geográfica de ésta. Desde el punto de vista de la mano de obra no calificada, el problema consiste por lo general en evaluar si las proyecciones de crecimiento ofrecen o no suficientes oportunidades de empleo, antes que en evaluar si habrá o no la fuerza de trabajo disponible. En cambio, el problema es distinto cuando se trata de mano de obra calificada, ya que el desarrollo de algunos sectores podría enfrentar un severo escollo en la insuficiencia de personal calificado técnico y profesional y de mano de obra entrenada en sus varios niveles. En tales casos, conviene extender la confrontación a que se viene haciendo referencia a un cotejo de las exigencias de personal calificado que implican las proyecciones de crecimiento de los principales sectores con la disponibilidad de ese tipo de personal que cabría esperar conforme a las facilidades de capacitación y entrenamiento existentes, lo que a su vez puede inducir a revisar los lineamientos de los programas educacionales que formen parte del mismo plan.

Consideraciones similares cabe formular a propósito de la distribución regional de la mano de obra, principalmente teniendo en cuenta las necesidades de migración interna que pudieran derivarse de determinados programas de desarrollo del sector agropecuario.

La composición del valor agregado

El uso del esquema de insumo-producto como uno de los instrumentos principales para la elaboración del modelo determina que éste incorpore necesariamente los supuestos básicos de aquél. Como se ha examinado en secciones anteriores, no es difícil sin embargo efectuar deliberadamente los ajustes pertinentes toda vez que se anticipe la necesidad de alterar algunos de esos supuestos. Además de las referencias ya formuladas a propósito de la estructura de los insumos -y la necesidad consiguiente de admitir ciertos cambios en los coeficientes técnicos- conviene considerar también algunos aspectos relativos al valor agregado en cada sector de actividad.

La forma cómo se ha procedido significa de hecho admitir que para cada sector se mantendría una relación constante entre valor agregado y valor bruto de la producción. Esto no será necesariamente así en la práctica, ya que los cambios tecnológicos o de productividad de alguno de los factores productivos podrían en definitiva determinar alteraciones de ese parámetro global. Es dudosa, sin embargo, la naturaleza de los ajustes que podrían justificarse, ya que de hecho un cambio en la proporción de valor agregado se traduciría en una modificación de los precios relativos de ese tipo de bienes, mientras en general las proyecciones se formulan a precios constantes del período base, es decir, manteniendo el nivel y estructura de los precios de ese período.

Pero aún si no se hace ajuste alguno en la relación global, conviene por lo menos procurar un desdoblamiento del valor agregado en sus principales componentes, e incorporar a las proyecciones las hipótesis correspondientes sobre la composición del valor agregado. En particular, interesa distinguir entre los componentes que corresponden a remuneración y cargas de capital por una parte, y remuneración del trabajo por otra. De esa manera, no sólo es posible anticipar los efectos de determinados cambios tecnológicos -por ejemplo, aumento en la intensidad de capital de determinadas industrias-, sino también completar el cuadro de proyecciones incorporando aquí las consecuencias de la política de redistribución del ingreso que pueda constituir uno de los objetivos generales del plan.

/Otros cuadros

Otros cuadros complementarios

Con el auxilio de un esquema de insumo-producto, resulta en último término relativamente sencillo llegar a proyectar las principales mediciones macroeconómicas finales y las demandas intermedias. De hecho, las proyecciones incorporan así todos los elementos esenciales de las cuentas del producto e ingreso, como también los componentes fundamentales sobre el balance de pagos. Los cuadros correspondientes ofrecen indicaciones bien precisas sobre los cambios que tendrían que operarse en el destino final de la producción de bienes y servicios -consumo, privado y público, y formación de capital- en la composición sectorial del producto, el nivel y la composición de las importaciones, etc. De igual manera, no resulta difícil extender el examen a los cambios en materia de ocupación y las mediciones de la riqueza nacional. En cambio, por la naturaleza misma del esquema, no proporciona todos los antecedentes necesarios para la proyección de los elementos típicos que constituyen los esquemas de fuentes y usos de fondos. Estos últimos son, sin embargo, indispensables para la elaboración más detallada de los programas de política económica en forma coherente con los lineamientos básicos del plan, y de los modelos más pormenorizados de financiamiento del mismo. Además, es en relación con estos aspectos que tienen que hacerse explícitas otras decisiones importantes en el proceso de planificación, como ocurre, por ejemplo, con las que se refieren a la participación que corresponderá en la ejecución de los planes a los sectores público y privado.

Desde otro punto de vista, es indispensable tener en cuenta que por lo general el cuadro de insumo-producto obliga a trabajar con niveles de agregación sectorial relativamente grandes, y que en consecuencia, no siempre podrá ofrecer elementos de orientación suficientemente precisos cuando se trata de adoptar decisiones sobre actividades bien determinadas que aparezcan formando parte de un sector de actividad económica definido con mayor amplitud. Algunas de las experiencias prácticas parecen indicar, en este sentido, la utilidad

/de complementar

de complementar el esquema general de insumo-producto con sub-matrices, en que se muestre con mayor grado de detalle las interrelaciones dentro de los sectores más amplios y heterogéneos (por ejemplo, sub-matrices que muestren las interrelaciones entre las varias actividades que quedan comprendidas dentro de las industrias químicas, o de las mecánicas y metalúrgicas). A la misma finalidad responde la idea de preparar balances físicos para un grupo importante de bienes determinados, y en particular para aquellos que se suelen calificar como "insumos difundidos", es decir, que son objeto de utilización intermedia en varios otros sectores de actividad económica.

Los planes sectoriales y los criterios de prioridad

Sin duda, un modelo de planificación como el que se ha venido reseñando ofrece, entre otros, el interés de reducir considerablemente el problema de asignar prioridades al desarrollo de los distintos sectores de la actividad económica. De hecho, esos criterios de prelación quedan sustituidos por el principio de interdependencia estructural, y lo que se procura en último término es llegar a precisar las necesidades de crecimiento de cada sector en forma coherente con el de los otros sectores. No se trata, por ejemplo, de si se deba atribuir una prioridad más alta al desarrollo agrícola frente al de la industria manufacturera, o vice-versa, sino de la medida en que tiene que expandirse uno y otro a fin de asegurar un equilibrio estructural adecuado, a partir de determinados objetivos y metas globales definidos con antelación.

Tal conclusión no es sin embargo absoluta, y queda sujeta a varias reservas de distinta naturaleza.

Desde luego, para muchos sectores el ritmo de expansión queda influido en escasa medida por relaciones estructurales, y obedece ante todo a decisiones que tienen que ver principalmente con los objetivos generales del plan o la estrategia de desarrollo que se quiera seguir (en términos del modelo, al uso de los "grados de libertad" de que se

/dispone).

dispone). El crecimiento, por ejemplo, de sectores como el de la vivienda, o el de muchos componentes del consumo público (educación, salud), dependen enteramente de decisiones que, aunque terminan por influir y comprometer a todo el conjunto de variables, resultan ser en alto grado arbitrarias. Se trata en definitiva de otras tantas manifestaciones del problema -no resuelto, y acaso no susceptible de soluciones "objetivas" -de la prioridad de las inversiones sociales versus las inversiones económicas.

Desde otro punto de vista, subsiste también el problema de la asignación de prioridades entre esfuerzos que tiendan a acrecentar las exportaciones o a fortalecer el proceso de sustitución de importaciones.

Aunque en este caso puedan definirse con cierta exactitud criterios de economicidad que faciliten las decisiones, subsistirán sin embargo otros elementos, tales como las consideraciones relativas a la vulnerabilidad externa, que pudieran determinar preferencias distintas.

Problemas similares surgen cuando se plantea la necesidad de definir prioridades en materia de desarrollos regionales, en que bien puede ocurrir que haya que escoger entre un ritmo más rápido de crecimiento para la economía en su conjunto, acentuándose las diferencias regionales de ingreso y desarrollo, o una mejor distribución geográfica de los esfuerzos de crecimiento, con un ritmo global más lento.

Por fin, aún fijado un conjunto coherente de ritmos de expansión para los distintos sectores de la actividad económica, queda por resolver el problema de escoger en cada caso entre las alternativas tecnológicas que puedan existir para alcanzar tales objetivos. Las prioridades en materia de selección de técnicas se relacionan de manera muy estrecha con el problema ocupacional a que se ha hecho referencia en secciones anteriores, y conducen a la proposición de que en todo el proceso de planificación se utilicen los precios de cuenta como criterio básico de asignación de recursos, a fin de lograr las combinaciones óptimas desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

PRINCIPALES ELEMENTOS A SER CONSIDERADOS EN EL DIAGNOSTICO
MACRO-ECONOMICO Y RELACIONES ENTRE LOS MISMOS *

por Norberto González

* Programa de Capacitación, profesor señor Norberto González.

INTRODUCCION

El diagnóstico de la economía de un país tiene por objetivo establecer las razones que determinan la tasa de crecimiento de su economía y la distribución del ingreso que el país está obteniendo en el momento en que se inicia el proceso de planificación.

Debe contestar preguntas tales como estas:

¿Cuáles son los factores principales que inciden sobre el ritmo actual de crecimiento y sobre la distribución del ingreso?

¿Qué importancia tiene cada uno de ellos? ¿Cómo se opera su influencia y cómo se relacionan todos entre sí?

¿Cuáles son los principales elementos que limitan u obstruyen el logro de una situación mejor?

¿Cómo se comportaría cada uno de esos elementos frente a cambios relativamente importantes que se operaran en los demás o frente a decisiones de política económica adoptadas por el gobierno?

Para contestar estas y otras preguntas similares, es necesario analizar con detalle los años recientes de la economía del país, y además considerar una perspectiva histórica más prolongada que ubique los últimos años en una visión de largo plazo. El período más inmediato, analizado con mayor detalle, puede ser de 10 o 15 años; los datos e informaciones disponibles para el mismo podrán ser más abundantes o más fácilmente obtenibles, de modo que el mayor detalle del análisis, además de necesario, será generalmente factible. La perspectiva histórica podrá alcanzar un período de 30 o 50 años, analizará más bien las grandes líneas del proceso y requerirá, por lo tanto, un detalle menor.

La contestación correcta a las preguntas anteriores proveerá de ideas claras acerca del funcionamiento de la economía en cuanto al proceso de desarrollo, pondrá de manifiesto los puntos críticos sobre los que hay que actuar para obtener un ritmo más acelerado del mismo, y suministrará información muy valiosa para decidir las vías más eficientes para esa actuación. Esto a su vez permitirá elaborar en forma correcta y realista las proyecciones.

La formulación de un buen diagnóstico se convierte, así, en un elemento indispensable de un plan de desarrollo. Es por estos motivos que se presenta aquí la descripción de un proceso para llevar a cabo

/el diagnóstico

el diagnóstico de un país. Se sigue el esquema de relaciones entre las variables que se presenta en el Apéndice I; la dirección de las flechas indica, en el mismo, la forma predominante en que puede ejercerse la influencia de un elemento sobre otro. Este esquema y la descripción del proceso de diagnóstico, además de simplificados, son sólo tentativos, y constituyen una primera versión sujeta a revisión; por otra parte, las circunstancias especiales de cada país podrán hacer necesario elaborar un esquema particular de análisis que se adapte a las mismas;

Para ilustrar la forma de emplear este esquema, y el tipo de conclusiones que pueden obtenerse, se emplean datos de 9 países de América Latina correspondientes al lapso 1945-1957 inclusive, el que se ha dividido, a su vez, en tres períodos:

- a) 1945 a 1948 (período de inmediata postguerra)
- b) 1949 a 1955
- c) 1956 a 1957

Esta división se ha adoptado considerando las variaciones más importantes del ritmo de crecimiento y los cambios principales que se han operado en el peso relativo de las variables que han condicionado el proceso o la forma de actuar de las mismas.

Los años adoptados como límites de los tres períodos, si bien son aproximadamente los indicados, no coinciden exactamente en cada uno de los países, por cuanto la demarcación realizada con los criterios indicados presenta en los diversos países diferencias que se ha preferido respetar; en los cuadros se indican, en cada caso, los años empleados como límites para cada uno de los países.

Los datos utilizados son sólo aproximados, y tanto ellos como las conclusiones extraídas deben considerarse más como ilustraciones del proceso a realizar, que como reflejos fieles de las situaciones de estos países.

En este esquema se tratan básicamente sólo los aspectos macroeconómicos. Se hacen, sin embargo, referencias a los estudios sectoriales para mostrar la forma en que estos últimos se vinculan a la programación general. Los aspectos de distribución del ingreso se han

tomado sólo parcialmente en cuenta, considerándolos a través de su influencia sobre el monto y estructura de la demanda pero no como resultantes de la forma de operar de otras variables. En una versión más elaborada sería de utilidad tratarlos en forma más completa.

1. Sector externo

1.1 Las importaciones son determinadas por cinco elementos:

- A) Variación del quantum de exportaciones
- B) Efecto de los términos del intercambio
- C) Entrada o salida neta de capital extranjero a largo plazo
- D) Servicios de utilidades e intereses del capital extranjero instalado en el país
- E) Variación de las reservas de divisas y entrada o salida de capital extranjero a corto plazo.

Se considerará a continuación cada uno de ellos.

1.2 Variación del quantum de exportaciones

Representa la variación del volumen físico exportado. Puede depender a su vez de dos factores: la producción interna de bienes exportables y la utilización de los mismos en el país.

1.2.1 Producción interna de bienes exportables

A) Desde el punto de vista de la oferta pueden distinguirse en América Latina tres clases de países.

a) Países con una oferta ilimitada dentro de márgenes amplios, y muy elástica con respecto a los precios. Ejemplo de este caso es México donde el turismo representa un rubro muy importante dentro de las exportaciones. El turismo tiene una oferta muy elástica, que puede ampliarse con relativa facilidad.

b) Países con una oferta totalmente rígida sin posibilidades de incrementar su producción de exportables a menos que realicen

/reformas

reformas estructurales o una gran inversión de capital. Ejemplo de este caso es Argentina en la actualidad. Hasta 1925 este país tenía muchas tierras fértiles desocupadas y por lo tanto el aumento de la oferta agropecuaria era fácil: sólo se requería ocupar nuevas tierras y, con poco capital, se aumentaba la producción; este era entonces el elemento dinámico de la economía y el que generaba el crecimiento: frente a la existencia de posibilidades de colocación en el exterior, se ocupaban nuevas tierras, se aumentaban las exportaciones; ello producía más divisas, los sectores exportadores obtenían a cambio de esas divisas más pesos moneda nacional en forma de mayor ingreso, aumentaban su demanda de otros bienes y por inducción crecía toda la economía; además, la mayor cantidad de divisas permitía importar más y con ello mantener ese mayor nivel de actividad económica. Al terminar de ocuparse las tierras vírgenes alrededor de 1925, este esquema se interrumpió; en la actualidad, el aumento de la producción nacional de bienes agropecuarios exportables requiere incrementar los rendimientos por hectárea y ello sólo es posible mediante una capitalización y una tecnificación mayores, lo que está limitado por las disponibilidades de capital, por las posibilidades de importar bienes que se necesitan para ello y por las resistencias al cambio en los métodos de producción y de intensidad de uso de los recursos disponibles. Por ello la oferta es rígida y no permite aprovechar, cuando tienen lugar, las mejores posibilidades de colocación en el mercado internacional.

La obtención de una oferta más elástica requeriría en este caso la incorporación de capital y tecnología y la realización de reformas estructurales tales como la reforma agraria. Esto es a su vez implicaría necesidades de financiamiento, de divisas para cubrir las necesidades de bienes importados, y el aumento de la producción nacional de ciertos elementos de mecanización, fertilización, etc. La realización de la reforma agraria requeriría el montaje de un mecanismo adecuado para solucionar los problemas de implementación de la misma.

Es decir, que una conclusión del diagnóstico para países de este tipo podría ser la de que la oferta de productos exportables no reacciona frente a los estímulos de precios y es necesario entonces recurrir

a medidas más profundas para activar la producción. El diagnóstico sectorial, además de permitir arribar a este tipo de conclusiones, debería proveer los elementos necesarios para determinar el tipo de medidas más apropiado, las necesidades de financiamiento, de producción y de disponibilidad de divisas, los caminos más adecuados para aplicar estas medidas y los efectos que cabría esperar de las mismas.

c) Países con posibilidades de ampliación de la oferta pero con retardo en la reacción de la misma, sobre todo para subir. Ejemplo de este caso son los países productores de café. Una planta de café tarda 4 o 5 años para entrar en producción. Si mejora el precio internacional del café, los productores se deciden a producir más; pero sólo 4 o 5 años después pueden aumentar sus ventas. Generalmente cuando ello llega a ocurrir encuentran que los productores de otros países también tomaron iguales medidas y la producción que llega al mercado hace bajar sustancialmente los precios.

Este es un caso especial de ley de la oferta y la demanda en que la cantidad demandada del bien en un momento dado depende, como en el caso general de la ley de oferta y demanda, del precio que rige en ese momento; pero la oferta a diferencia de lo que ocurre en el caso general de oferta y demanda, es función del precio que rigió en un momento anterior. Es decir que:

$$D_i = f(P_i)$$

$$S_i = F(P_{i-t})$$

siendo:

D_i : cantidad demandada en el período i

S_i : cantidad ofrecida en el período i

P_i : precio que rige en el período i

P_{i-t} : precio que rigió en el período (i-t) siendo t el período de demora de reacción de la oferta

La condición de equilibrio será:

$$D_i = S_i$$

es decir: $f(P) = F(P_{i-t})$

El modelo convergerá o no hacia el equilibrio según sea la forma de las curvas de oferta y demanda.

Los países que exportan bienes cuya oferta presenta esta característica de demora, encontrarán dificultades para aprovechar las situaciones variables del mercado internacional, puesto que en el momento en que exista una mayor demanda no podrán adaptar de inmediato su producción a la misma.

B) Desde el punto de vista de la demanda, podrían distinguirse dos clases de situaciones en América Latina.

a) La de países que exportan bienes con demanda relativamente elástica respecto al precio (coeficiente de elasticidad-precio mayor que 1). Ejemplo de este caso puede ser México; cuando el precio del turismo disminuye en 1% , la cantidad demandada aumenta en más de 1% ; es decir que, si la oferta está en condiciones de atender este incremento de demanda, los ingresos totales aumentarán.

b) La de países que exportan bienes con demanda relativamente inelástica respecto al precio (coeficiente de elasticidad-precio menor que 1). Este sería el caso de los exportadores de cereales: cuando el precio de los mismos disminuye en 1% , la cantidad demandada aumenta en menos de 1% ; aún si la oferta pudiera atender esta mayor demanda, los ingresos totales disminuirían. Debe hacerse notar, sin embargo, que la cantidad demandada para un país determinado puede ser más elástica que para el conjunto de productores que operan en el mercado internacional, si es que la exportación de ese país no representa una proporción demasiado grande del total de oferta internacional para el bien y las exportaciones de este país pueden incrementarse a expensas de otros productores.

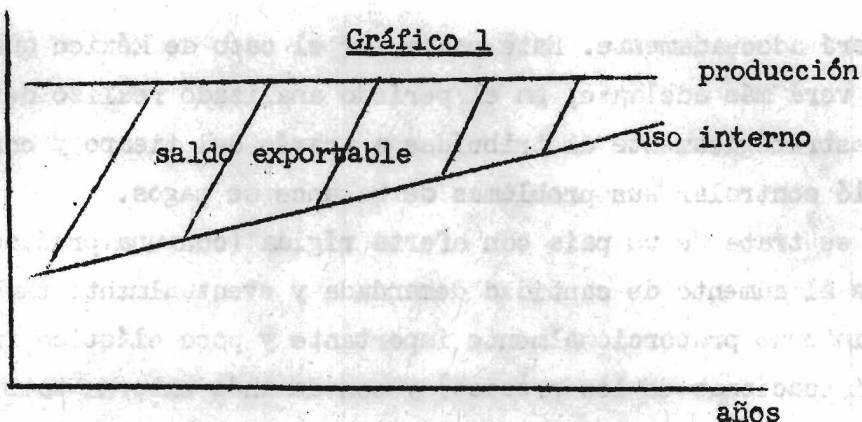
1.2.2 Utilización interna de bienes exportables

En algunos países (Argentina) el uso de bienes exportables es muy importante en relación con la producción. Además, este uso interno se incrementa debido al aumento de la población y del ingreso por habitante, y comprime las posibilidades de exportación por el estancamiento de la producción.

/Gráfico 1

a/ En valor absoluto

Producción
y uso in-
terno de
bienes ex-
portables



En el caso de Argentina, además, la demanda interna de estos bienes es poco elástica con respecto al precio de los mismos, de modo que no es muy sensible y las medidas de política económica que traten de reducir la cantidad demandada mediante aumento de los precios a efectos de dejar un mayor saldo exportable.

En otros países (Chile, Brasil, Colombia, etc.), en cambio, la utilización interna de exportables es baja con respecto a la producción.

En el primer caso de utilización interna se transforma en un elemento muy importante para la determinación de los saldos exportables; el estudio de las características de esta demanda será esencial para prever las evoluciones futuras del quantum de exportaciones.

1.2.3 Como puede notarse, de la combinación de las características de oferta y demanda y del uso interno de los bienes que exporta un país, dependerá la posición del mismo con respecto a sus exportaciones y la medida en que pueda incrementarlas mediante medidas de política económica. En efecto, si se tratara de analizar la posibilidad de aumentar el quantum de dichas exportaciones para solucionar una dificultad de balance de pagos, pensando que el abaratamiento de dichas exportaciones con respecto al mercado externo aumentaría la cantidad demandada de las mismas, podrían darse dos situaciones extremas.

Si se trata de un país que exporta bienes con oferta y demanda elástica con respecto al precio y con un uso interno de los mismos pequeño o también elástico en relación con el precio, la cantidad demandada por el exterior subirá en forma más que proporcional y la oferta

/responderá

responderá adecuadamente. Este puede ser el caso de México que, tal como se verá más adelante, en el período analizado realizó devaluaciones estratégicamente distribuidas a través del tiempo y con ello consiguió controlar sus problemas de balance de pagos.

Si se trata de un país con oferta rígida (con una producción poco sensible al aumento de cantidad demandada y eventualmente también con un uso interno proporcionalmente importante y poco elástico frente a las modificaciones de los precios) y con demanda externa también inelástica, la cantidad demandada no aumentará y aunque lo hiciera la oferta no la acompañaría. Este puede ser el caso de Argentina en el período considerado, donde las sucesivas devaluaciones no provocaron los efectos deseados de mejoras en la balanza de pagos; los países productores de café, por la demora de reacción de la oferta, podrían estar en una situación en alguna medida similar.

Se pueden dar casos combinados o intermedios. En cada país se tratará de estudiar las condiciones relativas a cada uno de los productos de exportación a efectos de caracterizarlas.

La situación más favorable de algunos países con ofertas y demandas más elásticas para ciertos bienes de su exportación, no significa ciertamente que los mismos escapen a las dificultades de balance de pagos que son tan generales en América Latina; pero sí que pueden estar en una situación relativamente más favorable que otros países de la región en que estas dificultades producirán crisis periódicas más difíciles de solucionar.

1.2.4 En el lapso 1945-1957, la variación del quantum de exportaciones fué bastante importante en los países considerados como determinante de la evolución de la capacidad para importar. Considerando cada uno de los tres períodos separadamente se percibe que:

Período 1945 a 1948 aproximadamente: el quantum de exportaciones tuvo aumentos importantes, que modificaron la capacidad para importar en México, Venezuela y Colombia; experimentó una disminución de cierta magnitud en Argentina, comparando el primero y el último año del período entre sí.

/Período 1949

Periodo 1949 a 1955 aproximadamente (Cuadro 1): constituyó el elemento fundamental de la variación de las exportaciones en México, país que devaluó su moneda en 1954 y en esa forma fomentó energicamente las exportaciones; este país presenta la peculiaridad ya señalada, debida al gran peso del turismo en sus exportaciones, lo que presumiblemente influyó en la energía con que reaccionó el quantum ante la variación de los tipos de cambio y permitió paliar, al menos transitoriamente, los déficit de balance de pagos. Es de hacer notar que México tuvo una acumulación intensa de reservas de oro y divisas durante este período, por lo cual el mayor volumen de exportaciones no sólo sirvió para financiar más importaciones, sino también para mejorar la situación financiera del país.

En Colombia el quantum también aumentó en una cantidad considerable, que representó 39.4 por ciento de las importaciones de bienes y servicios efectivamente realizadas; en este país compartió su importancia con los términos del intercambio.

En Venezuela aumentó en 36.1 por ciento de las importaciones. Fué el elemento principal, seguido por los términos del intercambio (que también aumentaron las posibilidades de importación). Ambos compensaron la caída en la entrada de capitales respecto al período anterior, y los fuertes egresos por intereses y dividendos.

En Argentina, Brasil y Chile la reducción del quantum de exportaciones fué de gran significación; representó respectivamente 27.5, 26.2 y 24.0 por ciento de las importaciones efectivamente realizadas. Sin embargo Brasil tuvo términos del intercambio muy favorables que compensaron con creces esta caída del quantum y permitieron un aumento neto de importaciones; Chile por su parte experimentó un equilibrio entre el efecto de estos factores, de modo que sus importaciones se mantuvieron estables respecto al período anterior; Argentina no contó con otro elemento que compensara el descenso del quantum, pues, por el contrario, éste sumó su efecto al de los términos del intercambio también desfavorables, y a la salida de capital extranjero, de modo que en definitiva resultó una caída importante en las importaciones del país. (Ver Cuadro 1).

/Período 1956

Periodo 1956 aproximadamente en adelante: el quantum se incrementó en los casos de Argentina, México, Perú, El Salvador y Venezuela, y su variación tuvo un efecto muy importante en la capacidad para importar (ver Cuadro 1). En Argentina se compensó la caída del período anterior, mientras que en los otros países nombrados hubo un efecto favorable acumulativo.

Cuadro 1

Quantum de exportaciones del periodo comparado con el periodo anterior, variación expresada en proporción a las importaciones de bienes y servicios del periodo.

País	Proporción de las importaciones que significó la variación del quantum de exportaciones			
	Periodo 1949 a 1955 aproximadamente		Periodo 1956 aproximadamente en adelante	
	Años considerados para cada país	porcientos	Años considerados para cada país	porcientos
Argentina	1949-55	- 27,5	1956-57	+ 21,8
Brasil	1949-55	- 26,2	1956-57	- 0,6
Colombia	1951-55	+ 39,4	1956-57	- 3,6
Chile	1950-55	- 24,0	1956-57	+ 2,5
Ecuador				
México	1950-56	+ 40,4	1957-58	+ 24,2
Perú	1949-53	+ 12,0	1954-57	+ 22,2
El Salvador	1949-54	+ 18,8	1955-57	+ 20,5
Venezuela	1949-53	+ 36,1	1954-57	+ 45,2

1.2.4 Es decir que en el proceso de diagnóstico a los efectos del análisis del quantum de exportaciones, deben estudiarse individualmente los principales rubros de la exportación para estudiar, respecto a cada uno de ellos, las posibilidades de oferta y de demanda: el grado de capitalización y

/tecnificación

tecnificación de la producción, los aspectos institucionales que inciden sobre la misma (grado de concentración de la propiedad de los recursos naturales, régimen en que se realiza la explotación, etc.) reacción de la oferta frente a estímulos de precios o de otro tipo, recursos naturales disponibles (ubicación de minerales, calidad de la tierra, etc.) y costos de ampliación de esos recursos, posibilidades de absorción de los mercados externos, etc.

Los casos típicos que a título de ejemplos se han indicado, resumen algunos de los elementos vitales de este análisis que debe estar destinado a evaluar las posibilidades de aumento del quantum y de la forma de lograrlo, en caso de que la cantidad de exportaciones represente un elemento importante de limitación del crecimiento del país.

1.3 Efecto de los términos del intercambio

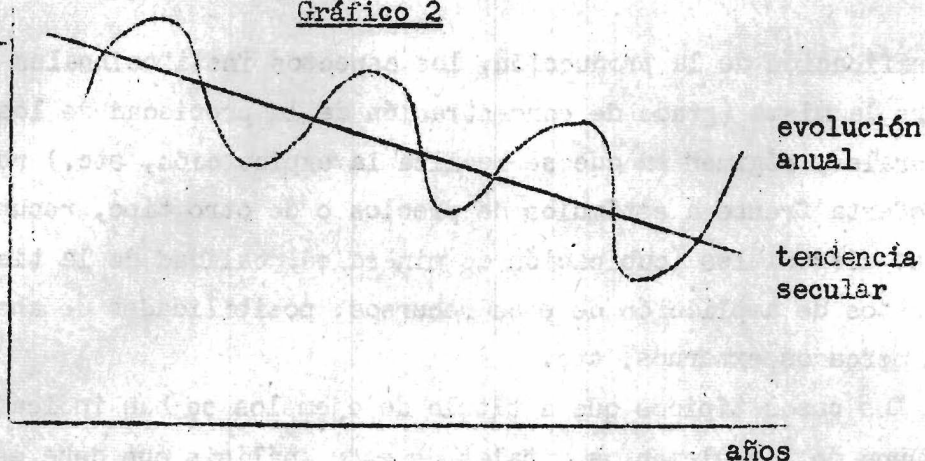
Como se sabe, los términos del intercambio están determinados por la relación entre los índices de precios de exportaciones e importaciones (ambos en dólares u otra divisa fuerte que se use para las transacciones de comercio exterior). Se trata, pues, de un número índice que muestra la evolución de precios relativos de bienes que se venden y compran al exterior. El efecto de estos términos del intercambio se obtiene aplicando el índice anterior a las exportaciones de cada año; este efecto se mide en dólares o en unidades monetarias del país computadas en precios constantes y mide la ganancia o pérdida que el país obtiene cada año por este concepto, en comparación con el período base.

La evolución secular de los términos del intercambio para países como los de América Latina suele ser desfavorable, y su efecto negativo muy importante. Pero en períodos cortos pueden observarse mejoras significativas que se alinean a lo largo de la tendencia secular.

/Gráfico 2

Términos
del inter-
cambio

Gráfico 2



Por ejemplo, en América Latina varios países tuvieron evoluciones favorables en el período 1945-50, cuando la terminación de la guerra abrió el comercio con Europa e incrementó la demanda de alimentos. La guerra de Corea provocó una mejora para los productores de ciertos minerales. Los países productores de café tuvieron un período favorable en la primera mitad de la década de 1950. Estas tendencias se invirtieron más adelante y crearon dificultades en el balance de pagos y en las economías de varios de estos países.

Para el análisis de los términos del intercambio es particularmente importante tomar un año base normal: si se adopta un año base muy desfavorable se exagerará la mejora posterior, y viceversa. Los términos del intercambio suelen actuar como elementos autónomos con respecto al resto de las variables de la economía. El gobierno puede influir en ellos en una forma e intensidad que dependerán de las características del comercio exterior del país. Por ejemplo, una política que tienda a diversificar las exportaciones del país o las áreas con las que comercia, contribuirá a defender los precios de las ventas al exterior.

En un proceso de diagnóstico es importante estudiar tanto la tendencia de largo plazo como la evolución de los últimos lustros, analizando las causas que las han provocado, a efectos de poder prever la posible tendencia futura y las modificaciones que podrían provocarse mediante políticas adecuadas.

1.3.1 En el lapso 1945 a 1958, en los países considerados la evolución e importancia de este rubro han sido las siguientes.

Período 1945 a 1948

Los términos del intercambio mejoraron en Argentina, entre 1945 y 1948, en forma decisiva para las importaciones. La mejora fué de mucho menor volumen, aunque significativa, en Venezuela y en Colombia.

Período 1949 a 1955

En los países productores de café (Brasil, Colombia, El Salvador) mejoraron en forma sustancial, y fueron los mejores que se habían registrado desde largo tiempo atrás. Su efecto representó uno de los elementos fundamentales en el financiamiento del incremento muy pronunciado que experimentaron las importaciones totales de bienes y servicios. Así, en Brasil, los términos del intercambio del período 1950-55 fueron mejores en promedio que los del período 1945-49 en una medida cuyo efecto representó 43.8 por ciento de las importaciones de bienes y servicios del período en estudio (Cuadro 2); en Colombia el período 1951-55 tuvo términos del intercambio mejores que los correspondientes a los años 1945-50 y el efecto de esta variación representó 27.3 por ciento de las importaciones efectuadas en 1951-55. La diferencia entre ambos países consistió en que en el primero este elemento decidió por sí solo la evolución de las importaciones; en cambio en Colombia compartió su importancia con el quantum de las exportaciones, que también aumentó y tuvo un peso similar al de los términos del intercambio como determinante de las mayores importaciones; ambos elementos compensaron en este país la conclusión del período de utilización de reservas de oro y divisas para financiar importaciones mayores que las permitidas por la capacidad para importar.

En Chile mejoraron mucho en el período 1950-55 en comparación con el anterior; su efecto, que significó 27.7 por ciento de las importaciones, fué sin embargo compensado por una caída del quantum de exportaciones que tuvo un peso similar y signo contrario.

En Venezuela la mejora representó 15.7 por ciento de las importaciones. En Argentina y México bajaron; en el primero de estos países

/tuvieron

tuvo una gran importancia, pues representó el 26.0 por ciento de las importaciones, y fue uno de los factores de mayor peso; en México la reducción fué mucho menor, y sólo representó 4.3 por ciento de las importaciones realizadas; a tal punto fue de escasa significación, que a pesar de esta pequeña caída las importaciones mexicanas tuvieron un alza notable en este período.

Período 1956 en adelante

El deterioro de los términos del intercambio es de magnitud en el caso de Argentina.

Cuadro 2

Efecto de los términos del intercambio del período en relación con el período anterior, expresado en proporción de las importaciones de bienes y servicios del período.

Países	Proporción de las importaciones que significó el efecto de la variación de los términos del intercambio			
	Período 1949 a 1955 aproximadamente		Período 1956 aproximadamente en adelante	
	Años considerados para cada país	porcientos	Años considerados para cada país	porcientos
Argentina	1949-55	- 26,0	1956-57	- 24,1
Brasil	1950-55	+ 43,8	1956-57	+ 2,6
Colombia	1951-55	+ 27,3	1956-57	- 3,0
Chile	1950-55	+ 27,7	1956-57	+ 7,3
Ecuador				
México	1950-56	- 4,3	1957-58	- 9,5
Perú		+ 3,0	1954-57	- 4,0
El Salvador			1955-57	+ 12,2
Venezuela	1949-53	+ 15,7	1954-57	- 1,3

1.4 Entrada o salida neta de capital extranjero a largo plazo. Servicios de utilidades e intereses del capital extranjero instalado en el país (inversiones directas) y de la deuda externa acumulada.

El movimiento de capital extranjero a largo plazo conjuga el ingreso y egreso en concepto de:

Préstamos otorgados por organismos internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), por otros organismos bancarios (Eximbank, bancos que financian exportaciones de bienes de países industriales), etc. Se deducen las amortizaciones correspondientes.

Inversiones directas: capital de empresas privadas que se radican en el país para producir bienes o servicios. También incluye las utilidades reinvertidas por los capitales exteriores que actúan en el país, como se verá más adelante.

El ingreso de estos capitales está ligado a las posibilidades de inversión remunerativa y a las condiciones de estabilidad política que tengan lugar en el país.

Por su parte, los montos de intereses y utilidades incluyen los intereses que se abonan en cada período por préstamos acumulados y los beneficios totales devengados por las inversiones directas acumuladas en el país. Estas utilidades incluyen tanto las distribuidas y giradas al exterior como las no distribuidas, pues las estadísticas de América Latina generalmente tratan las utilidades reinvertidas por las empresas exteriores como salidas y vuelven a incluirlas como nuevos ingresos de capital externo en el mismo período.

1.4.1 Durante el lapso considerado el ingreso por estos conceptos no ha sido muy importante.

Período 1945 a 1948.

El movimiento de capitales a largo plazo no fué de gran magnitud, salvo en el caso de Argentina en que hubo una salida importante debido al proceso de nacionalizaciones y de repatriación de la deuda externa.

Período 1949 a 1955

En ningún país constituyó el capital extranjero a largo plazo el elemento de mayor peso de los que influyeron sobre las importaciones,

/aunque

aunque si no se toman en cuenta los servicios de intereses y dividendos, su entrada significó un elemento de financiación de mayores importaciones que actuó con bastante regularidad. El ingreso de capitales representó en el período proporciones que variaron entre 2.5 por ciento de las importaciones de bienes y servicios en el caso de Brasil, y 6.4 por ciento de las mismas en Chile; sólo en México y Venezuela fué mayor la proporción (Cuadro 3). Los intereses y dividendos girados al exterior representaron montos no muy distintos a la entrada de capitales, por lo cual el saldo neto fué poco significativo. En algunos países el capital ingresado fué mayor que los intereses y dividendos; ese es el caso de Argentina, Colombia y México. En otros (Venezuela, Brasil, Chile) fué menor.

El caso de Venezuela merece consideración especial. En este país, los capitales extranjeros invertidos representan montos de gran magnitud. El ingreso de los mismos fué bastante grande en el período anterior y en el posterior al lapso 1949-1953, pero fué de menor consideración precisamente en estos años. Por otra parte, los grandes montos acumulados anteriormente devengan intereses y dividendos mucho mayores que los nuevos capitales incorporados. En 1949-53 estos intereses y dividendos representaron 42.5 por ciento de las importaciones efectivamente realizadas.

En México hubo un ingreso de capital mayor que en otros países, pues representó 10.6 por ciento de las importaciones de bienes y servicios; las sumas giradas por intereses y dividendos ascendieron a 9.8 por ciento de las importaciones. La importancia del capital bruto, con todo, no fué tan considerable como la del quantum de exportaciones. Dentro del período 1950-56 se notan en este país variaciones anuales importantes en el movimiento de capitales. En 1950, 1955 y 1956 el ingreso fué de mayor magnitud; en los dos últimos años representó 14.4 por ciento de las importaciones de bienes y servicios. En estos tres años los importes fueron mayores que las sumas giradas por intereses y dividendos. En los demás años del período el ingreso de capitales fué de menor magnitud (7.5 por ciento de las importaciones de bienes y servicios) y menor que

/los intereses

los intereses y dividendos girados por capitales ya invertidos en el país.

La comparación hecha hasta ahora, que relaciona el capital entrado en cada período con las importaciones del mismo, tiene por objeto mostrar la importancia de este elemento para el desarrollo operado en este lapso. Pero también interesa explicar las variaciones en la velocidad del crecimiento, que podrían llamarse la aceleración del proceso. Para esto se ha hecho la comparación entre el capital entrado anualmente en promedio en el período, y el ingresado en promedio en el período anterior; la diferencia entre ambos promedios se expresa como por ciento de las importaciones de bienes y servicios efectivamente realizadas en el período a fin de dar idea de su magnitud. Los resultados se incluyen también en el Cuadro 3.

Puede notarse que en Argentina el papel del capital extranjero ha variado entre ambos períodos en forma significativa; la intensa salida de capitales producida en 1945-48 como resultado del proceso de nacionalizaciones y de repatriación de la deuda cedió su lugar a un pequeño ingreso neto; esto no tuvo por efecto crear un desarrollo acelerado pues fué más que compensado por otros factores de signo opuesto, tales como el quantum de exportaciones y los términos del intercambio. En México la relación entre los ingresos de ambos períodos muestra una evolución algo menos favorable que la correspondiente a la entrada de capitales del período 1950-56 tomada aisladamente, pues en 1945-49 también hubo un pequeño flujo de capital extranjero desde el exterior hacia el país.

Período 1956 en adelante

El ingreso de capitales a largo plazo fué bastante apreciable en los casos de Venezuela, México, Brasil y Argentina. En Argentina este ingreso fué sensiblemente mayor que la salida por concepto de intereses y dividendos; en México también fué más grande, pero la diferencia entre ambos conceptos fué muy pequeña; en Brasil ambos rubros se compensaron entre sí; en Venezuela los intereses y dividendos fueron muchos mayores que la entrada de nuevos capitales.

El rubro de intereses y utilidades muestra una regularidad mayor que el ingreso de capital extranjero debido a que los capitales instalados

/en el país

Cuadro 3

Movimiento de capitales extranjeros a largo plazo del período y su comparación con el período anterior (movimiento y su variación expresados en proporción porcentual a las importaciones de bienes y servicios del período).

	Período 1949 a 1955 aproximadamente				Período 1956 aproximadamente en adelante			
	años considerados para cada país	Movimiento de capitales a largo plazo y de sus rendimientos		Variación del movimiento de capitales a largo plazo del período con respecto al período anterior %	años considerados para cada país	Movimiento de capitales a largo plazo y de sus rendimientos		Variación del movimiento de capitales a largo plazo del período con respecto al período anterior %
		Capitales %	Intereses y dividendos %			Capitales %	Intereses y dividendos %	
Argentina	1949-55	+ 4,3	- 1,2	+ 25,3	1956-57	+ 7,5	- 2,6	+ 3,5
Brasil	1949-55	+ 2,5	- 8,8	+ 5,4	1956-57	+ 9,0	- 9,1	+ 6,5
Colombia	1951-55	+ 5,3	- 3,7	+ 1,7	1956-57	- 0,7	- 3,8	- 6,2
Chile	1950-55	+ 6,4	- 14,1	+ 3,6	1956-57	+ 5,7	- 14,0	- 0,4
Ecuador								
México	1950-56	+ 10,6	- 9,8	+ 8,1	1957-58	+ 11,3	- 9,8	+ 2,8
Perú	1949-53	+ 11,0	- 0,6	+ 4,0	1954-57	+ 15,0	- 8,0	+ 7,0
El Salvador	1949-54	-	- 13,5		1955-57	- 2,2	- 12,4	- 1,5
Venezuela	1949-53	+ 8,9	- 42,5	- 20,7	1954-57	+ 21,1	- 40,5	+ 15,2

en el país varían en forma relativamente lenta.

1.5 Variaciones de reservas de oro y divisas y movimiento de capitales extranjeros a corto plazo.

El aumento de reservas significa que el país está empleando en ello parte de las divisas que producen otros rubros y por lo tanto no dedica esas sumas a importar. Su disminución significa lo opuesto.

Su evolución puede ser efecto de decisiones autónomas (cuando se ha decidido aumentarlas porque eran demasiado bajas, o emplear parte de las existentes para realizar mayores importaciones por considerar que su monto lo permitía). Este fué el caso de varios países de América Latina en los primeros años de la última post-guerra, en que decidieron usar parte de las reservas acumuladas durante el conflicto para importar. En este período fueron un elemento importante como factor determinante del nivel de importaciones.

También puede ser un elemento inducido si resulta por error de cálculo, por falta de una política económica suficientemente decidida en virtud de lo cual el aumento del nivel de actividad económica fuerza el descenso en las reservas, o por hechos circunstanciales que provocan una variación no deseada.

El capital extranjero a corto plazo tiene variaciones más erráticas que las del correspondiente a largo plazo. Además, por tener que repagarse en plazo de pocos meses y estar frecuentemente ligado a las operaciones normales de importación, suele no ser conveniente contar con su evolución para financiar variaciones sistemáticas de la importación.

1.5.1 El comportamiento de este rubro en América Latina durante el lapso considerado, fué el siguiente.

Período 1945 a 1948

La desacumulación de reservas de oro y divisas para financiar importaciones fué muy importante en Argentina. También fué significativa en Colombia.

Período 1949 a 1955

En Argentina y Colombia dejaron de ser, durante este período, el elemento de importancia en la financiación de importaciones que habían

sido en los primeros años de postguerra, en que se emplearon los montos acumulados durante la guerra.

En muchos países sufrieron fluctuaciones vinculadas con las alternativas de los demás rubros del balance de pagos; hubo acumulación intensa de reservas de algunos años -y por lo tanto las importaciones fueron menores que lo permitido por la capacidad de pagos exteriores- y desacumulación en otros en que se efectuó un monto de importaciones mayor que dicha capacidad de pagos. En el conjunto del período, sin embargo, estas variaciones se compensaron entre sí.

Sin embargo, en algunos países hubo un efecto neto de incremento de importaciones, de peso similar al generado por otros factores; éste es el caso de Brasil donde las reservas tuvieron una importancia similar al capital extranjero de largo plazo bruto de intereses y dividendos.

La observación de las alternativas anuales para algunos países indica que en México estos elementos fueron importantes en 1945-49 y en cambio no cumplieron prácticamente ningún papel en el conjunto del período 1950 a 1956. En algunos años (1951 a 1953) hubo desacumulación de reservas y entrada de capitales a corto plazo, y empleo de estos elementos para realizar importaciones adicionales; pero en 1950 y 1955, en cambio, hubo acumulación bastante importante y salida de capitales, y por lo tanto se registra el hecho opuesto; el año 1955 fué influido por la modificación cambiaria operada el año anterior. En el conjunto del período hubo una pequeña acumulación de reservas.

En Brasil hubo altibajos notables: 1951 y 1952 fueron años de uso intenso de reservas y entrada de capitales a corto plazo, mientras 1953 y 1954 fueron de acumulación bastante fuerte y de salida de capitales.

Período 1956 en adelante

Las variaciones de las reservas de oro y divisas y los capitales a corto plazo fueron un factor significativo de financiación de importaciones en Chile y en Perú. En Venezuela, en cambio, se produjo una acumulación de reservas que incidió negativamente sobre las importaciones.

Cuadro 4

Elementos que afectaron las importaciones y orden que ocuparon en la determinación de las mismas

	Período 1949-55 en comparación con 1945-48 (*)					Período 1956-57 en comparación con 1949-55 (**)				
	Años tomados para cada país	Quantum de exportaciones	Términos del intercambio	Movimiento de capitales a largo plazo	Intereses y dividendos del capital extranjero	Años tomados para cada país	Quantum de exportaciones	Términos del intercambio	Movimiento de capitales a largo plazo	Intereses y dividendos del capital extranjero
Argentina	1949-55/1945-48	(-) 1°	(-) 2°	(+) 3°		1956-57/1949-55	(+) 2°	(-) 1°		
Brasil	1949-55/1945-48	(-) 2°	(+) 1°			1956-57/1949-55			(+) 1°	
Colombia	1951-55/1945-50	(+) 1°	(+) 2°			1956-57/1951-55			(-) 1°	
Chile	1950-55/1945-49	(-) 2°	(+) 1°			1956-57/1950-55		(+) 1°		
México	1950-56/1945-49	(+) 1°				1957-58/1950-56	(+) 1°	(-) 2°		
Ecuador										
Perú	1949-53/1945-48	(+) 1°				1954-57/1949-53	(+) 1°		(+) 2°	
El Salvador						1955-57/1949-54	(+) 1°	(+) 2°		
Venezuela	1949-53/1945-48	(+) 1°	(+) 3°	(-) 2°		1954-57/1949-53	(+) 1°		(+) 2°	(-) 3°

(Se dejan de lado las reservas de oro y divisas y el capital extranjero a corto plazo).

Nota: los signos entre paréntesis indican si el elemento respectivo contribuyó a aumentar (+) o a disminuir (-) las importaciones del período.

(*) Se incluyen únicamente los elementos cuya variación de uno a otro período representó más de 10% de las importaciones.

(**) Se incluyen únicamente los elementos cuya variación de uno a otro período representó más de 5% de las importaciones.

Este límite mínimo se ha tomado más bajo que el del período anterior por la brevedad de este período.

1.6 Peso relativo de los factores que incidieron sobre las importaciones de bienes y servicios.

Aún a riesgo de ser redundantes, se considera oportuno mostrar los hechos desde otra faz. Para ello se incluyen en el cuadro 4, para cada país, los cuatro elementos que incidieron sobre las importaciones de bienes y servicios, durante los períodos 1949-55 y 1956-57 indicando el orden de importancia de cada una de ellos y el signo de su influencia.

Para mayor simplicidad se muestran en el cuadro los elementos cuyas variaciones respecto al período anterior tuvieron en cada país efectos superiores a una cierta proporción de las importaciones de bienes y servicios del período. Los factores que contribuyeron a incrementar las importaciones se indican con un signo (+) y aquellos que tendieron a reducirlas, con un signo (-). El número de orden indica el que corresponde a cada factor con relación a los demás.

Período 1949 a 1955

Puede observarse en el cuadro 4 que los términos del intercambio y el quantum de exportaciones fueron los dos elementos que tuvieron mayor importancia en la evolución de las importaciones.

El gran aumento del quantum, en el caso de México, estuvo vinculado con la devaluación cambiaria. En este caso tuvo importancia la estructura particular de las exportaciones del país, con una elasticidad grande respecto al precio y una reacción adecuada de la oferta ante el mayor requerimiento de la demanda. Pero en todos los países fué éste un elemento de importancia para determinar las importaciones. En algunos países hubo rigideces en la oferta de productos exportables que incidieron en el quantum y, a través de él, en las importaciones. Este aspecto fué tratado en el punto relativo a la producción y consumo interno de bienes agropecuarios exportables.

Los términos del intercambio fueron particularmente significativos en los países productores de café merced al incremento de precio de este producto, y también en Chile y en Argentina.

Las reservas de oro y divisas y los capitales a corto plazo significaron un elemento importante en comparación con el período anterior en algunos países, porque dejaron de desacumularse y por lo tanto no

/cumplieron

cumplieron papel en la financiación de exceso de importaciones.

El capital extranjero a largo plazo fué, en términos generales, de importancia relativa menor que los otros factores; su significación mostró bastante regularidad en su intensidad. En los países donde los términos del intercambio y el quantum de exportaciones no tuvieron variaciones tan notables, la entrada de capital extranjero adquirió una importancia relativa algo mayor. Salvo excepción, esta entrada no sobrepasó en mucho a los intereses y dividendos girados al exterior por capitales instalados en estos países y por deuda externa acumulada .

Hubo algunos países -en general aquellos que no tuvieron un factor fundamental cuyo peso sobre las importaciones fuera decisivo- en que varios de estos cuatro factores tuvieron importancia no muy diferente entre sí. En ellos la evolución de las importaciones debe atribuirse no a uno o dos elementos, sino al conjunto de ellos. Esta evolución puede ser de cierta importancia si todos los factores actúan en el mismo sentido. Es decir que, en algunos casos, es erróneo buscar en un sólo elemento la explicación de una evolución determinada del comercio exterior y de la economía de un país.

Conviene señalar respecto a los países en que las importaciones crecieron muy intensamente durante el período (Brasil, Colombia, México) que en los dos primeros las causas fueron debidas en gran parte a factores externos al país y, sobre todo en el primero, no evitan una situación básica de dificultad de divisas. En México la situación de balance de pagos, aunque no estuvo libre de problemas, no presentó la misma aguda escasez que en otros países, y el incremento de importaciones estuvo relacionado más bien con medidas de política económica del propio país, en estrecha vinculación con el resto de la economía. En este país existió un sólo tipo de cambio y no hubo aplicación de cuotas de importación; el problema de balance de pagos fué de distinta índole y magnitud y fué diversa, en cierta medida, la forma de enfocararlo. Cada cuatro o cinco años se produjo una crisis de balance de pagos que el país solucionó mediante la devaluación que fomentaba las exportaciones y desalentaba las importaciones. Durante el resto del período 1945-58 la situación de divisas fué relativamente buena y no debieron aplicarse restricciones que

/incidieran

incidieran en forma tan desfavorable como en los otros países.

Período 1956 en adelante

Tal como se aprecia en el Cuadro 4, cabe señalar que los elementos más importantes que incidieron sobre las importaciones del período fueron la variación de las reservas y los movimientos de capitales a corto plazo, el quantum de exportaciones y los términos del intercambio. Los movimientos de capitales a largo plazo aumentaron su importancia relativa en comparación con el período anterior. Es decir, que la situación en este tercer período fué, en cierta medida, distinta a la del período anterior, en que los términos del intercambio y el quantum de exportaciones fueron los dos factores fundamentales. Después de 1955 las causas que influyeron sobre el sector exterior fueron más diversificadas.

1.7 Importaciones totales

Los elementos considerados en los puntos anteriores determinan el monto total de importaciones de bienes y servicios.

Estas importaciones tuvieron la siguiente evolución en el lapso considerado.

Período 1945 a 1948

Experimentaron aumentos muy grandes en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

La mayor oferta de bienes provenientes del exterior permitió una mayor capitalización, un mejoramiento del contenido de importaciones y por lo tanto de la productividad de las nuevas inversiones, y un mayor aprovechamiento del equipo instalado debido a la disponibilidad de materias primas y otros bienes intermedios.

Período 1949 a 1955

Tuvieron incrementos muy importantes en Brasil, Colombia, México, Venezuela, Perú, El Salvador. En cambio se estancaron en Chile y descendieron en forma muy pronunciada en Argentina (Cuadro 5). Como se verá más adelante, estas variaciones tuvieron consecuencias muy importantes sobre toda la economía.

/En Brasil,

En Brasil, a fin del período, en 1955, el monto de importaciones fué mayor que en 1949, pero el año de mayor volumen fué 1951 en que se registró un aumento muy notable; en 1952 hubo una disminución respecto a 1951, pero el nivel fué aún mucho más elevado que en el período 1945-49. El año 1954 fué también de alto nivel de importaciones, aunque menor que 1951.

En Colombia el ascenso fué particularmente notable en 1953 y 1954.

En México las importaciones totales de bienes y servicios crecieron en 56.5 por ciento entre 1949 y 1956.

En Venezuela aumentaron en 49.9 por ciento en el promedio entre ambos períodos.

El estancamiento de las importaciones en Chile es reflejo de un equilibrio de dos efectos opuestos entre sí: el favorable de los términos del intercambio y el desfavorable del quantum de exportaciones.

En Argentina se produjo una reducción substancial de las importaciones totales de bienes y servicios con motivo de las dificultades de balance de pagos. Las restricciones fueron muy severas en todo el período, y se acentuaron aún más en 1952 y 1953.

Período 1956 en adelante

En el Cuadro 5 puede apreciarse que en Argentina y Brasil hubo disminuciones apreciables en este período. En cambio hubo aumentos muy grandes en El Salvador y Venezuela e incrementos también notables, aunque menores en proporción que en los países citados, en los casos de Chile y Colombia.

1.8 Las variaciones en las importaciones totales se reflejaron en tres grupos de bienes, que se considerarán separadamente por cuanto tuvieron evoluciones distintas entre sí y también actuaron en formas diversas sobre el proceso económico:

Importaciones de bienes de capital

Importaciones de bienes intermedios

Importaciones de bienes finales de consumo

Cuadro 5

Variaciones de las importaciones totales de bienes y servicios

Países	Promedio anual de las importaciones totales de bienes y servicios de cada período, en comparación con las correspondientes al período anterior			
	Período 1949 a 1955 aprox.		Período 1956 aprox. en adelante	
	Años considerados para cada país	porcientos	Años considerados para cada país	porcientos
Argentina	1949-55	- 35,6	1956-57	- 16,0
Brasil	1950-55	+ 52,5	1956-57	- 6,3
Colombia	1951-55	+ 41,5	1956-57	+ 6,0
Chile	1950-55	+ 1,0	1956-57	+ 14,0
Ecuador				
México	1950-56	+ 23,0	1957-58	+ 12,4
Perú	1949-53	+ 56,4	1954-57	+ 31,4
El Salvador	1949-54	+ 111,8	1955-57	+ 61,5
Venezuela	1949-53	+ 49,9	1954-57	+ 45,0

1.8.1 Importaciones de bienes de capital

Para analizar las tendencias de las variaciones de las importaciones de bienes de capital, con relación a las de la importación total de bienes y servicios, se deberían comparar los incrementos porcentuales ocurridos entre el promedio de los valores de ambas importaciones en dos períodos sucesivos.

Este es el procedimiento general de análisis que se utiliza en este trabajo. Sin embargo, como no se dispone de datos anteriores a 1948 para los bienes de capital, se establecieron las comparaciones tomando los años que componen el período 1948-1955. Las cifras se citan en el texto.

/En algunos países

En algunos países en que descendió el total de importaciones de bienes y servicios, las correspondientes a este tipo de bienes tuvieron variaciones más marcadas que el total. En los casos de aumentos, se nota en algunos países un retardo que solió abarcar uno o dos años, de modo que cuando el ascenso de las importaciones totales se detuvo o estas comenzaron a descender, las de bienes de capital se redujeron rápidamente a medida que los bienes intermedios, que habían quedado rezagados, se acercaban a niveles de variación semejantes a las importaciones totales. Esto ocurrió en Brasil entre 1949 y 1951 y en Colombia entre 1952 y 1954. Pero además del retardo, ocurrió generalmente un aumento de las importaciones de los bienes de capital mayor en proporción que el producido en las importaciones totales, al menos durante el período.

Cuando las importaciones totales descendieron, las de bienes de capital lo hicieron más intensamente, y esta situación, a diferencia del caso de ascenso, fué ya de carácter más definitivo. Esto ocurrió en Argentina y Chile.

La causa de estos hechos debe buscarse en la relación entre la importación de bienes de capital e intermedios. Es lógico que, a menos que se realice una política deliberada y enérgica de defensa de las importaciones de bienes de capital, la importación de bienes intermedios tiende a ser más estable que la de bienes de capital porque de los primeros depende el nivel de actividad económica cuya reducción es más resistida internamente. En cambio los bienes de capital pueden aumentar o disminuir en proporciones mucho mayores sin que el efecto se note a corto plazo y por lo tanto sin despertar resistencias tan pronunciadas.

Podrían caracterizarse a este respecto dos tipos de situaciones. Se tratará de definirlas en forma clara y extrema para facilidad del análisis, aunque en la realidad una u otra se presentan en forma menos tajante que en los dos ejemplos arbitrarios que se darán a continuación para ilustrarlas.

A. Países en los que se ha producido ya un avance grande en la sustitución de importaciones de bienes finales de consumo y en los que existen además restricciones fuertes a la importación de este tipo de

bienes. La relación entre la importación de estos bienes y el consumo será, por lo tanto relativamente pequeña; también será reducida la proporción que los mismos representan en el total de importaciones; además, las adquisiciones que se hagan de los mismos en el exterior se referirán a bienes relativamente importantes para la población o serán realizadas en cierta medida por consideraciones de política comercial: se adquirirán algunos bienes a ciertos países para que estos a su vez compren otras mercaderías que el país exporta. Puede suponerse además, que la importación de bienes intermedios es grande e importante para el país, pues habiendo alcanzado cierto grado de industrialización tendrá que adquirir en el exterior materias primas y bienes semielaborados que no se producen internamente; de la importación regular de estos bienes intermedios dependerá el nivel de actividad económica interna.

Esta situación está ilustrada en el cuadro que sigue:

Períodos	I m p o r t a c i o n e s			
	de bienes de consumo	de bienes intermedios	de bienes de capital	Total
0	5	80	15	100
1	4	78	8	90

Si ante una reducción de importaciones totales provocada por algunos de los elementos que se consideran en puntos anteriores, las importaciones de bienes de consumo aunque se reduzcan no pueden absorber la caída, el país deberá optar entre disminuir las adquisiciones de bienes intermedios o las de bienes de capital. Las importaciones de bienes intermedios resistirán la reducción puesto que los sectores internos afectados presionarán para que se mantenga el abastecimiento del que depende su ritmo de actividad. Muy probablemente la importación de bienes de capital recibirá entonces el impacto fundamental, puesto que su reducción no provocará problemas muy obvios de inmediato, aunque a largo

plazo afecte seriamente el crecimiento del país. En el ejemplo extremo del cuadro anterior, una reducción de 10% en las importaciones totales habrá originado una caída de 47% en las adquisiciones de bienes de capital. Aunque en la realidad las importaciones de bienes intermedios disminuirían frente a una caída de la capacidad para importar, su variación sería probablemente menor en proporción con respecto a la del total de importaciones, y por el contrario, la de bienes de capital sufriría una variación proporcionalmente mayor.

B. Países en los que las importaciones de bienes de consumo todavía representan una proporción alta del total de importaciones, por no haber avanzado demasiado el proceso de sustitución y no ser tan fuertes las restricciones impuestas al ingreso de tales bienes.

Esta situación se refleja en el cuadro siguiente:

Período	I m p o r t a c i o n e s			
	de bienes de consumo	de bienes intermedios	de bienes de capital	Total
0	30	60	10	100
1	23,5	57	9,5	90

Ante una reducción de 10% en las importaciones totales, el país tendrá la opción de hacer sufrir la totalidad o el mayor peso de las mismas a los bienes de consumo, sin afectar las adquisiciones de bienes intermedios ni de bienes de capital.

Las situaciones reales no serán tan claras y extremas como las descritas. En un caso como el del punto A., el país tendría todavía, posiblemente, la opción de reducir algo más las importaciones de bienes finales de consumo o de bienes intermedios; en el caso de bienes intermedios debería valorar cuál es el monto del producto bruto que deja de generar, se por la menor disponibilidad de estos bienes; o si los mismos pueden reemplazarse por otros similares de origen nacional; o si en caso de no hacerlo los factores correspondientes son trasladables a otras actividades;

/también

también podrá considerar para tomar la decisión si se trata de una reducción temporaria y puede ser solucionada mediante reducción de stocks acumulados por importaciones anteriores. Las decisiones correspondientes, sin embargo, requerirán la aplicación de una intención y una política definidas destinadas a defender las importaciones de bienes de capital, pues de lo contrario posiblemente predominaría la tendencia que se ha señalado anteriormente.

En los casos de ciertos países, pueden distinguirse entonces dos vulnerabilidades: la del nivel de actividad económica a corto plazo y la del proceso de desarrollo económico. Cuando las circunstancias del mercado internacional -que el país controla frecuentemente en mínima o ninguna proporción- reducen las posibilidades de importación, se descarga la mayor parte de estas consecuencias sobre la importación de bienes de capital y, por lo tanto, se afecta mucho más violentamente el proceso de desarrollo que el ritmo de actividad económica a corto plazo. Es decir que el segundo tipo de vulnerabilidad es mucho más marcado que el primero y sus consecuencias más serias, precisamente porque el efecto no se distribuye entre ambos procesos en forma proporcional. Además, por diversas circunstancias, en muchos países el proceso de sustitución de importaciones, dentro de sus limitaciones, fué más intenso en los bienes intermedios que en los de capital, con lo cual tendió a solucionarse el primer tipo de vulnerabilidad en mayor medida que el segundo. La razón presumiblemente es que algunos bienes intermedios son de fabricación más fácil en el país que los bienes de capital.

En algunos pocos países, como México, las importaciones de bienes de capital muestran oscilaciones parecidas en proporción al total de importaciones de bienes y servicios. Se trata de casos en que, durante el período considerado, la escasez estructural de divisas no es tan aguda como en otros, por lo que las variaciones del comercio exterior son más fácilmente absorbidas por todos los sectores y por lo tanto su efecto se reparte más uniformemente. Entre 1949 y 1956 las importaciones de bienes de capital subieron en 53.8 por ciento y las totales lo hicieron en 56.5 por ciento.

En Brasil las importaciones de bienes de capital sufrieron variaciones más intensas que las del total de importaciones. Así, mientras entre 1949 y 1951 el total de importaciones subió en 73 por ciento, las de bienes de capital lo hicieron en 91 por ciento. Entre 1951 y 1953 las primeras descendieron en 31 por ciento mientras las segundas lo hacían en 43 por ciento. Esto a pesar de que en Brasil las importaciones de bienes finales de consumo tenían todavía cierta magnitud que le permitió absorber una parte significativa de estas variaciones. A través del período se nota en este país una tendencia general al aumento de las necesidades de bienes intermedios por el crecimiento del nivel de actividad económica; esto fué comprimiendo las posibilidades de importación de bienes de capital. En años posteriores a 1955, se nota en Brasil una mayor estabilidad en las importaciones de bienes de capital, producida posiblemente por la política destinada a defender el proceso de desarrollo.

En Colombia las importaciones de bienes de capital aumentaron en 77.4 por ciento entre 1950 y 1955, a un ritmo superior al total de importaciones.

En Chile las importaciones de bienes de capital descendieron en 36.1 por ciento entre 1949 y 1955. El primero de estos años registró importaciones muy altas en comparación con los inmediatos, y los años posteriores a 1955 fueron de volúmenes más altos que dicho año; pero de todas maneras esto muestra una tendencia muy desfavorable, de intensidad mayor que la correspondiente al total de importaciones.

Las importaciones de bienes de capital, cuya evolución se consideró en este punto, fueron a su vez un elemento determinante de:

El contenido de bienes importados de esta inversión (punto).

La estructura más o menos productiva de la misma (punto).

Sus efectos fueron decisivos en algunos casos y menos importantes en otros, según puede apreciarse más adelante.

1.8.2 Importaciones de bienes intermedios

Mostró una tendencia general ascendente que incrementó su participación en el total de importaciones. En el Cuadro 6 puede notarse que

/entre el

entre el último año del período 1949-55 y el correspondiente al período anterior, las importaciones de bienes intermedios aumentaron más intensamente o se redujeron proporcionalmente menos que el total de importaciones, en Argentina, Brasil, México y Venezuela. Este proceso, que se produjo precisamente en países que experimentaron una industrialización bastante intensa o que estaban ya en una etapa de producción manufacturera al comenzar el período, fué debido a que las necesidades de productos intermedios del exterior crecieron absorbiendo una proporción cada vez mayor de las divisas de que disponía el país.

En Chile los valores correspondientes a años anteriores y posteriores a 1955 son más bajos que los de ese año; no se puede considerar entonces que ha habido un verdadero aumento en este lapso, pero al menos estas importaciones no experimentaron el descenso que se percibe en las de bienes de capital, lo que significaría que las de bienes intermedios mantuvieron sus niveles a expensas de aquellas.

Otro hecho que se percibe en la observación de las cifras anuales es la mayor oscilación de las importaciones de bienes intermedios con respecto a las totales. En Brasil, entre 1951 y 1953 las importaciones de intermedios se redujeron en 9 por ciento mientras las totales lo hacían en 31 por ciento; las de bienes de consumo se contrajeron en ese período en 61 por ciento; en este aspecto pareciera que Brasil tenía un margen comprimible de bienes de consumo aunque el mismo no pesaba suficientemente, por lo cual el país fué también afectado por el sector externo.

1.8.3 Importaciones de bienes de consumo

Pueden señalarse dos hechos principales respecto a la importación de este tipo de bienes: en primer lugar, en algunos países hubo una tendencia general a reducirla a través del período considerado, a pesar de que ya a principios del período eran reducidas las adquisiciones que se hacían de los mismos en el exterior; en segundo término, las oscilaciones en estas importaciones fueron en general mayores que las experimentadas por el total de importaciones. La tendencia general de reducción se debe conjuntamente al efecto de la sustitución de importaciones y a

Cuadro 6

Comparación entre la variación de las importaciones totales de bienes y servicios y las de bienes intermedios dentro del período 1949-1955

País	Años comparados	Variación percentual de las importaciones del último año del período en comparación con el último año del período anterior	
		Totales	Bienes intermedios
Argentina	1948-55	- 57.2	- 15.0
Brasil	1949-55	+ 27.6	+ 48.0
Colombia	1950-55	+ 53.9	+ 48.7
Chile	1949-55	- 10.0	+ 10.3
Ecuador			
México	1949-56	+ 56.5	+ 68.0
Perú			
El Salvador			
Venezuela	1948-53	+ 5.4	+ 22.8

las restricciones a la entrada de este tipo de bienes. La intensidad de las oscilaciones obedeció presumiblemente a la menor prioridad que se les concedió en períodos de intensificación de las dificultades de balance de pagos.

En México las importaciones de bienes de consumo subieron en 50.5 por ciento entre 1949 y 1956, a ritmo menor que el total de importaciones. Puede observarse que en 1952 a 1954, años que registraron niveles de importaciones bastante altos en comparación con 1950, las adquisiciones de bienes de consumo subieron más intensamente que las restantes, por lo cual su participación en el total creció de 15.8 por ciento en 1950 a 18.7 por ciento en 1953 y 17.3 por ciento en 1954. Pero luego la sustitución y la restricción de importaciones, operadas en virtud de la devaluación cambiaria que encareció los bienes importados, y el ascenso del nivel de actividad económica que demandó

/mayor cantidad

mayor cantidad de bienes intermedios y equipos provenientes del exterior, bajó la participación de los de consumo a 15.3 por ciento en 1956 y a proporciones aún más bajas en años posteriores.

En Brasil, dentro de una fuerte tendencia general de reducción que disminuyó este tipo de importaciones en 30 por ciento entre 1949 y 1955, hubo oscilaciones anuales mayores que las del total de importaciones.

En Colombia, comparando 1948-50 con 1956-58 se percibe una disminución en el valor absoluto. Entre 1950 y 1955, aunque dicho valor absoluto creció, se redujo el relativo de alrededor de 20 por ciento del total de importaciones a 13 por ciento de las mismas.

En Chile las importaciones de estos bienes fueron prácticamente iguales en 1949 y 1955. En años anteriores y posteriores a 1949 fueron menores que en dicho año; en los posteriores a 1955 fueron mayores que en el mismo. Es decir que las importaciones de bienes de consumo más bien subieron en este período. Este país constituye una excepción a la tendencia enunciada a principio de este punto.

Santiago, febrero de 1965

LA MORFOLOGIA DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA:
SISTEMAS Y TIPOS DE ORGANIZACION

Capítulo I

por

Raymond Barré

Solicitado por el Profesor José Ibarra.

LA MORFOLOGIA DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA:

SISTEMAS Y TIPOS DE ORGANIZACION

La elaboración de una morfología de la actividad económica encuentra su origen e impulso fundamental en la disputa metodológica que opuso, en la segunda mitad del siglo XIX, a los teóricos, preocupados en hallar las leyes generales de la actividad económica, e historicistas, ocupados en descubrir los aspectos particulares de la realidad económica. Contra los clásicos ingleses y su universalismo, se alzan las Escuelas históricas alemanas, que se esfuerzan en relativizar las leyes económicas y en resolver la antinomia existente entre teoría abstracta e historia. De forma progresiva se originan las nociones de sistema y de tipo de organización.

La primera serie de esfuerzos se concentran en hallar, en el curso de la historia, las "fases de desarrollo económico" que se han sucedido y a los que corresponden teorías específicas.

Karl Bücher describe el paso de la economía individual, a la economía doméstica cerrada (geschlossene Hauswirtschaft), después a la economía urbana (Stadtwirtschaft) y por último a la economía nacional.

List sostiene una tesis célebre, según la cual, cada economía conoce una fase pastoril, después una fase agrícola, luego una agrícola e industrial, y seguidamente la fase de "nación normal" dentro de la que se desarrollan todas las actividades económicas (Système National d'Economie Politique, 1841).

Hildebrand evoca por su parte la sucesión de la economía natural, la economía monetaria y la economía de crédito.

Schmöller, finalmente, encuentra en la historia el período de las economías cerradas; más tarde, a partir del siglo XI, la economía urbana, y por último, a partir del siglo XVI el período de la economía nacional e internacional.

Se ha discutido mucho en torno a la posibilidad de un desarrollo tan regular y lineal: W. Eucken muestra, por ejemplo, que si se habla de una economía urbana entre los siglos XI y XV, se desconoce la existencia de considerables cambios en los lazos que unen en Europa: Flandes a la Europa nórdica y la mediterránea. La formación de los Estados modernos, en el siglo XVI, es lo que hace desaparecer esta vasta área de cambios y la que entraña la desaparición de la unidad económica europea, y no el paso de una economía urbana a otra de tipo regional.

Abandonando la idea evolucionista otros autores han procedido a delimitar la Historia Económica y a poner de relieve las características de la vida económica en cada estado. Spiethoff estudia los "estilos" económicos, en tanto que Sombart analiza los sistemas que se caracterizan por un "espíritu", es decir, por un orden espiritual de la vida de los individuos, por una "forma" o sea por la existencia de un orden objetivo en la vida económica, y por una "sustancia", en otras palabras, por una técnica. (L'Apogée du Capitalisme, tomo II).

En épocas recientes, W. Eucken ha estimado que los elementos históricos o sociológicos contenidos en los conceptos precedentes tienen el inconveniente de ocultar la realidad económica fundamental, y ha propuesto una morfología de tipos de organización económica, "tipos abstractos de sistemas económicos", que pongan de relieve el principio según el cual se ordena el proceso económico.

Los conceptos de sistema y de tipo de organización no se excluyen uno a otro; se sitúan en planos diferentes y los dos son utilizables en el análisis, siempre complejo, de la actividad económica. Examinemos, pues, el sentido y el valor de cada una de estas nociones.

Sección I

EL CONCEPTO DEL SISTEMA ECONOMICO

Según la definición de Sombart, introducida en Francia por François Perroux, todo sistema económico tiene tres elementos:

- 1) El espíritu, es decir, el conjunto de motivos predominantes en la actividad económica.
- 2) La forma, o sea, el conjunto de elementos sociales, jurídicos, e institucionales que definen el marco de la actividad económica y condicionan las relaciones entre los sujetos económicos (régimen de propiedad, condiciones de trabajo, conducta del Estado).
- 3) La sustancia, es decir, la técnica, considerada como el conjunto de procedimientos por mediación de los cuales se obtienen y se transforman los bienes.

1.- Clasificación de los sistemas económicos

Teniendo en cuenta los aspectos particulares que comunican estos tres elementos, se pueden distinguir cinco sistemas económicos principales:

A. El sistema de economía cerrada

El ejemplo histórico viene dado por la Economía feudal. En este sistema:

- 1) El espíritu de la actividad económica es la búsqueda y obtención de la autosuficiencia. Es necesario asegurar la satisfacción de las necesidades de todos aquellos que viven en la comunidad feudal: las subsistencias de los siervos y las necesidades del señor. No se trata, pues, de lograr las máximas ventajas, sino de reducir los riesgos y de vivir con seguridad. Se trata de una economía consuntiva en donde los mercados están limitados al feudo.
- 2) La organización jurídica y social se caracteriza por la existencia de un poder único de decisión: el del señor feudal, que tiene pleno

/poder sobre

poder sobre los medios de producción y derechos adquiridos sobre las personas y las fuerzas de trabajo; a él solo corresponde la asignación de tareas y la distribución del producto global obtenido:

3) La técnica es rudimentaria y poco progresiva; sólo se emplean herramientas. La estabilidad de las necesidades (en cantidades y naturaleza) constituyen la última causa del estancamiento técnico.

B. El sistema de economía artesanal

El ejemplo de tal sistema viene dado por Francia en los siglos XIV y XV. En este sistema:

- 1) El espíritu de la actividad económica es la satisfacción de las necesidades, reducidas por lo general al ámbito urbano. Los beneficios son limitados y no constituyen el resorte fundamental de la actividad; el respeto a la jerarquía y a las tradiciones, y la dedicación al trabajo son los móviles principales. Es la economía de la moderación.
- 2) La organización jurídica y social se caracteriza por la existencia de la propiedad privada de los medios de producción, en manos de los artesanos independientes, agrupados en gremios, en los que existe una jerarquía (maestros y aprendices). Las normas de los gremios durante mucho tiempo tradicionales determinan a la vez las condiciones de la producción y el reparto del producto obtenido.
- 3) La técnica es poco progresiva; el artesano utiliza sobre todo herramientas y su habilidad personal. Produce para un mercado muy limitado, trabaja sobre pedido y nunca se anticipa a la demanda. La estabilidad de esta demanda explica el débil grado de inventos e innovaciones.

C. El sistema económico capitalista

Este sistema caracteriza, a partir del siglo XVIII, a la mayoría de los países de la Europa occidental y a los Estados Unidos.

- 1) El espíritu de la actividad económica es la obtención del máximo beneficio, la mayor ganancia monetaria neta. Sombart define la mentalidad capitalista por tres rasgos: Espíritu de lucro, espíritu de competencia y espíritu racional (es decir, la apreciación de todas las cosas basándose en un cálculo efectuado en términos de rendimientos

y costes).

y costes). Para la obtención del máximo beneficio, los individuos no están limitados más que por su propia capacidad y el respeto a los derechos de los demás.

2) La organización jurídica y social se caracteriza por cuatro notas:

a) Apropiación privada de los medios de producción.

b) La libre disposición, por parte del trabajador de sus fuerzas de trabajo. El trabajo es una mercancía, ofrecida y demandada, según una remuneración fijada en un contrato. El trabajador, jurídicamente, es libre.

c) El papel central del empresario, que combina, a través del mercado, los factores de la producción - trabajo y capital - jurídica y económicamente distintos. Adquiere los factores en los mercados de trabajo y capital y produce para el mercado, es decir, para una demanda, que expresa sus deseos a través del poder de compra, y que a su vez ha sido anticipado por el empresario. El empresario, figura central de la producción, asegura igualmente la distribución del producto, en tanto que reparte salarios, intereses y recibe beneficios.

d) El Estado no participa directamente en la actividad económica. Según una fórmula pintoresca de Hellpachs "la mejor postura que puede tomar el Estado y el sistema económico, puestos uno en frente del otro, es permanecer lo más alejados posible". La economía, en definitiva, está movida por los intereses privados.

3) La técnica es progresiva en extremo, dominada por el maquinismo y la gran industria evoluciona sin cesar para hacer frente a la multiplicación de las necesidades, que en muchas ocasiones son creadas y orientadas por los propios empresarios.

D. El sistema de economía colectivista

Se habla corrientemente de los sistemas socialista y comunista.

El Socialismo es una doctrina y sus aspectos son tan diversos que difícilmente se pueden utilizar con precisión en un plano técnico como el presente. En cuanto al sistema comunista se le ha definido exactamente como el sistema en donde no existe propiedad privada, ni de los bienes de producción (tierras, fábricas y máquinas), ni de los

/bienes de

bienes de consumo (alimentos, vestidos y casa-habitación). Este sistema fue descrito por ciertas utopías como la de Tomás Moro y ha existido en la práctica, aunque en escala reducida, en ciertas órdenes religiosas y colonias sionistas. La finalidad de tal sistema es el logro de una abundancia que permita "tomar del montón". Lenin y Stalin, consideraron también la fase comunista como la última de la Revolución.

En los sistemas colectivistas de la práctica encontramos los siguientes rasgos distintivos:

- 1) El espíritu de este sistema es contrarrestar y remediar las desigualdades económicas y sociales provocadas por el capitalismo, y las fluctuaciones económicas. Se trata de lograr una actividad estable que permita satisfacer los deseos de la población y que no deje los medios de producción a la iniciativa privada.
- 2) La organización jurídica y social se caracteriza, por la propiedad colectiva de todos los medios de producción, en tanto que los bienes de consumo pueden ser objeto, en todo o en parte, de propiedad privada. Sin embargo, de hecho existen dos variantes de este sistema:

- a) En la primera variante (sistema colectivista planificado) cuyo ejemplo es la Unión Soviética, el papel central está asumido por el Estado, que por medio de los procedimientos de la planificación dirige la producción y reparte autoritariamente el producto total, de tal forma que se asegura un equilibrio entre la producción total y demanda total, de una parte, y un equilibrio entre el ahorro y la inversión por otra.

Funcionarios, administrativa o políticamente responsables, aseguran la gestión de las unidades de producción, que están estructuralmente unificadas y siguen los imperativos del plan, sin ocuparse de la demanda ni del mercado, como hacía el empresario privado.

- b) Una segunda variante, la del sistema colectiva descentralizado, la suministra Yugoslavia a partir de 1951. Aunque el régimen del mariscal Tito había adoptado a partir de 1945, el sistema económico de la U.R.S.S. y sometido el funcionamiento de la

economía yugoeslava al régimen planificado (en 1947 fue adoptado un plan quinquenal), el régimen ha cambiado netamente su política económica, en cuanto que aunque está constituido bajo principios marxistas, se estima como una defección de los mismos por el "Capitalismo del Estado" de Rusia.

La nueva política económica se mantiene dentro del monopolio político ejercida por el partido comunista y en el que la propiedad de los medios de producción es colectiva, aunque el Estado no asume más que la dirección general de la actividad económica. La Comisión Central de Planificación ha sido disuelta. Las funciones administrativas están descentralizadas y la iniciativa en la vida económica y social se deja en manos de las empresas independientes. Los precios no están controlados, sino que se fijan en los mercados y solamente en ciertos casos, requeridos por razones de tipo económico-social, se someten a la intervención estatal. El Estado se limita a fijar las bases esenciales, es decir, la proporción entre consumo y producción. Las "empresas independientes" son de propiedad estatal, pero son administradas libremente por los trabajadores, dentro de un marco en el que se fijan las reglas generales que determinan, a su vez, las cantidades mínimas de beneficios a ingresar en concepto de impuestos (contribución a un fondo de inversión, entregas de dinero al Estado). Los trabajadores de la empresa eligen un "Consejo Social", compuesto por un tercio de los empleados, que eligen a su vez un "Consejo de Administración", así como los directores y sus adjuntos. La función empresarial se encuentra de esta forma atribuida a todo el personal de la empresa reunido en corporación.

Estas empresas pueden agruparse en asociaciones de tipo consultivo que dentro del marco de las repúblicas pueden coordinar las actividades inversoras, pero solamente a través de recomendaciones.

Las decisiones tecnológicas y económicas son tomadas por la dirección de las empresas y el Gobierno no interfiere sus decisiones. Las quiebras existen, aunque en cierto modo con un carácter limitado.

/En efecto,

En efecto, si existe una incompetencia por parte de la dirección, las obligaciones de la empresa se pagan con los fondos acumulados, a cargo de los trabajadores; si las dificultades de la empresa provienen de un cambio permanente en la demanda, los trabajadores reciben una indemnización hasta que encuentran otro empleo y la empresa se disuelve.

3) La técnica está tan desarrollada como en el sistema capitalista, la eliminación del cálculo de precios y del veredicto del mercado, en una economía centralizada, favorecen la constitución de una tecnocracia. Además, el régimen encuentra en la realización de proyectos grandiosos - independientemente de considerar su coste - una fuente de prestigio.

E. El sistema corporativo

A partir del fin de la primera guerra mundial, se han realizado varias experiencias corporativistas: La Italia fascista, la Alemania nazi, el régimen de Vichy en Francia y la experiencia del Dr. Salazar en Portugal.

1) El espíritu del sistema es evitar la anarquía y el caos del sistema capitalista, sin caer por otro lado en la tiranía o en la incompetencia del sistema colectivista planificado. Para ello el régimen corporativo intenta realizar una concepción de la sociedad, a través de un conjunto de corporaciones organizadas, en medio de las cuales el Estado ejerce un arbitraje en beneficio del bien común.

2) La organización jurídica y social se caracteriza por la creación y el funcionamiento de grupos profesionales, clasificados por industrias o por actividades, que elaboran los reglamentos de cada profesión. Diversas leyes, flexibles, informan los reglamentos, conformados según las técnicas y las necesidades de cada actividad específica. Los medios de producción están sometidos a la propiedad privada. El Estado desempeña un papel de árbitro y orienta las actividades con vistas al interés general.

3) La técnica utilizada puede ser moderna y progresiva. En ciertos casos, sin embargo, se han registrado algunas colisiones entre el

corporativismo y la tecnocracia.

Estos son los principales sistemas económicos históricamente realizados. Hemos indicado los rasgos más característicos, puros, ya que una economía real corrientemente está compuesta por sectores heterogéneos que no responden todos a un mismo tipo de sistema, aunque por otra parte, exista un sistema predominante. Puede ocurrir que en una economía capitalista existan sectores pre-capitalistas (sectores artesanos o de economías cerradas), o bien sectores extra-capitalistas (sectores públicos o cuasi-públicos). En una economía colectivista planificada, por otra parte, se encuentran como ocurre en la U.R.S.S., al lado de sectores públicos predominantes, un sector de pequeñas economías rurales y un sector de explotaciones agrícolas cooperativas (Sector "Kolkhoziano").

Un sistema económico puede compararse con un edificio en el que las partes pueden responder a estilos diversos, aunque al considerarlo en conjunto se imponga un estilo predominante. Tan sólo en los Estados Unidos el capitalismo ha sido el "sistema original" (Hoselitz).

2. El valor del concepto de sistema económico

La noción de sistema económico es a la vez útil e imperfecta.

A. Es útil, porque permite evitar las confusiones que abundan en el pensamiento económico cuando se pretende resolver con un mismo esquema, y sin la menor precaución, los problemas de cualquier sistema económico, "sea una tribu de tuáregs o un pueblo americano del siglo XX" (F. Perroux, "Les comptes de la Nation", p. 13).

Es preciso, pues, considerar que la noción que hemos dado no es un molde rígido en donde haya de meterse a viva fuerza la realidad económica. Ningún sistema teórico puede por sí mismo abarcar toda la realidad económica, el sistema sólo define los rasgos fundamentales de una economía.

/Sin embargo,

Sin embargo, la noción de sistema permite lograr un término medio entre las descripciones históricas y las interpretaciones teóricas; permite la integración y explicación de los factores sociológicos e institucionales.

B. El concepto, sin embargo, es imperfecto, ya que no suministra las categorías lógicas que pueden afectar directamente a un análisis de su funcionamiento. Los elementos históricos o sociológicos, de los que el sistema es un compuesto, tienen a veces el inconveniente de ocultar la realidad económica y entorpecer su comprensión total.

Examinemos algunos ejemplos:

- La economía alemana bajo el régimen nacional-socialista presentaba todos los caracteres de un sistema capitalista: Propiedad privada de los medios de producción, concentración del poder económico en las grandes empresas y distribución capitalista de la renta. Sin embargo, si bien se mantenía el "aspecto exterior" del capitalismo, el sistema era completamente vacío en su sustancia desde el punto de vista de su funcionamiento, en cuanto que la actividad se desenvolvía bajo la dirección estatal, que ejercía el control directo de todas las actividades.

- La economía británica bajo el régimen laborista, entre 1945 y 1951, presentaba rasgos característicos de un "sistema mixto": Un sector público de medios de producción (consecuencia de las nacionalizaciones), coexistía al lado de un amplio sector privado. Sin embargo, no era esto lo decisivo para comprender el funcionamiento de la economía británica de esta época, sino el tener en cuenta los múltiples controles a través de los cuales el Estado trataba de asegurar y regular la actividad económica: control de la producción (localización de las materias primas y de nuevas industrias), control de los cambios exteriores, control de las inversiones y control de los precios y racionamiento.

/Consideremos un

Consideremos un sistema corporativista. Se suelen distinguir habitualmente el corporativismo de asociaciones, en donde las profesiones organizadas son centros y origen de cambios, y el corporativismo del Estado, en donde tales asociaciones son simples instrumentos al servicio de los intereses del Estado. El sistema no cambia, pero el análisis económico de su funcionamiento ¿no suministraría interpretaciones y conclusiones diferentes?

Las dos variantes del sistema colectivista ponen, por último, claramente de relieve la insuficiencia del concepto del sistema económico para explicar la realidad económica.

Se ve así la necesidad de buscar un concepto que ponga mejor de relieve el principio según el cual se ordenan los procesos económicos y que sirva a la vez para completar el análisis suministrado a través de la aplicación del concepto de sistema económico. Se debe a Walter Eucken el que dispongamos a este fin del concepto de tipo de organización o "tipo abstracto de sistema económico".

Sección II

EL CONCEPTO DE TIPO DE ORGANIZACION

Partamos de un hecho esencial: En todo tiempo y lugar los hombres implicados en cualquier actividad económica actúan conforme a planes que ellos trazan y ejecutan, a fin de lograr la satisfacción de sus necesidades. Dentro de un sistema económico se establecen, pues, una serie de planes que pueden revestir dos formas: o bien el plan de una unidad económica se impone a todos los demás planes de los sujetos, o bien cada uno de los planes de las unidades componentes del sistema son independientes y entran en colisión. Aparecen así, dos tipos abstractos de organización económica.

- El tipo de economía dirigida desde el centro. Puede referirse.

/a una

a una familia, a un feudo, a un monasterio o a una nación (en este caso, es cuando W. Eucken propone denominarla "economía dirigida desde el centro"); la economía centralizada pone plenamente de manifiesto el poder económico y su concentración.

- El tipo de economía descentralizada. Los planes y las acciones de las unidades independientes son coordinadas por mediación del mercado y el dinero, y se encuentran ligadas por relaciones de cambio que ajustan las diferentes fuerzas.

Frente a un determinado sistema económico, conviene, pues, examinar el procedimiento mediante el cual se produce el ajuste de los diversos planes económicos. La noción de tipo de organización permite comprender el funcionamiento de la economía, y pasar lógicamente de la descripción estática a la teoría de su funcionamiento. Presenta, además la ventaja de ligar el análisis de los planes, visto precedentemente, con las modernas investigaciones económicas contemporáneas.

Distinguiendo los tipos de organización "puros", no hemos analizado cuáles son los instrumentos destinados a abordar el análisis de situaciones concretas. No tenemos intención de proceder a un estudio "maniqueo" de los diversos sistemas económicos. Es cierto, que no lograremos siempre reproducir los rasgos del modelo, pero téngase en cuenta que el objeto de una tipología es servir de guía a la investigación y no suministrar conclusiones mecánicas, ya seguramente contenidas en las premisas. Esto es interesante resaltarlo, no se trata de reproducir un modelo teórico sino de reproducir los matices que dentro de un orden general, surgen como consecuencia de situaciones históricas y sociales específicas.

1. Los rasgos fundamentales de los tipos de organización

Indiquemos brevemente las características de cada uno de estos tipos:

A. Economía descentralizada

Se puede definir por cuatro rasgos:

a) Economía de mercado.

/El mercado

El mercado está constituido por centros económicos distintos, ligados entre sí por relaciones de cambio, que ponen en contacto las diversas fuerzas. Estos centros son centros de producción, de oferta de factores y de consumo. Se establece entre ellos una solidaridad funcional debido a la necesidad de su concurso para el acoplamiento del total de la actividad económica. La economía es multipolar.

b) Economía de empresas.

La empresa es la única unidad económica de producción que asegura la ligazón entre los mercados de bienes y servicios (demanda y consumo final) y los mercados de factores productivos (trabajo y capital). Más que combinaciones de factores, lo que hace el empresario son combinaciones de precios, a través de una comparación entre los mismos (precios de coste y precios de venta).

c) Economía de cálculos en términos monetarios.

El dinero es un puente entre el pasado, el presente y el futuro y sirve de común denominador a las experiencias de los sujetos económicos. Los precios, relaciones entre bienes y dinero, expresan y miden las tensiones de escasez de la vida económica; traducen las necesidades y las pretensiones a través de cuya contrastación se establece el equilibrio económico.

d) Economía en la que el Estado ejerce solamente una acción indirecta y global.

El Estado está siempre presente en la actividad económica pero son los caracteres de su intervención los que en este caso son decisivos.

- Intervención indirecta con respecto a la libertad de decisión de los demandantes, de los oferentes, y en definitiva, con respecto a la formación de los precios. Ciertos Estados pueden influenciar estas libertades por medio de la política monetaria, financiera y social.... pero la libertad de disposición de los sujetos económicos no es eliminada. La economía es orientada, tan sólo.

- La intervención reviste un carácter global. No penetra en los detalles

/del mecanismo

del mecanismo económico; se dirige la acción sobre los "grandes trazos" (Tinbergen) de la vida económica (condiciones de distribución de la renta, nivel de la demanda efectiva, reglamentación de una "competencia practicable").

En una palabra, la intervención del Estado no elimina los resortes del mercado, sus mismas imperfecciones sirven de medio para tratar de determinar las actividades. "Por imperfecto que pueda ser el mercado, escribe F. Perroux, tiene el mérito de mantener alguna clase de contacto, entre los productos y los gustos de los consumidores. Si de le dirige y se le orienta, el compromiso representado por el precio constituye una salvaguarda, dentro de ciertos límites, de la libertad de ambas partes. Por criticable que sea, moral y económicamente en casos particulares, el beneficio es el incentivo y la sanción más práctica y menos costosa que haya podido poner en práctica cualquier sistema real" (Le Capitalisme, p.92).

También el Estado tiene más interés en proteger y mejorar el mercado que en destruirlo. Se habla corrientemente de "intervenciones conformes", es decir, de aquellas que respetan la lógica interna de la economía de mercado y empresa libre.

B) La Economía centralizada

Se caracteriza - y se opone al tipo precedente - por los siguientes rasgos:
a) Economía basada en la prescripción y la orden.

Todas las acciones económicas están sometidas al logro de un conjunto de cifras determinadas por el Estado, quien únicamente posee poder de decisión, y destinadas a las unidades económicas. La Economía es unipolar. El plan del Estado es dominante e irreversible. Su intervención es directa y detallada. Sus prescripciones son imperativas. Importa poco que las injerencias del Estado sean sistematizadas en un documento oficial (como ocurre en la Unión Soviética) o no.

La acción del Estado es totalitaria en un triple sentido:

- Determina los objetivos del sistema económico.
- Determina los medios para fijar tales objetivos.
- Fija el período de realización de los mismos.

La coacción del Estado sustituye a las indicaciones del mercado. Si los mercados subsisten, no son más que de nombre, la disposición y la

/asimilación de

asignación de los bienes están regladas a priori por la autoridad.

b) Es una economía de unidades técnicas de producción.

La empresa y el empresario desaparecen, al desaparecer su primordial función que es hacer frente a los deseos de los consumidores y descubrir nuevas posibilidades de obtención de beneficios.

A las combinaciones de precios, efectuadas con vistas al mercado, suceden combinaciones de cantidades reguladas por el Estado y de acuerdo con ciertos coeficientes técnicos de producción. En efecto, el Estado a la vez que fija el volumen de producción de la empresa, le asigna las cantidades de factores necesarias para la producción de dicho volumen.

El técnico sustituye al empresario y ocupa la posición clave, tanto en las empresas, como en los departamentos de planificación.

Entre estas unidades técnicas de producción existe una cierta ligazón estructural: son parte de una inmensa máquina, cuyo funcionamiento está reglado por el Estado.

c) Se trata de una economía de cálculos técnicos y de objetivos.

Los precios de los mercados y los cálculos en dinero, se sustituyen por valoraciones administrativas puramente convencionales. Los planes y las órdenes de las autoridades centrales se establecen a base de cálculos en cantidades físicas a las que se asignan valores contables. La noción de coste económico desaparece igualmente.

De todo esto emerge, quizás, un equilibrio de tipo cuantitativo y estadístico, entre proporciones de actividades económicas y cantidades demandadas y ofrecidas. El arte de la planificación, dice Eucken, reside en el pronto reconocimiento del lugar en donde será preciso atender un próximo embotellamiento.

Los peligros de desequilibrios nacen de la dificultad de conocer en donde han de efectuarse ajustes; falta un medio satisfactorio de cálculo para todas las actividades específicas de la economía; el resultado de esta carencia puede ser una anarquía económica seccional.

El análisis precedente nos muestra que aunque se utilice la misma terminología en uno y otro tipo de organización (mercado, precio...) se ocultan realidades económicas diferentes y prácticas radicalmente contrarias.

2.- El valor del concepto de tipo de organización

La noción de tipo de organización se opone por su carácter lógico a los conceptos de fases de desarrollo, estilos o sistemas, precedentemente utilizados. El tipo de organización no estriba en ojeadas históricas, ni en cuadros simplificados de la realidad económica, sino que representan series de condiciones sencillas y precisas que contienen las "formas puras" y con que se puede estudiar la realidad. Eucken compara la morfología económica con el alfabeto; las letras sirven para componer multitud de palabras en las lenguas más diversas. Una economía real es una mezcla de formas puras. La originalidad de un sistema económico no reside en la forma que le sea específica, sino en la manera de cómo realiza la combinación de formas puras y en el papel predominante que jueguen algunas de ellas.

La morfología de los tipos de organización presenta, a nuestro juicio, dos ventajas:

1) Permite relacionar la morfología de la actividad económica con una morfología de tipo político (tipos de poder y regímenes políticos) y con una morfología de tipo sociológico (tipos de estructuras sociales). La combinación de tales morfologías puede seguramente permitir un análisis y una comprensión más exacta de las situaciones concretas.

2) La morfología de la actividad económica fuerza a precisar ciertos conceptos vagos - por sus resonancias políticas o ideológicas - y a delimitar las diversas situaciones en las que se manifiesta la intervención del Estado.

Se habla corrientemente de economías mixtas o de doble sector. Se yuxtaponen un sector público y uno privado. Sin embargo no es suficiente modificar la propiedad de los medios de producción para que en realidad pueda hablarse: por ejemplo las nacionalizaciones. Existen algunas alternativas de sumo interés. Por ejemplo, el sector público produce e intercambia siguiendo fielmente las indicaciones del mercado, efectuándose, en este supuesto, el ajuste de los planes de las empresas privadas y del sector público a través del mercado. Puede ocurrir también que el sector público obedezca a unas normas diferentes de las del sector privado y que no se someta a las indicaciones del mercado. Todo es cuestión de proporciones; si el sector público es el dominante en potencia y extensión lo que

/tendremos será

tendremos será una variante del tipo de organización centralizado.

Por lo tanto, se impone un análisis más riguroso de las formas de intervención del Estado. Se pueden distinguir:

a) El intervencionismo liberal, que admite la intervención "conforme" (Röpke) que consiste en establecer o en reestablecer las condiciones de competencia del mercado libre y del mantenimiento de la estabilidad, es decir intervención anticíclica. Esta intervención implica una acción del Estado sobre el marco institucional de la actividad económica.

b) Planificación flexible. El Estado intenta influenciar las magnitudes globales estratégicas (inversión, consumo, gasto total) pero deja que, lográndose una cifra global dada, intervenga libremente los cálculos de los individuos y de las empresas. Utiliza todos los procedimientos indirectos de intervención, esforzándose en no dificultar ningún mecanismo esencial de la formación de los precios.

c) Planificación a doble sector, o planificación parcial. Existe una yuxtaposición de un sector público (nacionalizado) y un sector privado.

d) Planificación integral e imperativa. Es la planificación llevada a cabo en la Unión Soviética.

La clasificación precedente utiliza como criterio la extensión y la intensidad de la intervención estatal. Pero no adquiere pleno sentido económico más que si se la considera a la luz de la lógica del funcionamiento de los sistemas económicos. Según que la intervención admita o no los mecanismos - aunque imperfectos - del mercado, estaremos en presencia de una economía descentralizada o centralizada ^{1/}. Este criterio nos parece apropiado tanto para apaciguar las inquietudes verdaderas o falsas - de los liberales entre la intervención del Estado en el proceso económico, como para disipar las ilusiones de los intervencionistas, planificadores o socialistas que frecuentemente no tienen idea exacta de la magnitud de las medidas económicas que proponen. Una vez más el análisis teórico permite superar las confusiones que lleva en sí toda doctrina.

^{1/} Preferimos utilizar estos términos a los de economía liberal y planificada. En el segundo caso, en particular, la impresión proviene de que los planes son numerosos en nuestra época y por lo tanto, ni tienen la misma forma, ni la misma amplitud, ni la misma fuerza coactiva.

CAPITULO II

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ECONOMICO

El concepto de estructura tiene, hoy en día, una gran difusión, aunque a ciertos espíritus les parezca impreciso, cuando no inútil,

Las definiciones del término, en general, van ligadas a dos autoridades en la materia.

Según Littré, estructura significa: "Modo de ordenación, que es evidente en los cuerpos orgánicos, y gracias al cual están compuestos de partes elementales, múltiples y diversas, por su naturaleza".

Según Lalande, en su "Vocabulaire critique de la philosophie", la estructura se puede entender en dos sentidos:

- a) Disposición de las partes que forman el todo, por oposición a su función (Anatomía y Fisiología).
- b) En sentido especial y nuevo, por oposición a la simple combinación de elementos, un todo conformado por fenómenos solidarios, tales que cada uno depende de los otros, y no puede ser lo que es más que en y por su relación con los demás. Este segundo sentido es puesto de relieve por la célebre "Gestalt Theorie" (Teoría de la forma) alemana. Consiste esta teoría en considerar los fenómenos como conjuntos, que constituyen unidades autónomas que manifiestan una solidaridad interna y tienen leyes propias. Se desprende de lo dicho que la manera de ser (naturaleza) de cada elemento depende de la estructura del conjunto y de las leyes que lo regulan".

El concepto de estructura se ha enriquecido en la actualidad por dos nuevas ideas: De un lado, la idea de heterogeneidad de las unidades componentes de un conjunto; de otro, la idea de interdependencia y de integración de estos elementos, que ninguno tiene sentido si no es en relación con los demás.

El concepto de estructura se utiliza actualmente en todas las disciplinas. La física estudia la estructura de la materia; la Biología /la estructura

la estructura del mundo vivo y de los organismos vivientes; el Análisis matemático en sus desarrollados recientes, recogidos por N. Bourbaki en su obra "Eléments Mathématiques", define tipos de estructuras; C. Lévy - Strauss dedica una obra a las "structures Elémentaires de la Parenté" y Maurice Merleau-Ponty ha analizado con la brillantez que le caracteriza "La Structure du Comportement". Transcribimos un pasaje de su último libro que nos parece sumamente significativo para la comprensión del concepto de estructura: "Se ha llegado a la conclusión, escribe Merleau-Ponty, de que existe para cada individuo una estructura general de comportamiento que se expresa por medio de ciertas constantes de su conducta, umbrales sensibles o motores, afectividad, temperatura, respiración, pulso y presión sanguínea... de tal forma que es imposible encontrar dentro de este conjunto causas y efectos; cada fenómeno particular expresa lo que podríamos denominar la esencia del individuo" (p. 160)

El análisis de la estructura económica ocupa un lugar cada vez más importante en el pensamiento económico. Tratemos de precisar el sentido que tiene y el papel que ha de desempeñar.

Sección I

ANÁLISIS ECONOMICO Y CONCEPTO DE ESTRUCTURA

Según una definición propuesta por F. Perroux ("Cours D'Economie Politique", Tomo I, p. 228) la estructura de la unidad económica es el conjunto de proporciones y relaciones que caracterizan a dicha unidad, en condiciones y tiempo determinados.

- Proporciones, es decir, la importancia relativa de los diversos elementos que componen la unidad económica analizada;
- Relaciones, es decir, las conexiones que se establecen entre los elementos constitutivos de la unidad, por un lado y las que se establecen entre la unidad y las demás unidades, por otro.

En un importante artículo aparecido en la "Revue Economique" (Noviembre 1954) y titulado "Matériaux pour une Theorie de la Structure Economique", Jean Lhomme estima que el término proporciones no puede ser válidamente contrapuesto al de relaciones, ya que proporción es también una determinada clase de relación. Propone la definición siguiente de estructura económica (p. 855):

/ "la estructura

"La estructura de un conjunto económico-social dada por el "estado" de las relaciones (internas, externas, cuantitativas y cualitativas) que caracterizan al conjunto considerado por medio de una doble referencia: 1º En el tiempo, a través de los "período-plazos" (definidos por su irreversibilidad y por la discontinuidad en las mutaciones) y 2º en el espacio, por medio de los "espacios-lugares" (definidos por la existencia de "correspondencias").

Esta definición nos parece interesante y sugestiva. Precisemos los términos principales de la misma:

-Es un estado de relaciones (en el sentido de "disposición de emplazamientos"), es decir, una clasificación de los elementos del conjunto estudiado y una consideración de las relaciones de naturaleza diversa (expresadas en cifras y porcentajes o por medio de estimaciones y de tendencias) y la orientación diferente (relaciones en el seno del conjunto dado, relaciones de conjunto a conjunto) es lo que caracteriza a esos conjuntos.

-Estas relaciones se definen en el tiempo por períodos definidos por las mutaciones, que implican discontinuidad e irreversibilidad en el espacio a través de las correspondencias que determinan el lugar geométrico de todas las situaciones semejantes.

Toda definición de estructura parece estar sujeta a dos clases de limitaciones:

A) En primer lugar no puede, a nuestro juicio, evitar el carácter conceptual que se le reconoce; implica siempre la organización de las investigaciones conforme a criterios elegidos por el observador en función de los objetivos que se proponga alcanzar.

En tales circunstancias creemos útil distinguir dos grandes tipos de estructuras:

1) Estructuras económicas propiamente dichas, que caracterizan la actividad económica de las unidades simples o complejas.

El economista puede y debe estudiar.

-Estructura de la economía doméstica; distribución de las fuerzas productivas dentro de la misma. Composición de ingresos, etcétera.

-Estructura de la empresa; composición del capital técnico (fijo y

/circulante) composición

circulante), composición de la fuerza de trabajo (obreros calificados, maestros...), composición del capital monetario (acciones, obligaciones...), distribución de la producción entre los diversos establecimientos, orientación de la producción hacia los mercados locales, nacionales...

-Estructura de las unidades complejas; grupos, sectores, naciones o entes supranacionales.

El análisis de la estructura es particularmente importante dentro del marco de la nación. Se puede observar, a través de un ejemplo significativo, que la estructura - repitiendo una definición de la forma, dada por Maurice Merleau-Ponty - "no puede ser definida en términos de realidades sino en términos de conocimiento; no como una cosa del mundo físico, sino como un objeto percibido" ("La structure du comportement", p. 155). Se puede estudiar la estructura de un país:

a) Según la naturaleza de las actividades productivas; agrícolas, industriales, comerciales, financieras...

b) Según la dimensión de las unidades económicas; pequeñas, medias y grandes unidades.

c) Según el sistema económico. Hemos visto, a través del estudio de los sistemas económicos, que ninguna economía es homogénea; se distinguen sectores capitalistas, pre-capitalistas (artesanado) y extra-capitalista (sector público). Como escribía Sombart "Como en una fuga, surge una nueva voz, sin que las demás voces dejen de oírse".

d) Según el tipo de organización económica. Cada economía es una combinación de formas puras, como ha demostrado Eucken. Presentan lo que nosotros hemos denominado "estructura morfológica".

e) Según la distribución de la población activa, y grado de productividad de los sectores primario, secundario y terciario, en el sentido de Colin Clark...

f) Según la distribución de la renta entre grupos sociales definidos por una función económica, o simplemente entre grupos sociales.

g) Según la orientación de las actividades económicas: mercados interiores o exteriores.

La enumeración de estos criterios no nos parece completa. Una vez elegido el criterio, la definición propuesta más arriba permite

la puesta en marcha de un análisis estructural.

2) Llamamos "estructuras de encuadre" a aquellas que constituyen el marco de la actividad económica; su estudio pertenece, más particularmente, a otras disciplinas, pero el economista no puede menos de tener en cuenta:

- a) Las estructuras demográficas: pirámide de edades y distribución de la población en activa y pasiva.
- b) Estructuras sociales: sociedades pluralistas o unificadas, sociedades atomizadas o moleculares; sociedades equilibradas o desequilibradas...
- c) Estructuras institucionales: distribución de las competencias políticas entre los diversos órganos de gobierno; relaciones entre los poderes.
- d) Estructuras mentales: juicios, conceptos y creencias, que subyacen en el fondo de los individuos de una sociedad y que constituyen lo que Lucien Febvre ha denominado: "el utillaje mental" de una sociedad.

Veremos más adelante las relaciones existentes entre las estructuras propiamente dichas y las estructuras de encuadre y cómo plantean problemas de compatibilidad (o incompatibilidad) de importancia capital para el crecimiento y el progreso económico.

B) Entre los fenómenos de la vida económica, algunos presentan el rasgo de ser variables, pero de variar más lentamente que los demás. Los espacios de tiempo que separan sus variaciones son más largos que para las variables denominadas de funcionamiento. Así, en análisis económico la estructura se define por lo general como una "invariante". Una tal invariante es necesaria para la construcción de modelos de funcionamiento; es necesario un marco para nuestras intervenciones y explicaciones. Pero esta invariabilidad es por sí misma relativa. Si se toma un año, por ejemplo, se podrá admitir que la población activa, no varía en su total y en su distribución, que las formas de actividad no se modifican y que las dimensiones de las unidades económicas, atendiendo a sus dimensiones, son igualmente estables. Si se toma un período más largo estas hipótesis habrán de ser revisadas. La invariabilidad así resumida nos lleva al concepto de "estabilidad de

/estructuras" precedentemente

estructuras" precedentemente definida. El observador, pues, deberá tener en cuenta las dos clases de cambios que afectan a las estructuras diversas de un proceso económico:

- a) Los cambios relativamente lentos y progresivos; por ejemplo, la lenta penetración del capitalismo en la agricultura.
- b) Los cambios bruscos, las mutaciones, o las "interrupciones" de que habla Tinbergen, debidas a crisis históricas y a "designios de Dios o del Príncipe". Estas mutaciones pueden servir para delimitar períodos de estabilidad estructural. Adoptamos, una perspectiva histórica, como sugiere Akerman para su análisis de los "límites estructurales". En este caso definimos la estructura para un estudio retrospectivo. Ahora bien, cuando nosotros, y es lo general, elegimos nuestras propias variables estructurales y de funcionamiento, lo que hacemos es construir una estructura que acabará imponiéndose objetivamente.

Vemos, pues, cómo la consideración del factor tiempo introduce una ambigüedad en el concepto de estructura. ¿Elaboraremos este concepto ex-ante o ex-post? Si tomamos como base análisis históricos o estadísticos, estamos a merced de que acontezca una mutación e invalide nuestra elaboración.

Creemos pues necesario distinguir entre los dos conceptos de estructura económica y no confundir la estructura de un proceso económico y la estructura de su funcionamiento.

- Una, responde a la idea de heterogeneidad. Todo estudio económico implica, en todo momento, la consideración del "medio ambiente" y de "la forma de organización" del objeto sometido a nuestro estudio. La determinación de estructura depende del criterio elegido para el examen de este medio ambiente y de las relaciones que le caracterizan.
- La segunda concepción responde a la idea de desigualdad en la velocidad de la variación de los fenómenos económicos. La determinación de la estructura vendrá dada en función de la amplitud del perímetro tomado como base de observación, y para el cual se construye el modelo.

Tanto una como otra son útiles, pero responden a preocupaciones diferentes; pueden estar relacionadas entre sí pero pueden no complementarse ni reforzarse. La heterogeneidad del medio económico influirá sobre la velocidad de variación de los fenómenos. Las relaciones existen siempre aunque pueden modificarse lentamente o estar sometidas a variaciones bruscas.

Sección II

EL PAPEL DEL ANALISIS ESTRUCTURAL

El papel del análisis estructural se puede resumir en la siguiente proposición debida a Tinbergen: "El conjunto de coeficientes estructurales da una imagen arquitectónica de la economía y determinada la forma de sus reacciones ante ciertas variaciones" ("Revue d'économie politique", 1952, pp. 27-46).

Se manifiesta también la importancia del análisis estructural en el plano explicativo y en el de la acción:

1) Como instrumento explicativo, permite comprender mejor el funcionamiento de la economía como un todo y obliga a abandonar la hipótesis de la existencia de una interdependencia general y recíproca entre unidades homogéneas en toda la economía, poniendo de relieve las zonas cuya importancia y plasticidad es innegable. ¿Se pueden por ejemplo, examinar las fluctuaciones sin tomar en consideración la diversa sensibilidad de los sectores del sistema, vías de transmisión de efectos, de amplificación y de amortiguamiento? ¿La influencia de una devaluación no dependerá de la influencia de los sectores nacional y extranjero en el total del sistema? Se podrán multiplicar los ejemplos.

Permite evitar interpretaciones mecanicistas en términos de ajustes de cantidades globales; la agregación elimina o prescinde por lo general de las reacciones de cantidades específicas componentes de cada agregado y las mezcla como si se tratase de actividades y comportamientos homogéneos.

El análisis estructural permite, por último, precisar la posibilidad de aplicación de una teoría y de las leyes económicas. Las leyes de la formación de precios válidos para una estructura de mercado en libre competencia no pueden ser aplicadas a las estructuras caracterizadas

/por la

por la existencia de un pequeño número de compradores y vendedores o por la existencia de una intervención estatal. Recurramos nuevamente a Merleau-Ponty: "Todas las leyes físicas expresan una estructura y no tienen sentido más que dentro de una estructura dada ... Estamos obligados a introducir en nuestra imagen del mundo físico, totalidades parciales sin las que sería imposible la ley física.... cada forma constituye un campo de fuerzas caracterizado por una ley que no tiene sentido fuera de la estructura dinámica considerada".

2) Como guía de la acción el análisis estructural permite elaborar una política económica eficaz.

Según la madurez de las estructuras, su grado de solidez y de plasticidad, la intervención del Estado será variable en su intensidad ("Quantum de acción") y en sus medios. ¿No existe contradicción, por ejemplo, en un país como Francia, entre la estructura industrial y la comercial fundada en la pequeña empresa, corrientemente en la fase artesanal en cuanto a desarrollo y una política de transferencias sociales que supone un país con grandes empresas? La empresa es la base del edificio financiero, ahora bien, si no se cuenta con gran empresa, con su organización y con el papel importante que desempeña, al establecer esta política la pequeña empresa pasará fácilmente a través de las redes del fisco.

Muchas reformas han fracasado, faltas de un análisis preciso de las estructuras. La lección fundamental que se puede sacar -por ejemplo con Jean Lhomme- de la "Politique Sociale de l'Angle terre Contemporaine" no es saber que es necesario adaptar las estructuras a través de transformaciones, sino "tener en cuenta las estructuras existentes; aplicar sobre ellas los factores de transformación que están incluidos en ellas y obtener en definitiva un cambio que sea el demandado por los hechos" (pp. 497-498).

El análisis estructural aparece como una de las direcciones fructíferas y prometedores de la investigación económica moderna.

BIBLIOGRAFIA GENERAL DEL SUBTITUTO II

F. Ferroux, "Cours d'économie politique", tomo I.

- "Le capitalisme" (Colección "Que sais-je?" P.U.F.).

- "Les comptes de la Nation" (Colección "Pragma", P.U.F.).

- Para profundizar en el concepto de estructura ("Mélanges Witmeur", París, 1947).

- Sobre la noción estructura económica (ver prólogo a la obra de Biays "Formation du capitale et reconstruction française", 1952).

W. Sombart, "Economic History and Theory", contenido en "Economic

History Review" (junio 1929) y en el "Apogeo del Capitalismo" (Fondo Cultura Económica, México, 2v.).

J. Strachey, "Contemporary Capitalism" (Londres, 1956).

René Clemens, "Prolégomenes d'une théorie de la structure" (Informe al Congreso de Economistas de Lengua Francesa).

A. Marchal, "Méthode scientifique et science économique", tomo II (p.169 y ss.).

- "Système et structures" (Curso explicado en la Facultad de Derecho de París, 1954 a 1955).

"Revue économique", noviembre de 1954, número especial dedicado a la estructura (contiene importantes artículos, especialmente de Jean Lhomme y de Maurice Flamant).

Jan Tinbergen, "De quelques problèmes posés par le concept de Structure économique" ("Revue d'économie politique", 1952).

J. Akerman, "Cycle et structure" ("Revue économique", enero 1952).

W. Eucken, "Cuestiones fundamentales de la Economía Política" ("Revista de Occidente", Madrid, 1946).

G.N. Halm, "Economic Systems: A Comparative Analysis" (Nueva York, 1951).

Me permito mencionar en torno a estas cuestiones mis dos artículos siguientes:

- "L'analyse économique au service de la science et de la politique économique" ("Critique", abril, 1952).

- "Etudes économiques sur le Moyen-Orient" ("Les Cahiers de Tunisie", N° 1, en donde se describe la noción de contabilidad de estructuras).

/Sobre el

Sobre el Socialismo, se puede leer la excelente obra de P.M. Sweezy, "Socialism" (Mac Graw Hill, 1949), así como "L'avenir du Travaillisme" ("Nouveaux essais fabiens"). París. Les éditions ouvrières.

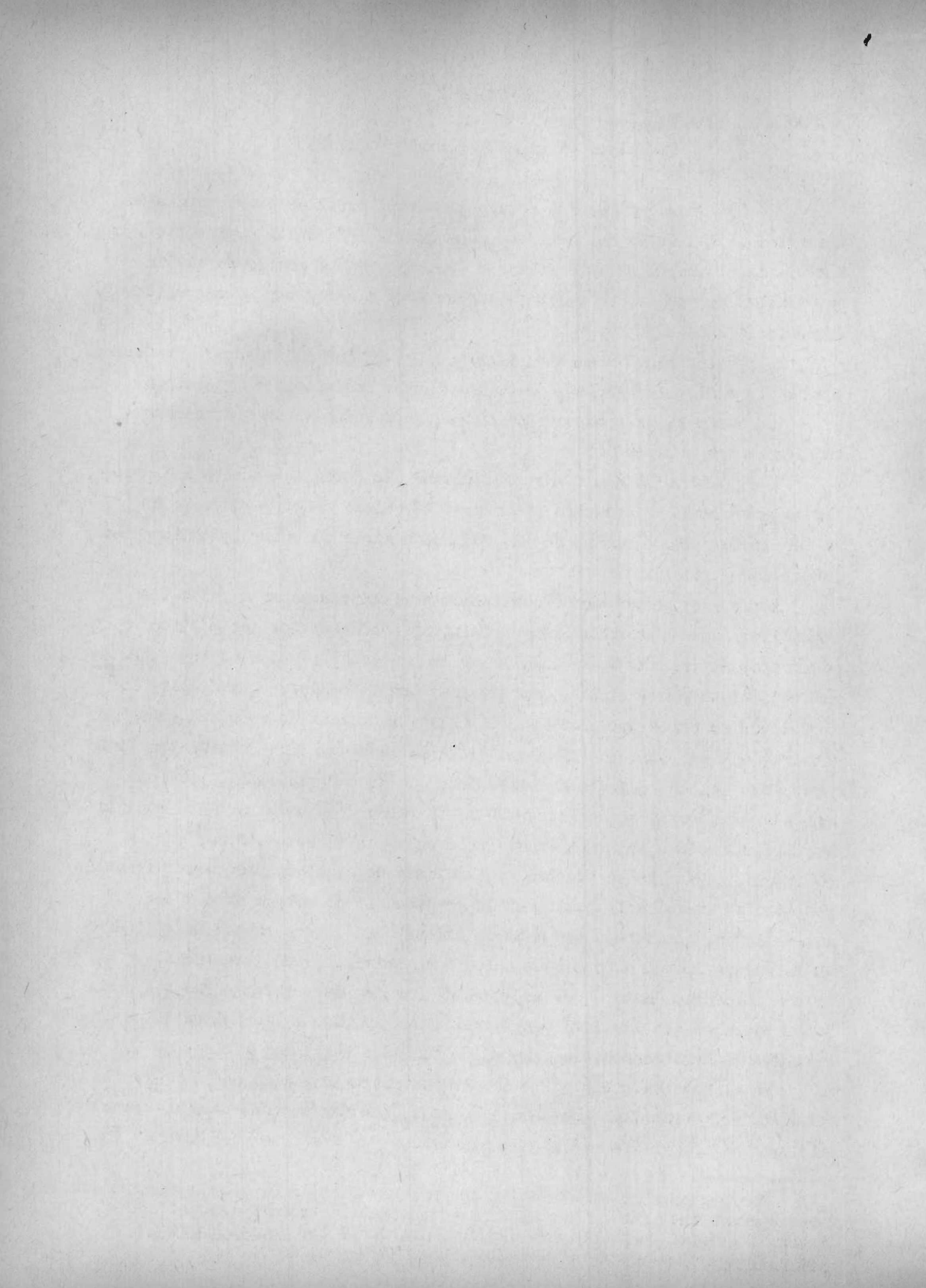
Sobre la experiencia yugoeslava actual léanse "The Change in the Yugoslav Economic System", debido a S.V. Uladek, E. Sture y Wyczolkowski (International Monetary Fund Staff Papers, noviembre, 1952) y la obra de C. Borrowski, "La Yugoslavie socialiste" (A. Colin, 1956).

Santiago, noviembre de 1965

LOS PROBLEMAS CENTRALES DE TODA SOCIEDAD MODERNA*

Paul Samuelson

* Tomado de "Curso de Economía Moderna" de Paul Samuelson, Profesor de Economía en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (EE.UU), páginas 11-16; 33-42; 421-432, Editorial Aguilar, Madrid 1965. Solicitado por los señores Ricardo Cibotti y Pedro Paz para el Curso de la Salud, 1965.



CAPITULO I

PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION ECONOMICA

Toda sociedad, ya sea un Estado comunista totalmente colectivizado, una tribu de las islas del Pacífico, una nación industrial capitalista, la familia del Robinsón suizo o Robinsón Crusoe y, hasta podríamos añadir, un enjambre de abejas, se enfrenta, de un modo u otro, con tres problemas económicos fundamentales:

1. ¿Qué bienes deben ser producidos, y en qué cantidades? Es decir, ¿cuántas y cuáles mercancías, entre las muchas posibles, se producirán?
2. ¿Cómo serán producidos? O sea, ¿por quién y con qué medios y técnica se van a producir?
3. ¿Para quién van a ser producidos? Es decir, ¿quién va a disfrutar de los bienes y productos obtenidos? O, dicho de otro modo, ¿cómo va ser distribuido el total de la producción nacional entre los diferentes individuos y familias?

Estas tres cuestiones^{1/} son fundamentalmente comunes a todas las economías. En una civilización primitiva, puede ser que los hábitos adquiridos determinen todas las líneas de conducta, y que esas tres cuestiones se decidan con arreglo a los sistemas tradicionales. Quizá, para los individuos de otras culturas esos sistemas tradicionales resulten extraños e irracionales; pero los miembros de la tribu o del clan estarán tan familiarizados con las prácticas existentes, que se sorprenderán, y quizá hasta se ofenderán, si se les pregunta la razón de todo ello. Así resulta que algunas tribus no crean conveniente acumular riquezas, sino, por el contrario, gastarlas en fiestas jactanciosas de regalos; pero esta disparidad respecto de la conducta basada en la competencia no sorprenderá a los antropólogos, que saben, por haberlo así estudiado, que lo que es aplaudido en la esfera de una determinada cultura es criminal, con frecuencia, en otra esfera distinta. Sólo en el enjambre de abejas los problemas de esta clase, y aun aquellos que implican una división del trabajo muy complicada, se revuelven automáticamente mediante los llamados instintos biológicos.

En el extremo opuesto a esas normas consuetudinarias podemos imaginar un dictador omnipotente, sea bueno o malo, que con sus órdenes y decretos arbitrarios adopte las decisiones planteadas por las tres preguntas

^{1/} Con pequeñas adaptaciones, este punto de vista corresponde al expuesto hace algunos años por un distinguido economista norteamericano, el señor Frank H. Knight, de la Universidad de Chicago. Véase Social Economic Organization (University of Chicago Press, 1933, 2a. Ed.).

precedentes sobre la actividad económica; o podemos también suponer una organización basada en decretos, no ya de ese dictador, sino aprobados mediante votación democrática, o lo que es más probable, dado el número y la complejidad de las necesarias decisiones económicas, en decretos promulgados por ciertas autoridades legisladoras o planificadoras.

Finalmente, como se explica con amplitud en el capítulo III, en la llamada economía capitalista de libre empresa es, ante todo^{1/}, un sistema de precios, mercados, pérdidas y ganancias lo que determina qué bienes y servicios han de producirse, cómo y para quién.

El marco y los límites de la Economía

El estudio de la Economía proporciona parte del material necesario para contestar a las tres preguntas que hemos planteado; pero también se necesitan otros muchos especialistas, además de los economistas, para contribuir al acopio de hechos y de análisis.

Así, la psicología (estudio de los fenómenos mentales), la sociología (estudio del comportamiento de las agrupaciones humanas), la antropología (estudio de las razas y culturas) y aun la fisiología (estudio biológico del funcionamiento del organismo), contribuyen a aclarar qué bienes y servicios desea el público; por qué algunas veces quiere alimentos nutritivos y otras no; por qué en ocasiones, opina que la posesión de un magnífico automóvil es tan necesaria como tener una esposa o un hijo, y otras cuestiones análogas.

Por su parte, otras ciencias distintas de la Economía, tales como la Física y la Mecánica, proporcionan elementos de juicio para contestar a la cuestión de cómo deben producirse las mercancías, pues no es tarea propia del economista investigar las leyes técnicas que rigen la transformación de determinados materiales en bienes y servicios, sino que, aprovechando la división del trabajo común a todas las ciencias, el investigador de la economía da por hecho gran parte de ese trabajo técnico preliminar, lo mismo

^{1/} Nunca ha existido un sistema de libre empresa absolutamente puro. Incluso en nuestro sistema capitalista, el Gobierno desempeña un papel importante en la modificación del funcionamiento del sistema de precios.

que acepta con frecuencia gustos psicológicos e instituciones sociales. Ahora bien: aun dentro de la esfera técnica, los puntos de vista del economista no son los mismos del físico, pues aquél puede juzgar un determinado proceso más eficaz que otro, a pesar de que el primer principio de la termodinámica establece que no puede perderse o crearse energía aunque varíe el procedimiento utilizado; y, análogamente, el economista puede ignorar el hecho físico de que un cierto método proporciona mayor trabajo útil que otro (por originar menos pérdidas de calor y energía, con arreglo al segundo principio de la termodinámica), con tal que el segundo utilice una fuente de energía más barata. Por eso debemos precavernos contra las confusas ideas resultantes del intento de reducir todos los valores a unidades de energía o ergios, como los ingenieros retirados se ven frecuentemente tentados a hacer (por ejemplo, en el poco duradero movimiento tecnócrata posterior a 1930).

En cambio, al llegar a la tercera cuestión, relativa a la distribución preferible de la riqueza y de la renta entre los individuos, hay que abandonar por completo el campo de la ciencia. De gustibus non est disputandum, dice el viejo aforismo. (En cuestión de gustos no hay discusión científica posible). Lo mismo ocurre con la ética, y por eso hay que dejar la definición de los finés sociales al filósofo, al teólogo, al estadista y a la opinión pública.

Como resumen de lo expuesto, se aprecia que la Economía no puede pretender abarcar todos los fenómenos del universo, sino que debe aceptar parte de lo establecido por los investigadores de otros campos científicos. El marco institucional de la sociedad, los gustos del individuo y los fines por los que éste lucha han de ser tomados como un hecho por el economista; y, análogamente, la calidad y cantidad de medios disponibles y las leyes técnicas acerca de sus combinaciones y transformaciones son también datos para la ciencia económica.

Sobre esta base, la Economía describe, analiza y conoce los fenómenos que se suceden dentro del marco establecido, y aspira, además, a valorar y mejorar el rendimiento de la colectividad cuando emplea los medios de que dispone para conseguir los finés previstos, transformándose así en Economía política.

Por fortuna, existe un cierto acuerdo de principio en lo relacionado con los fines sociales, y la mayor parte de los pueblos occidentales, en este aspecto, manifiestan su preferencia por el disfrute de alguna libertad individual para elegir y actuar, por gozar de un alto nivel de vida y por una

/distribución

distribución equitativa de la renta entre las distintas clases sociales, sin que se admitan grandes desigualdades, a menos que existan para ello poderosas y convincentes razones^{1/}.

El principio de la escasez

Los problemas de qué, cómo y para quién se ha de producir no constituirían ninguna dificultad si los recursos fuesen limitados, si se pudiesen producir infinitas cantidades de cada producto o si las necesidades humanas fuesen satisfechas plenamente, no importando entonces que se fabricase demasiada cantidad de una determinada cosa, ni que el trabajo y los materiales se combinasen o no adecuadamente. Como todo el mundo podría tener tanto como quisiera de cada cosa, no importaría el reparto de los bienes entre los distintos individuos y familias. En una palabra, no habría bienes económicos (es decir, los que son relativamente escasos) y apenas sería necesario estudiar Economía o economizar. Todas las cosas serían bienes libres, como el agua o el aire. Ahora bien: tal como es el mundo, aun los niños pequeños aprenden que no vale contestar las dos cosas cuando se les pregunta cuál es la que prefieren.

Cuando se las compara con otras naciones más atrasadas o con las de siglos pretéritos, las modernas sociedades industriales parecen muy prósperas; pero lo cierto es que aun el más rico de estos países, Estados Unidos, necesitaría ser cien veces más productivo de lo que es hoy para dar a todos sus habitantes el cómodo nivel de vida que disfrutaban algunos de sus más afortunados ciudadanos. Un nivel más alto de producción siempre parece llevar consigo un mayor consumo; la gente siente que no sólo desea, sino que necesita calefacción central, cañerías interiores, educación, películas, libros, automóviles, viajes, música, vestidos de moda, etc.; y aunque un biólogo asegure que pueden estar bien alimentados con un potaje de varios centavos al día^{2/}, se quedarían

^{1/} El lector atento notará que algunos de estos tres fines pueden ser parcialmente incompatibles. Así, por ejemplo, ¿habrá libertad para aguar la leche que se vende, o para explotar un invento nuestro de forma que se gane en un año tanto como la mayoría de los hombres ganarían en un siglo? Como se ve, la libertad y la equidad pueden oponerse, en parte, y la igualdad de oportunidades para todos es, intrínsecamente, un ambiguo grito de combate, puesto que apenas tiene significación el tratar de igual manera a individuos que poseen muy distinta riqueza y aptitudes diversas. Por otra parte, piénsese en que con la lotería o las apuestas se logra la igualdad de oportunidades para los jugadores, sin que eso conduzca a una adecuada distribución de la renta, que, en realidad, no tiene nada de satisfactoria.

^{2/} Se ha demostrado con estadísticas que los mejores tipos modernos de dieta nutritiva para adultos (vitaminas A, B . . ., calorías, proteínas, etc.) podían comprarse en 1951 por menos de 100 dólares al año. Integraban esa dieta los riñones, almortas y muy poca cosa más.

/tan indiferentes

tan indiferentes con eso como si se les explicara que los productos químicos contenidos en su cuerpo valen sólo un par de dólares. Todo el que haya llevado un presupuesto casero, sabe, además, que las necesidades de la vida, las imprescindibles, no guardan ninguna relación con el mínimo fisiológico de comida, abrigo y alojamiento preciso para continuar viviendo.

Durante la gran depresión que siguió al derrumbamiento del mercado de valores en 1929 se puso de moda entre los escritores populares anunciar que había sido derogado el principio de la escasez, diciendo que se estaba entrando en una nueva era científica, en la cual el sistema económico sabía cómo llegar a producir más de lo que se necesitaba para el consumo. Esto era una gran equivocación. Ciertamente es que tenían razón al afirmar que el sistema estaba capacitado para producir más de lo que entonces se consumía, que nadie acertaba a corregir con exactitud ese desajuste, y que el problema del paro técnico no se arreglaría fácilmente; como la tenía también al indicar que la liberación de las necesidades (materiales) podría ser alcanzada en las regiones más productivas del Globo sólo con que desapareciese el paro. Pero debieran haber observado que, como hizo ver después más claramente la guerra, aun empleando con la máxima eficacia todos los recursos disponibles, el porcentaje medio de vida sería muy mediano, comparado con lo que nos complacemos en llamar el sistema de vida americano, tal como lo divulgan, por ejemplo, los optimistas anuncios de los periódicos. Más adelante demostraremos que, dividiendo equitativamente entre hombres, mujeres y niños la renta nacional norteamericana correspondiente a una situación de pleno empleo, el cociente sólo hubiera arrojado 40 dólares semanales por persona. Ni siquiera exprimiendo los átomos, para aprovechar toda su energía interna, nos aproximaríamos al estado de bienaventuranza. Siempre quedará trabajo útil por hacer, y aunque las necesidades de consumo llegasen a ser colmadas - lo que es improbable -, siempre quedaría la alternativa del descanso, la distracción y los demás elementos que forman parte de una vida agradable.

CAPITULO II

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA "MIXTO" DE EMPRESA CAPITALISTA

Un sistema mixto basado en la empresa

Dedicaremos la mayor parte de nuestra atención a las condiciones especiales de la vida económica en las naciones industriales del siglo XX, exceptuando la Rusia soviética. En la mayoría de esas naciones se había tenido, durante los últimos siglos, a suprimir la intervención directa del Gobierno en las actividades económicas, a medida que se reemplazaban las condiciones feudales y precapitalistas por lo que, ampliamente, denominamos libre empresa privada o competencia capitalista; pero mucho antes que esa tendencia llegase a aproximarse al estado de laissez faire (o sea la completa desaparición de la interferencia estatal en la economía) empezaron a manifestarse orientaciones opuestas.

A partir de un cierto momento del siglo XIX, en casi todos los países dignos de ser tomados en cuenta se ha apreciado un aumento constante de las funciones económicas de los gobiernos. Dejando a los historiadores la tarea de buscar los importantes factores causantes de esta orientación general, bastará decir aquí que nuestro sistema económico tiene un carácter mixto basado en la libre empresa, pero con una regulación económica ejercida por instituciones públicas y privadas.

En la primera parte de este capítulo veremos cómo aborda ese sistema mixto los tres problemas de organización económica que, según hemos visto, deben ser resueltos por toda sociedad. Las últimas secciones del capítulo tratan de algunas de las características fundamentales del sistema.

1. La solución de los problemas económicos fundamentales en el sistema de libre empresa

En un sistema de libre empresa privada, ningún individuo u organismo se preocupa, conscientemente, del terceto de problemas económicos discutidos en el capítulo I, lo cual es realmente notable. Parafraseando un ejemplo ya famoso, consideremos la ciudad de Nueva York, que, sin el constante movimiento de mercancías que salen y entran en la ciudad, llegaría en una sola semana al extremo del hambre, pues desde sus alrededores, desde los 48 estados de la Unión y desde los más lejanos rincones del Globo, las mercancías viajan días o meses para llegar a su destino en Nueva York.

/Pues bien:

Pues bien: lo asombroso es que todo eso se lleva a cabo sin ninguna coacción ni planificación centralizada. ¿Cómo es posible que siete millones de habitantes puedan dormir tranquilamente y no sientan un terror mortal de que llegue a derrumbarse ese complicado proceso económico del cual depende la vida de la ciudad?

Lo importante, en este caso, no es lo que hace el Gobierno para regular la actividad económica (aranceles, leyes sobre adulteración de alimentos, regulación y aprovechamiento de los ferrocarriles, fijación de salarios mínimos, seguros sociales, tasas de precios, obras públicas, defensa nacional, impuestos locales y nacionales, ejecución y administración de la justicia, servicios municipales de agua y gas, etc.), sino las muchas cosas que no hace aun en tiempo de guerra, en que la intervención se agudiza. En efecto, miles de productos son fabricados por millones de personas que actúan según su libre voluntad, sin obedecer a una dirección central o a un plan superior.

Orden económico y no caos

Este constituye por sí solo prueba convincente de que el sistema de competencia basado en los mercados y precios (sea lo que quiera en otros aspectos, y por imperfectamente que funcione) no produce el caos y la anarquía, sino que existen en él un cierto orden y una línea de conducta. El sistema actúa y funciona: resuelve, sin tener inteligencia, uno de los más complejos problemas imaginables, lleno de intrincadas relaciones y de variables desconocidas. Nadie lo proyectó, se desarrolló espontáneamente, y aunque, lo mismo que la naturaleza humana, presenta cambios, soporta, por lo menos, la primera prueba de toda organización social, puesto que es capaz de sobrevivir.

Un ejemplo dramático de la importancia de un sistema de precios lo encontramos, después de la guerra, en la Alemania occidental. En 1946-1947, el consumo y la producción se redujeron a su más mínima expresión. Ni los demolidores bombardeos de la guerra, ni el pago de las reparaciones a los vencedores podían ser la causa de este derrumbamiento. La causa era la paralización del sistema de precios. El dinero no tenía valor, las fábricas cerraban por falta de material, los trenes no circulaban por falta de carbón. El carbón no podía extraerse porque los mineros tenían hambre, ya que los
/agricultores

agricultores se negaban a vender sus productos por dinero, y no existían mercancías manufacturadas para entregarles. Los precios se fijaron por medio de leyes; pero a esos precios poco o nada se podía comprar. Se desarrolló un mercado negro que se caracterizó por sus precios astronómicos y por el trueque. En 1948 se realiza un milagro. Una reforma completa del dinero en circulación puso de nuevo en marcha el mecanismo de los precios. Casi inmediatamente la producción y el consumo renacieron. De nuevo el qué, cómo y para quién fué resuelto por los precios y los mercados.

Lo que queremos recalcar es que eso que hemos llamado milagro está ocurriendo continuamente a nuestro alrededor. Nos daremos cuenta de ello con sólo abrir los ojos al diario funcionamiento del mercado. Un revolucionario que quisiera destruir el sistema capitalista no podría pedir nada más a propósito que una inflación o deflación que paralizara el mecanismo de los precios.

La mano invisible

El estudiante de Economía evitará caer en el error de imaginarse que el mecanismo de los precios tiene que funcionar de manera caótica si no hay alguien que lo dirija. Una vez aprendido esto, debe cuidar de no caer en el otro extremo, que es el de enamorarse de la belleza del mecanismo de los precios, considerándolo como la perfección misma, como la esencia de lo providencialmente armónico y como algo en lo que no pueden ponerse manos humanas.

Adam Smith, el sagaz escocés, cuyo libro monumental La riqueza de las naciones (1776) representa el comienzo de la economía moderna o economía política, ya quedó impresionado al reconocer un orden en el sistema económico, hasta el punto de proclamar el principio místico de una mano invisible, según el cual cada individuo, al actuar en busca solamente de su propio bien particular, era guiado como por una mano invisible hasta realizar lo que había de ser más conveniente para todos, de tal modo que cualquier interferencia por parte del Gobierno habría de resultar casi inevitablemente perjudicial.

La realidad es que muchas de las alabanzas al sistema de competencia perfecta están fuera de lugar, porque, como hemos dicho antes, el nuestro es un sistema mixto de empresas públicas y privadas y, como veremos más adelante, es también un sistema mixto de competencia y monopolio. En resumen, no es ni blanco ni negro, sino gris y con lunares,

/Un cínico

Un cínico podría decir de la libre competencia lo que Bernard Shaw dijo, en cierta ocasión, del cristianismo: que su único defecto consiste en que nunca ha sido puesto en práctica. Jamás ha existido un siglo de oro de la libre competencia, y hoy día la competencia no es perfecta en el sentido económico, e incluso, probablemente, cada vez lo es menos, debido en gran parte a la índole peculiar de la producción en gran escala y a la técnica, a los gustos de los consumidores y la organización comercial. Pero esto no supone que hayamos de aceptar como inevitable la tendencia hacia las grandes empresas, sindicatos, asociaciones y agrupaciones que empezaron a surgir hacia 1890. La tarea a que estamos llamados es la de elaborar leyes y costumbres que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de competencia, que dista mucho de ser perfecto.

El sistema de precios

¿Cómo opera el inconsciente mecanismo automático de los precios? Es fácil bosquejar las líneas principales de la competencia basada en el juego de los beneficios y de las pérdidas. Lo esencial es que todas las cosas tienen un precio, sean bienes o servicios; e incluso las diferentes clases de trabajo humano tienen precios distintos, llamados salarios.

Todo el mundo recibe dinero por lo que vende, y emplea, a su vez, este dinero para adquirir lo que desea. Si se quiere más cantidad de cualquier producto, de zapatos, por ejemplo, habrá numerosas demandas de ellos, lo que hará subir su precio y aumentar la producción. Paralelamente, si se produce una mercancía, como el té, en cantidad superior a las necesidades de la población, su precio bajará como resultado de la competencia, y al bajar el precio la gente beberá más té y ya los fabricantes no producirán demasiado. Así se equilibrarán nuevamente la oferta y la demanda.

Esto que ocurre en los mercados de bienes de consumo, ocurre también en los mercados de factores de producción, tales como el trabajo, la tierra y los bienes de capital. Si se necesitan más soldadores que vidrieros, las oportunidades de empleo serán más favorables en aquel oficio; el precio de los soldadores (su salario-hora) subirá, mientras que el de los vidrieros tenderá a bajar y, no variando las demás circunstancias, esto ocasionará una variación en la ocupación deseada. Igualmente, una hectárea
/de tierra

de tierra baja de Puerto Rico se dedicará al cultivo de caña de azúcar si los productores de caña ofrecen el máximo para cultivarla, y la producción de maquinaria vendrá determinada también por la oferta y la demanda.

En otras palabras, con todo ello disponemos de un vasto sistema de tanteos y de aproximaciones sucesivas a un sistema equilibrado de precios y de producción. Ya veremos más adelante que cuando la demanda se ajusta a la oferta y los precios a los costes, nuestros tres problemas económicos se resuelven simultáneamente con más facilidad. Vamos a bosquejar brevemente las líneas escuetas del proceso:

1. Una especie de votación de los consumidores decide qué cosas han de producirse, y esto no se hace en elecciones que se celebran cada dos años, sino diariamente. Claro está que ese dinero que pagan en las cajas registradoras de las tiendas es el que alimentará, en último término, las nóminas, rentas y dividendos que los mismos consumidores reciben semanalmente y que constituye sus ingresos. Así queda cerrado el círculo.

2. La competencia entre los distintos productores decide el cómo han de producirse esas cosas, ya que el método que resulte más barato, tanto por su coste como por su rendimiento, desbancará al procedimiento más caro, con la consecuencia de que el único camino abierto a los fabricantes para hacer frente a los precios de la competencia y para aumentar sus beneficios será reducir los costes al mínimo, adoptando con tal fin los métodos más eficaces. Así, por ejemplo, el caucho sintético se obtendrá del petróleo mejor que del alcohol, si el precio de aquél llega a estar en cierta proporción respecto al de éste, y, análogamente, se obtendrá electricidad por métodos térmicos mejor que construyendo saltos de agua mientras el precio del carbón esté por debajo de un cierto nivel. La gran explotación agrícola que emplea tractores desplazará a la pequeña explotación familiar si con ellos consigue rebajar los costes de explotación.

3. El para quién se producen las cosas lo determina la oferta y la demanda en los mercados de los servicios productivos; es decir, por los tipos de salario, las rentas de la tierra y los beneficios del capital, que constituyen los ingresos de todos, respecto de cada uno y respecto de la colectividad. Claro está que el carácter de la resultante distribución de la renta dependerá grandemente de la distribución inicial de la propiedad y de las capacidades adquiridas o heredadas.

/Hay que

Hay que tener en cuenta que si bien el sistema basado en la competencia es impersonal, no lo es completamente. Las familias consumidoras se encuentran con las empresas de negocios en dos terrenos distintos en los que se determinan los precios. Uno de ellos es el vasto campo donde los consumidores adquieren miles de pequeños artículos en una docena de diferentes establecimientos al por menor: fruterías, comestibles, almacenes de tejidos, espectáculos, estaciones de gasolina, compañías de electricidad, oficinas de Correos, ferrocarriles y compañías de seguros.

Pero en el otro campo - mercado de trabajo y otros servicios productivos - las relaciones no son siempre tan pacíficas, pues para la familia que gana su pan, el salario no supone simplemente un precio más, sino la diferencia entre lujo y comodidad, o entre ésta y las privaciones. Un gran consorcio puede soportar el estar parado una semana, y hasta un mes si es necesario, mientras que el obrero se encuentra en inferiores condiciones de resistencia, y puede que intente mejorar esa resistencia por medio de las uniones o sindicatos de trabajadores, con lo que, algunas veces se ayuda a restablecer la competencia, pero otras se acentúa todavía más la falta de competencia.

Ahora bien: la anterior descripción, en que la competencia tiende a un menor coste, es demasiado simplista. Aun suponiendo que el sistema se desenvolviese perfectamente, del modo descrito - lo que todos sabemos que está muy lejos de ser verdad -, no se podría considerar ideal. En primer lugar, porque los bienes van hacia donde se dispone de mayor número de votos (es decir, de dinero), con lo que el perro de un millonario puede recibir la leche que un niño pobre necesitaría para evitar su raquitismo; ejemplo en el que no cabe decir que la oferta y la demanda no funcionan, puesto que hacen precisamente lo que se les pide, que es entregar los bienes a quien paga más por ellos. Para pasar a otro ejemplo, supongamos que la invención de máquinas automáticas ocasionara una competencia en el precio del trabajo, con una consiguiente reducción de los salarios y, por tanto, de los ingresos de los pobres. ¿Sería esto justo? Por otro lado, el hecho de que un hombre herede 500 kilómetros cuadrados de terreno inculto, por los que una compañía petrolífera ofrece un millón de dólares al año, ¿acaso basta para justificar unos ingresos privados tan cuantiosos? Una

/cuestión ética,

cuestión ética, que está fuera del alcance del mecanismo de la economía, es la de si la lucha competitiva es la que ha de determinar totalmente los ingresos, es decir, quiénes han de sobrevivir.

Imperfecciones de la competencia

Como hemos dicho ya, otra desventaja igualmente sería afecta al cuadro del sistema de precios descrito anteriormente a causa de que, en el mundo real, la competencia no es nunca perfecta. Las empresas no saben cuándo van a cambiar los gustos del consumidor, y de aquí que produzcan en exceso de unas cosas y escasamente de otras, y, cuando han comprobado por experiencia su equivocación, las cosas vuelven a cambiar. En muchos casos no es posible hacer nada para corregir esos errores, porque, como el tiempo, son relativamente imprevisibles; pero algunos de los errores en que incurre la multitud de competidores independientes (verbigracia, los excesos en la construcción de casas, como en 1929), disminuirían en una economía caracterizada por una planificación previa, aunque claro está que, como los burócratas no son infalibles, podrían someter a su vez toda una serie de errores de planteo y se ocasionarían nuevos problemas de libertad individual. También ocurre, en un sistema de competencia, que muchos fabricantes ignoran simplemente los métodos de otros y los costes no descienden a un mínimo, por lo que lo mismo se puede vencer en la competencia produciendo mucho que guardando secreta una técnica.

Pero, además de todo esto, aparecen desviaciones más serias respecto de la competencia perfecta a causa de los elementos monopolísticos, que originan precios desventajosos, inadecuados usos de los beneficios e incorrectas y derrochadoras distribuciones de los recursos disponibles. Un monopolista no es un hombre codicioso y gordo, con un gran bigote y un punto, que anda por ahí violando las leyes, pues si fuese así podríamos meterle en la cárcel. En la realidad, es alguien lo bastante importante para influir en los precios de las cosas que compra y vende. En cierto grado, eso define a cada uno de los negociantes, con la excepción, quizá, de los millones de labradores que individualmente producen sólo una fracción despreciable de la cosecha total, porque la vida económica es siempre una combinación de competencia y de elementos monopolísticos. Por eso la competencia imperfecta o monopolística es la que, en definitiva, prevalece sobre la competencia perfecta.

/Claro esta

Claro está, como veremos más adelante, que un empresario no puede establecer sus precios completamente a su gusto y obtener, además, beneficios, pues debe tener en cuenta los precios de los bienes capaces de sustituir a los suyos. Aun produciendo un carbón especial de propiedades únicas, habrá de contar con los precios de los demás carbones, del petróleo y del gas, e incluso del aislamiento térmico en las construcciones, aunque no esté obligado, como veremos lo está un labrador en un mercado de competencia perfecta, a no elevar su precio por encima del precio que prevalece en el mercado, so pena de no vender nada.

La competencia agrada y desagrada, a la vez, al empresario. Le gusta cuando le permite extender su mercado; pero si las cosas no van a su favor se apresura a tacharla de ventajista, injusta o ruinosa. Claro que también el obrero, cuya existencia depende de la valoración que el mercado otorga a su trabajo, es el primero en protestar cuando la competencia amenaza con depreciar los salarios.

Algunos de los factores básicos responsables del monopolio son inherentes a las economías debidas a la producción en gran escala, sobre todo en un mundo dinámico donde se suceden los cambios de la técnica. Una competencia fragmentada entre un gran número de productores no sería suficiente en muchos sectores y, simplemente, no podría durar. Las marcas registradas, las patentes y la propaganda son también causa de nuevos elementos monopolísticos. Así, pues, sería humanamente imposible intentar crear un sistema de competencia perfecta por medio de leyes; el problema estriba en crear una competencia razonablemente eficaz y practicable.

En la tercera parte de este libro volveremos a examinar la oferta y la demanda todavía más minuciosamente; pero, por de pronto, nos basta con las precedentes observaciones para apreciar más sensatamente la función del sistema de precios, pues nos han hecho ver los errores a que conducen ambos extremos. Un sistema de precios en régimen de competencia es uno de los modos de organizar una economía, pero no el único, y resulta interesante indicar que algunos socialistas proyectan continuar utilizando el mecanismo de los precios como parte de su nueva sociedad futura. No es perfecto, pero tampoco lo son los demás.

Misión económica del Gobierno

Hemos dicho previamente que nuestra economía no se basa en un perfecto sistema de precios, sino en un sistema mixto en el que los elementos estatales de control se hallan entremezclados con los elementos del mercado en la organización de la producción y del consumo. La misión económica del Gobierno es tan importante, que hemos dedicado expresamente a su estudio los capítulos VII y VIII.

Sin embargo, indicaremos desde ahora, brevemente, las líneas generales de su influencia. Los países democráticos no se contentan con las soluciones dadas por un mercado enteramente libre a las tres preguntas qué, cómo y para quién, planteadas en páginas anteriores, ya que el sistema puede conducir al hambre para algunas personas por falta de ingresos suficientes, en tanto que otras los perciben en exceso e inadecuadamente. Por eso, el Gobierno contribuye con sus propios desembolsos a suplir las deficiencias en los ingresos reales o monetarios de algunos individuos, proporcionando, por ejemplo, camas en los hospitales para los ciudadanos o concediendo subvenciones mensuales a los más necesitados, cuando quedan parados o llegan a viejos. El conseguir niveles de vida que alcancen un mínimo determinado constituye uno de los objetivos más generalizados de los Gobiernos del siglo XX. Más aún: el Gobierno se encarga de ciertos servicios colectivos indispensables, sin los cuales no sería posible la vida común y cuya naturaleza impide encomendarlos apropiadamente a las empresas privadas; servicios entre los que se encuentran la defensa nacional, la aplicación de las leyes, el mantenimiento del orden interno y la administración de justicia. Su manera de gastar le iguala a cualquier otro gran consumidor, pues mediante sus ofertas de dinero a determinados sectores atrae hacia sí ciertos recursos, funcionando el sistema de precios lo mismo que si se tratase de necesidades individuales en vez de colectivas.

Si los gobiernos financiaran todos los gastos imprimiendo papel moneda o mediante interminables préstamos, el resultado vendría a ser el mismo. Pero, en la realidad, la mayor parte de los gastos oficiales están cubiertos por los impuestos cobrados previamente, y aquí es donde entra un importante elemento coercitivo. Desde luego que el conjunto de los ciudadanos carga

/el fardo

el fardo de los impuestos sobre sus hombros, del mismo modo que todo ciudadano recibe su parte de los beneficios colectivos otorgados por el Gobierno; pero no existe aquí, entre los beneficios recibidos y el pago de los impuestos, la misma estrecha relación que se da cuando un individuo introduce una moneda en una máquina de vender cigarrillos o efectúa una compra normal. La diferencia está en que tenemos que pagar los impuestos, queramos o no, mientras que no es obligatorio fumar Luckies o comprar medias de nylon si no se desean.

Pero es que hay, además, un segundo aspecto coercitivo importante en la universal costumbre de aprobación de las leyes que prohíben fumar opio, falsear el peso, hacer trabajar a los niños, incendiar una casa, cobrar más de lo tasado en los alimentos, etcétera. Estas reglas establecidas constituyen el marco dentro del cual se desarrollan las empresas privadas, y modifican también la dirección de su desarrollo. Los decretos del Gobierno, en unión de sus gastos y los impuestos, vienen a resultar, por tanto, tan importantes como el sistema mismo de precios en la determinación del destino económico de una nación, y es tan ocioso discutir si la empresa pública es más importante o no que la privada como plantear la cuestión de las influencias hereditarias frente al medio ambiente, porque, sin cualquiera de aquéllas, nuestro mundo económico sería algo completamente distinto.

Finalmente, como veremos en la segunda parte, uno de los aspectos de la función estatal consiste en mitigar una de las más importantes causas de los crónicos y agudos ciclos de paro obrero. Los individuos, especialmente en las comunidades prósperas, como la nuestra, intentan ahorrar, en general, mucho más o mucho menos de lo que la empresa privada pueda invertir, con beneficio y utilidad, en nuevos capitales reales; lo que conducirá, como veremos, a la deflación o inflación y a una distorsión del ritmo de progreso, a largo plazo, de la economía. Evidentemente, el Gobierno debe emplear todas sus facultades fiscales y monetarias en capacitar a la empresa privada para mantener un estable y elevado nivel de empleo y para lograr una productividad creciente.

2. El carácter capitalista de la sociedad moderna

Añadamos ahora tres nuevos rasgos importantes de la moderna sociedad económica:

1. La moderna y avanzada técnica industrial se basa en el uso de grandes capitales: complicados equipos de maquinaria, fábricas en gran escala, almacenes y depósitos de materias primas o fabricadas. Nuestra economía recibe el nombre de capitalismo, porque este capital o riqueza es, en principio, la propiedad particular de alguien, que es el capitalista.

2. El sistema económico actual está caracterizado por un grado casi increíble de especialización y una compleja división del trabajo.

3. Finalmente, el nuestro es un sistema que usa ampliamente el dinero, de tal modo que la corriente de dinero es la corriente vital del sistema, al mismo tiempo que constituye la unidad de medida del valor.

Estas tres características se relacionan entre sí al mismo tiempo que con el mecanismo de los precios descrito previamente. Así vemos que una complicada división del trabajo sólo es posible gracias a la gran facilidad para el comercio y el cambio que proporciona el dinero. Este y el capital vienen relacionados, a su vez, a través de las actividades crediticias del sistema bancario y de los mercados de capital organizados, en los que los valores pueden ser transformados en dinero, y viceversa. Y, finalmente, la relación entre el mecanismo de los precios y el dinero resulta inmediata y obvia.

El capital y el tiempo

Permítasenos, primero, dirigir una ojeada al importante papel económico del capital. Si los hombres tuvieran que trabajar terrenos incultos con sus propias manos, la productividad y el consumo serían bajísimos; pero, gradualmente y a lo largo del tiempo, nuestro sistema económico ha conseguido reunir una enorme cantidad de instrumentos de producción, fábricas y almacenes, y de bienes en proceso de fabricación.

Los hombres aprendieron muy pronto que los simples métodos directos de producción podían ser mejorados empleando otros métodos indirectos. Nosotros, que estamos ya sumergidos dentro del sistema económico, no nos damos cuenta del rodeo que suponen los modernos procedimientos de producción;

/pero un

pero un observador externo se sorprendería ante el hecho de que casi nadie, en nuestro sistema, produce mercancías terminadas, sino que sólo realiza trabajos preparatorios, que conducirán al consumo final una vez llegados al futuro y lejano fin. Así, por ejemplo, un granjero se pasa la vida criando y engordando cerdos, el conductor del camión sólo los lleva al mercado y el conservero no hace sino empujarlos un poco más hacia el escalón final para el consumo; y, análogamente, las fundiciones fabrican lingotes de hierro, parte de los cuales se convertirán en martillos para construir una casa, mientras que otros acabarán por formar parte de un alto horno, que, a su vez, volverá a fabricar más lingotes para hacer más martillos y más altos hornos, y así sucesivamente.

De este modo se continúa el proceso económico, dando vueltas como el aire dentro de una trompa de caza o repitiéndose como la infinita sucesión huevo-gallina-huevo-gallina de la evolución biológica. Las gentes no se dan cuenta de ese rodeo que caracteriza a la producción, porque toda su obligación consiste en llevar a cabo su propio trabajo, sin preocuparse de adónde irá a parar lo que ellos producen o de dónde vienen las materias primas a las que ellos han añadido valor. Incluso puede que no advierta su complejidad un observador externo, una vez que los senderos circulares han llegado a estabilizarse y que la actividad se halla sincronizada, pues, en ese equilibrado estado, cada día resulta igual al anterior y parece como si el trabajo cotidiano diera como resultado la producción obtenida ese mismo día. Lo cual es una mera ilusión, porque, en realidad, se ha necesitado tiempo para que el proceso alcance su punto final, y todos los recursos productivos, humanos o no, tuvieron que empezar a utilizarse mucho antes que resultasen los productos de cada nuevo proceso. Es lo mismo que si hubiera que soplar en una monumental trompa de caza durante algún tiempo para conseguir una cierta presión antes que empezasen a salir las notas: gradualmente se iría consiguiendo un equilibrio, al llegar al punto en que entra aire constantemente y sale proporcionalmente en forma de notas, y finalmente, si se dejara de soplar, las notas continuarían brotando aún durante un cierto tiempo, de la misma manera que, en el mundo económico, podemos interrumpir la tarea de reemplazar el capital gastado y cabe holgazanear un poco, sin que por eso dejemos de esperar el mismo rendimiento que durante el período en que liquidamos el capital.

/Es importante

Es importante darse cuenta de que requiere algún tiempo conseguir que las cosas empiecen a funcionar y se sincronicen. Esto explica por qué la colectividad no sustituye automáticamente todos los métodos directos de producción por los procedimientos indirectos que son más productivos, e incluso todos éstos por otros métodos que aún rindan más, pues la ventaja que esto acarrearía viene compensada con la inicial desventaja de tener que privarse de bienes de consumo actual para dedicar los recursos que los producen a otros empleos que no darán fruto hasta pasado algún tiempo.

En la medida en que la gente esté dispuesta a ahorrar, privándose de consumir en el presente y esperando para realizar un consumo futuro, podrá el grupo social dedicar recursos a una nueva formación de capital^{1/}. Y en la medida en que la gente se desentienda del futuro, podrán, en cualquier momento, desahorrar, disfrutando de placeres presentes a expensas del futuro, para lo cual bastará emplear los recursos orientados hacia el ~~inacabable~~ mantenimiento y sustitución del capital en la producción de un exceso de bienes para el presente. Hay un viejo proverbio chino que dice: "Aquel que no alcance a ver más allá de la aurora, tendrá mucho vino añejo para beber a mediodía, mucho vino agraz con que curar su dolor de cabeza al anochecido, y tan sólo agua de lluvia para beber el resto de sus días".

Podemos resumir lo anterior del siguiente modo: la mayor parte de toda actividad económica va dirigida hacia el futuro, y, por lo mismo, la mayor parte del actual consumo económico es el resultado de pasados esfuerzos. El principal objeto del esfuerzo económico presente ha de ser producir para el futuro, en compensación de los pasados esfuerzos incorporados en nuestros actuales consumos. Además, en las colectividades progresivas se dedica alguna parte del esfuerzo productivo actual a la formación de capital nuevo o neto, en el que se sacrifica el consumo actual para incrementar la producción futura.

^{1/} Más adelante veremos que, en nuestra moderna economía monetaria, cuanto más gente intenta ahorrar, menos producen los bienes capitales y que, paradójicamente, cuanto más gasta la gente en el consumo, mayor es el estímulo sentido por los negociantes para construir nuevas fábricas y equipos.

CAPITULO III

DETERMINACION DEL PRECIO POR LA OFERTA Y LA DEMANDA

Tabla de la demanda

Empecemos con la demanda. Todo el mundo habrá observado que cuanto más sube el precio de un artículo, menos se vende, y que cuanto más bajo es el precio, más cantidad del mismo compra la gente. Por tanto, existe en cada momento una relación definida entre el precio de un bien, como el trigo, verbigracia, y la cantidad demandada de ese mismo bien. La siguiente tabla hipotética, en la que se relacionan el precio y la cantidad demandada, es un ejemplo de lo que se llama una tabla de demanda. Existe una cantidad definida de trigo que será comprado por todos los consumidores que hay en el mercado; en este caso esa cantidad es de 9 millones de bushels por mes. El precio puede ser el de 5 dólares el bushel. A un precio más bajo, a 4 dólares, por ejemplo, la cantidad comprada será todavía mayor, es decir, de 10 millones de unidades. Con la tabla 1 delante podemos determinar la cantidad comprada a cualquier precio, comparando la columna 2 con la columna 1.

Tabla 1

TABLA DE LA DEMANDA QUE MUESTRA LA RELACION ENTRE EL PRECIO
Y LA CANTIDAD DE TRIGO VENDIDA

Precio del trigo por <u>bushel</u>	Cantidad demandada, en millones de <u>bushels</u> mensuales	Valor de las rentas (precio multiplicado por la cantidad)
P. (1)	C. (2)	(3) = (1) X (2)
A) 5	9	\$ 45
B) 4	10	
C) 3	12	
D) 2	15	
E) 1	20	\$ 20

La cifra total de dólares recibida por la venta del trigo, dividida por el número de bushels vendidos, nos dará el precio del bushel. Si el precio es 5 dólares y se han vendido 9 millones de bushels, la venta habrá producido 45 millones de dólares. Llène el lector los blancos de la columna 3.

/Curva de

Curva de la demanda

Se pueden representar en forma gráfica los anteriores datos numéricos.

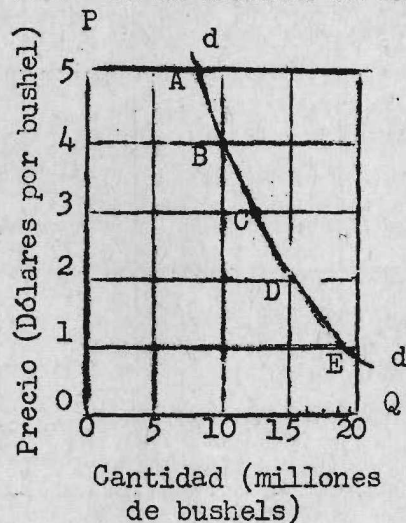
Representemos esta tabla de la demanda en un diagrama, como en la figura 1. Sobre el eje vertical tenemos una escala que representa los precios; sobre el eje horizontal, otra que representa la cantidad de trigo demandada.

Lo mismo que se puede localizar la posición de un barco en cuanto se conoce la longitud y la latitud, de modo similar, para fijar un punto en ese diagrama, tenemos necesidad de dos datos coordinados: un precio y una cantidad.

Para nuestro primer punto A, correspondiente a 5 dólares y a 9 millones de bushels, subimos en la escala vertical 5 unidades, y luego, en sentido horizontal, 9 unidades. Un círculo marca el punto A. Para pasar al círculo siguiente, en B, subimos sólo 4 unidades y corremos a la derecha hasta diez unidades. El último círculo está en E. Unimos los círculos con una curva suave dd.

Figura 1

CURVA DE LA DEMANDA DE TRIGO^{1/}



^{1/} La figura muestra cuanto trigo se compraría para cada uno de los posibles precios.

Esta representación gráfica es la llamada curva de la demanda. A causa de la relación inversa entre la cantidad y el precio, la curva se inclina hacia abajo, de Noroeste a Sudeste, por así decirlo, por lo que podríamos hablar de una ley del consumo decreciente a medida que aumenta el precio. Esta ley se verifica en casi todos los artículos: trigo, máquinas eléctricas de afeitar, algodón y gasolina. Si se reducen los precios, aumentará la demanda, o, para decirlo de otro modo, si se lanza mayor cantidad al mercado, sólo podrá venderse a un precio menor.

Se puede dar toda una serie de razones obvias para explicar esa ley del consumo decreciente. En primer lugar, con precios menores, el dinero del consumidor sirve para adquirir más y permite soportar mayores compras; en segundo término, con precios más bajos, el consumidor deseará comprar más, pues la baratura del trigo significa que la gente querrá obtener las calorías que necesita sustituyendo las patatas por el trigo y el pan de centeno por el pan blanco, y, finalmente, serán posibles ciertos usos secundarios del trigo (tales como el alcohol para la producción de caucho sintético) al bajar los precios suficientemente. Por eso cada reducción de precios tenderá a atraer nuevos compradores y suscitará algún nuevo empleo de la mercancía por los compradores antiguos, hasta que el precio llegase a cero y el trigo se empleara con la prodigalidad con que se emplea un bien libre.

Demandas elásticas e inelásticas

Los distintos bienes se diferencian en el grado en que su demanda aumentar al bajar el precio. En realidad, el trigo no era un ejemplo muy apropiado para aclarar nuestra ley del consumo decreciente, ya que su consumo es bastante inelástico. Hubiera sido un ejemplo mejor la demanda de automóviles, por lo menos en los buenos tiempos pasados del Ford modelo T, ya que presentan una demanda elástica, pues aumentan grandemente las ventas de automóviles como consecuencia de pequeñas reducciones en su precio, como puede verse en la tabla 2.

Tracemos ahora, en la figura 2, las curvas de demanda de automóviles y del trigo sobre el mismo diagrama mediante una cuidadosa yuxtaposición de las escalas. Vemos inmediatamente su diferencia, pues la curva de los automóviles es mucho más horizontal, con la consecuencia de que, a lo largo de ella, la cantidad demandada es muy elástica en

/relación con

relación con las variaciones de los precios. Por el contrario, la curva del trigo es muy vertical, porque su demanda es bastante inelástica, incluso cuando los precios varían mucho. Por tanto, la intensidad con que esta última satisface la ley de consumo decreciente resulta mucho menor.

Tabla 2
DEMANDA DE AUTOMOVILES

Precio por unidad en dólares P. (1)	Cantidad demandada por año, en millares C. (2)	Valor de las ventas o ingreso total $R = P \times C$ (3) = (1) X (2)
A) 2.500	10	25.000
B) 2.000	60	120.000
C) 1.500	120	180.000
D) 1.000	200	200.000
E) 500	300	150.000

La elasticidad de la demanda depende de la totalidad de los ingresos.

Ahora bien, ¿cómo decidiremos si la curva de la demanda es, en un punto determinado: 1º, elástica; 2º, inelástica, o intermedia entre una y otra condición? La prueba decisiva nos la proporcionará la cifra total de los dólares de ingresos, tal como nos la muestra la columna 3 de tablas anteriores.

Si cuando rebajamos el precio sube la suma total de los ingresos, diremos que la demanda es elástica. Si cuando rebajamos los precios desciende el total de los ingresos, diremos que la demanda es inelástica. Si el total de ingresos sigue igual, diremos que estamos ante un caso intermedio entre demanda elástica e inelástica. Daremos en seguida el nombre de elasticidad unitaria a este caso intermedio.

Volvamos a la tabla 1 y miremos a la columna 3. Fijémonos en que cada vez que rebajamos el precio del trigo baja la suma total de las ventas. Tenemos, pues, que la curva de la demanda del trigo es inelástica en todos los puntos.

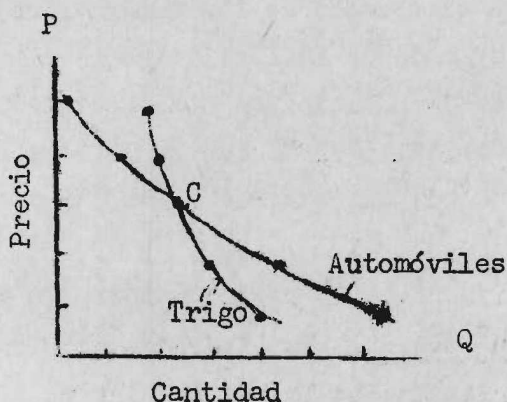
Compárese esto con los datos que sobre el automóvil nos ofrece la tabla 2. ¿Qué les ocurre a los ingresos totales en cuanto rebajamos de 2.500 dólares a 2.000 el precio de un automóvil? Que aumentan. ¿Por qué? Porque la cantidad vendida aumenta en un porcentaje mucho mayor que la rebaja sufrida por el precio. Por consiguiente, la curva de la
/demanda

demanda de automóviles es, sin duda, elástica entre A y B. Y lo mismo ocurre entre B y C y C y D. Pero en cuanto el precio de los automóviles desciende por bajo de D, se interrumpe el aumento de los ingresos. La curva de la demanda de automóviles se ha hecho inelástica entre D y E. En algún punto situado cerca de D ha pasado de elástica a inelástica. Allí, cerca de D, nos encontraremos con la elasticidad unitaria de la demanda, y los ingresos no se habrán alterado a pesar de la rebaja de precio.

Cuando sólo se desea saber simplemente si la demanda es elástica, inelástica o unitaria, se puede aplicar una sencilla comprobación, consistente en calcular el cociente de dividir el ingreso total al precio superior. Si el resultado es mayor que la unidad, la demanda es elástica; si es menor que la unidad, la demanda es inelástica, y si es exactamente 1, se tratará de un caso de elasticidad unitaria de la demanda.

En la tabla se toma como elasticidad unitaria la demanda de butacas de cine. El lector podrá rellenar los blancos a base de la definición dada, así como trazar un gráfico de la curva de demanda resultante y superponerla a las dos curvas de la figura 2. Observará que es muy empinada con P altos, y muy plana con P bajos.

Figura 2
COMPARACION ENTRE LA DEMANDA DE
TRIGO Y LA DE AUTOMOVILES^{1/}



^{1/} Puede apreciarse que la reacción de las ventas de automóviles ante las variaciones del precio es más elástica que la de las ventas de trigo, relativamente inelástica.

Coefficiente numérico de elasticidad

Con todo eso habremos ya empezado a ver de qué dependen las respectivas posiciones de los ingresos totales y de la elasticidad. Dependen de si el cambio en cantidad del porcentaje es mayor que el cambio en porcentaje del precio. Si el cambio del porcentaje en cantidad es mayor que su cambio en precio, los ingresos totales se elevarán, y podemos decir que la demanda es elástica. Si el cambio del porcentaje en Q es menor que el cambio del porcentaje en P, la demanda es inelástica.

¿Y qué ocurre si los dos porcentajes son exactamente iguales? Pues que la pérdida en P se contrapesa con la ganancia en Q. Los ingresos totales que son $P \times Q$ permanecen inalterables. Es el caso intermedio, es decir, el de elasticidad unitaria. Como ejemplo tendríamos el caso en que cada vez que yo rebajase exactamente mi precio a la mitad, se elevasen exactamente al doble mis ventas.

Si deseamos tener una medida numérica exacta de la elasticidad, la fórmula que sigue nos fijará el coeficiente que nos conviene:

$$\text{Coeficiente de elasticidad} = \frac{\text{aumento del porcentaje en cantidad: por } \% \text{ de cambio en P}}{\text{rebaja del porcentaje en precio} = \frac{\% \text{ de cambio en Q}}$$

Se pueden presentar tres casos: 1) el coeficiente de elasticidad puede ser superior a 1; 2) puede ser inferior a 1; o, finalmente, 3) puede ser exactamente 1.

Cuando el coeficiente de elasticidad es superior a 1, la demanda es elástica (como en el ejemplo de los automóviles). Cuando el coeficiente es menor que 1, la demanda es inelástica (como en el ejemplo del trigo). Cuando el coeficiente de elasticidad sea exactamente 1, tendremos el caso de "elasticidad unitaria". Por lo que se refiere a los ingresos, los cambios en Q han igualado exactamente a los cambios en P (como en el caso del cine).

Lo que tiene importancia es el comprobar de qué manera cambia el total de ingresos en dólares. Ya tendremos ocasión de comprobar una vez y otra que eso es precisamente lo que les interesa a los productores, y no el P o la Q únicamente. El memorizar las fórmulas no tiene importancia /y podemos

y podemos relegar a una nota el procedimiento detallado de medir el coeficiente de elasticidad entre dos puntos de una curva de la demanda.^{1/}

Tabla 3

CURVA DE DEMANDA DE ENTRADAS DE CINE, COMO EJEMPLO DE LA ELASTICIDAD UNITARIA DE LA DEMANDA

Precio de la entrada	Cantidad demandada semanalmente, recaudación total: precio	Ingreso total o valor de las rentas
P.	C.	R.
(1)	(2) = (3) : (1)	(3)
A) 1,00	3.600	3.600
B) 0,80		3.600
C) 0,60		3.600
D) 0,40		3.600
E) 0,20	18.000	3.600

Hay que hacer dos advertencias, porque los principiantes en Economía asocian con frecuencia la elasticidad con una horizontalización de la curva de la demanda, y la inelasticidad, con su empinada pendiente geométrica. Este concepto es excesivamente simple. Ciertamente una curva perfectamente vertical equivaldría a cero de elasticidad, y una curva

^{1/} Calculemos el coeficiente de elasticidad entre dos puntos de la curva de la demanda, por ejemplo, entre A y B de la tabla 1 o figura 1. P descende de 5 a 4 dólares. ¿Qué porcentaje de caída representa este descenso absoluto de 1 dólar? ¿Un 20 por 100 ó un 25 por 100? No se trata de una diferencia tremenda, pero la gente se congestiona discutiendo cuál de los porcentajes es el correcto. Recurramos siempre a la siguiente norma transaccional en el cálculo de esos cambios de porcentaje: dividamos el cambio absoluto de P por el promedio del P más alto y del P más bajo, y tendremos que una baja de 5 a 4 dólares representa un cambio de porcentaje de $1/4,5$, o sea de 22 por 100, aproximadamente. Pues bien: ¿qué cambio de porcentaje representa el aumento de Q desde 9 a 10 unidades. Por la regla nuestra viene a ser de $1/9,5$, o sea de un 14 por 100, aproximadamente. Nuestro coeficiente final de elasticidad nos dice que debemos tomar la razón de estos cambios de porcentaje, que es de $14/22$ aproximadamente, es decir, menos de 1, según debíamos esperar en un caso conocido ya de demanda inelástica.

El lector puede servirse de esta fórmula para comprobar que la demanda de automóviles se vuelve inelástica entre D y E. Puede también comprobar que, si el reducir P a la mitad significa duplicar Q, la fórmula anterior nos da un coeficiente de elasticidad de 1 exactamente, como tiene que ser.

/perfectamente

perfectamente horizontal, a una elasticidad infinita. Sin embargo, nuestros primeros datos referentes al cine de la tabla 3 nos advierten que la inclinación de la curva cambia, aunque su elasticidad siga siendo la misma.

Supongamos una curva de la demanda que sea una línea recta. Su inclinación o escarpadura es en todas partes idéntica; pero, ¿lo es su elasticidad? Terminantemente, no; como nos lo demostrará el cálculo de sus ingresos totales. A medida que vamos desde su precio más alto a su precio más bajo, sus ingresos suben, y ello significa que la elasticidad es superior a 1. En la mitad de la línea su elasticidad es exactamente 1, como se deduce del hecho de que sus ingresos totales llegan al máximo. A precios todavía más bajos, su demanda se vuelve inelástica. En textos más avanzados se demuestran estas propiedades de la curva de la demanda en línea recta. El lector puede comprobarlas consultando la tabla 1 y la figura 1b del capítulo XXIV, que ilustran esa situación de la demanda.

¿Cuál fue la equivocación del principiante? El olvidar que la elasticidad depende de los cambios del porcentaje; no depende de los cambios absolutos, como le ocurre a la inclinación geométrica de la curva.

El mismo ejemplo nos enseña una segunda verdad: La elasticidad es por lo común diferente en cada parte distinta de la curva de la demanda de una mercancía. El autor ha hablado antes de una manera general de que la demanda de trigo era inelástica y la de automóviles elástica. La realidad es que, según hemos visto, la demanda de automóviles se volvió inelástica a precios lo bastante bajos. Y de la misma manera, si hubiésemos extendido la curva del trigo hasta llegar a precios mucho más elevados, habría acabado por convertirse en elástica a medida que iba llegando al eje vertical.

¿Qué es, pues, lo que queremos decir cuando hablamos de que una mercancía tiene demanda inelástica? Esto es lo que queremos decir: que su demanda es inelástica a los niveles de precio que por lo general han venido rigiendo en el mercado. No puede significar nada más.

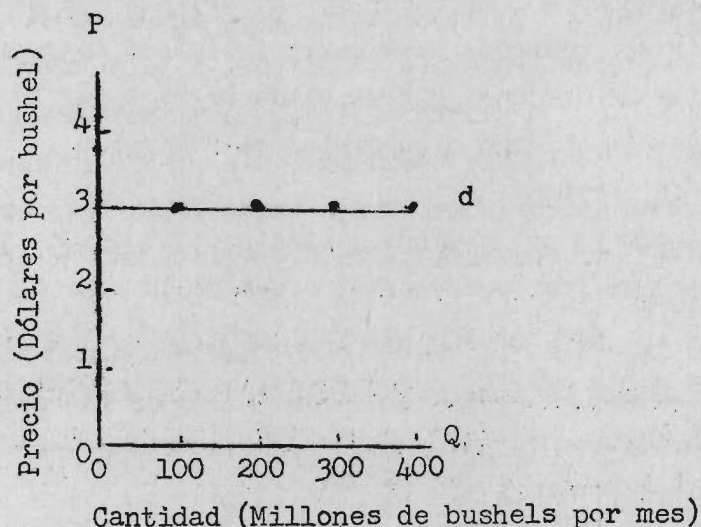
/La elasticidad

La elasticidad en la competencia perfecta e imperfecta

Algunos ejemplos nos aclararán la importancia del concepto de elasticidad. Si un monopolista llega a controlar una mercancía muy necesaria y muy deseada en ciertas circunstancias, como la penicilina, puede sacar ventajas de la inelasticidad de su demanda y obtener grandes beneficios elevando mucho su precio. En cambio, en un mercado de gran competencia, en que las patentes y la clientela de los consumidores no son importantes, la demanda del producto de cualquier empresa será muy elástica. ¿Por qué? Porque a la más ligera elevación de precio los compradores irán a otro vendedor y sustituirán el producto por el de otras empresas. Por eso resulta que un pequeño agricultor de trigo influye tan escasamente sobre el precio del mismo en el mercado de Chicago, que la demanda de su trigo es infinitamente elástica. Puede vender 100, 200, 300 ó 1.000 medidas de trigo sin afectar al precio; pero a la menor elevación del mismo sobre el del mercado perderá todas sus ventas. Su curva de demanda es, pues, tan poco inclinada como la de la figura 3.

Figura 3

DEMANDA INFINITAMENTE ELASTICA DE LA PRODUCCION DE UN
SOLO VENDEDOR EN CASO DE COMPETENCIA PERFECTA 1/



1/ En la competencia perfecta, el vendedor individual constituye una parte tan pequeña del mercado total que puede vender todo lo que quiera sin llegar a reducir el precio existente.

En el primer capítulo aprendimos que es una equivocación creer que lo que resulta cierto para una persona lo es también para el conjunto de todas ellas. Pues bien: aquí tenemos un ejemplo aplicado a los agricultores, toda vez que si bien la demanda de cada uno de ellos, competidores entre sí, es muy elástica, ya sabemos que la demanda de todo el trigo es muy inelástica. La diferencia resultante es la gran disparidad entre la escala horizontal de la figura 3 y la de la figura 1. La pequeñez de los pocos quintales del agricultor Brown no modificará, ni siquiera de un modo insignificante, la curva de la demanda de trigo. El precio, sobre el diagrama de la figura 1 cambiará imperceptiblemente, por lo cual no es extraño que Brown piense que su demanda es elástica. Pero ¿y si los millones de Browns, Smiths y O'Malleys que andan repartidos por todas partes aportan sus respectivas producciones al mercado? Entonces nos moveremos considerablemente a lo largo de la curva inelástica de la demanda correspondiente a toda la industria.

De hecho, cuando todos los granjeros tienen la suerte de obtener una gran cosecha, el total de su recaudación baja. Esto no significa necesariamente que estén suspirando por una buena sequía o una epidemia de gorgojos. Los más calculadoras suspirarán porque esto ocurra en el campo de los demás, pero no en el suyo propio; pero como esto no suele suceder con frecuencia, tienen que conformarse con que haya gorgojos en el trigo de todos.

Así llegamos a comprender dos cosas: por qué los agricultores desean restringir sus cosechas para hacer subir sus ingresos y por qué no se pueden fiar de que cada uno de ellos lo haga por su parte, a menos que intervenga el Gobierno o se emplee el soborno.

La curva de oferta

Por ahora ya se ha dicho bastante de la demanda, por lo que pasaremos a ocuparnos de los proveedores, o sea de la oferta. Así como la demanda relaciona los precios con las cantidades que la gente desea comprar, en una tabla de la oferta, encontramos, naturalmente, la relación entre los precios y las cantidades que se está dispuesto a producir y vender. En la tabla 4 encontramos una tabla que nos sirve de ejemplo sobre la oferta del trigo. A diferencia de la curva de la demanda, la curva de la oferta

/de trigo

la oferta de trigo que vemos en la figura 4 sube hacia la derecha de Sudoeste a Nordeste. A mayor precio del trigo, los labradores dedicarán a su cultivo mayor cantidad de tierra, quitándola quizá de la producción de maíz. También pueden afrontar el coste de más abono, maquinaria y tierra menos productiva, factores todos ellos que aumentan la producción cuando los precios son más altos.

Tabla 4

TABLA DE OFERTA DE TRIGO

Distintos precios posibles por <u>bushel</u>	Cantidad que los vendedores ofrecerán, en millones de <u>bushels</u> mensuales
A) 5	18
B) 4	16
C) 3	12
D) 2	7
E) 1	0

Equilibrio de la oferta y la demanda

Combinaremos ahora en la tabla 5 nuestro análisis de la demanda y de la oferta para ver cómo se determina el precio de un mercado en régimen de competencia, sin hablar más de lo que determina la curva de la oferta.

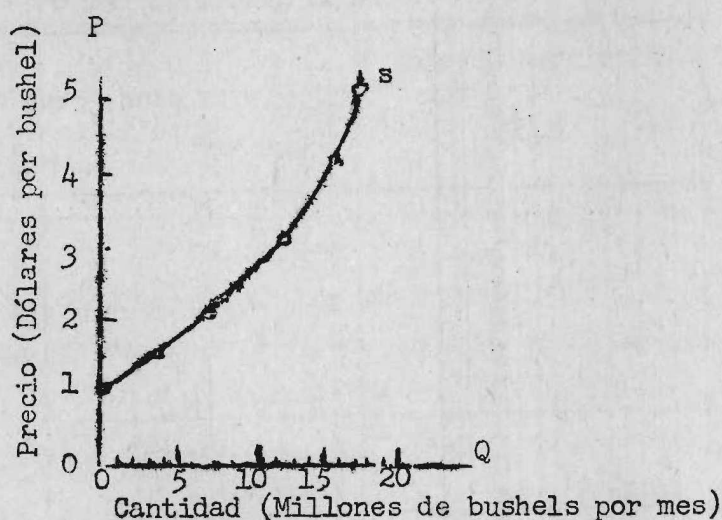
Hasta aquí hemos venido considerando como posibles toda clase de precios, y decíamos que a tal precio las ventas serán tales y que a otro cierto precio las ventas serían aquellas otras. Pero en la realidad, ¿hasta dónde, exactamente, podrán llegar los precios? ¿Cuánto se producirá y consumirá entonces? La curva sola de la oferta no puede decírnoslo, ni tampoco lo puede la curva de la demanda; pero sí podemos saberlo mediante la combinación de ambas.

Hagamos lo que haría un subastador, es decir, proceder por ensayos sucesivos. ¿Podría subsistir durante algún período de tiempo la situación A de la tabla 5, en la que el precio del bushel de trigo es de 5 dólares?

/La negativa

La negativa será rotunda, pues al precio de 5 dólares los productores aportarían 18 millones de bushels mensualmente al mercado (columna 3), y como la cantidad demandada es solamente de 9 millones de bushels mensuales (columna 2), las reservas de trigo se amontonarían, y la competencia de los vendedores bajaría los precios. Es decir, que, como se ve en la columna 4, el precio tiende a bajar, pero no indefinidamente hasta llegar a cero.

Figura 4
CURVA DE OFERTA DE TRIGO^{1/}



Para comprobarlo, vamos a demostrar ahora que el precio de 1 dólar correspondiente al punto E tampoco podrá persistir evidentemente, ya que la comparación de las columnas 2 y 3 muestra que el consumo excederá a la producción en ese precio. Los almacenes empezarán a vaciarse, y los compradores que no hayan podido obtener el trigo tenderá a aumentar el precio. Esta presión ascendente del precio está indicada en la columna 4 con una flecha dirigida hacia arriba.

Podríamos seguir haciendo ensayos con los demás precios, pero ya no es necesario. El único precio de equilibrio, o sea el único precio que puede durar, es aquel en el que se igualan las cantidades de la oferta y de la demanda. Sólo en E, con un precio de 3 dólares, se igualará la cantidad demandada, de 12 millones de bushels mensuales, a la cantidad ofrecida. El precio está en equilibrio, ya que no hay tendencia creciente ni decreciente. Desde luego, este precio estacionario no se alcanza rápidamente; puede ocurrir que se pase por un período inicial de tanteos y

^{1/} La curva indica cuánto trigo se producirá para cada uno de los posibles precios.

oscilaciones alrededor del nivel apropiado antes que el precio se establezca definitivamente y la oferta se equipare a la demanda.

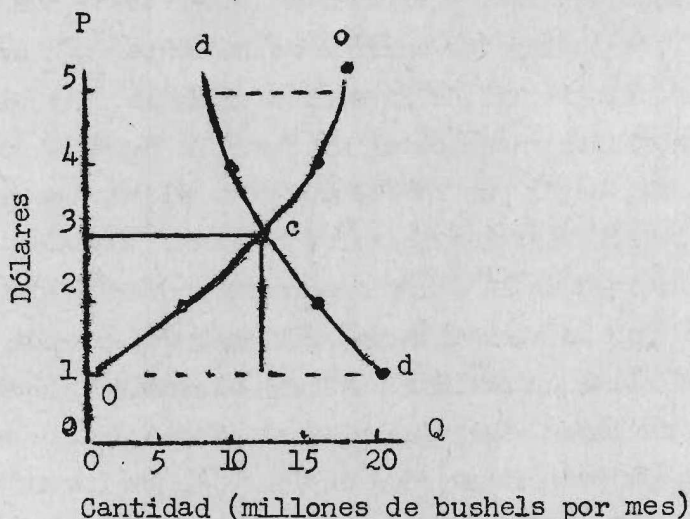
Tabla 5
COMBINACION DE LA OFERTA Y DEMANDA DE TRIGO

Precios posibles por bushel (en dólares)	Cantidad demandada en millones de bushels mensuales	Cantidad ofrecida, en millones de bushels mensuales	Efecto sobre los precios
(1)	(2)	(3)	(4)
A) 5	9	18	Disminución
B) 4	10	16	Disminución
C) 3 <u>*/</u>	12 <u>*/</u>	12 <u>*/</u>	Neutral <u>*/</u>
D) 2	15	7	Aumento
E) 1	20	0	Aumento

En la figura 5 se obtiene el mismo resultado, pero en forma gráfica. Las dos curvas de la oferta y de la demanda se superponen sobre un mismo diagrama, y el punto C, en que se cruzan, nos da el precio y la cantidad correspondiente a la situación de equilibrio.

Figura 5

COMO LA OFERTA Y LA DEMANDA DETERMINAN LA CANTIDAD O EL PRECIO DEL MERCADO 1/



*/ Precio y producción de equilibrio.

1/ El precio de equilibrio está en intersección de las dos curvas, en la que el precio es tal que iguala las cantidades demandadas y ofrecidas.

/A mayor

A mayor precio, la línea punteada señala el exceso de la oferta sobre la demanda, y la flecha señala hacia abajo indicando la dirección en que se moverá el precio como consecuencia de la competencia de los vendedores. Para un precio de 3 dólares, inferior al de equilibrio, la línea de puntos indica que la demanda supera a la oferta, y, en consecuencia, las ansiosas peticiones de los compradores influyen para que con la flecha indiquemos la dirección ascendente del precio, a impulsos de la presión que sobre él se ejerce. Sólo en el punto C las fuerzas estarán compensadas y el precio resultará mantenible.

Eso es todo lo que se refiere a la teoría de la oferta y la demanda. Lo que nos resta por hacer es señalar algunos de los casos en que puede ser aplicada y algunos de los que no permiten su aplicación.

RESUMEN

A. DETERMINACION DE LOS PRECIOS DE MERCADO

1. Entendemos por tabla de la demanda la que contiene las diferentes cantidades de un bien, que pueden ser vendidas a cada precio distinto. Esta misma tabla, representada sobre un gráfico, es la curva de la demanda.
2. Con pocas excepciones, podemos decir que, a mayor precio, menor será la cantidad vendida, y viceversa. Casi todas las mercancías se hallan sujetas a esta ley del consumo decreciente, aunque en distinto grado.
3. La elasticidad de la demanda mide la intensidad con que las ventas aumentan al ser reducido el precio. La demanda es elástica, inelástica o unitaria, según que la reducción en el precio haga aumentar, disminuir o deje invariables los ingresos totales. Esto es consecuencia de definir la elasticidad de la demanda como la variación proporcional en la cantidad dividida por la variación proporcional del precio.
4. Se llama competidor perfecto al vendedor demasiado pequeño para influir de manera apreciable en el precio de las mercancías que vende. Su curva de demanda es, por definición, horizontal y de elasticidad infinita. Competidor imperfecto es el que ejerce cierto grado de control monopolístico sobre el precio de algo. Su curva de demanda no llega a tener elasticidad infinita de demanda y muestra un declive.

/5. La curva

5. La curva de oferta representa la relación entre los precios y las cantidades de un bien que los productores estarán dispuestos a vender. Generalmente, pero no siempre, la curva de oferta se eleva hacia arriba y hacia la izquierda, al producirse mayores ofertas por las subidas de los precios.
6. El equilibrio del mercado sólo puede establecerse cuando las cantidades ofrecidas y las demandas sean idénticas. Para cualquier precio mayor que el de la intersección de las curvas de oferta y de demanda, la cantidad ofrecida excederá de la demanda y se producirá una presión descendente sobre el precio a medida que algunos vendedores empiecen a socavar el indicado precio. Similarmente, el lector deberá ser capaz de demostrar por qué cualquier precio inferior al de equilibrio sufrirá una presión ascendente irresistible.

TEMAS DE DISCUSION

1. Citar una serie de factores que puedan aumentar la demanda de trigo. Hágase lo mismo con respecto a la oferta de trigo.
2. ¿Cuál de los artículos siguientes es, en su opinión, el que tiene una demanda menos elástica? Perfumes, sal, penicilina, cigarrillos, helados, helados de chocolate, helados de una cierta marca de chocolate. Inténtese razonar la respuesta.
3. Comentar lo siguiente: "¿Cómo es que el precio puede ser determinado por la igualdad de la oferta y de la demanda? Después de todo, la cantidad comprada tiene que ser la misma en toda la transacción que la cantidad vendida. ¿Cómo, entonces, podrían ser diferentes a los precios que no sean precisamente el de equilibrio?"
4. Los riñones y el hígado solían venderse al mismo precio por libra, hasta que la ciencia descubrió el gran valor nutritivo del hígado para la formación de glóbulos rojos. ¿Cuál fué el efecto de este descubrimiento sobre los respectivos precios y cómo se llegó a él?
5. ¿Qué repercusiones tendría una recolectora de algodón barata sobre el precio de la fibra? ¿Y sobre los salarios de los jornaleros agrícolas?
6. Exponga los argumentos que demuestran que el precio debe estabilizarse en la intersección del equilibrio de la oferta y la demanda. Primero, con el precio demasiado alto. Luego, demasiado bajo.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

E/LACCY/BP/L.4

2 de noviembre, 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE LA INFANCIA Y
LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO NACIONAL

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en cooperación con la Organización Internacional de Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Santiago de Chile, 28 de noviembre al 11 de diciembre de 1965

"DESARROLLO SOCIAL" Y "PLANIFICACION SOCIAL": ESTUDIO DE PROBLEMAS
CONCEPTUALES Y PRACTICOS EN AMERICA LATINA

presentado por la
División de Asuntos Sociales de la CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	3
1. Interpretaciones del término "social".....	5
2. Origen de los distintos enfoques del "desarrollo social" y la "planificación social".....	8
3. Requisitos previos para una política y planificación eficaces en el ámbito latinoamericano.....	11
II. LOS SECTORES SOCIALES	15
1. Problemas de identificación y delimitación	15
2. Educación	17
3. Salud	20
4. La vivienda	23
5. El consumo de alimentos y la nutrición	27
6. El vestuario	29
7. El empleo y las condiciones de trabajo	29
8. La seguridad social	31
9. La recreación	34
10. Los derechos humanos	34
11. El servicio social	35
12. La defensa social	36
13. La programación social: algunos problemas	37
III. ENFOQUES ESTRATEGICOS O INTEGRANTES	41
1. Distribución de la riqueza y del ingreso	41
2. La población	50
3. Desarrollo de los recursos humanos	52
4. Desarrollo urbano y desarrollo rural	55
IV. ALGUNAS CONCLUSIONES	56

I. INTRODUCCION

En el curso de los últimos veinte años diversas corrientes de teoría, opinión y práctica gubernamental se han juntado para dar un apoyo cada vez más amplio a la planificación como necesaria para que progresen los países que ahora tienen bajos niveles de ingreso. Las naciones que ya han alcanzado niveles elevados de ingreso han estado más indecisas en aceptar la planificación formal aunque aun aquellas que la consideran inútil para sí la recomiendan a sus vecinos más pobres. El objetivo central de dicha planificación - o por lo menos el de más fácil planteamiento - ha sido el de elevar la tasa de incremento de la producción de bienes y servicios, midiéndose el progreso alcanzado por medio del indicador compuesto que es el ingreso nacional por habitante.

Las técnicas de la planificación con este objetivo han sido perfeccionadas principalmente por economistas empeñados en distribuir recursos escasos de modo de alcanzar la máxima producción, y los organismos de planificación que han tratado de aplicar las técnicas han estado en las manos de economistas, estadísticos e ingenieros. Desde los comienzos, sin embargo, fue evidente que la planificación no podía dejar de lado las demandas de gastos inmediatos para bienestar que formulaban los sectores mejor organizados y con mayores medios de expresión, demandas que respaldaban los aspirantes rivales a la conducción política - en un afán de ganar el apoyo popular - y la influencia creciente de los estándares sociales que propulsaban organismos intergubernamentales. La experiencia pronto señaló, además, que a fin de alcanzar el objetivo económico de crecimiento autosostenido de la producción por habitante era necesario tomar en cuenta factores no económicos.

Así, las expresiones "desarrollo social", "planificación social", "aspectos sociales del desarrollo económico", "desarrollo económico y social equilibrado" y otras por el estilo empezaron a circular corrientemente. La necesidad de incorporar el elemento "social" en la planificación global ha llegado a ser un lugar común en las resoluciones de los organismos intergubernamentales. Las asambleas internacionales sobre una u otra variación de este tema han producido un formidable conjunto de documentación, y hasta las conclusiones de conferencias sobre programas sociales harto especializados suelen rendir homenaje al desiderátum de la integración

Nota: El presente documento representa una etapa en un programa permanente de estudio de los problemas del desarrollo social que ha emprendido la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina. En investigaciones posteriores se entrará en aspectos como la estructura social de América Latina y la posibilidad de usar la "participación popular" en la formulación y ejecución de políticas y planes; la "regionalización" y "localización" de los programas sociales; criterios de desarrollo urbano y rural y problemas que plantea su integración investigación y estadísticas relativas a la política y la programación social; problemas de comunicación entre los estudiosos de las ciencias sociales, los responsables de la política y el público. Otros documentos preparados conforme a este programa de estudios son: "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en el desarrollo económico y social", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N° 2; "El problema de la vivienda en América Latina" y "El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo" (inéditos) /en planes

en planes más amplios.^{1/} Se organizan cursos sobre planificación social, expertos en desarrollo social van a asesorar a los países, se establecen divisiones sociales en las oficinas nacionales de planificación y en numerosos planes publicados hay programas sociales junto a los económicos.

Un atento examen de la situación actual revela, sin embargo, que es muy grande la distancia que media entre las aspiraciones y las realidades. Todavía no se han resuelto en forma satisfactoria ni los problemas conceptuales ni los prácticos que plantea la incorporación de la planificación "social" a la planificación global. Sin riesgo de falsear la verdad, no puede afirmarse que en ninguno de los países actualmente empeñados en alcanzar un rápido desarrollo, los créditos presupuestarios para programas sociales, la promulgación de nuevas leyes sociales o la creación de nuevos organismos sociales se inspiren en conceptos unificados sobre sus relaciones recíprocas con otros aspectos de la vida del país o sobre prioridades. Al mismo tiempo, hay muchas indicaciones de que se está ofreciendo a estos países más asesoramiento sobre planificación del que pueden asimilar o evaluar, incluyéndose en él complicadas técnicas cuantitativas cuya factibilidad jamás ha sido puesta a prueba y un número apreciable de sistemas de promoción de distintas formas o modalidades alternativas de acción social, todos ellos presentados como "planes" que merecen la máxima prioridad. En verdad parecería que buen número de los proponentes de la planificación social todavía no han asimilado el principio elemental de que la planificación implica una elección entre alternativas, y el rechazo o la postergación de ciertas formas de acción, que aunque intrínsecamente convenientes, no pueden ser conciliadas con otras

^{1/} Las reuniones organizadas por organismos de las Naciones Unidas exclusivamente, sin contar las reuniones sobre planificación en general y las reuniones limitadas a un solo sector social, incluyen: el Grupo de Trabajos de Expertos en Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina (México, 1960); Grupo de Trabajo de Expertos en Planificación del Desarrollo Social (Bangkok, 1963); Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Económico y Social de la Comisión Económica para África (Addis Abeba, 1962); Grupo de Expertos Europeos sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Dubrovnik, 1963); Grupo de Trabajo de Expertos en Requisitos Sociales Previos para el Crecimiento Económico (Nicosia, 1963); Seminario Europeo sobre Problemas y Métodos de Planificación Social (Kallvik, Finlandia) 1964. El Informe de este Seminario (SOA/ESWP/1964/4) señala claramente que las interpretaciones sobre lo que significa la "planificación social" y las opiniones sobre la utilidad de este concepto siguen siendo muy dispares, aun entre especialistas de países con los sistemas más perfeccionados y mejor establecidos de acción social pública; además de los documentos resultantes de dichas reuniones, podrán encontrarse discusiones y resúmenes de opiniones contemporáneas relativas a desarrollo social en el Informe sobre la Situación Social en el Mundo de las Naciones Unidas, 1961, y en Equilibre entre développement économique et développement social, Consejo Internacional de Ciencias Sociales, París, 1962, de André Piatier. Esta última obra, basada parcialmente en estudios regionales encargados por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales, contiene una bibliografía nutrida.

que merecen mayor prioridad. De hecho, la popularidad del vocablo "planificación" ha alentado su extensión a cuestiones que sería más acertado considerar como "políticas" o "valores" y acerca de las cuales debería llegarse a un acuerdo antes de la etapa de la planificación. Ha sido un progreso más efectivo en lo que toca a técnicas de programación viables en los distintos "sectores sociales", aunque hasta en este campo más limitado la aplicación práctica de las técnicas ahora disponibles avanza sólo lentamente. Puede alegarse que en algunos casos es posible que las exigencias más ambiciosas de planificación social y el interés de los expertos sociales en adherir a esta causa popular estén distrayendo su atención de las posibilidades más inmediatas de mejorar la eficacia interna de los programas que los ocupan directamente.

Este trabajo no pretende resumir la voluminosa literatura sobre técnicas de planificación y programación ni ofrecer recetas para una buena planificación. Trata de ofrecer un cuadro general de la situación actual del movimiento en favor de la incorporación del aspecto social en la planificación, tal como ha ido evolucionando en los organismos internacionales y tal como se lo aplica a las realidades de América Latina, sugiriendo ciertas condiciones previas para el progreso en esta materia. Da por sentado que las deficiencias y las pretensiones exageradas que se examinarán no obvian la necesidad de seguir buscando soluciones eficaces.

Ante todo debe pasarse rápida revista a tres aspectos:

1. Los significados y limitaciones del vocablo "social" y sus derivados;
2. Los orígenes múltiples del "desarrollo social" y la "planificación social" y las consiguientes diferencias de enfoque;
3. Las condiciones previas para una planificación efectiva que pueden deducirse de las tendencias actuales en los países latinoamericanos.

1. Interpretaciones del término "social"

En su acepción más amplia, el término "social" significa "perteneciente a la sociedad" o "colectivo". En este sentido, la economía es una "ciencia social", todos los aspectos del desarrollo son partes de un "proceso social" global, todas las instalaciones para uso general de los miembros de la colectividad, desde las escuelas hasta las alcantarillas, desde los ferrocarriles hasta los hipódromos, pueden considerarse como inversiones en la "infraestructura social".

Esa interpretación está implícita en varias declaraciones recientes sobre política de desarrollo y planificación ^{2/} y apunta hacia la ineludible necesidad de unificar el concepto de desarrollo, a que se volverá en las conclusiones del presente documento.

^{2/} Véase, en particular, la Introducción a "La política económica y la planificación en América Latina", tercera parte del Estudio Económico de América Latina 1964 (E/CN.12/711).

Sin embargo, cuando se emplea el término "social" en conjunción con "económico" se alude generalmente a una de dos interpretaciones más restrictas o a ambas a la vez. "Social" puede referirse a los aspectos de bienestar humano del desarrollo: a la elevación de los niveles de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que se espera acompañe o suceda a los aumentos de producción obtenidos mediante el "desarrollo económico"^{3/}. Alternativamente, "social" puede referirse a la estructura de la sociedad, y "desarrollo social" a los cambios en la estratificación y la movilidad, la participación creciente en la comunidad nacional, que son requisitos previos o concomitantes del desarrollo económico. Estas dos interpretaciones de lo social implican criterios distintos - aunque no incompatibles - acerca de la incorporación del factor social en la planificación, y son defendidos por personas que difieren en cuanto a su formación - el primero principalmente por administradores sociales y el segundo sobre todo por sociólogos. Con estos dos criterios han ingresado en el vocabulario internacional, sin una definición exacta, toda una serie de vocablos; su empleo parece inevitable, pero la falta de precisión con que se los emplea en la mayoría de los casos y las imágenes mentales que evocan escasamente ayudan a aclarar el pensamiento.

"Situación social", "campo social" y "sector social" implican, casi siempre, que se está pensando en la interpretación de lo social como bienestar humano. "Requisitos sociales previos", "factores sociales", "aspectos sociales" y "obstáculos sociales" se asocian con mayor frecuencia a la interpretación "estructural".

La "situación social" apareció en el vocabulario de las Naciones Unidas en contraposición a la más fácilmente representable "situación económica", y aunque la "situación social mundial" ha sido tema de una serie de informes, el contenido de esos informes ha sido definido según criterios pragmáticos.^{4/} Los temas fueron determinados en parte por la estructura de los organismos de las Naciones Unidas y en parte por la connotación del concepto paralelo

3/ Piatier (op. cit.) señala que esta interpretación de lo social nació en gran parte para llenar el vacío creado por la limitación intencional del campo de interés de los economistas en el siglo XIX, y que ahora, a medida que los economistas amplíen su atención a problemas de empleo, pobreza, distribución de los ingresos, educación, etc., se va reduciendo el contenido de lo social, interpretado como factor residual.

4/ Para los fines de este estudio, carecería de sentido detenerse a establecer sutiles distinciones entre los conceptos "social" y "económico", basándose en los motivos, declarados o no, de quiénes orientan la política de un país. Las medidas que aquí se analizan son aquellas a las que las Naciones Unidas y los organismos especializados dan un sentido social; se trata en general de medidas que se vinculan de un modo directo, más bien que indirecto, con el bienestar de la humanidad. (Estudio internacional de los programas de desarrollo social, Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1955.IV.8.)

del "nivel de vida". Este último término ha sido objeto de considerables debates internacionales y se le ha dado una definición convenida, pero sigue siendo un conglomerado de "componentes" parcialmente mensurables con distintos indicadores, y tanto los componentes como los indicadores han resistido todos los intentos de integración o síntesis.^{5/} En la práctica, los informes de las Naciones Unidas han abarcado, además de esos componentes y de los campos de acción cubiertos por los programas de los organismos internacionales, una serie de asuntos que los economistas reclamarían como suyos: empleo, ingresos y gastos, consumo, etc.

Los términos "campo social" y "sector social" han sido empleados con mayor licencia aún. A veces parece que se pensara en un número finito de terrenos sociales, grandes y pequeños, ubicados uno junto al otro, que pudieran fusionarse en un gran campo social y ser separados por un cerco del "campo económico" antes de decidir cuánto dinero se destinará a abonar uno u otro o se evoca la imagen de un pastel social dividido en tajadas: los "sectores sociales". Al examinar los temas corrientemente clasificados como campos o sectores asalta la duda de que el gran campo social pueda considerarse siquiera como una abstracción conveniente. Cuanto más amplios los esfuerzos para delimitar todos los campos o sectores sociales, tanto más anomalías saltan a la vista: los campos se superponen, tienen distintas vinculaciones con el bienestar humano, exigen muy distintos tipos y combinaciones de acción pública y privada. Algunos se prestan para la aplicación de técnicas bien definidas de programación sectorial; hay casos en que es dable suponer que tal programación sea posible en el futuro; y en otros, es prácticamente inconcebible una programación unificada para el "sector". Algunos de los campos sociales dan frutos económicos y viceversa; ha habido discusiones acerca de si ésta o aquella materia constituye un campo social con aspectos económicos o un campo económico con aspectos sociales. (De vez en cuando los cultivadores de los campos sociales exhiben características que también se observan en los campesinos auténticos: se pleitean por cuestiones de límites y tratan de incorporar parte de campos ajenos en los suyos.)

La expresión "desarrollo económico y social equilibrado" se asocia con las imágenes usadas corrientemente de "campos económicos y sociales"; usarla implica que existen dos clases de desarrollo que pueden o deben equilibrarse.

5/ Véase "Definición y medición internacional del nivel de vida: Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos", (E/CN.3/270, 9 de marzo de 1960). (El Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en Ginebra, está intentando construir un índice unitario del nivel de vida, pero es dudoso que un índice de esa especie pueda realmente sumar los heterogéneos componentes o representar las realidades de países con estadísticas incompletas y grandes divergencias en los ingresos y modalidades de consumo entre distintos estratos sociales.)

Las expresiones "requisitos sociales previos", "factores sociales" y otras semejantes adolecen de sus propios defectos. El que las emplea probablemente se imagina un proceso de desarrollo que es esencialmente económico, pero que funcionará más fácilmente aplicándole al motor lubricantes sociales o eliminándole las impurezas sociales. Aplicando este criterio, protestan los expertos sociales, lo más probable es que sólo se los llame en una etapa secundaria, para proponer aditivos o enmiendas tácticas a planes económicos preparados sin su plena participación.

2. Origen de los distintos enfoques del "desarrollo social" y la "planificación social"

Se ha sugerido ya que el actual interés en el "desarrollo social" y la "planificación social" entraña una confrontación de los puntos de vista de diferentes sectores de opinión y de varias disciplinas profesionales, y que en las discusiones sobre estos temas a veces se pasan por alto las discrepancias entre los verdaderos deseos y expectativas de los distintos participantes.

En los últimos años se ha presenciado una expansión y diversificación notablemente rápidas de la acción social pública en todo el mundo, simultáneamente con el crecimiento de los organismos intergubernamentales y el reconocimiento de los objetivos sociales como derechos humanos por parte de sus estados miembros. Las sociedades en las cuales los servicios sociales han llegado a ser muy complejos y costosos se han convertido en modelos y proveedoras de asesores especializados de los países en los cuales los bajos niveles de ingresos y el aislamiento político y cultural de gran parte de la población imponen limitaciones muy distintas a la capacidad interna para sostener tales servicios y a la probabilidad de que funcionen eficazmente. La distracción de recursos para su inversión en programas sociales ha tropezado con la oposición de quienes propugnan su concentración en inversiones directamente productivas. Generalmente, la presión política ha sido demasiado fuerte para una oposición franca, pero en la práctica muchas veces se ha mantenido en un nivel simbólico el apoyo financiero para los programas, han surgido divergencias cada vez mayores entre los derechos sociales garantizados por leyes y constituciones y los magros beneficios que obtienen las masas, y la ineficacia y la burocratización de los programas correspondientes han reforzado el escepticismo de sus opositores. Los defensores de los programas sociales se han visto así de más en más obligados a justificarlos tanto en términos de su contribución al proceso general de desarrollo como en términos de su eficacia interna. Ello los ha llevado a buscar, por una parte, criterios de validez internacional para "equilibrar" las asignaciones sociales sectoriales entre sí y con las asignaciones económicas y, por la otra, técnicas de programación sectorial para las cuales tomaron mucho prestado de los principios de la programación económica. En estos enfoques de la planificación social el factor promoción ha sido destacado inevitablemente; los defensores de cada una de las formas de acción social han tratado de afianzar su derecho a una mayor participación en los recursos nacionales, en términos que convencieron a los dirigentes políticos y los planificadores.

/Estas tendencias

Estas tendencias han coincidido con los intereses de buen número de economistas, que empezaron a ver los programas sociales, o por lo menos algunos de ellos, como contribuciones esenciales al desarrollo económico, y a evaluarlos como "inversiones" con beneficios potencialmente expresables en términos monetarios: se hizo común la frase "inversión en recursos humanos". Una serie de estudios económicos que indicaban que una gran parte del crecimiento económico debía atribuirse a un factor residual, mal definido, pero en gran parte de orden "social", más bien que a los insumos de capital y mano de obra, instó a los economistas a orientar su atención hacia este aspecto. Al mismo tiempo empezaron a calcularse las posibilidades de construir modelos matemáticos que incluyeran todas las variables sociales además de las económicas relativas al desarrollo. Los promotores de los programas sociales acogieron este apoyo con complacencia mezclada con cierta inquietud. No podían aceptar el criterio de inversión como criterio primario sin arriesgar, desde el punto de vista de los derechos humanos, graves distorsiones en el contenido de los programas sociales y la denegación de recursos para formas de acción social cuyos "beneficios" no se pueden demostrar. A la vez los primeros intentos de medir los beneficios de las inversiones en ciertos sectores, como la educación y la salud, o de presentar estos sectores como modelos de insumo-producto plantearon dificultades conceptuales y prácticas tan formidables que algunos economistas ponen en duda la posibilidad de que tales ensayos alguna vez sean de utilidad en la determinación de criterios para las asignaciones sociales. En la práctica de la programación, la tendencia actual parece inclinarse hacia el empleo de indicadores cuantitativos no monetarios para medir la eficacia de los programas y el método pragmático de las aproximaciones sucesivas para determinar los montos definitivos que se invertirán en un programa o proyecto.

Las modalidades de acción precitadas están vinculadas ambas a problemas inmediatos de asignación de recursos fiscales a programas que ya existen, con sus propias estructuras de organización, sus sanciones legislativas, clientelas y su propio impulso o inercia; y asimismo con la justificación de líneas de acción pública alternativas para el futuro. Inevitablemente, tanto los promotores de los programas sociales como los programadores económicos colocan en primer plano metas cuantitativas muy simplificadas: aumentos en la proporción de la matrícula escolar, en el número de viviendas edificadas, el porcentaje de gastos o del ingreso nacional destinado a uno u otro programa.

Un enfoque distinto, al que han contribuido tanto economistas como sociólogos, consiste en determinar las razones por las cuales hasta ahora no ha sido posible calcular la eficacia de los programas económicos y sociales en los países empeñados en desarrollarse rápidamente. Una de las primeras exposiciones de esta escuela menciona como problemas centrales la "adaptación social a funciones nuevas", "la creación de nuevas modalidades de vida" y "la nueva estratificación social". 6/ Desde este punto de vista,

6/ "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", Revista Económica de América Latina, agosto de 1955.

los criterios cuantitativos para fijar los fondos que se destinarán a programas sociales o las tasas de aumento en los componentes del nivel de vida son menos importantes que la comprensión del funcionamiento de los programas en una determinada estructura social y su potencialidad para modificar esa estructura de modo más acorde con un firme desarrollo.^{7/} Este enfoque ha quedado reforzado por el planteamiento de cuestiones más fundamentales, acerca del significado de "una buena sociedad", y por la creciente aversión a aceptar las sociedades de Europa y América del Norte, que se caracterizan por su producción y consumo elevados, como modelos satisfactorios para el resto del mundo.^{8/} Es evidente que la aplicación práctica de este último criterio a la política nacional plantea problemas mucho más complejos que los intentos de fijar metas cuantitativas y determinar criterios más racionales para la asignación de recursos. La legítima preocupación de los planificadores y sociólogos por la transformación de la estructura social no implica que deban o puedan moldear esas estructuras para conformarlas a su propia imagen de una buena sociedad. Históricamente, la transformación de la estructura social ha sido tarea de los dirigentes políticos representantes de los elementos más dinámicos que surgen de la estructura anterior, y el papel de la planificación en este proceso presumiblemente continuará siendo auxiliar.

En algunas exposiciones de este último enfoque se lo considera como alternativo del primero, pero es más razonable considerarlo como complementario. La necesidad de racionalizar la maraña de iniciativas sociales que hoy se presenta no permite esperar hasta que se haya logrado una comprensión plena de las estructuras sociales. La búsqueda de metas y criterios cuantitativos para la asignación de recursos sólo es objetable en cuanto las metas se tomen como fines en sí mismas más bien que como indicaciones, de limitado alcance, sobre el grado en que se están cumpliendo los verdaderos propósitos del programa.

7/ En una monografía reciente se proponen los términos "desarrollo societal" o "formación de una nación" para expresar esa actitud frente al proceso de desarrollo ... " 'el desarrollo societal' en países de bajos ingresos podría definirse como la suma de aquellas medidas, políticas, actividades y demás modificaciones inducidas deliberadamente, o las prácticas requeridas para alterar fundamentalmente las modalidades y actitudes de vida, trabajo y educación a fin de crear una sociedad dinámica, respondiente y progresiva en que las condiciones de vida mejoran gracias a la aplicación de la técnica moderna y de los procesos democráticos". (Donald C. Stone, Education for development administration, monografía preparada para la Conferencia sobre Administración para el Desarrollo, noviembre de 1965, convocada por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.)

8/ John K. Galbraith en The affluent society (Boston, 1958) presentó una de las críticas más influyentes de este tipo.

3. Requisitos previos para una política y planificación
eficaces en el ámbito latinoamericano

Actualmente, y pese a todas las evidentes diferencias entre unos y otros los países latinoamericanos presentan ciertas características en común - incluso las contradicciones internas - que los distinguen de los modelos más generalizados de países "desarrollados" o "insuficientemente desarrollados".^{9/} Estas características sugieren ciertas condiciones que deberán exigirse de un concepto de política y planificación social que ofrezca posibilidades de influir sobre el curso del desarrollo en la región. Aunque el estado actual de las investigaciones sociales no permite generalizaciones sólidas, pueden esbozarse las siguientes condiciones muy simplificadas.

a) Esa política y esa planificación deben tratar de resolver racionalmente las luchas en las llamadas "sociedades en conflicto" en que diferentes clases y grupos de interés organizados se aferran a conceptos muy dispares de lo que se necesita, y en las cuales los verdaderos objetivos de tales grupos - conscientemente formulados o no - pueden estar en contradicción con los propósitos públicamente convenidos de desarrollo y justicia social. En América Latina esos forcejeos están condicionados hoy por la yuxtaposición de grandes minorías urbanas que han alcanzado o están decididas a alcanzar los niveles de consumo típicos de Europa y América del Norte y de otros grupos que tienen muy distintos niveles de vida, aspiraciones y grados de integración en la sociedad nacional. Estos últimos grupos incluyen poblaciones rurales que se mantienen "tradicionales" y más o menos aisladas de la sociedad nacional a causa de los sistemas vigentes de tenencia de la tierra y de administración local de las modalidades de asentamiento; pero también comprenden a crecientes grupos que son geográfica y profesionalmente móviles, que en proporción también creciente se trasladan a medios urbanos o semiurbanos y cuya capacidad para hacer gravitar su influencia en el proceso político también aumenta día a día. En las ideologías que pretenden representar los puntos de vista de diferentes grupos de las sociedades (y que han sido rotuladas "nacionalismo", "populismo" y "tradicionalismo moderno"^{10/} así como en la conducta de las personas, inclusive de los

^{9/} De conformidad con una serie de sistemas de clasificación, se ha distribuido a los países de la región en grupos, según los niveles de desarrollo, grados de integración nacional, etc. Una de las últimas clasificaciones, que agrupa a las naciones del mundo en cuatro categorías con arreglo a un índice compuesto basado en indicadores cuantitativos, coloca a un país latinoamericano en la categoría "adelantados", a seis en el grupo de "semiadelantados", a nueve en la de "parcialmente desarrollados" y a sólo uno en la última categoría de "subdesarrollados". (Frederick Harbison y Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development, McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1964.) En términos generales, sin embargo, esas diferencias de nivel no colocan a estos países fuera de la estructura aquí descrita.

^{10/} Véase The Post-War Social Development of Latin America (E/CN.12/660) y Kalman Silvert, Conflict Society, Reaction and Revolution in Latin America.

dirigentes políticos, administradores y los mismos expertos en planificación, se encuentra combinación todavía fluida de lo tradicional con lo moderno o innovador.^{11/} El hambre de pan y abrigo se une a la demanda de televisores y automóviles para ejercer una presión sobre los recursos. El esperar que el Estado resuelva todos los problemas de la vida cotidiana y del cambio social coexiste con una extremada apatía u hostilidad hacia los poderes públicos. En estas circunstancias, además de sus finalidades más técnicas, los sistemas de planificación deberán definir las alternativas políticas en términos comprensibles para los grupos de intereses opuestos, separar las controversias reales, que requieren una decisión política, de las que tienen origen semántico, demostrar la posibilidad de satisfacer exigencias a la luz de los recursos disponibles y de las alternativas a las que deberá renunciarse si se satisface una exigencia determinada, y ayudar a los grupos menos organizados y con menor capacidad de expresión a formular demandas coherentes y realistas a través de conductos formales. Ni en el mejor de los casos pueden los planificadores pretender erigirse en árbitros imparciales e infalibles para la asignación de fondos.

b) La política y la planificación deben tomar en cuenta que ya existen una amplia legislación social, inversiones fijas en capital social, instituciones sociales con sus propias clientelas y grupos de presión, contrarios a la integración o los cambios proyectados. La expansión de la acción social del Estado en la región ha ido aparejada con la multiplicación de mecanismos tales como los impuestos para fines específicos, los organismos autónomos, cajas de seguro social distintas para diversas categorías de asegurados, cuya finalidad es proteger a determinados programas sociales o categorías de beneficiarios contra cambios en la distribución de los recursos; es característico de las medidas sociales el estar regidas judicialmente hasta en sus menores detalles y cada ampliación de esas medidas torna a esa legislación más complicada y a su administración más costosa. Al mismo tiempo, las estructuras sociales y la desigual participación de los diversos estratos sociales en la toma de decisiones han tendido a deformar las funciones de las instituciones sociales evaluadas, desde el punto de vista del desarrollo o de la justicia social. De estas distorsiones, la principal se relaciona con la "redistribución" de ingresos y oportunidades de movilidad que resulta cuando toda la sociedad paga impuestos para sostener servicios que en la práctica sólo están al alcance de ciertos elementos relativamente pudientes y bien organizados - como ha ocurrido sobre todo en el caso de la educación secundaria y superior, la previsión social y los programas estatales de vivienda.

^{11/} Las contradicciones de esta especie se estudian en un análisis de la estructura del poder que está realizando el Centro de Desarrollo (CENDES), de la Universidad Nacional de Venezuela. Algunos de los resultados preliminares de estas investigaciones fueron resumidos por Frank Bonilla, Julio Cotler y J.A. Silva Michelena en "La investigación sociológica y la formulación de políticas", América Latina, Río de Janeiro, VIII-2, abril-junio de 1965.

Otra de ellas es la burocratización que se produce cuando la función de proporcionar empleos a miembros de las clases superiores y medias se intrusa en las funciones específicas de las instituciones. El disfrute universal de los servicios públicos que se declaran ya como "derechos" en muchas constituciones nacionales representaría un gasto de sumas astronómicas, al costo actual por habitante.

c) Por lo menos en sus primeras etapas, la política y la planificación tienen que adaptarse a una combinación típica de cambios frecuentes de los altos funcionarios responsables de la política con la existencia continuada de complicados aparatos administrativos centralizados sin capacidad de iniciativa y reacios a los cambios. En la mayoría de los países esos departamentos tienen exceso de personal, pero cuando lo tienen sólo disponen de contados funcionarios capacitados para aplicar métodos administrativos modernos. Por los cambios frecuentes en las directivas de los programas, éstos sólo tienen una influencia superficial sobre la actuación del personal realmente encargado de aplicarlos. Los modelos y procedimientos de planificación introducidos en este tipo de situación deben precaver contra la probabilidad indiscutible de convertirse en otras tantas causas de rigidez y burocratización.

d) En esos mismos países, la estructura administrativa provincial y municipal suele ser débil, tanto en personal como en recursos fiscales, y casi siempre está dominada por estrechas camarillas locales. Esto torna aún más pesada la tarea de las autoridades centrales de adoptar decisiones locales detalladas y a la vez las expone a presiones fuertes y persistentes para obtener fondos, ejercidas por conductos políticos. Un sistema de planificación efectivo debe buscar los medios de fortalecer la capacidad de las autoridades locales para planificar el desarrollo local y tratar de descubrir al mismo tiempo criterios más racionales y políticamente más viables para la asignación de fondos por el gobierno central a las autoridades locales.

e) Se desprende de lo dicho que los planificadores de América Latina no pueden dar por sentado que, al fomentar el crecimiento cuantitativo, medido por indicadores convencionales, incluyendo los sociales, estarán al mismo tiempo promoviendo un firme desarrollo autosostenido. Un crecimiento continuado que siguiera las líneas actuales probablemente se detendría ante determinados obstáculos inherentes a las estructuras sociales o se interrumpiría por efecto del quebrantamiento del consenso nacional, como ha sucedido aparentemente en ciertos países de la región que se contaban antes entre los más adelantados. Además, aunque pudiera continuar en forma indefinida, el crecimiento conforme a la tendencia actual implicaría una restricción de los beneficios del desarrollo a una minoría de la población — aunque posiblemente una minoría numerosa y en aumento — y condenaría a otros grupos importantes a la marginalidad. Las instituciones sociales claves necesitan reformas estructurales no sólo a fin de capacitarlas para desempeñar sus funciones actuales con mayor eficacia, sino para ponerlas en condiciones de cumplir funciones de distinta naturaleza, inclusive una redistribución más equitativa de los ingresos y la ampliación de las

/oportunidades de

oportunidades de movilidad ascendente y de participación en la vida nacional. Por otra parte, las sociedades en las que debe perseguirse este objetivo no son predominantemente estáticas o tradicionales pese a que en ellas graviten con fuerza estos tipos de elementos. El rápido crecimiento y redistribución de la población, la incapacidad de las formas de vida tradicionales para sostener a una población en aumento, la acelerada propagación de nuevas necesidades - entre ellas las de bienes de consumo "modernos", recreación, etc. - experimentadas por masas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus necesidades de subsistencia, las comunicaciones de masas, etc., significan que el problema consiste no tanto en vencer obstáculos tradicionalistas como en canalizar cambios rápidos y caóticos. El tipo de planificación exigido por estas circunstancias ha sido llamado "estratégico" para diferenciarlo de la planificación "indicativa" o "de proyecciones" que parece ser más adecuada para responder a las necesidades de los países con grandes ingresos de Europa occidental o América del Norte.

Los requisitos previos a una interpretación viable de la política y la planificación social, enumerados aquí, son formidables. Ningún país de la región los ha cumplido hasta la fecha y basta enunciarlos para comprender que jamás serán plena o perfectamente satisfechos.^{12/} El afán por llenar esas condiciones en forma más y más completa demandará esfuerzos persistentes en varios niveles: el nivel del empeño en adquirir una comprensión más amplia de la estructura de la sociedad y sus conexiones con el proceso general de desarrollo; el nivel de la organización que adopta y aplica decisiones políticas, en la esfera nacional y local, y el nivel de las formas heterogéneas de acción social, con sus propias técnicas de programación, sus propios problemas de funcionamiento y sus propias relaciones recíprocas. El ideal de la planificación integral seguirá chocando con las limitaciones de la mente humana para abarcar simultáneamente todos los factores pertinentes y con la limitada capacidad del aparato de gobierno para llevar los planes a la acción.

^{12/} De hecho, esta generalización puede ser igualmente válida para la política económica. En la introducción a la tercera parte del Estudio Económico de América Latina, 1964, se señala que "lo característico en América Latina, igual que en otros países, ha sido la presencia de una variedad de políticas fragmentarias" que no abarcan la totalidad del proceso económico y que a veces tienen objetivos contrapuestos o contradictorios entre sí.

II. LOS SECTORES SOCIALES

1. Problemas de identificación y delimitación

Pese a las deficiencias del término "sector", su empleo es inevitable cuando se trata de clasificar las formas de acción social sujetas a la política oficial. Son pocas las semejanzas en la evolución histórica de estos sectores, la índole y solidez de su relación con el concepto unificador del bienestar humano, las técnicas y objetivos de programación a ellos aplicables, y la medida en que la intervención pública complementa o substituye a la acción individual o familiar.

En la discusión siguiente pasaremos de los sectores que son más indiscutiblemente sociales por su contenido y sus propósitos, y en los cuales las formas pertinentes de acción pública son fáciles de definir y someter a un control unificado, a los sectores en los cuales es difícil trazar la línea que separa lo social de lo económico, donde las formas de la acción pública son más diversas o donde la intervención pública es de importancia secundaria. Después examinaremos ciertos aspectos de la política social que en modo alguno pueden considerarse "sectores", que pretenden hacer que la acción sectorial sea más eficaz y unificada en determinadas situaciones o que propugnan una estrategia de evolución social mediante el énfasis en determinados campos de acción. Por último, volveremos a plantearnos las preguntas: ¿corresponden las frases "desarrollo social" y "planificación social" a realidades en la esfera de la acción pública? ¿Tiene alguna utilidad diferenciar la "planificación social" o la "programación social", como algo separado de la programación sectorial por una parte y de la planificación integral por la otra? ¿Conduce la frase "desarrollo económico y social equilibrado" a principios verdaderamente útiles para la asignación de fondos a los distintos sectores o a toda la escala de programas sociales?

Es natural que hayan nacido técnicas de programación y que las mismas hayan alcanzado cierto grado de aplicación práctica en uno que otro de los sectores con anterioridad a cualquier intento sistemático de integrar a esos sectores en sistemas de planificación más amplios. Se trataba de los sectores en los que la acción pública tiene una historia relativamente larga, en los que la mayor parte de esa acción cae debajo de la jurisdicción de un solo ministerio u otro departamento, que tienen relaciones fácilmente demostrables con el crecimiento económico y que efectivamente demandan grandes proporciones de los recursos de que dispone el estado. Dos sectores - la educación y la salud - se destacan a este respecto y hoy día se está sumando a ellos la vivienda. Algunos estudios sobre planificación y ciertos planes publicados en América Latina parecen suponer que las inversiones en estos sectores constituyen la totalidad del

/aspecto social

aspecto social de la planificación.^{13/} Estos son los únicos sectores sociales en relación con los cuales el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social está enseñando (educación y salud) técnicas de programación o probablemente las enseñe (vivienda) en el futuro próximo.^{14/}

¿Cuáles son los otros sectores sociales? Podemos tratar de responder en forma provisional a esta pregunta por dos caminos: considerando los nueve componentes del nivel de vida convenidos en las Naciones Unidas,^{15/} o considerando las esferas convencionales de acción social pública organizada englobadas en las estructuras administrativas de los organismos de las Naciones Unidas. De una u otra manera quedarían incluidos la educación, la salud y la vivienda, juntamente con el consumo de alimentos y nutrición, el empleo y condiciones de trabajo, y la seguridad social. Según la lista de componentes del nivel de vida tendríamos que añadir la vestimenta, la recreación y las libertades humanas; de acuerdo a la lista de esferas de acción social se sumarían los servicios sociales y la defensa social, además de varios tópicos que nosotros examinaremos no como sectores sino más bien enfoques integrativos.

Quizá convenga también calificar como "sectorial" todo "programa" con un objetivo específico - mejorar la nutrición infantil, por ejemplo -, o para un grupo definido de actividades, para el desarrollo, digamos, de la educación o de la industria siderúrgica, basado en supuestos explícitos o implícitos con respecto a otros sectores ... El "programa intensivo" (crash programme) es una forma de plan sectorial ... Pueden

^{13/} En los resúmenes de doce planes nacionales y programas de inversión presentados en el Estudio Económico de América Latina, 1964, tercera parte, aparecen como objetivos "sociales" la educación y la salud, o éstos más la vivienda en seis casos. Los demás planes son heterogéneos tanto en cuanto a los aspectos sociales incluidos como en lo que toca a la especificación de objetivos e indicadores. Varios comprenden el servicio de agua potable y alcantarillado como objetivo social separado; unos pocos destacan la distribución del ingreso y el empleo; otros cuantos ponen metas de consumo de alimentos y vestuario; uno considera el desarrollo de la comunidad como un sector aparte.

^{14/} Las experiencias hechas hasta 1963 en la enseñanza de la programación en estos sectores se encuentra resumida en Nota de la Secretaría sobre problemas de la programación del desarrollo social (E/CN.12/661), 17 de abril de 1963. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social también ha dictado un curso sobre desarrollo de recursos humanos, pero por razones que trataremos más adelante, difícilmente podría considerarse este tema como un "sector social".

^{15/} Véase Definición y medición internacional del nivel de vida, Informe del secretario general sobre la marcha de los trabajos (E/CN.3/270), 9 de marzo de 1960.

establecerse planes sectoriales por iniciativa privada.^{16/} Esta interpretación puede resultar perfectamente satisfactoria en relación con las prácticas de planificación o programación de algunos países, pero supone que los sectores son creados mediante la formulación de programas y que puede haber sectores dentro de otros sectores; no conduce a una delimitación coherente de lo "social".

2. Educación

La educación es aparentemente, de entre todos los sectores, el más fácil de definir y más susceptible de programación unificada. Las reuniones internacionales sobre políticas educacionales han sido frecuentes,^{17/} se ha establecido un Instituto Internacional de Planificación de la Educación, y las autoridades de educación cuentan con un enorme caudal de información técnica detallada para su asesoramiento. En la mayoría de los países la educación formal es principalmente responsabilidad directa del Estado. En la medida en que las autoridades locales o los colegios privados suplantán o complementan la acción de las autoridades nacionales son sostenidas en gran parte con fondos públicos nacionales y funcionan dentro del marco de la legislación normativa nacional. Se dispone de patrones estadísticos para medir la eficacia y el rendimiento de un sistema educacional: las proporciones de la matrícula por grupos de edad; la duración de la enseñanza, la tasa de promovidos, repitentes y desertores escolares; la proporción alumnos-maestros, etc., permiten estructurar un conjunto de pautas y objetivos coherentes, de fácil comprensión por el público general y cuyo costo puede calcularse con exactitud. Además, casi todas las estadísticas necesarias para la programación existen o deberían existir como resultado de la administración educacional o bien son tabulaciones censales corrientes.

Se ha progresado apreciablemente en el análisis de las necesidades educacionales que presupone una fuerza de trabajo con niveles y tipos especificados de capacitación, de modo que los planificadores económicos puedan hacer demandas concretas al sistema de educación y comprender la necesidad de asignarle fondos suficientes para asegurar la viabilidad de sus planes de producción a largo plazo. A través de los conceptos de "capital humano" y "recursos humanos" (que discutiremos más adelante), los economistas han

^{16/} Michael Kaser, Planning for Children in the Context of Social and Economic Development Programmes, Informe presentado a la Conferencia de Unicef sobre Planificación para las Necesidades de la Infancia en Países en Vías de Desarrollo (CC/WP-7, 4 de marzo de 1964).

^{17/} En lo que a América Latina se refiere, los acontecimientos más importantes fueron la Conferencia de Educación y Desarrollo Económico y Social celebrada en Santiago en 1962 y el Seminario sobre los Problemas y las Estrategias de la Planificación de la Educación en América Latina, realizado en París en 1964. Los documentos básicos de la Conferencia se publicaron en el Boletín Económico de América Latina, VII, 2, octubre de 1962, y en América Latina: Proyecto Principal de Educación, Boletín Trimestral, de la UNESCO. Algunos documentos del seminario fueron publicados por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación, en Problems and Strategies of Educational Planning, París, 1965.

venido a interesarse especialmente en contribuir a los principios y técnicas de la programación de la educación. Aunque hasta ahora sus intentos de calcular los beneficios de las inversiones en educación en términos monetarios o de incorporar los sistemas educacionales en modelos matemáticos de insumo-producto todavía están lejos de haber probado su utilidad como instrumentos de programación,^{18/} el éxito de tales intentos no parecería esencial para incorporar los objetivos económicos y los principios de programación económica en sistemas prácticos de programación sectorial para la educación.

Con todo, el progreso en la aplicación de la programación educacional ha sido titubeante en América Latina y es probable que sea todavía más limitado en otras regiones donde las deficiencias en materia de educación son particularmente graves. En casi todos los ministerios de educación se ha establecido un mecanismo de planificación, el número de especialistas capacitados en programación educacional va en aumento y se han publicado numerosos programas nacionales y estudios con miras a programas. Pero hasta ahora no se ve un solo ejemplo de un programa integrado aplicado efectivamente a todo un sistema escolar, que establezca prioridades y controle el rendimiento de la educación de conformidad con un concepto general de los objetivos educacionales nacionales. ^{19/} Las fallas y causas de despilfarro más notorias y muchas veces denunciadas de los sistemas educacionales resisten tenazmente a la programación. Aparte las dificultades comunes a todos los campos de la planificación y la programación, los sistemas educacionales presentan rigideces que son consecuencia de su evolución histórica y de su vinculación especialmente estrecha con las estructuras sociales existentes.

En casi todos los países la educación pública primaria y secundaria tienen una administración separada, pese a que aparentemente ambas están bajo el control conjunto de un ministerio de educación único; la educación superior goza de una autonomía celosamente defendida, aunque ficticia en muchos aspectos; la educación vocacional tiene su propio sistema administrativo, dentro o fuera del ministerio de educación, mientras que la enseñanza primaria por lo común está en buena posición para defender sus propios intereses. Dentro de cada una de las distintas divisiones administrativas hay numerosos grupos docentes y servicios auxiliares especializados,

^{18/} Estas cuestiones son objeto de constante controversia y se ha acusado a los promotores de las técnicas matemáticas más complejas de inducir a los programadores a despilfarrar ingenio en ejercicios teóricos. Entre los proponentes más conocidos de las evaluaciones positivas y negativas de estos métodos están los economistas Jan Tinbergen y Thomas Balogh, respectivamente.

^{19/} Apoyan esta conclusión varios trabajos presentados en el Seminario de París en 1964 anteriormente mencionado. Véase, especialmente Maximilio Halty Carrere. Some aspects of educational planning in Latin America y Sylvain Lourié Education for to-day or yesterday?

cada uno de los cuales brega por defender o mejorar su situación y su participación en el presupuesto nacional. La rigidez existente está resguardada por leyes detalladas, que las autoridades de educación pueden ampliar con facilidad pero sólo pueden reformar y simplificar con dificultades. Mientras tanto, las dificultades de la programación global del sector, sumadas a iniciativas internacionales separadas, contribuyen a la proliferación de "planes" que pretenden concentrar fondos para dar solución a problemas especiales, tales como la eliminación del analfabetismo. Por muy justificadas que estén tales iniciativas como medidas de promoción, difícilmente pueden contribuir al establecimiento de un sistema ordenado de prioridades para el sector en conjunto.

Otras dificultades básicas derivan de las contradicciones entre los objetivos públicamente declarados de la educación y los objetivos reales -- sean conscientes o inconscientes -- de sus clientelas, las familias de los escolares y, al nivel secundario y superior, de los mismos estudiantes. En la práctica, las disposiciones legales y las estructuras administrativas rígidas y complejas sirven para impedir los cambios que los "clientes" más influyentes del sistema educacional no desean en realidad.

Los objetivos públicos de la educación emanan de dos fuentes principales -- el concepto de los derechos humanos y el concepto de los requisitos previos para el desarrollo de los recursos humanos. Estos dos conceptos suponen prioridades hasta cierto punto distintas en el desarrollo del sistema educacional, pero son esencialmente compatibles y se refuerzan mutuamente. Ambos apoyan el objetivo de la educación primaria universal de duración y calidad suficientes para capacitar al individuo como ciudadano de un estado nacional y como productor y consumidor en una economía moderna. Ambos propugnan el objetivo de la prolongación gradual de la educación universal, con arreglo a la capacidad financiera de una economía en desarrollo, a las demandas de mano de obra capacitada cada vez más complejas y siempre fluctuantes, y a las demandas para satisfacer nuevas funciones sociales y políticas. Ambos apoyan el objetivo de ofrecer a todos los jóvenes iguales oportunidades de alcanzar los niveles en los cuales el contenido de la educación deja de ser universal y uniforme.

Pero estos objetivos chocan contra la estratificación típica de la sociedad latinoamericana. Los objetivos declarados favorecerían sistemas educacionales unificados con iguales oportunidades de promoción de uno a otro nivel. La estructura social, con su tendencia hacia la asignación "adscriptiva" del lugar que ocupará cada persona tanto en lo relativo a educación como en otros campos, favorece un sistema educacional encasillado en compartimientos, en el cual los niños que entran a ciertos compartimientos tienen buenas posibilidades de llegar a los peldaños superiores de la escala educacional, mientras que los niños que entran a otros compartimientos no tienen posibilidad de progresar más allá del nivel elemental. Igualmente, es probable que la capacitación y las actitudes inculcadas en los distintos compartimientos difieran.

/apreciablemente de

apreciablemente de las previstas por los planificadores que ven en la educación un instrumento de desarrollo económico y movilidad social.

En general, los sistemas educacionales de América Latina se encuentran hoy en una etapa de transición entre las estructuras correspondientes a la sociedad "adscriptiva" y las adecuadas a una sociedad "adquisitiva", sometidos a presiones opuestas que reflejan las aspiraciones de distintos estratos de la población y la distinta capacidad de los mismos para exigir educación en forma efectiva.^{20/}

En vista de estas circunstancias, puede apreciarse que el tan reiterado principio de "la participación popular en la planificación" tiene especial pertinencia en el sector educacional pero es muy difícil de aplicar. La conciliación de los diversos intereses exige, en el mejor de los casos, consultas prolongadas, compromisos, educación del público e iniciativas coherentes de las más altas autoridades políticas; sería ingenuo esperar que tal conciliación resultara sencillamente de la aplicación de técnicas de planificación neutrales. Una tarea obvia en las primeras etapas de la programación es descubrir las contradicciones y formar una conciencia nacional de las realidades y objetivos del sistema educacional.

3. Salud

En lo que se refiere a la salud, el problema de delimitar el sector y de adoptar objetivos cuantitativos es algo más complicado que en el caso de la educación. Según la conocida definición apoyada por la Organización Mundial de la Salud según la cual la salud es un "estado de completo bienestar físico, mental y social", el nivel de salud es sinónimo del nivel de vida y poco adecuado para un enfoque sectorial. Aunque nos limitemos al concepto más estrecho de salud como ausencia de enfermedad, el progreso hacia ese objetivo depende tanto de los adelantos en muchas formas de acción social, inclusive educación, vivienda, seguridad social y mejoramiento del consumo alimentario como de las medidas estrictamente sanitarias. Hasta cierto punto es legítimo considerar el nivel de educación como resultado del trabajo de los maestros y las escuelas; el nivel de salud no puede ser considerado, en forma semejante, como resultado del trabajo de los hospitales y los médicos.

En la práctica, se ha tenido que adoptar objetivos de programación expresados en términos de indicadores negativos - principalmente la reducción de las tasas de mortalidad. Las técnicas de programación aplicadas actualmente en América Latina a título experimental contemplan estrategias para la distribución de los recursos sanitarios basadas en

^{20/} Con respecto a estas cuestiones, véase Luis Ratinoff, Problemas Estructurales de los Sistemas Nacionales de Educación, Esbozo de una Tipología Analítica, Ciencias Políticas y Sociales, México, X, 36, abril-junio de 1964, y Marshall Wolfe, Social and Political Factors in Educational Planning in Latin America, en International Institute for Educational Planning, op. cit.

la magnitud relativa de las diversas amenazas a la salud (determinada según tasas comparativas de mortalidad), su importancia para la familia y la comunidad (determinada por la distribución por edad de la mortalidad por cada causa) y su vulnerabilidad a las medidas que pueden incluirse en los programas de salud. 21/ En principio, las tasas de morbilidad por distintas causas son tan pertinentes como las de mortalidad. Sin embargo, en las etapas iniciales de programación hay que recurrir a estas últimas debido a las deficiencias de las estadísticas de las primeras, aunque así se plantea el riesgo de descuidar las amenazas que menoscaban el bienestar y la capacidad productiva sin incidir mayormente en forma directa en la tasa de mortalidad.

Aunque la formulación de los programas para los demás sectores comienza generalmente a nivel nacional, los especialistas sanitarios prefieren ahora elaborar sus programas nacionales desde abajo, mediante la integración de programas para "áreas de programa" cuya población no exceda de 100 000 habitantes, consideradas como el máximo admisible para la administración eficiente de un programa unificado adaptado a condiciones locales.

Cabe esperar que en lo relativo a la salud la oposición a la programación derivada de la estructura social y de las demandas de las clientelas de los servicios será menos formidable que en el caso de la educación. Con todo, las dificultades resultantes del encasillamiento y de los intereses creados opuestos dentro de los servicios parecen similares en los dos sectores.

El programador sanitario halla una inversión fija relativamente grande en servicios de salud, inversión que es el fruto de muchas influencias e iniciativas del pasado, combinada por lo general con una atención puramente esporádica a las prioridades. Son frecuentes los ejemplos de hospitales contruidos obedeciendo a presiones locales o en el curso de una campaña nacional de construcción y que luego quedan sin personal ni pacientes. Los distintos tipos de personal sanitario (médicos, enfermeras, técnicos de laboratorio, auxiliares, ingenieros sanitarios, etc.) son casi siempre numéricamente desproporcionados y están geográficamente mal distribuidos. Es imposible mover los hospitales y la posibilidad de trasladar al personal con arreglo a los objetivos de la programación es limitada. Paralelamente, las técnicas de campañas intensivas, aplicadas para la erradicación o el control de ciertas enfermedades, han resultado más eficaces y más difundidas en el terreno sanitario que en otros sectores, y tales programas entrañan por lo general la creación de estructuras administrativas distintas con su propio impulso.

21/ Para una exposición detallada de la metodología informada por estos principios que se enseña actualmente en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, véase Oficina Sanitaria Panamericana, Manual para la elaboración de planes de salud, Caracas, septiembre de 1962.

Por lo tanto, la primera tarea del programador es descubrir las formas de utilizar más eficazmente los recursos disponibles, aunque la composición y distribución de esos recursos estén muy lejos de ser cuanto él hubiera deseado. El segundo paso es canalizar los recursos adicionales que puedan destinarse a la salud de manera tal que eventualmente todo el sistema responda más estrechamente a los objetivos de la programación. Tal como sucede en el caso de la educación, no bastará a tal efecto el dominio de las técnicas de programación; será esencial conquistar el apoyo del público y de los diversos grupos de intereses en los servicios de salud, llegar a compromisos y ejercer presión en un sentido determinado durante mucho tiempo.

Otro problema que probablemente se planteará más claramente a medida que la programación se torne más eficaz y sus bases estadísticas más amplias y seguras es el relativo a los criterios para aquilatar la importancia relativa de las amenazas a la salud. Los criterios propuestos en la actualidad son crudamente económicos, determinando las prioridades para la distribución de recursos, inter alia, por el número probable de años de capacidad de trabajo perdidos debido a diferentes causas de incapacitación y fallecimiento. Un joven en edad de emplearse representa una inversión importante en términos de lo que ha costado su manutención durante los años en que dependió de otros, su educación, etc., inversión que hasta ese momento no ha arrojado beneficios a la sociedad. Por lo tanto, la preservación de su vida y su salud es de máxima importancia económica. Esta importancia disminuye proporcionalmente a mayor y a menor edad y si llevamos este razonamiento hasta su conclusión lógica, la protección de la salud de personas que han pasado la edad de jubilación no merece atención alguna, como tampoco la protección de los niños en los cuales la sociedad todavía no ha invertido recursos. Los argumentos en favor de una mayor prioridad para las medidas relacionadas con la salud infantil generalmente hacen caso omiso de esta dificultad y extienden la justificación económica a todos los grupos de edad. Presumiblemente, jamás se llevará la programación hasta esa conclusión lógica y el programador sanitario tendrá que buscar la forma de armonizar en forma práctica los criterios humanitarios y económicos para la asignación de los recursos.^{22/}

^{22/} Algunos aspectos de estas cuestiones están tratados en el Capítulo 8, Población y Desarrollo Económico, en Hans W. Singer, International Development: Growth and Change, McGraw-Hill, Nueva York, 1964. Singer subraya la relación entre salud y productividad y afirma: "Si hay algo contrario al desarrollo económico, ese algo sería la concentración indebida del humanitarismo internacional y de los adelantos de la ciencia médica y la tecnología en prevenir la muerte en lugar de crear salud" (pág. 77).

4. La vivienda ^{23/}

La vivienda, considerada como sector de política social, difiere de los demás sectores en muchos aspectos importantes:

a) El objetivo central consiste en proporcionar un suministro adecuado del bien de consumo más duradero utilizado por los hombres - y no en proveer servicios en forma continuada o en mantener una corriente de producción para consumo inmediato. En todos los países las existencias de viviendas representan una enorme inversión fija. Hasta hace muy pocos años, esas existencias fueron acumuladas por la iniciativa privada, determinada por las fuerzas del mercado así como por las aspiraciones y capacidad de ahorro de las familias, sujeta sólo parcialmente a regulación estatal. Con incentivo público o sin él tal inversión prosigue en todas las naciones y representa alrededor del 20 por ciento de la inversión total en capital fijo o del 2 al 6 por ciento del producto nacional bruto.^{24/}

b) El "problema de la vivienda" es consecuencia, en parte, del aumento y la redistribución de la población, que exigen la construcción de viviendas para nuevas familias o familias inmigrantes en lugares determinados; en parte, del deterioro o demolición de viviendas existentes; y en parte de los niveles cada vez más elevados, de conformidad con los cuales se consideran inaptas para ser habitadas muchas de las viviendas disponibles. Cuando la redistribución de la población se efectúa en la forma de una urbanización rápida y concentrada, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden hacer frente al costo inicial elevado de viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar esos costos en las condiciones de pago más favorables.

c) Las características especiales de la vivienda permiten que el problema sea descuidado y que el déficit de viviendas aumente durante largos períodos antes de que las presiones para conseguir su solución sean irresistibles. El hecho de que la construcción de viviendas compite con otras formas de inversión más evidentemente "productivas" para obtener la inversión de capital, mano de obra, tierra, equipos y materiales, induce a los planificadores económicos a darle una prioridad relativamente baja o a postergar la solución del problema hasta que se hayan alcanzado niveles de vida en función del ingreso más elevados.

^{23/} Las políticas de este sector se discuten más detalladamente en "El problema de la vivienda en América Latina" (inédito).

^{24/} Véase Estudio económico de América Latina, 1963.
(Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.II.G.1),
Capítulo VII, "Vivienda".

Cuando la mayoría de la población urbana tiene ingresos bajos y bajos niveles de vivienda estará dispuesta, hasta cierto punto, a tolerar un mayor hacinamiento en las viviendas disponibles o tratará de satisfacer sus necesidades mediante construcciones improvisadas en barrios de emergencia.

d) Sin embargo, hay ciertas otras características del sector vivienda, además del argumento de la necesidad humana urgente, que apoyan el reconocimiento de mayor prioridad para la vivienda dentro de la planificación nacional. Los planificadores han tardado en reconocer que la solución del problema puede estar no tanto en destinar a la vivienda una mayor proporción de los escasos recursos como de reorientar las fuertes inversiones que seguirán haciéndose, les guste o no les guste. El deseo de mejores viviendas estimula en las familias una disposición a ahorrar recursos que no pueden ser desviados hacia otras formas de inversión. En las circunstancias actuales, la inflación de los precios de lotes urbanos, las técnicas de construcción costosas e ineficientes, el alto costo del crédito, la falta de protección legal efectiva y de asesoramiento técnico para las familias deseosas de invertir en viviendas, conspiran para que se malgaste una gran parte de los ahorros familiares para este fin o se desaliente en los intentos de ahorrar de las familias. Al mismo tiempo, como la demanda efectiva de viviendas está limitada a sectores relativamente pequeños de grandes ingresos, la industria de la construcción no trata de perfeccionar técnicas de producción en masa a bajo costo y el precio de los materiales de construcción se mantiene alto. No se concreta el impulso que podría dar al desarrollo general una industria eficiente de materiales de construcción y edificación que tuviera asegurada una demanda estable.

e) En el sector de la vivienda, comparado con el de la educación o la salud, el programador cuenta con una variedad más amplia de técnicas alternativas o complementarias para mejorar la situación. La construcción de viviendas de poco costo para su venta o arriendo con carácter de servicio público es sólo una de ellas. Entre otras medidas se incluyen las facilidades de crédito de bajo costo a través de asociaciones de ahorro y préstamo; la asistencia material y técnica a familias dispuestas a construir ellas mismas su propia vivienda; la racionalización de las industrias de materiales de construcción y edificación; las condiciones favorables para la importación de materiales y máquinas de construcción, etc. Simultáneamente, pueden destinarse recursos a mejorar la calidad de las viviendas existentes, detener el deterioro, incluso hacer más habitables los barrios de emergencia improvisados. Parece notable la poca atención que se ha prestado a estas últimas alternativas si se tiene en cuenta la importancia que pueden alcanzar en lugares donde se descuenta que por muchos años será imposible cubrir el déficit existente de viviendas que reúnan los requisitos convencionales.

/f) Normalmente

f) Normalmente, no se puede mover las casas, una vez construidas, y abandonarlas significa una fuerte pérdida de recursos; además, exigen toda una serie de inversiones complementarias en infraestructura. Un programa de viviendas limitado al objetivo cuantitativo de aumentar el número de viviendas no puede dejar de tener repercusiones imprevistas en la capacidad de las ciudades para funcionar eficazmente y proveer servicios esenciales, en las formas de organización de la comunidad local (o su ausencia), en la movilidad de la fuerza obrera etc. La necesidad de integrar el sector de la vivienda con otros campos de planificación y programación relacionados con la subsistencia y el bienestar de las personas que habitarán las viviendas es evidente, pero es casi nada lo que al respecto se ha hecho efectivamente en América Latina. Los planes reguladores urbanos no han conseguido controlar el crecimiento desmedido de las grandes ciudades o de los centros menores en rápido crecimiento. En programas de vivienda recientes a menudo se han elegido los solares para las viviendas por su poco precio o su disponibilidad, sin tomar en cuenta las fuentes de empleo o los costos relativos de las inversiones infraestructurales que son responsabilidad de otros organismos públicos. Idealmente, los programas de vivienda deben ser parte integrante de una política nacional coherente que influya sobre la redistribución de la población y la tasa de crecimiento de las ciudades y poblados con arreglo a un concepto coherente de los objetivos de desarrollo regional equilibrado. Estimulando el desarrollo en ciudades y poblados económicamente estancados que ya cuentan con importantes inversiones fijas en vivienda e infraestructura se podría mitigar la demanda de inversiones en vivienda en otras partes.

Otro problema que aún no ha sido contemplado de frente en la programación del "sector de la vivienda" es el planteado por las características y funciones diferentes de la vivienda en ambientes urbanos y rurales. En las ciudades, la edificación de viviendas está normalmente en manos de una industria especializada y sujeta a requisitos y reglamentaciones detalladas. Cuando el costo elevado de la construcción y los bajos ingresos de las familias que necesitan vivienda se combinan impidiendo que la industria satisfaga esas necesidades, los esfuerzos de las familias por construir su propio techo toman la forma notoriamente indeseable de los barrios de emergencia. Los programas que tratan de poner orden en la construcción individual mediante "la autoconstrucción dirigida" quizá conduzcan a resultados más aceptables, pero no pasan de ser expedientes impuestos por el abismo existente entre los costos de la construcción y la capacidad de pago para fines de vivienda. Cabe suponer que si los ingresos urbanos aumentaran suficientemente y el costo de la construcción bajara, sería económicamente más eficiente que toda la construcción fuera ejecutada por profesionales.

Hasta la fecha, prácticamente todos los programas de vivienda han concentrado su atención en la construcción en el medio urbano, donde el problema es agudo y el déficit crece rápidamente. No obstante, las estimaciones nacionales del déficit incluyen casi siempre

/ las zonas

las zonas rurales, cuyas condiciones típicas de vivienda, estimadas por las pautas usuales de espacio para vivienda por familia, materiales de construcción, disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias, etc., probablemente no sean mejores que en los barrios de emergencia urbanos. En las áreas rurales, sin embargo, sigue siendo norma la construcción hecha por la misma familia y los vecinos, con muy poca mano de obra especializada pagada. Más que agudo, el problema es crónico: las deficiencias de las casas son consecuencia en parte de modalidades tradicionales, niveles bajos y poca conciencia en materia de vivienda, y en parte de las relaciones con la tierra que afectan el valor que la casa tiene para la familia. Las familias de trabajadores que viven en grandes propiedades rurales sin derechos de tenencia, los ocupantes ilegales en zonas en vías de colonización o los labradores sin tierra obligados a emigrar en busca de trabajo de temporada y a abrigarse al costado de caminos, no tienen incentivo suficiente para construir viviendas más sólidas. Para esos grupos la vivienda no constituiría una inversión real, y de todos modos sus aspiraciones de inversión suelen girar en torno a la adquisición de tierra más que de casas.

Hasta ahora, los programas públicos de construcción de viviendas rurales han sido mínimos y parece poco probable que en el futuro próximo se les puedan destinar recursos en medida acorde con la magnitud del problema, salvo en los países donde la población rural ya es una minoría. A la larga, parecería que la vivienda rural exigiría una política y una programación con modalidades muy distintas de la urbana, modalidades que dependerán estrechamente de otros programas para la elevación de los niveles de vida rurales o la redistribución de la población rural. La estabilidad en la tenencia de la tierra y una perspectiva razonable de tener en la agricultura un medio de vida adecuado constituirían las condiciones previas para el interés de la familia rural en el mejoramiento de la vivienda. Una vez cumplidas estas condiciones, bastaría la ayuda pública a través de asesoramiento técnico, el préstamo de herramientas y máquinas sencillas y el suministro de algunos materiales de construcción a bajo costo. Otro aspecto del problema podría resolverse aplicando disposiciones que obligaran a los terratenientes a asegurar condiciones de vivienda mínimas para sus trabajadores. En otros casos, podría ser necesaria la reagrupación de la población rural en asentamientos concentrados o en asentamientos lineales a lo largo de carreteras, conjuntamente con algunas construcciones públicas.^{25/}

^{25/} Estos problemas se tratan con más detalles en el estudio de la Secretaría de la CEPAL sobre "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", Boletín Económico de América Latina, X-1.

5. El consumo de alimentos y la nutrición

Otro "sector", el del consumo de alimentos y nutrición, corresponde a una necesidad humana bien definida y aún más fundamental que las tres que acabamos de examinar. Se han perfeccionado técnicas sumamente refinadas para fijar objetivos cuantitativos y medir el progreso alcanzado, tanto en términos del consumo de nutrientes de acuerdo con la edad y otras características del individuo como del estado físico proveniente de una dieta adecuada. La principal dificultad con que se tropieza en este aspecto de la programación es el gran costo de las investigaciones necesarias para disponer en todo momento de información exacta acerca de los niveles nacionales de nutrición, aunque hay ciertas técnicas menos costosas, como la preparación de balances de alimentación, que arrojan bastante luz sobre las tendencias del consumo. En cierto número de planes nacionales se han incluido metas de consumo de alimentos. Sin embargo, aun en las sociedades más planificadas, la acción pública en este sector no hace más que complementar la acción de la familia o del individuo, que siguen teniendo la responsabilidad de arbitrar los recursos para pagar sus alimentos (o cultivarlos), elegir los alimentos que prefieren dentro de las limitaciones de sus medios y decidir qué proporción de sus ingresos destinarán a la alimentación. Mientras tanto, el Estado y hasta cierto punto las organizaciones privadas influyen sobre el suministro y consumo de alimentos a través de medidas muy diversas en cuanto a carácter y objetivos, como ser:

Educación y propaganda dietética (que pueden estar encaminadas hacia el mejoramiento no sólo de la dieta sino también de los mercados de productores nacionales de ciertos alimentos, etc.).

Leyes que fijan estándares de calidad, manipuleo, rotulado, aditivos, etc., de los alimentos.

Producción subvencionada de ciertos alimentos con miras a mejorar la dieta de los niños o de las madres durante el período de lactancia, y a crear industrias elaboradoras de dichos alimentos.

La adquisición de excedentes de alimentos por el Estado y su distribución entre familias con bajos ingresos, escolares, etc.

Controles de precios (para favorecer al productor o al consumidor).

Subsidios generales para la producción de alimentos (idem).

Aranceles aduaneros diferenciales para importaciones de alimentos.

Compras y ventas por cooperativas o comercios estatales a fin de reducir la diferencia de precio entre el productor y el consumidor.

/Asistencia técnica

Asistencia técnica y material a los agricultores; incluyendo, servicios de extensión agrícola; suministro de semillas, fertilizantes y herramientas; créditos a bajo interés, etc.

Reformas de los regímenes de tenencia de la tierra.

Colonización y habilitación de nuevas tierras al cultivo.

Inversiones públicas en infraestructura rural que promueva la producción y comercialización de alimentos (incluyendo sistemas de riego, carreteras rurales, electrificación, ampliación de las redes de comunicaciones).

En ningún país están subordinadas todas estas formas de acción a una administración o estrategia unificadas cuya finalidad primordial sea elevar los niveles del consumo de alimentos. Muchas son de índole económica en sus finalidades y sus técnicas; otras responden a presiones políticas; para sus proponentes el impacto que puedan tener sobre el consumo de alimentos es incidental. Es probable que en la mayoría de los países, distintas medidas adoptadas con propósitos tan diversos como el mejoramiento de la balanza de pagos mediante la substitución de importaciones, la protección o redistribución de los ingresos agrícolas, la protección de grupos urbanos con ingresos bajos contra costos de vida en alza, la disposición de excedentes agrícolas, la protección de intereses de comercialización organizada, tengan efectos directamente contradictorios o que se cancelan mutuamente no sólo sobre el consumo de alimentos sino también sobre el desarrollo en general. Además, en países como los de América Latina, los problemas pendientes relacionados con la estructura social y la estructura de poder en el medio rural impiden una programación coherente con miras a aumentar la producción y el consumo de alimentos.

La preocupación internacional por los bajos niveles de nutrición y el retraso de las tasas de aumento de la producción de alimentos comparadas con las tasas de crecimiento demográfico junto con la acumulación de excedentes de alimentos en algunas de las naciones económicamente más adelantadas, ha dado lugar a una serie de programas o propuestas de utilización de dichos excedentes para el empleo de mano de obra rural insuficientemente empleada en proyectos que eventualmente conducirían al aumento de la producción nacional. En general, sin embargo, parecería que no se han resuelto en forma muy satisfactoria las dificultades prácticas de adaptar estos programas a las políticas nacionales y a las limitaciones administrativas nacionales.

Es evidente la necesidad de políticas nacionales para mejorar el consumo de alimentos y la nutrición dentro de las cuales se aquilaten todas las medidas precisadas a la luz de su contribución al objetivo central y de su compatibilidad entre sí, y quizá haya cabida también para programas sectoriales más estrechos limitados a las medidas que atañen directamente a la nutrición. No obstante,

/apenas se

apenas se ha dado comienzo a la tarea de delimitar dichos campos de política, estructurar un mecanismo adecuado de programación o coordinación y fijar criterios para vincular la política de nutrición con la política agrícola.

6. El vestuario

Con respecto a otro "sector" incluido en la lista de componentes de los niveles de vida bastan pocas palabras. El contenido del sector de vestuario es fácil de definir, pero las influencias de la cultura y la moda cambiante pesan tanto más que los aspectos mensurables de esa necesidad que resultaría difícil definir metas u objetivos de consumo valederos, salvo desde el punto de vista de metas de consumo y producción de bienes de consumo. En efecto, unos pocos planes latinoamericanos incluyen metas de consumo por habitante de textiles y calzado. El conjunto de las medidas que influyen sobre el consumo de vestuario es casi tan amplio como en el caso de los alimentos e igualmente poco reductible a una programación o política unificada. Prácticamente no se plantea la cuestión de una acción pública directa para sostener estándares mínimos de vestuario, salvo en el caso de escolares y de los grupos que tienen los más bajos ingresos, y queda librado a la familia o al individuo decidir qué proporción de los ingresos destinará a satisfacer esta necesidad.

7. El empleo y las condiciones de trabajo

El empleo y las condiciones de trabajo figuran en la lista de componentes del nivel de vida como un solo "componente", y la acción pública en esta materia está centrada generalmente en un Ministerio de Trabajo. Sin embargo, en relación con la programación se plantean problemas bastante dispares y sujetos a instrumentos de política pública también distintos.

El empleo pleno es generalmente uno de los objetivos centrales de la planificación general y la oferta de mano de obra es uno de los principales factores determinantes de la factibilidad de las metas de producción. Al mismo tiempo, el empleo ofrece al individuo la posibilidad de ganar los ingresos para mantener el nivel de vida familiar. Esta cuestión está por lo tanto demasiado estrechamente vinculada con los problemas centrales de la planificación para que se la pueda interpretar en forma satisfactoria como "sector social". Las medidas que pueden aplicarse para combatir el desempleo y el empleo insuficiente, para canalizar el empleo hacia las ocupaciones que tienen mayor prioridad en interés del desarrollo, para mejorar el nivel de capacitación de los trabajadores, elevar el salario real medio y asegurar los salarios mínimos, o fortalecer el poder de negociación organizada de los trabajadores sólo pueden ser arbitrariamente clasificadas como "económicas" o "sociales"; hay que tomar en cuenta simultáneamente y en todo momento las exigencias de la producción, del bienestar social y de la organización social. Aunque se ha formado un conjunto de técnicas para tratar los problemas más limitados del

/empleo, reunidas

empleo, reunidas bajo el título de "administración laboral", con especial atención a la reducción del desempleo friccional mediante agencias de empleo, el arbitraje en conflictos entre empleadores y empleados, etc., el contenido de la administración laboral sólo abarca una parte pequeña del campo asociado con el empleo. Examinaremos otros enfoques de la organización de la política en esta materia cuando pasemos a considerar el "desarrollo de los recursos humanos" y la "distribución de los ingresos".

La cuestión de las condiciones de trabajo se presta mejor para ser considerada como componente del nivel de vida o como sector de la programación social. En la práctica, el mejoramiento de dichas condiciones depende de tres factores principales: 1) El logro de niveles de productividad que permitan a una determinada rama de la producción sostener mejores condiciones; 2) La negociación organizada por parte de los asalariados; 3) Las leyes y reglamentaciones apoyadas por un mecanismo de control o inspección. El primero de estos factores depende de tendencias y políticas de empleo y producción más amplias; el segundo forma parte del problema de la participación popular en la política y la programación, que se examinará en otro estudio, posterior a este trabajo. El tercero ofrece, potencialmente por lo menos, un campo de acción para la programación unificada, pero los instrumentos son en su mayor parte muy distintos de los aplicados en los sectores considerados hasta ahora. La inversión de capital es de importancia insignificante, y los gastos recurrentes en concepto de servicios (en este caso, control e inspección) son reducidos. Así pues, los programas para el mejoramiento de las condiciones de trabajo no exigen necesariamente importantes asignaciones de fondos públicos, aunque su impacto sobre la asignación de recursos en el sector privado puede ser muy importante, con efectos favorables y desfavorables en lo relativo a una mayor producción.

Es bastante común que este campo de la acción pública dependa primordialmente de la promulgación de leyes y de una acumulación gradual de legislación fragmentaria, complicada y hasta contradictoria, en respuesta a las exigencias de sectores reducidos del público o a las recomendaciones internacionales. En el medio latinoamericano es consecuencia frecuente un sistema de protección minucioso para ciertas categorías de trabajadores, una protección escasa o la total ausencia de protección para otras, y una disparidad notablemente grande en el grado de protección ofrecida a los trabajadores urbanos y rurales. En este campo, la labor de programación sectorial parecería consistir principalmente en una reforma unificadora y simplificadora de las leyes existente, prestando atención a la equiparación de los derechos de las diversas categorías de trabajadores, a la posibilidad de ejecución de las leyes y a sus probables repercusiones en la economía.

8. La seguridad social

La seguridad social difiere de los demás sectores tanto en sus relaciones con el bienestar humano como en el tipo de sus demandas de recursos. El sistema típico de seguridad social consiste en un conjunto de medidas que dan "seguridad" al individuo o a la familia en cuanto a su capacidad para mantener a largo plazo un ingreso mínimo (mediante pensiones a la vejez, por invalidez o supervivencia) y para hacer frente a contingencias a corto plazo como enfermedades y maternidad. Por lo tanto está vinculada con la capacidad para satisfacer necesidades en todos los sectores del consumo y tiene una relación más directa con el sector sanitario; en la práctica, los servicios sanitarios son proporcionados frecuentemente por medio del sistema de seguridad social. También se espera de la seguridad social que sirva objetivos sociales o socioeconómicos más amplios, en especial la redistribución de ingresos y el mantenimiento de la demanda para consumo y por ende de los niveles de empleo en períodos de recesión económica.

Es norma en la gran mayoría de los países, y norma casi invariable en América Latina, que se financie la seguridad social con el aporte tripartita de los asegurados, los empleadores y el Estado. A menudo se ha señalado que esta clase de financiación es engañadora, especialmente a medida que el sistema adquiere un alcance universal, y que en realidad los costos son sufragados por la comunidad en general, ya sea por asignación directa de los fondos públicos o por la repercusión de los mayores costos de mano de obra en los precios. De todos modos, aparte los costos de administración, los fondos destinados a la seguridad social son pagos de transferencia que afectan el carácter, momento y fuentes de los gastos de consumo, pero a largo plazo no tienen por qué afectar el total de estos últimos ni disminuir los recursos disponibles para inversiones. A corto plazo, en la medida en que se lo financia con los aportes de empleados y empleadores, el sistema de seguridad social produce un ahorro obligatorio e incrementa los recursos de que dispone el sector público para la inversión.

Cabría suponer que un sector social que parece naturalmente apto para la administración unificada, que tiene múltiples repercusiones en otros campos de la política social y económica y que ofrece un instrumento potencial para el logro de muchos objetivos sociales y económicos, sería uno de los primeros en ser objeto de una programación coherente. Las amplias diferencias entre los sistemas nacionales de seguridad social que han impedido convenir objetivos e indicadores internacionalmente comparables no parecen afectar la viabilidad de una programación nacional coherente.

En la práctica, sin embargo, los sistemas de seguridad social de varios países latinoamericanos han alcanzado, por acreción, un alto grado de complejidad y costosidad, sin dirección o programación

/centralizada y

centralizada y menos aún una coordinación sistemática con otros programas sociales y económicos.^{26/} Las iniciativas de programación son apenas recientes, y han aparecido como reacción frente a las cada vez más notorias deficiencias e injusticias de los sistemas, tomando por lo común la forma de estudios especiales de los sistemas y de proyectos de reforma preparados por comisiones oficiales o expertos internacionales.^{27/} En los países donde ha sido mayor el progreso en materia de seguridad social, sin embargo, es formidable la oposición estructural al cambio y la aplicación de las recomendaciones de programación será probablemente lenta.^{28/}

A juzgar por estudios recientes, los principales problemas que deben afrontarse en una reforma de los sistemas de seguridad social son los siguientes:

a) Los sistemas de seguridad social típicos se componen de una serie de instituciones o cajas creadas en diversas fechas, que comprenden a distintos grupos de empleados y trabajadores que tienen obligaciones y gozan de beneficios distintos. En Chile existen 41 instituciones de este tipo; en la Argentina 14, y en el Uruguay 12. Los Ministerios de Trabajo y Previsión Social generalmente desempeñan ciertas tareas de supervisión; pero ejercen escaso contralor efectivo sobre las instituciones. Las leyes que rigen a los distintos organismos son complicadas y de difícil interpretación; generalmente se les han ido agregando poco a poco disposiciones relativas a nuevos beneficios y nuevas fuentes de financiamiento. La maquinaria administrativa

^{26/} Entre los principales sistemas de seguridad social en esta región la única excepción a esta generalización es el sistema mexicano - que es relativamente reciente, unificado en cuanto a su administración y sistemático en cuanto a su alcance. El sistema mexicano, empero, sólo abarca el 14.7 por ciento de la población económicamente activa, comparado con 72.9 por ciento en Chile y 51.4 por ciento en la Argentina.

^{27/} En los últimos tres años han publicado informes sobre estudios de este tipo la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora Permanente de Seguridad Social en la Argentina, una Comisión ad hoc de Estudios de Seguridad Social en Chile y un experto de la Organización Internacional del Trabajo en Uruguay.

^{28/} Para una discusión reciente de estas cuestiones, véase "Nuevas Orientaciones en el campo de la seguridad social, 1963-1964", en el Estudio Social de América Latina 1963-1964, preparado por la Secretaría General de la OEA y publicado como documento de referencia para las Terceras Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social, como Documento 656. Este documento llega a la conclusión de que "Se han señalado los errores del pasado y se ha sugerido medidas correctivas pero, lamentablemente, ningún país ha logrado seguir el camino sembrado de dificultades políticas que conduciría a la pérdida de privilegios por los grupos que mediante la presión política han podido beneficiarse a costa de otros".

/es inevitablemente

es inevitablemente costosa y lenta. Generalmente los beneficios corresponden al poder de negociación organizada de los distintos grupos incluidos en los sistemas de previsión social. La falta de consideración de los aspectos económicos y sociales y más amplios ha dado lugar a las anomalías de todos conocidas, especialmente en relación con las jubilaciones; miembros de algunos grupos han obtenido el derecho de retirarse después de sólo 20 años de trabajo, o a la edad de tan sólo 50 años.

b) Los aportes exigidos para sostener el sistema de previsión social se han tornado sumamente elevados en relación con los niveles de salarios; las contribuciones patronales por sí solas equivalen comúnmente a un 25 o 30 por ciento de los salarios. Con frecuencia los gobiernos no han podido hacer frente a sus propias elevadas obligaciones para con las cajas y, por otra parte, es común la evasión entre los empleadores y trabajadores. En consecuencia, las prestaciones no tienen respaldo financiero, lo que conduce a la insolvencia de algunas cajas y a prolongadas demoras en el pago de las prestaciones o en la concesión de los beneficios a las personas que están en condiciones de elegibilidad. En varios países, la inflación ha aliviado la carga sobre el erario público, al mismo tiempo sumiendo a jubilados y pensionistas en una situación de desesperación crónica; los reajustes ocasionales raras veces restituyen las prestaciones a su pleno valor original.

c) En general, las reservas financieras acumuladas en las primeras etapas de las cajas de previsión social no han sido invertidas en forma de producir suficientes utilidades como para financiar las prestaciones ni para lograr los objetivos más amplios de la programación económica y social. Los gastos excesivos en edificios para la administración de los servicios parecen ser comunes, y las fuertes inversiones en propiedades urbanas y viviendas para los sectores de más altos ingresos han sido objeto de críticas.

En la actualidad, los países afrontan presiones que, a la larga, serán irresistibles en el sentido de extender los beneficios de seguridad social a los grupos todavía no comprendidos en el sistema - especialmente los trabajadores rurales, los artesanos, los tenderos que trabajan por cuenta propia, y los trabajadores ocasionales en las ciudades. Los problemas de financiamiento, administración, y equidad en la concesión de beneficios sin duda alguna se tornarán aún más difíciles, dado que estos grupos están prácticamente incapacitados para contribuir a los costos de su propia seguridad social, y carecen de organización y de experiencia en trámites administrativos.^{29/} Otro problema que adquiere cada vez más importancia en las condiciones

^{29/} Estos problemas fueron considerados en la Séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Asunción en el mes de junio de 1964.

actuales de subdesarrollo y rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, es la influencia de los programas de previsión social y de protección de los trabajadores sobre las tendencias del empleo. Cuanto más onerosas sean estas cargas para el empleador, tanto más poderosos serán sus motivos para adoptar técnicas de uso intensivo de la mano de obra.

En tales circunstancias, parecería que entre todos los "sectores sociales", la seguridad social es la que reclama con mayor urgencia una programación unificada, integrada con la planificación general del desarrollo.

9. La recreación

La recreación, en el sentido lato de ocupación del tiempo libre, es susceptible, al menos en principio, de cierto grado de programación por parte del sector público. A medida que las sociedades se urbanizan cada vez más, que se acortan las jornadas normales de trabajo y se prolongan los periodos de vacaciones, que se eleva el promedio de edad para emplearse y se reduce la edad del retiro, la recreación aumenta sus exigencias de recursos públicos y privados, sostiene actividades económicas cada vez más importantes y variadas, y plantea complejos problemas en relación con los valores sociales.

Sin embargo, los escasos programas de recreación formulados por el sector público son de alcance limitado, tratándose generalmente de actividades deportivas, y parecería que no se ha hecho ningún intento serio de fijar un orden de prelación o de relacionar las asignaciones de fondos públicos para recreación con la planificación general. Las diversas formas de ocupar las horas de ocio son muy variadas y dependen en alto grado de los gustos individuales y normas culturales de los distintos grupos; por lo tanto, podría resultar inútil buscar criterios objetivos para la asignación de fondos públicos para este fin, salvo en lo que se relaciona con los objetivos del sector público en otras ramas, especialmente la salud y la educación. Resulta especialmente difícil aplicar criterios "eficientes" de programación económica en la asignación de recursos en este caso, y el volumen de la demanda de los consumidores por instrumentos de recreación de alto precio, como el televisor y el automóvil, ya plantean problemas difíciles a los planificadores. En efecto, la recreación y el empleo del tiempo ocioso se cuentan entre las actividades importantes menos exploradas en materia de programación y política sociales en la América Latina.

10. Los derechos humanos

El último de los elementos reconocidos que componen el nivel de vida - los derechos humanos - apenas si puede considerarse un sector social susceptible de programación, salvo en el sentido restringido de los programas para eliminar la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, etc. En este sentido, los programas de algunos países latinoamericanos dirigidos a la incorporación de sus poblaciones

/indígenas a

indígenas a la vida nacional podrían clasificarse como de derechos humanos; empero, para los fines de este trabajo, será más conveniente considerarlos en relación con la programación del desarrollo rural. En un sentido más amplio, todas las medidas dirigidas a promover una mayor participación popular en la toma de decisiones - fortalecimiento de los gobiernos locales democráticos, establecimiento de organismos locales de planificación, participación de organizaciones representativas de distintos sectores del público en el proceso de formulación de políticas y de planeamiento - se relacionan con los derechos humanos. Sin embargo, es mejor estudiar estas medidas en relación con los problemas que plantean la formulación de políticas de desarrollo, la organización del planeamiento, y los cambios en la estructura social que presumiblemente son requisitos previos o accesorios del desarrollo.

11. El servicio social

La expresión servicio social, en su acepción internacional más precisa, abarca un campo de acción social que se relaciona con el bienestar humano todavía de un modo distinto de los sectores tratados anteriormente.^{30/} Se define como "una actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a la adaptación recíproca de los individuos y de su medio social", y sugiere que el concepto de los niveles de vida debe ampliarse a fin de incluir un "elemento de relaciones sociales". Supone que ciertos métodos y técnicas, principalmente aquellos que se enseñan en la formación profesional de los trabajadores sociales, pueden ayudar a las familias y comunidades a satisfacer sus propias necesidades con más eficacia; y también que tales técnicas pueden aumentar considerablemente la eficacia de los servicios en los demás sectores sociales ayudando a las personas y las familias a aprovecharlas plenamente. Se alega, además, que el servicio social, al "lubricar" los puntos de fricción social, puede promover la productividad y producir beneficios económicos importantes, si bien imposibles de cuantificar.

^{30/} Con frecuencia, esta expresión abarca todas, o casi todas, las formas de acción social organizada; por ejemplo, un informe recientemente preparado por un grupo de expertos en planificación del desarrollo, se refiere a la "educación técnica y profesional", a la difusión de la educación primaria y secundaria, a la investigación científica, al desarrollo de los servicios de salud, a la planificación de la familia, al planeamiento urbano y rural, y a los programas de viviendas para trabajadores industriales" como "servicios sociales...directamente relacionados con los objetivos económicos." (Planning for Economic Development, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 64.II.B.3, p.17.) Sin embargo, en este estudio se ha adoptado la interpretación expuesta en el Capítulo X del Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1963 (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 63.IV.4), de la cual se han tomado las citas.

En la actualidad, el servicio social en América Latina se halla en una etapa de transición, en la cual los principios y técnicas adoptadas en otros medios se han superpuesto a las actividades de beneficencia tradicionales, y los institutos de enseñanza se han multiplicado sin que previamente se determinaran los objetivos de la capacitación. No se tratarán aquí los problemas que plantea la adaptación de los principios del servicio social a las sociedades que se caracterizan por la pobreza de las masas y por los cambios sociales acelerados.^{31/} Para los fines de este estudio, basta señalar que el servicio social no depende de una administración o programación unificada en ninguno de los países de la región, y raras veces recibe un tratamiento sectorial por separado en los planes de desarrollo. Típicamente, se halla disperso entre numerosos organismos pequeños - tanto instituciones privadas que dependen de subsidios estatales, como organismos públicos más o menos autónomos, desde el punto de vista administrativo, que suelen tener fuentes especiales de ingresos asignados - y como auxiliar dentro de los otros programas sociales, como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la administración del trabajo. Existe una impresión, ampliamente difundida, de que los recursos asignados al servicio social se desperdician en una cantidad excesiva de actividades en pequeña escala que suelen tener su origen en una imitación de los programas especializados que llevan a cabo los países de más altos ingresos. Con frecuencia se hacen declaraciones sobre la conveniencia de integrar el servicio social a los planes generales de desarrollo; pero hasta el presente no parece haberse estudiado en forma sistemática el orden de prelación, las relaciones de trabajo con otros sectores, ni los requisitos indispensables para una organización más eficiente.

12. La defensa social

La defensa social, expresión adoptada internacionalmente que abarca toda la gama de medidas relativas a la prevención del crimen y el tratamiento de los delincuentes, es tal vez la forma más antigua y universal de actividad pública organizada de carácter social. Hasta fecha reciente ha evolucionado aislada en parte de otros sectores de actividad social y, aun cuando los especialistas en esta materia se muestran cada vez más interesados en identificar a su labor con los problemas más amplios del desarrollo, todavía no se han definido claramente las relaciones entre ambas. Parecería que no hay motivo

^{31/} Estos problemas se examinan detalladamente en un estudio preparado por la secretaría de la CEPAL sobre "El servicio social en América Latina: sus funciones y relaciones con el desarrollo". (inédito).

para pensar que los problemas del delito y la delincuencia disminuyen a medida que aumentan el desarrollo y los ingresos si bien, presumiblemente, en muchos aspectos cambiarán de carácter. Las sociedades no pueden evitar de dedicar cuantiosas sumas a la defensa social; pero se carece de criterios objetivos en cuanto al monto y la distribución de esos recursos y no parece haber forma de determinar si un aumento de tales recursos redundaría en beneficios proporcionales para la sociedad en su conjunto. En la acción en los demás sectores sociales se han cifrado las mayores esperanzas de reducir la carga que representan el crimen y la delincuencia; en especial en la educación, en los programas juveniles especiales, en el robustecimiento de la familia a través de los servicios sociales; pero los pocos intentos de medir el impacto de tales programas sobre la conducta antisocial no han producido resultados concluyentes. Presumiblemente, en la defensa social hay tanto campo para mejorar la eficiencia interna por medio de la programación como en otros sectores; pero el posible alcance de la integración con los planes generales deberá ser objeto de estudios más completos.

13. La programación social: algunos problemas

Además de los temas tratados precedentemente, sería fácil encontrar referencias a otros en diversas fuentes, bajo el nombre de "sectores sociales" o "campos sociales". Sin embargo, ya se ha dicho bastante como para señalar la dificultad de considerar a los sectores como partes de un todo, no importa cuántos sean ni dónde se trace la línea divisoria. Antes de pasar a considerar diversas modalidades sugeridas para encarar la integración de los sectores o su concentración en objetivos estratégicos, convendría señalar una tendencia en cada sector, desde adentro, hacia la inflación. Esta tendencia puede ser considerada como producto de los actuales anhelos de coordinación y planificación, que se contraponen a la natural renuencia de parte de los especialistas de cada sector a aceptar una posición subordinada dentro de un sistema de planificación global.

En publicaciones recientes de los distintos sectores, desde la más amplia a la más especializada, se trasluce un afán común por incorporar nuevo territorio y por lograr una relación más estrecha con todo el campo que abarca la política de desarrollo. La formulación introductoria suele estar redactada en la voz pasiva y siguiendo una fórmula común: los objetivos con los cuales se identificaba anteriormente tal o cual programa, "han dejado de ser considerados" como "únicos" o "exclusivos". Un documento recientemente preparado para una reunión de expertos de las Naciones Unidas ^{32/} ofrece un compendio

^{32/} Reunión de Expertos de las Naciones Unidas sobre Aspectos Administrativos de la Planificación Nacional del Desarrollo, París, 8-19 de junio de 1964. "Administrative Aspects of Social Planning", Supplementary Report, febrero de 1964.

de tales fórmulas: "La política en materia de vivienda ya no comprende únicamente programas de construcción, sino todas las medidas que permitirán satisfacer las necesidades presentes y futuras de la comunidad de acuerdo con un plan regulador de urbanización y programas de desarrollo territorial global". "El concepto de los servicios sociales especializados se amplía paulatinamente para dar lugar a un concepto más amplio de servicios sociales integrados, que requieren asistentes sociales capacitados en muchos campos y capaces de atender a todos los problemas y las necesidades de la comunidad". "El concepto de salud ya no se define como la ausencia de enfermedad sino en forma positiva, como una serie de condiciones que favorecen el desarrollo del individuo y de la comunidad, a saber: un medio ambiente sano, un régimen alimenticio equilibrado, protección de la infancia desde el período prenatal hasta la adolescencia, etc.", y así sucesivamente para todas las esferas de acción social.

Tales fórmulas son típicamente vagas a la vez que ambiciosas. No indican quiénes han logrado este nuevo esclarecimiento, ni dónde ni en qué medida se han traducido los nuevos conceptos en políticas y programas en vías de ejecución. Evaden el problema de la división de responsabilidades y algunas de ellas sugieren que si los nuevos conceptos se aplican con éxito en un sector de la acción social, los demás serán superfluos. Si por medio de la capacitación realmente fuese posible dotar a cierto tipo de profesional de la capacidad de "atender a todos los problemas y necesidades de la comunidad", no sería necesario asignar recursos para la capacitación de otros.

En la práctica, por lo menos en la América Latina, los programas de vivienda aún consisten casi exclusivamente de la construcción de casas; los programas de salud, de reducir las tasas de mortalidad y morbilidad; los programas de educación, de aumentar la inscripción escolar, etc. Existe una evidente necesidad de formular los objetivos de cada sector a fin de que expresen con mayor precisión los propósitos que persiguen dentro de la política global de desarrollo, así como su relación con los demás sectores; pero esta necesidad no podrá ser satisfecha mediante fórmulas que no concuerdan con el mecanismo administrativo o de programación, y que dejan que cada sector asuma responsabilidades indefinidas para satisfacer las "necesidades de la comunidad".

Estos intentos por resolver los problemas de coordinación extendiendo el campo de acción que deberá abarcar la programación en cada sector contrasta con la tendencia de quienes propician una amplia planificación económicosocial a restar importancia a la programación sectorial fuera del cuadro de los planes globales y a criticar la restricción común del aspecto social de la planificación a programas de educación, salud, y vivienda, por separado. En principio, se justifican tales críticas; pero en las circunstancias imperantes en la mayoría de los países de la región, los intentos de programar las actividades en cada sector no pueden esperar hasta que se hayan logrado criterios de planificación global para la asignación de recursos.

/Todos los

Todos los demás sectores tienen sus propios problemas técnicos de programación que resolver, y deben desarrollar su propia aplicación de los principios comunes a toda programación - cuantificación de metas, especificación de los distintos medios de lograrlas, coherencia interna, y máxima eficiencia en el uso de los escasos recursos. Si se toma como punto de partida la orientación de la planificación general, la tarea debe reducirse de algún modo a proporciones tratables y la responsabilidad de tomar decisiones detalladas debe ser descentralizada. Para ello son requisitos indispensables tanto la programación sectorial como la programación regional-local.

Por la visión panorámica de los sectores que ofrecemos precedentemente, parecería razonable suponer que tanto la forma como el grado en que deben incorporarse los distintos tipos de acción social organizada en la planificación global difieren considerablemente. Algunas de estas formas de acción (en relación con la educación, la vivienda, el consumo de alimentos, el empleo) están tan profundamente complicadas con los problemas fundamentales de la transformación y con la pugna por la asignación de recursos, que resulta difícil imaginar un sistema de planificación general que no las tenga en cuenta. En otros casos, estas consideraciones no son tan urgentes y existen mayores posibilidades de una acción basada estrictamente sobre consideraciones de bienestar humano aun cuando, evidentemente, sigue siendo conveniente su incorporación en los planes generales. En otros, la aspiración de los sectores de ser incorporados en la planificación general tal vez no sea más que un comprensible deseo de elevar su categoría y obtener asignaciones más cuantiosas; las demandas de recursos y las repercusiones potenciales sobre el desarrollo son relativamente limitadas; y la justificación de los programas es de naturaleza tan eminentemente cultural o humanitaria que un serio intento de incorporarlos a una estrategia de desarrollo los deformaría o transformaría. Podrían formularse las siguientes preguntas para cada programa o sector:

a) ¿Qué contribuciones concretas podría hacer el programa a las metas de la planificación global del desarrollo? ¿Sobre qué razones o pruebas se basan estas presuntas contribuciones?

b) ¿En qué medida la justificación para la asignación de recursos depende de las contribuciones al desarrollo, y en qué medida depende de los valores culturales, del concepto de los derechos humanos, o de las exigencias del público que no pueden ser pasadas por alto en una sociedad democrática?

c) ¿Existe incompatibilidad entre el programa de que se trata y los objetivos de la planificación global del desarrollo? ¿Requiere el programa que se distraigan recursos que podrían usarse en otra parte, en una escala que podría afectar seriamente el financiamiento de otros programas?

d) ¿En qué medida podrán adelantarse los objetivos del programa por el uso más eficiente de los recursos ya asignados a él o contribuidos por el sector privado? ¿Cuáles son las necesidades en materia de reformas legislativas y administrativas?

/e) ¿Qué

e) ¿Qué cambios podrían efectuarse en el programa para aumentar su contribución al desarrollo global sin perjudicar su capacidad de responder a las demás justificaciones del programa? ¿Hasta qué punto estarían sus especialistas y administradores dispuestos a aceptar y colaborar en estos cambios?

f) ¿En qué medida pueden contribuir los principios y técnicas de la programación a la eficacia interna del programa de que se trata, en relación con sus propios objetivos, sin tener en cuenta la planificación global?

g) ¿Cómo se divide la responsabilidad por el campo de acción social de que se trata entre los organismos públicos nacionales (que son fácilmente controlables por el mecanismo central de planificación y que reciben fondos del presupuesto nacional); los organismos públicos autónomos que tienen sus propias fuentes de ingresos; los organismos públicos locales, las organizaciones privadas, la iniciativa individual o familiar? ¿Qué clase de mecanismo de coordinación interna se requiere? ¿En qué medida es el campo de acción social de que se trata susceptible de descentralización, planificación y administración locales, de obtener recursos que de otro modo no estarían disponibles?

En relación con los gastos del sector público, la mayoría de los sectores sociales difieren de los económicos en que los costos periódicos tienen una mayor importancia relativa, así como un nivel estable de asignaciones de un año a otro. Hasta en materia de vivienda, antes que un programa intensivo, razones de eficiencia exigen que se le asignen fondos anualmente durante varios años a fin de asegurar un aumento progresivo de la tasa de construcción. En los programas sectoriales aplicados hasta el presente no se ha tenido suficientemente en cuenta esta circunstancia. Ha resultado fácil concentrarse en proyectos visibles, tales como edificios para escuelas y hospitales. Para que esta clase de inversiones no se desperdicie totalmente, se requieren otras inversiones a largo plazo para dotarlos de personal y mantenerlos, lo cual restringe los programas futuros. Ya se ha subrayado, en relación con diversos sectores, que los programadores raras veces pueden comenzar con el campo libre sino que deben arreglárselas con la secuela que les dejan sus predecesores.

III. ENFOQUES ESTRATEGICOS O INTEGRANTES

Los enfoques que están dentro de esta agrupación pretenden dirigir la acción en varios de los sectores convencionales - económicos y sociales - hacia un gran campo problemático o un elemento definido de la población, u organizar tal acción en torno a objetivos prioritarios o factores estratégicos del desarrollo. La distribución de la riqueza y del ingreso, la población, el desarrollo del capital humano, el desarrollo urbano y el rural figuran entre los temas de política a que mayor realce se da en este tipo de enfoque.

1. Distribución de la riqueza y del ingreso

En los últimos años, la América Latina, al igual que otras regiones, ha presenciado una transición parcial y todavía incompleta en las corrientes predominantes de pensamiento sobre la relación que existe entre la distribución del ingreso y el desarrollo. Según el criterio más tradicional, debe existir una distribución sumamente desigual del ingreso personal en las etapas iniciales del desarrollo para desviar una proporción suficiente del producto nacional, del consumo corriente, hacia las inversiones. De acuerdo con un corolario común, el financiamiento interno de la industrialización presupone una contracción particularmente severa de los ingresos del sector agrícola. Este concepto, que en efecto justifica la actual distribución del ingreso, sigue ejerciendo una gran influencia en la práctica, aun cuando las expresiones públicas se tornan menos frecuentes y más cautelosas. Otro punto de vista que está adquiriendo mayor prominencia en los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y en las recomendaciones formuladas por las reuniones regionales, considera que la actual distribución del ingreso es un obstáculo para el desarrollo; las personas que perciben altos ingresos en la práctica no invierten en forma productiva una proporción suficiente de los recursos que poseen, mientras que las modalidades de consumo de estas personas ejercen presiones indeseables sobre el nivel de las importaciones y sobre las modalidades de producción interna; la coexistencia de una extrema pobreza impide que las masas de la población adquieran la capacidad y las actitudes necesarias para participar en una economía moderna; y la falta de poder adquisitivo de esas mismas masas restringe las potencialidades de crecimiento de la mayoría de las industrias que producen para el mercado interno.^{33/} La impracticabilidad política de mantener - o por lo

^{33/} Véase especialmente: Naciones Unidas, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano y El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra, ambas publicadas en 1963. La Carta de Punta del Este, en 1961, señala como meta "una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional." El estudio de la Comisión Económica para América Latina, titulado "El Proceso de Industrialización en América Latina" (E/CN.12/716), 1965, coloca especial énfasis sobre la necesidad de redistribuir el ingreso como medio de estimular a las industrias que producen para el mercado interno.

menos defender abiertamente las modalidades de la distribución del ingreso que los sectores mayoritarios de la población han llegado a considerar intolerablemente injustas refuerza estos argumentos económicos.

En efecto, la redistribución del ingreso, en sus inferencias más amplias, parece ser uno de los temas centrales alrededor de los cuales debe organizarse la política de desarrollo, además de ser un enfoque particularmente valioso para la integración económica y social. En gran medida, las deficiencias de que adolecen los diversos sectores sociales ya estudiados deben considerarse como manifestaciones de bajos niveles de ingresos y una distribución deficiente del ingreso, más que como problemas que pueden ser resueltos por programas sectoriales; al mismo tiempo, las deficiencias de algunos de estos sectores, especialmente el de la educación, evidentemente confirman y perpetúan la distribución deficiente del ingreso. Desde el punto de vista económico, es una verdad incontestable que una política aceptable de redistribución del ingreso no puede reducirse a una distribución más equitativa de la pobreza; el objetivo deberá ser canalizar la mayor cantidad posible del ingreso nacional en forma tal que fortalezca la capacidad productiva de toda la población y los incentivos para producir.^{34/}

Si bien a simple vista se observa la distribución sumamente desigual del ingreso en gran parte de la región, la ausencia general de informaciones detalladas y fidedignas, así como de análisis de las consecuencias socioeconómicas de distintas modalidades de distribución y técnicas de redistribución, impide la formulación de políticas amplias y consecuentes que respondan a los nuevos conceptos. Por otra parte, las presiones y resistencias políticas que se plantean en un asunto tan vital para la sociedad como la distribución del ingreso, significan obstáculos formidables para la aplicación de una política unificada. Hasta el presente, se han adoptado poco a poco medidas dirigidas a influir en la distribución del ingreso. Es probable que, al confrontar tales medidas con las estructuras sociales y económicas existentes, tengan efectos muy distintos de sus evidentes propósitos. La experiencia hasta el presente sugiere que éstas tienen mayor efecto sobre la redistribución del ingreso en los estratos medios y el mejoramiento de la posición relativa de algunos de los grupos urbanos mejor organizados, que en cambiar las principales características de la distribución entre los estratos altos, medianos y bajos.

^{34/} Véase Estudio Económico de América Latina, 1964, Parte III, Introducción, en que se discuten las distintas relaciones entre la distribución del ingreso y el desarrollo en los países industrializados y en los demás. En los primeros el objetivo central es mantener la demanda real; en los segundos la redistribución "está subordinada al reajuste de la estructura productiva, manifiestamente rígida e insuficiente para satisfacer las necesidades de bienes de consumo esenciales (sobre todo alimentos) y de servicios sociales".

En último análisis, tampoco parece que las medidas aisladas de redistribución hayan concretado su potencial contribución para lograr economías más flexibles y dinámicas.

Los aspectos principales de la política del sector público que interesan directamente a la distribución del ingreso pueden clasificarse como sigue:

a) Política fiscal

Una conferencia sobre Política Fiscal organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL trató en detalle el uso de la política fiscal como instrumento para la distribución del ingreso; hubo acuerdo general sobre la necesidad de aumentar los ingresos públicos y de distribuir la carga en forma más equitativa, si bien los participantes discreparon considerablemente en cuanto a las técnicas que debían emplearse, la prioridad que debía asignarse a la redistribución del ingreso en relación con otros objetivos de la política fiscal, y la eficacia de ésta en relación con diversos métodos de redistribuir el ingreso.^{35/} El problema reside en la capacidad del Estado de imponer gravámenes a los grupos de más altos ingresos y patrimonio, en las circunstancias imperantes en la América Latina, mediante técnicas eficaces que al mismo tiempo estimulen a esos grupos a usar sus recursos en forma más productiva. Aun cuando no es posible tratar en este trabajo los diversos caminos que se abren ante la política fiscal y sus complejas consecuencias, una propuesta formulada en la Conferencia merece especial atención dentro del marco general de la política social: se propuso que los sistemas tributarios fueran examinados en su totalidad, en relación con los objetivos sociales, a fin de distribuir la carga entre los distintos tramos de ingresos, y que debiera hacerse una distinción entre los diversos instrumentos

^{35/} "Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen capacidad bastante como para incrementar los ingresos fiscales y en que una de las causas más importantes de su insuficiencia es que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases pudientes y no cobra los que están en vigor. Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a los diversos tipos de impuestos indirectos, así como a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital - ya sea en forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza - escapan en gran parte a la tributación. Consideraciones de equidad y de índole práctica a la par exigen que cualquier reforma trascendente del sistema tributario asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común." (Resumen Final y Conclusiones, Informe Provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, E/CN.12/638, 15 de enero de 1963).

tributarios apropiados para cada tramo. El proyecto fue sometido en forma esquemática y a grandes rasgos corresponde a la situación media imperante en la América Latina, a saber:

Grupo Social	Porcentajes		
	Población activa	Participación en el ingreso nacional	Aporte razonable al ingreso fiscal
1) Alto	5	40	60
2) Medio	35	40	30
3) Bajo	60	20	10

En la hipótesis de que la renta fiscal representa el 15 por ciento de la renta nacional, después de deducido el impuesto, el grupo de altos ingresos tendría el 31 por ciento de la renta nacional; el grupo de ingresos medios un 35.5 por ciento, y el de bajos ingresos un 18.5 por ciento, más las ventajas derivadas de los gastos públicos en programas sociales. Los instrumentos de tributación apropiados para el grupo de altos ingresos serían el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre los activos en cualquiera de sus formas, y un impuesto sobre los gastos por servicio y artículos suntuarios. El grupo de medianos ingresos estaría sujeto a un impuesto al gasto en "non-wage goods" (casi todos los bienes de consumo y servicios que no son de primera necesidad para el asalariado) y a bajas tasas del impuesto sobre la renta, basadas sobre los salarios y deducidas de éstos. El grupo de bajos ingresos no haría una contribución neta al fisco, dado el efecto redistributivo de los gastos públicos, pero pagaría impuestos en la medida en que su consumo de bienes cruzara la línea divisoria entre los bienes de primera necesidad y los que no lo son.

Uno de los participantes concordó con este enfoque; pero sugirió que, posiblemente, entre un 15 y un 20 por ciento de la población activa en el grupo de ingresos medios y el 75 por ciento en el de ingresos inferiores reflejaría mejor la situación real. Señaló además, el carácter revolucionario de la modificación propuesta para la carga tributaria, estimando que en la actualidad el grupo de ingresos superiores soportaba el 33 por ciento de esa carga y el grupo de ingresos inferiores el 60 por ciento.^{36/}

^{36/} Informe Provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal, páginas 146-148 y 221. Propuesta del señor Aníbal Pinto comentada por el señor Felipe Pazos. En "El Proceso de Industrialización en América Latina", página 221, se publica una distribución hipotética similar de la población en tres estratos, en relación con el ingreso y las modalidades de consumo.

En la actualidad, bajo la influencia de la Alianza para el Progreso, en la mayoría de los países de la región se hallan en diversas etapas de preparación o aplicación reformas tributarias encaminadas a aumentar las rentas del sector público y a distribuir la carga tributaria en forma más equitativa, aun cuando metas concretas como las indicadas anteriormente todavía no se han incorporado a las políticas estatales. Los informes anuales del Fondo Fiduciario para el Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo describen estas tendencias bajo el título de "Movilización de los recursos internos" en un tono de optimismo condicionado, haciendo resaltar la importancia de los cambios de actitudes en los estratos sociales afectados y reconociendo que no puede esperarse que esos cambios se produzcan de la noche a la mañana. Las polémicas que actualmente se suscitan en las legislaturas y en la prensa indican que aún no se ha llegado a un consenso sobre los límites deseables de la redistribución del ingreso mediante la reforma del sistema tributario. En la práctica, el sector público depende en alto grado de los impuestos indirectos que inciden sobre los grupos de bajos y medianos ingresos, mientras que la minoría representada por el grupo de ingresos superiores todavía mantiene un poder enorme para resistir o eludir los intentos de aumentar su propia contribución.

b) Medidas para redistribuir la riqueza y difundir el contralor de los medios de producción

La distribución excesivamente desigual del ingreso en la América Latina está ligada a un contralor concentrado en alto grado de las fuentes del ingreso, y se han formulado poderosos argumentos en el sentido de que una política eficaz para la redistribución del ingreso debe incluir medidas para la redistribución de la riqueza. Esta propuesta ha tenido mayor aceptación en lo que se refiere a propiedad de la tierra, y es innecesario repetir aquí los argumentos que justifican la reforma agraria que han sido incorporados en numerosas recomendaciones sobre política regional aprobadas por los Gobiernos, si bien todavía no se han concretado en la mayoría de los países. ^{37/} Tales reformas sólo son redistributivas en la medida en que la compensación a los propietarios es inferior al valor de la tierra en el mercado, y suponen una modificación del poder político, privando a este grupo de la posibilidad de obstruir o evadir una medida que les desagrada. ^{38/} Se ha señalado que la concentración

^{37/} Para los datos más recientes sobre este tema, véase Políticas de Reforma Agraria (LARC.65/CONF/3), documento presentado a la Octava Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Viña del Mar en marzo de 1965.

^{38/} "Pretender que los terratenientes deben ser plenamente compensados es tan absurdo como proponer que los contribuyentes de los países industrializados deban recibir compensaciones en efectivo o en bonos por una suma igual a lo que pagan de impuestos sobre la renta". (Edmundo Flores, "La Economía de la Reforma Agraria y el Desarrollo Agrícola", LARC/65/CONF/15.)

de la propiedad agraria en latifundios, además del evidente efecto adverso sobre los salarios rurales y sobre las posibilidades de que surja una clase de pequeños agricultores eficientes; puede influir sobre el abastecimiento y los precios de los alimentos, frustrando así los propósitos redistributivos de las medidas relativas a salarios fuera del sector agrícola.

El pensamiento regional dista más aún de ser unánime en lo que se refiere a la necesidad de, y los instrumentos para, una más amplia dispersión de la propiedad y un mayor contralor de los medios de producción en los demás sectores distintos de la agricultura. Los instrumentos pertinentes incluirían: leyes para combatir los monopolios; estímulo de la tenencia de acciones de empresas por el público en general o entre los trabajadores; mayor participación en la propiedad de grandes empresas por el sector público; y una amplia gama de medidas para estimular a los pequeños empresarios, que incluirían la concesión de créditos y el fomento de las cooperativas. 39/

c) Servicios públicos

Una gran proporción de cualquier aumento en las rentas obtenidas por el sector público sin duda se invertirá en educación, salud pública, viviendas de interés social, y otros servicios teóricamente accesibles a toda la población. En la medida en que los estratos de bajos ingresos realmente se benefician con estos servicios y que el sistema de rentas sea progresivo, estos servicios constituyen una forma sumamente importante de redistribución del ingreso, especialmente calculada para estimular el desarrollo aumentando la productividad de los "recursos humanos". Las descripciones sectoriales anteriores indican, sin embargo, que este objetivo dista mucho de haberse logrado. Aun en los países que tienen altos ingresos por habitante y una large tradición en el suministro de tales servicios como derechos del individuo, existe el convencimiento de que, en la práctica, los grupos de ingresos inferiores, están en gran desventaja al usarlos. En las condiciones imperantes en la América Latina, parecería que muchos de esos servicios implican una redistribución del ingreso apartándose de las masas que, a pesar de contribuir a sostenerlo, se ven imposibilitados de aprovecharlos. Por otra parte, en la educación, la verdadera importancia de una distribución desigual del servicio financiado por el sector público no reside en la comparación de las contribuciones efectuadas hacia los costos de la educación y los beneficios recibidos por las distintas clases o los distintos estratos del ingreso, aun cuando fuese posible hacer el cálculo. La distribución de las oportunidades que ofrece la educación contribuye en alto grado a la capacidad

39/ Véase: Aníbal Pinto, "Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución", El Trimestre Económico, 115, Julio-Septiembre 1962, que contiene interesantes sugerencias sobre éste y otros aspectos del problema.

de generar ingresos que pueda tener la próxima generación; y una distribución de tales oportunidades que coincida en alto grado con el ingreso familiar y el lugar de residencia revista por lo menos igual importancia que la concentración de la riqueza para perpetuar las actuales modalidades de la distribución del ingreso en el futuro. La complicada legislación que protege a las oportunidades de empleo de los poseedores de "títulos" profesionales confirma típicamente las ventajas que ofrece el acceso a la educación superior.

d) Legislación sobre sueldos y salarios

En muchos países de la región se han promulgado leyes de salarios mínimos de diverso alcance, y en aquellos en que se experimenta inflación es práctica habitual dictar leyes o decretos periódicamente aumentando los sueldos y salarios en general. Los efectos redistributivos de estas medidas han sido condicionados, en primer término, porque no se aplican en igual forma a distintos tipos de empresas; y, en segundo término, porque inevitablemente se limitan a los trabajadores y empleados que tienen empleos regulares. Es posible que, como sucede con otros tipos de medidas redistributivas, el resultado global haya sido el de fortalecer la posición relativa de ciertos grupos de ingresos medios o de los tramos inferiores del nivel medio, favoreciendo en mayor grado a los trabajadores de las grandes empresas que a los de las empresas pequeñas, a los trabajadores urbanos más que a los rurales, a los obreros y empleados más que a los trabajadores por cuenta propia, etc. Es probable que los grupos más marginales de trabajadores ocasionales o por cuenta propia se hallen en desventaja en dos aspectos: las leyes de salarios mínimos (con frecuencia combinadas con disposiciones rígidas sobre la estabilidad en el empleo) hacen que los empleadores adopten métodos de uso intensivo de la mano de obra; y las empresas sujetas a esas leyes generalmente compensan los costos más altos aumentando los precios, reduciendo así el poder adquisitivo de los grupos no protegidos por tales leyes.

e) Legislación para promover o reglamentar las negociaciones colectivas y la agremiación

Hasta el presente la legislación del trabajo, al igual que la legislación del salario, parece haber contribuido principalmente a fortalecer la situación relativa de ciertos grupos de asalariados respecto de otros y respecto de los trabajadores ocasionales y por cuenta propia. En general, los grupos que están en condiciones ventajosas para negociar en forma colectiva y ejercer una presión efectiva sobre las autoridades públicas tienen poderosos motivos para proteger esa posición de privilegio contra la amenaza de competencia por parte de una creciente fuerza de trabajo no organizada y subempleada. Al propio tiempo, la presencia de una gran reserva de trabajadores no organizados tiende a limitar el poder de las asociaciones gremiales de influir en los niveles de salarios

/excepto en

excepto en las empresas más grandes, en que los salarios representan una proporción relativamente pequeña de los costos totales. 40/ Las leyes en sí apoyan generalmente la distribución excesivamente desigual de los ingresos entre los trabajadores urbanos y rurales. Se ha favorecido la agremiación de los primeros, mientras que se ha prohibido o restringido severamente la agremiación de los últimos.

f) Medidas que afectan los precios de los bienes de consumo y servicios

Esta categoría comprende una amplia serie de medidas: control de precios de bienes de consumo esenciales, tratamiento favorable de las importaciones de esos bienes, subsidios a productores, ventas directas por organismos públicos para combatir el atesoramiento y el agio por parte de intermediarios. Las medidas de este tipo inevitablemente adquieren importancia en los países que experimentan inflación, con sus crónicas batallas por los precios de algunos bienes y servicios que repercuten más directamente sobre las vidas de los grupos urbanos de bajos ingresos - especialmente el pan y los transportes. En la medida en que puedan aplicarse, las disposiciones para asegurar la estabilidad de los precios presumiblemente benefician en mayor grado a los estratos más amplios de la población urbana que las medidas que afectan a los salarios. Sin embargo, a menos que incluyan un fuerte elemento de subsidio público a los productores de bienes esenciales, inevitablemente aumentan los desniveles entre los ingresos rurales y urbanos; el control de precios de los alimentos significa salarios rurales más bajos para los pequeños agricultores, mientras que el control de los bienes de consumo comprados por estos grupos suele ser mucho menos rígido.

g) Medidas para complementar ingresos inadecuados, de protección contra la pérdida de la capacidad para ganarse la vida y otras eventualidades

Esta categoría comprende los diversos programas de bienestar y seguridad social que han llegado a ser parte de la política del sector público en los países industrializados de altos ingresos y que se han introducido paulatinamente, por lo menos en escala reducida, en toda la América Latina. Algunos de ellos especialmente los sistemas de seguridad social que dependen de las condiciones de empleo y de las contribuciones previas, están sujetos a las mismas limitaciones que las demás medidas redistributivas ya mencionadas; redistribuyen los ingresos hasta cierto punto dentro de los estratos medianos y los estratos medios inferiores; pero dado que los costos de las contribuciones que efectúan los empleadores y trabajadores para financiarlos se trasladan al consumidor general de los bienes y servicios de producción interna, dejan al estrato de

40/ El Proceso de la industrialización en América Latina, Capítulo II.3 señala las grandes variaciones en los niveles de salarios en el sector industrial, que permiten que las industrias relativamente ineficientes sobrevivan porque no necesitan ajustarse a los niveles de salarios imperantes en las industrias modernas; indica la participación relativamente reducida, en promedio de los sueldos y salarios en el valor agregado correspondiente al sector industrial, y también sugiere la relativa ineficacia de las leyes de salarios mínimos en las industrias más pequeñas. /más bajos

más bajos ingresos desprovisto de protección y en condiciones más desventajosas que nunca. En muchos de los países existen fuertes presiones políticas hacia la aplicación universal de la seguridad social; pero cuanto más amplia la protección mayor es la necesidad de subsidios públicos para subvenir a los costos de los grupos que, con el nivel actual de ingresos, no pueden contribuir apreciablemente hacia su propia "seguridad".

En principio, las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez que no dependen de las condiciones de empleo ni de las contribuciones anteriores, y la asistencia del sector público para mantener un nivel mínimo de ingresos, debieran tener efectos redistributivos más amplios. Los argumentos a favor de dichas medidas adquieren mayor gravitación a medida que aumenta el grado de urbanización y declinan la importancia relativa de las empresas económicas familiares y las formas tradicionales de asistencia mutua en la comunidad o la familia ampliada. Desde el punto de vista de los recursos humanos, es evidente que la pesada carga que significa el sostenimiento de los hijos y otras personas a cargo de las familias más necesitadas reduce su productividad potencial y restringe la capacidad futura de sus hijos para participar en la sociedad. En las actuales circunstancias, en que aumenta la participación de las masas urbanas en la política y, hasta cierto punto, la de las masas rurales, cabe esperar que el concepto del derecho de mantener un nivel mínimo de ingresos adquirirá creciente influencia. Desafortunadamente, la introducción de este concepto en países en que la mitad o más de la mitad de la población está por debajo del nivel de la pobreza, en que los recursos del sector público son muy limitados, y en que la actual estructura social es apenas compatible con una reasignación de los recursos para resolver los problemas de la pobreza y la baja productividad, podría producir una brecha cada vez más ancha entre las pretensiones y la realidad, y conducir a sistemas de distribución de ayuda material entre los estratos de más bajos ingresos que perpetúan la tendencia hacia la pasividad y la dependencia heredada de la relación paternalista del pasado. De acuerdo con uno de los principios básicos del servicio social, la concesión de ayuda económica debiera ajustarse a una estrategia para ayudar a las personas o familias menesterosas a resolver sus propios problemas y recuperar su capacidad de proveer a sus propias necesidades. La aplicación de este principio a las situaciones de pobreza de las masas y marginalidad presenta un desafío que el personal de los servicios sociales de la región recién comienza a enfrentar, mediante experimentos de autoayuda dirigida y desarrollo de la comunidad.

h) Políticas de empleo

Si bien muchos trabajadores a jornada completa no ganan lo suficiente como para mantener debidamente a sus numerosas familias, también es sabido que existe el subempleo entre gran parte de la población de bajos ingresos, la que subsiste en forma precaria con trabajos estacionales en el campo o con ocupaciones transitorias de baja productividad en las ciudades. Si las **actuales** tendencias del empleo, tanto en la industria como en la agricultura, se relacionan con el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo,

/se presenta

se presenta la posibilidad de un continuo aumento de la población subempleada y de que aparezca un franco desempleo en mayor escala que antes. Una redistribución del ingreso que beneficie a los subempleados y desempleados supone la creación de empleos que les permitan obtener ingresos, y ahora se comienza a prestar atención a las posibilidades que ofrecen los programas de obras públicas en gran escala, con el doble objetivo de proveer empleos y utilizar los recursos ociosos de mano de obra para promover inversiones esenciales de infraestructura en caminos, represas, construcciones, etc. Ya se han aplicado tales políticas en una escala apreciable para afrontar situaciones de emergencia, por ejemplo, en períodos de sequía en el nordeste del Brasil. Deberán afrontarse las consecuencias más amplias que resulten de adoptarlas en escala nacional, y algunos de los argumentos a favor de ellas parecen argumentos desesperados: no parece existir otra solución al problema del creciente subempleo, por lo tanto hay que recurrir al uso intensivo del trabajo en la construcción de obras públicas.^{41/} De todas maneras, a menos que sean financiados enteramente con ayuda externa, tales programas exigen un progreso concomitante en las técnicas fiscales de redistribución del ingreso; el sector público deberá obtener fuertes recursos adicionales para costearlos.

Las consideraciones que anteceden indican que una política eficaz de redistribución del ingreso exigiría una evaluación de las medidas en todos los sectores sociales para determinar si la distribución es equitativa y sus posibles repercusiones sobre la capacidad de generar ingresos y de dar oportunidades para una movilidad ascendente. En términos más generales, tendría que ser precedida o acompañada de cambios fundamentales en las relaciones sociales y en la distribución del poder político. Este último tema nos conduce nuevamente a la necesidad indispensable de una participación popular organizada en la formulación y ejecución de la política social.

2. La población

La expresión política demográfica, en su sentido más restringido, se refiere a la decisión gubernamental de tratar de influir en la tasa de crecimiento neto de la población nacional. En el pasado, el objetivo de esa política generalmente era elevar la tasa de crecimiento estimulando el aumento de las tasas de natalidad o de inmigración; pero en la actualidad en los países de bajos ingresos el objetivo normal es reducir el crecimiento de la población a través de medidas que afectan a la fecundidad ("planificación de la familia") y, a veces, fomentando la emigración.

^{41/} En efecto, los economistas que reconocen la limitada capacidad de absorción de trabajadores de la industria, generalmente recurren a una de las dos soluciones "residuales": obras públicas en gran escala o retención de los trabajadores en la agricultura. Una declaración reciente de Gunnar Myrdal pone fuerte énfasis sobre esta última. ("Agriculture and the World Economic Revolution", discurso pronunciado en la Conferencia Latinoamericana sobre la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Viña del Mar, Chile, el 18 de marzo de 1965).

Ningún país latinoamericano ha adoptado aún una política demográfica de esta índole; a este respecto, la región difiere de otras de las principales regiones de bajos ingresos. Al examinar estas políticas se han enfrentado dos posiciones por demás simplistas: un sector de opinión propone una reducción radical en la tasa de aumento como primer requisito indispensable para el desarrollo, mientras que un sector opuesto alega que las actuales tasas de aumento sin precedentes no deben ser causa de preocupación dada la densidad relativamente baja de la población regional y la necesidad de expansión de los mercados internos. Parecería que está surgiendo una modalidad más provechosa, que presta más atención a las consecuencias específicas de las actuales tasas de aumento y a la distribución por edades resultante entre los distintos estratos de la población que a los engorrosos conceptos de "sobrepoblación" y "población óptima". Dos aspectos del problema tienen una influencia directa sobre la distribución del ingreso: (1) La familia típica de bajos ingresos tiene un crecido número de hijos; debido a la urbanización y a la disminución de las empresas familiares económicas, estos niños se tornan más bien una carga que un bien económico; la fecundidad no controlada es un obstáculo para la familia que se esfuerza por elevar su nivel de vida por encima de una mera subsistencia, impidiéndole dotar a los niños de los conocimientos prácticos que les permitan convertirse en miembros productivos de la sociedad. (2) Como ya se ha mencionado, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo supera a la capacidad de absorción previsible de la industria y la agricultura, mientras que los muy escasos conocimientos de muchas de las personas que ingresan en la fuerza de trabajo, procedentes de las familias empobrecidas ya aludidas, las limitan a las ocupaciones más marginales. Una reducción de las tasas de aumento no resolvería los problemas que plantea la pobreza, pero los haría más fáciles de tratar. Es probable que la política del sector público en la región gradualmente apoyará programas tendientes a disminuir la fecundidad, sin por ello dar a este objetivo la preponderancia que se le ha concedido en países como la India y el Japón ni establecer metas cuantitativas para atenuar el crecimiento de la población; y que se idearán técnicas de planificación de la familia aceptables a la opinión pública.^{42/} Sin embargo, aun en las circunstancias más favorables, la difusión de nuevas actitudes será lenta, especialmente entre las masas rurales, y los planificadores no podrán esperar que una reducción en las tasas de crecimiento alivie

^{42/} La Carta de la Alianza para el Progreso aprobada en 1961 no hace referencia a la política demográfica, pero en la IV Reunión del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) celebrada en abril de 1965, se observó un cambio significativo en el sentido de apoyar la conveniencia de una reducción en las tasas de crecimiento en la región, al considerarse la creación de grupo asesor encargado de proponer métodos aceptables para lograr este objetivo. (Véase Unión Panamericana, "Problemas demográficos en relación con el desarrollo de la América Latina" (CIAP/197, 31 de marzo de 1965.) Diversos estudios preparados para la Conferencia demográfica Mundial de las Naciones Unidas (1965) tratan estos problemas de política demográfica en relación con América Latina. Véase especialmente, José Antonio Mayobre, "Economic Development and population growth in Latin America" (WPC/WP/151) y Víctor L. Urquidí, "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano" (WPC/WP/118).

sus problemas en un futuro cercano. Aun después que comiencen a declinar las tasas de natalidad, si bien se sentirá un alivio inmediato de las cargas familiares, la tasa de aumento de la fuerza de trabajo no comenzará a declinar hasta quince años más tarde, y el efecto será secundario durante varios decenios.

Este tipo de política demográfica, con un solo objetivo estrechamente definido que podrá lograrse por una serie de medidas técnicas restringidas, no puede considerarse por sí sola como un enfoque estratégico del desarrollo, aun cuando a largo plazo tal vez sea indispensable para el logro de objetivos sociales y económicos más positivos. En la práctica, la posibilidad de lograr el objetivo más limitado estará condicionada por el progreso en todas las formas de acción social que contribuyan a elevar los niveles de vida, en especial la educación y las medidas tendientes al fortalecimiento de la familia; pero no es probable que tales medidas se organicen partiendo del objetivo demográfico.

Empero, una política demográfica concebida con mayor amplitud podría ligar las características demográficas reveladas por los censos y estudios especiales y analizados por los demógrafos a medidas estratégicas para mejorar la calidad de la población ("desarrollo de los recursos humanos"), a su distribución geográfica y sus relaciones ecológicas con la tierra ("desarrollo urbano", "desarrollo rural", "planificación regional"). Como se señalará más adelante, estos enfoques de política no han sido satisfactoriamente delimitados y relacionados unos con otros, y su valor potencial para la política y la planificación no ha sido realizado.

3. Desarrollo de los recursos humanos

El contenido del desarrollo de los recursos humanos, según las definiciones más ambiciosas, es prácticamente igual al del "desarrollo social". La presentación más autorizada de este aspecto en tiempos recientes señala:

"El desarrollo de los recursos humanos es el proceso de aumentar los conocimientos, las aptitudes, y la capacidad de todas las personas que componen una sociedad. En términos económicos se lo podría describir como la acumulación de capital humano y su inversión eficaz en el desarrollo de una economía. En términos políticos, el desarrollo de los recursos humanos prepara a las personas para su participación como adultos en los procesos políticos, especialmente como ciudadanos de una democracia. Desde el punto de vista social y cultural, el desarrollo de los recursos humanos ayuda a las personas a vivir una vida más plena y fructífera, menos atadas a la tradición.^{43/}

^{43/} Frederick Harbison y Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development. McGraw-Hill Series in International Development, New York 1964.

Según esta definición, la acción desarrollada en cualquiera de los sectores sociales tradicionales podría agruparse bajo el título de desarrollo de los recursos humanos, y hasta el énfasis especial que éste supone, en el sentido de aumentar la capacidad productiva del hombre, se torna en una preocupación más amplia por los cambios socioculturales y la participación política. El desarrollo de los recursos humanos puede considerarse, pues, como una manifestación de la búsqueda de una interpretación funcional del desarrollo como único proceso en el cual se entretienen factores económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, en la práctica, el contenido de los programas y proyectos comprendidos bajo el título de desarrollo de los recursos humanos ha sido mucho más restringido de lo que sugiere la definición que antecede. Quienes proponen este enfoque nada dicen acerca de las relaciones entre las estructuras sociales y políticas y la capacidad de desarrollo de los recursos humanos. Aunque se han hecho algunos intentos de incorporar los programas de salud y nutrición al desarrollo de los recursos humanos, parecería que se han limitado a ejercicios estadísticos basados sobre datos un tanto precarios. Los especialistas en recursos humanos han concentrado su atención sobre la integración de los programas de educación y de mano de obra, en gran parte mediante la preparación de pronósticos del rendimiento de las escuelas y los programas de capacitación, su confrontación con pronósticos de las necesidades de mano de obra con distintos niveles de preparación y sacando conclusiones sobre los cambios necesarios en el rendimiento de la educación. El proyecto Regional Mediterráneo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico representa el intento más avanzado de incorporar el aspecto de los recursos humanos en la planificación de la educación, y reviste especial interés para la América Latina dado los lazos históricos que existen entre las estructuras sociales y los sistemas de educación de ambas regiones.^{44/}

Hasta el presente, pese a la atracción que ejerce el aspecto de los recursos humanos sobre los planificadores económicos como medio de formar criterios cuantificados para la asignación de recursos a la educación y posiblemente a otros programas sociales, su aplicación se ha visto impedida, en primer término, por la insuficiencia de los datos estadísticos sobre mano de obra que suministran los censos como base para el pronóstico detallado de las necesidades, y en segundo término, por la rigidez de las estructuras y las metas de los sistemas de educación ya aludidos.

^{44/} Las técnicas y experiencias del Proyecto Regional Mediterráneo de la OCDE han sido analizados en numerosos estudios presentados al Seminario sobre Problemas y Estrategias de la Planificación de la Educación en la América Latina, celebrado en París en 1964, y la OCDE ha publicado un informe dirigido al público latinoamericano sobre este tema: Herbert S. Parnes, La planificación de la educación para el desarrollo económico y social, París, 1963.

En un mundo en que las técnicas de producción y la estructura de la demanda cambian con la rapidez que lo hacen en la actualidad, y en que las tendencias corrientes en los países industrialmente avanzados hacen prever cambios todavía más revolucionarios en el futuro, el enfoque de los recursos humanos naturalmente deberá aplicarse con flexibilidad y cautela.^{45/} El rendimiento de la educación, ajustado a las necesidades de distintos tipos y niveles de mano de obra calificada, que puede ser pronosticado partiendo de las tendencias actuales podría no resultar apropiado para las necesidades a largo plazo de un desarrollo económico sano, y mucho menos para los fines no económicos de la educación. Sin embargo, los principales propiciadores del enfoque de los recursos humanos están plenamente conscientes de los peligros que ofrece, así como de sus limitaciones, y han sugerido propuestas prudentemente condicionadas para la fijación de metas en países que se hallan en diversas etapas de desarrollo.^{46/}

Un asunto que merece ser considerado detenidamente en relación con la situación en la América Latina, dada la conocida tendencia a complicar excesivamente la planificación y el mecanismo administrativo, es la ubicación que corresponde al enfoque de los recursos humanos dentro de la organización de este mecanismo.^{47/}

^{45/} Según un participante en el Seminario sobre Tecnología y Evolución Social auspiciado por la Universidad de Colombia en 1962, "En el futuro, las actividades intelectuales antes que las comerciales fijarán la tónica predominante, y las universidades, los institutos y sociedades de investigación y demás centros intelectuales serán las instituciones principales". (Eli Ginzberg, Ed., Technology and Social Change, Columbia University Press, New York and London, 1964.

^{46/} Véase especialmente los capítulos 9 y 10, Harbison y Myers, op.cit.

^{47/} Harbison y Myers sacan en conclusión, con respecto al mundo en su conjunto, que "Hasta ahora es sorprendentemente escasa la experiencia recogida con relación al establecimiento de una maquinaria gubernamental para la planificación de los recursos humanos", pero recomiendan el establecimiento de una "Junta de desarrollo de los recursos humanos", una Secretaría para la planificación de los recursos humanos", y el nombramiento de personal de planificación en los principales organismos que integran la junta. Sin embargo, declaran que "allí donde existen fuertes organizaciones de planificación general, hay una poderosa razón para colocar la maquinaria de la planificación de los recursos humanos dentro de su jurisdicción". (Capítulo 10.)

4. Desarrollo urbano y desarrollo rural

La política de desarrollo en general y todas las esferas de la acción social, en particular, afrontan condiciones y tendencias que difieren marcadamente según el grupo de población o el ambiente local. La distinción más evidente es aquella que separa a lo urbano de lo rural. Entre los enfoques de la planificación más prominentes en los últimos años - al menos a juzgar por estudios y reuniones regionales - son los planes para organizar programas en torno a problemas centrales del desarrollo urbano (o "urbanización") y del desarrollo rural. Se espera explorar estos asuntos en una continuación del presente estudio y sólo se tocarán algunos puntos aquí, en forma sumaria.

a) El examen de las políticas de desarrollo urbano ^{48/} se ha concentrado en el rápido crecimiento de las grandes ciudades. Los principales problemas que éste plantea son de ocupación, ambiente físico y participación social, todos ellos condicionados por los fenómenos relacionados de inmigración masiva y crecimiento de los estratos comúnmente llamados de población "marginal". Abundan las declaraciones generales de política en que se indican las medidas que debieran tomarse para solucionar esos problemas, pero se observa poquísimo progreso en cuanto a la planificación efectiva o siquiera a la adopción de decisiones nacionales coherentes sobre las líneas principales de política. Los programas urbanos que han llegado a la etapa de la sanción legislativa o a la de ejecución son relativamente limitados, predominando en ellos las consideraciones arquitectónicas o de planificación espacial, y tienen escasa e irregular influencia sobre el crecimiento de la ciudad.

b) El tema central del desarrollo rural es la reforma agraria. En torno a ella se agrupa una gran variedad de medidas necesarias para que la población rural pueda participar en la vida nacional en condiciones más igualitarias y logre niveles de vida más adecuados.

Una política viable de desarrollo rural debe tener en cuenta, entre otros elementos, la base económica del grupo rural, su capacidad de organización comunitaria y en grupos de interés, sus modalidades de asentamiento en lo que se relaciona con la provisión de enseñanza y otros servicios públicos, y sus vínculos con los centros locales de administración, servicios y comercialización. Hasta ahora, la reconocida lentitud de la mayoría de los países latinoamericanos en llegar a soluciones factibles en gran escala, para el problema de la tenencia de las tierras ha impedido la aplicación de programas de desarrollo rural verdaderamente integrados.

^{48/} El término "política de urbanización" ha llegado a ser de uso corriente en el ámbito internacional, aunque parece más conveniente restringir el concepto de "urbanización" al proceso de concentración de la población en zonas urbanas y clasificar las políticas que se refieren a tal proceso bajo el acápite de "desarrollo urbano". La publicación de la UNESCO, La urbanización en América Latina (Paris, 1961) es un compendio de los estudios y recomendaciones sobre este particular presentados en un seminario celebrado en 1959 bajo el auspicio de la UNESCO y la Comisión Económica para América Latina.

c) Una simple dicotomía urbano-rural es del todo insuficiente como marco para una política; es verdad de perogrullo que ni los problemas de las ciudades ni los del campo pueden solucionarse en aislamiento. La propia línea divisoria entre lo urbano y lo rural seguramente se volverá cada vez más borrosa, en muchos aspectos, y se complicará cada vez más por efecto de la desigualdad del desarrollo latinoamericano y las contradicciones en los estilos de vida. Las zonas rurales se urbanizarán en grado creciente, en un sentido cultural, por efecto de la difusión de las comunicaciones de masa y los bienes de consumo manufacturados, así como por la mayor movilidad de la población rural. Mientras tanto, las ciudades y los pueblos seguirán "ruralizándose" al contacto con migrantes rurales. Estas tendencias apuntan hacia la necesidad de a) comprender las funciones y la dinámica de muchos tipos de zonas urbanas y rurales: las grandes ciudades; los centros provinciales; las ciudades industriales especializadas, los puertos y los centros mineros; los pueblos pequeños; y los núcleos rurales-agrícolas; b) desarrollar concepciones y técnicas prácticas de planificación regional; y c) fijar objetivos nacionales de redistribución demográfica en relación con los objetivos del empleo y la distribución de los recursos naturales. 49/

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. El uso del término "social" debe considerarse separadamente según se aplique a la política de desarrollo, a la planificación o a la programación sectorial. El desarrollo en sí es un fenómeno indivisible cuya naturaleza se oscurece cuando se interpreta como que estuviera compuesto por dos procesos, uno de "desarrollo económico" y otro de "desarrollo social". Sin embargo, cuando se trata de la política de desarrollo, es indispensable la especificación de objetivos sociales - elevación de niveles de vida, distribución más equitativa del ingreso, mayores oportunidades para la participación y la movilidad social - en contraposición a los económicos. En tales planteamientos los programas sociales o los campos de acción social pública deben considerarse más bien como instrumentos que como fines en sí mismo; una lista de las metas cuantitativas en los diferentes sectores sociales no constituye una declaración adecuada de objetivos. El ideal sería que el proceso de formulación de objetivos de una política social constituyera un elemento en la búsqueda del consenso nacional acerca de la sociedad futura hacia la cual se encamina tal política.

2. Al nivel de la planificación, para alcanzar los objetivos indicados en las directivas de política de desarrollo, no parece justificarse la agrupación de los llamados "sectores sociales" en un concepto distinto de "planificación social", aunque administrativamente pueda ser conveniente

49/ Véase: "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, No.1, marzo de 1963; y "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", ibid., Vol. X, No. 1., marzo de 1965.

agrupar a los especialistas dedicados a estos sectores en una división "social" del organismo encargado de la planificación nacional. Los representantes de los sectores muy probablemente no querrán o no podrán conciliar sus demandas de recursos en un "plan social" antes de incorporarlo en planes integrales. Los problemas de establecer metas compatibles y de distribuir los recursos para alcanzar tales metas sólo pueden resolverse satisfactoriamente en la planificación global. La terminología en uso hasta ahora y la división típica en compartimentos de la administración pública han fomentado el concepto de que lo económico y lo social constituyen dos "campos" que compiten por conseguir recursos, mientras lo que se necesita es una estrategia del desarrollo en que tanto las medidas económicas como las sociales se concentren en las reformas estructurales requeridas. Al propio tiempo, parece más fructífero pensar en función de compatibilidades y posibilidades de apoyo mutuo entre programas sociales y económicos y no en función de un "desarrollo social y económico equilibrado".

3. En la programación, cada sector social tiene problemas especiales de eficacia administrativa, formación e idoneidad de personal, cuantificación de objetivos, investigación y obtención de estadísticas, relaciones con su clientela, etc. Puede lograrse algún avance efectivo en la programación sectorial aunque falten decisiones generales coherentes de política y mecanismos de planificación, pero este avance tiene evidentes limitaciones y peligros. No puede darse por sentado que los incrementos cuantitativos en el radio de acción en cada sector, medidos por los indicadores ahora existentes, se traducirán en beneficios sin contrapeso para la sociedad en su conjunto y que esos incrementos justificarán prioridad para la asignación de recursos al sector.

4. Las generalizaciones anteriores no implican que las asignaciones presupuestarias para fines sociales puedan o deban ser determinadas por criterios económicos, calculando el rendimiento monetario de la inversión. Aparte las dificultades prácticas que supone calcular tales beneficios en forma significativa, y el hecho de que algunas de las estrategias potencialmente más útiles para el cambio social no implican asignaciones conmensurables de parte del sector público, ese enfoque no tomaría en consideración gran parte de las condiciones previas y objetivos del desarrollo. Los ensayos de aplicar criterios de economicidad a los gastos en programas sociales no pueden llevarse más allá de un punto determinado sin entrar en abierta contradicción no sólo con las formas de comportamiento de pueblos y naciones sino con sus sistemas de valores más profundos. Ningún pueblo es tan pobre que sólo esté dispuesto a hacer aquellas cosas que pueda pagar según un esquema utilitario de prioridades, y un empeño sistemático por parte de los planificadores de aplicar tales principios, aunque fuera practicable, podría suponer un empobrecimiento cultural y de iniciativa más contraproducente para un buen desarrollo que el aparente desperdicio de recursos.

5. Aunque es posible e indispensable instituir procesos de formulación de política y elaboración de planes más coherentes que los de ahora, los programas sociales y económicos no podrán responder exclusivamente a técnicas neutras de planificación y ni siquiera ajustarse a políticas públicas completamente coherentes. Gran parte de la tarea del encargado

de la política y del planificador en medios típicos de América Latina consistirá siempre en conciliar y racionalizar las presiones que vienen de direcciones distintas. Esta situación no debe interpretarse en modo alguno como un estorbo para la planificación y una política dinámica e integrada. Las técnicas de planificación no llegarán a la infalibilidad y continuarán siendo aplicadas por personas sujetas a los prejuicios y limitaciones de apreciación que derivan de sus propios medios sociales y educacionales. Las demandas expresadas por los conductos políticos y a través de grupos organizados de interés son esenciales para que los planes respondan a verdaderas necesidades sociales y puedan ser presentados en términos que conlleven el apoyo y la participación populares.

6. La planificación del desarrollo no gana en eficacia con la reglamentación y los controles centralizados y ello es tanto más cierto en el caso de los programas sociales, que deben responder en forma flexible a las situaciones locales. Gran parte de la responsabilidad de la programación regional y local debe recaer sobre la administración y los organismos locales a fin de aliviar a las autoridades centrales de tareas que no pueden llevar a cabo. En América Latina ha habido mucha discusión recientemente sobre este punto, pero ha sido muy escaso el progreso en cuanto a la creación de formas institucionales capaces de cumplir esa condición. De hecho, la necesidad no puede satisfacerse con reformas institucionales solamente; para que funcionen las instituciones, deben cambiar paralelamente las relaciones y actitudes locales, sociales y económicas.

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, octubre de 1965

FILOSOFIA DEL DESARROLLO

José Medina Echavarría

Advertencia

Se trata sencillamente de la versión taquigráfica un poco depurada de unas lecciones pronunciadas en la Universidad Nacional de Uruguay en el mes de febrero de 1965. Ese toque imprescindible de maquillaje no quita ni añade nada a su contenido, ni mucho menos altera su muy comedida pretensión ante el tema imponente a que responden.

I. Filosofía del Desarrollo

Planteamiento del tema - La naturaleza del desarrollo - Sobre los "sistemas económicos".

II. Economismo de mercado

Capitalismo puro - Capitalismo reformado - El mercado internacional como residuo - La idea de libertad.

III. Economismo de planeación

La planeación como alternativa - La fase intensiva del desarrollo soviético - Planeación con mercado - La idea de igualdad.

IV. Las sociedades industriales y la meta del desarrollo

Interpretaciones - La gran fase de transición - La situación del individuo - La denominada sociedad pluralista - Weber y Marx.

V. Desarrollo para el hombre

El progreso sin la fe en el progreso - Dinámica del desarrollo y sociedad de consumidores - La aportación del mundo hispánico.

I

No sólo por no parecer convencional sino por estrechez de tiempo quizá me fuera perdonado declarar todo lo que me honra sentirme hoy huésped de esta Universidad, de no ser porque se trata de algo directamente ligado a nuestra tarea. Pues por diversas contingencias no he podido en otras ocasiones responder a su grata invitación, y al serme renovada decidí aceptarla con el mayor entusiasmo sin preguntar siquiera cuál era el tema que se me pedía. Cuando lo conocí declaro que estuve a punto de dar la más vergonzosa espantada torera, de echarme de cabeza al callejón sin decoro alguno. Porque hacer algo sobre Filosofía del desarrollo - ya en si una temeridad - es pura insensatez si solo se dispone de unas pocas tardes. Como a pesar de todo estoy aquí tendría que dar de mi arrojo algunas razones. Quizá no las tenga o solo sea porque sí, porque no hay tal arrojo. Debiera sin embargo buscarlas, pero hoy nos cohibe a todos nuestra asimilación del freudismo y otras doctrinas semejantes poniéndonos en guardia ante lo que pudieran ser puras racionalizaciones, derivaciones encubridoras. Quizá se trate de la ilusión de un retorno a días juveniles en que me acerqué con no poco entusiasmo a la Filosofía. Quizá se trate al contrario del simple hecho de que mi edad de hoy me inmuniza ante el temor del ridículo. Es posible que la razón sea de carácter generacional y valga la pena por los mejores visos de verdad aceptarla como tal. Pertenezco a una generación - española claro está - seguramente destinada a ser rigurosamente especialista; los azares de la Historia lo impidieron y sólo algunos de musculatura titánica lo han podido cumplir. Por mi parte he carecido de ese vigor, no soy "experto" propiamente en casi nada y he seguido aficionado a materias muy diversas. Sólo por eso y en calidad de aficionado me enfrento hoy con el tema. Lo cual no supone, entiéndaseme bien, dejar de intentarlo con la mayor seriedad. Es decir con todo el rigor a mi alcance.

Por consiguiente, ¿qué sentido tiene la demanda que se me hace? ¿En qué consiste o puede consistir la filosofía del desarrollo?

/Quisiera gastar

Quisiera gastar el menor tiempo posible en deshacer el equívoco que deriva de un uso verbal de la lengua inglesa que domina sobre todo en norteamérica y que impregna a todos los que estamos en el radio de su poderosa influencia. Es frecuente en ese país hablar de la filosofía de algo - de una institución, de una empresa, de una actividad colectiva o individual cualquiera - en el sentido de los criterios que lo justifican y mantienen. O bien, con el significado de un repertorio de ideas generales más o menos coherentes sobre ese algo en cuestión, sea una competencia de "bridge" o el desarrollo económico mismo. Nada hay que objetar en principio contra ese uso social, excepto que en ningún caso es filosofía.

Un hábito profesional, no pocas veces enfermizo, impulsa a todo el que se enfrenta con un tema a escudriñar las bibliotecas a su alcance a fin de no incurrir en el descubrimiento de mediterráneos o de encontrar alguna apoyatura a las pocas o muchas ideas que crea ya tener. Por nuestras latitudes lo que está a nuestro alcance es sólitamente escaso y nos hemos resignado frente a la alternativa del silencio a exhibir habilidades de prestidigitación sin duda peligrosas. No creo sin embargo que esta sola circunstancia me obligue a declarar mi ignorancia de escrito alguno que trate formalmente por su título de la filosofía del desarrollo. El pensamiento económico, por otra parte, desprendido como otros muchos de la ciencia madre de la Filosofía, ha seguido vinculado a ella de modo continuo. Lo que permitiría, supuestas las condiciones necesarias, rehacer la historia de una filosofía económica, combinando lo que algunos filósofos pensaron sobre la economía - desde Aristóteles nada menos - y lo que filosofaron no pocos economistas famosos. Pero esa historia, que no es la de las doctrinas económicas, solo existe en fragmentos. Lo cual justifica - porque la filosofía necesita siempre de su historia - las penurias actuales en el campo de la filosofía de la economía. Existe alguna que otra publicación que no he podido ver. Abrí por tanto con grandes esperanzas, caído por azar entre mis manos, el libro que el ilustre A. Amonn dedicaba precisamente al tema (Nationalökonomie und Philosophie, 1961) y en fecha por añadidura reciente.

/Aunque su

Aunque su lectura no hubiera sido lo apresurada que de modo forzoso tuvo que ser, no acometería ahora la crítica siempre tan fácil como irresponsable de echarle en cara de que no dice aquello que precisamente pretendía encontrar. Lo único correcto es manifestar, porque no se trata de crítica, que la citada obra, en nada desdeñable, no me ha ofrecido la inspiración filosófica que el título sugería. Contiene es cierto un apretado resumen de las doctrinas económicas consideradas en sus aspectos filosóficos desde Platón hasta J. S. Mill y una exposición no menos ceñida de la problemática del orden económico esencialmente "individualista". Pero en los capítulos que se refieren a las cuestiones fundamentales de carácter filosófico-económico, reconoce que su esfuerzo ha tenido que ser incompleto, por tener cabalmente ese carácter la bibliografía actual sobre el tema. Por tratarse de problemas - incluidos los de política económica y social - cuyo tratamiento está muy rezagado frente al puramente analítico. Sin embargo no deja de tener interés constatar la forma en que se estudian los referidos problemas, distribuidos entre disciplinas filosóficas especiales pero sin engarce alguno en una visión unitaria, es decir en una filosofía. Es una cuestión filosófica, desde luego, la de la construcción conceptual de la ciencia económica, pero de ello se ocupa la disciplina muy técnica y particular de la lógica científica. A otra disciplina especial, la Etica, quedan consignadas otra serie de cuestiones económicas, así como las que surgen en las decisiones de la política económica. Por último, la Psicología - de ser ésta disciplina filosófica en estricto sentido - se ocupa por ejemplo del homo economicus y de las clases de conducta económica. Ahora bien, esta articulación de los temas filosóficos - como problemas especiales - en el libro de Amonn, refleja un poco la situación inmediatamente actual de la Filosofía y en ello consiste su mencionado interés.

La situación es sin embargo tan reciente, ocupa por ahora tan pocas décadas, que es imposible afirmar si nos encontramos o no en los comienzos de una larga tendencia. El hecho es que por todas partes nos topamos con una cierta atonía del pensar filosófico. Entendamos bien, ello no significa que no persista tenaz la labor filosófica, sino que

ésta ofrece sus mejores cosechas en los campos reducidos de la investigación especializada. Se cultivan sobre todo disciplinas técnicas - de lógica simbólica, de filosofía matemática, de análisis estético, ontológico, etc. - completamente herméticas para el que carece de una seria iniciación en ellas. Pasado el momento del mal llamado "existencialismo" no ha vuelto a surgir ninguna otra forma del pensar filosófico que haya obtenido la atención general y conmovido a un público extenso. Pero inclusive, ese último gran momento - una constelación poderosa de muy diversos pensadores - tampoco pudo constituirse - ni podía - en una filosofía de vigencia general. La ausencia de una filosofía con relativo dominio colectivo viene de muchos años atrás y el hueco de esa vigencia no ha sido colmado todavía y pudiera ser que continúe por tiempo indefinido. Es significativo el hecho que en el prólogo de un libro dedicado a la Filosofía del siglo XX, su editor se vea impelido a señalar en forma de un sistema negativo de coordenadas las notas que corresponden a una enciclopedia filosófica para nuestro tiempo. Y que lo único positivo y alentador resida en interpretarlas como una mera vinculación del filosofar con las concretas experiencias de la vida y con el trabajo afanoso de la ciencia. En esta última parte de la frase, se encierra sin embargo el nudo del problema. Bastaría por eso con hacerla cuestión problemática, para que se plantease una pura discusión filosófica fuera en estos instantes de lugar. Pero creo necesario señalarla por lo menos, para dar con algunos intentos de explicación que interesan sin duda a la interpretación sociológica. Pues todos ellos insisten en el mismo hecho, en el supuesto carácter científico de nuestra actual civilización. Un conocido sociólogo - Helmut Schelsky - se preguntaba hace poco por las posibilidades de la metafísica en nuestra civilización técnico-científica y solo encontraba estas tres: 1) un solipsismo metafísico; 2) un nihilismo metafísico y 3) y un pensar metafísico en la forma de una reflexión continuada. Significando esta última, a la que desde luego se inclina, la capacidad del hombre para anticiparse en su pensar a sus propias objetivaciones (tanto las técnicas como las sociales de nuestra edad) y de poder mantener así su superioridad - el dominio distante desde la altura - sobre los procesos del mundo por el mismo desencadenados.

De manera parecida sostiene A. Gehlen - antropólogo y filósofo - que lo característico de la moderna sociedad industrial es la existencia en ella de una "cristalización de la cultura"; lo que no significa estancamiento y quietismo sino más bien el estado o condición a que se llega en cualquier campo cultural cuando todas las posibilidades de desarrollo están ya dadas en sus supuestos fundamentales. Por tanto el movimiento y el despliegue subsisten, pero dentro de ámbitos ya conocidos en su conjunto. Semejante cristalización se traduce en el campo filosófico por la extinción del gran sistema, que solía construirse a partir de una "actitud clave" (fundamental). Todavía en la segunda mitad del siglo XIX fueron las ciencias las que proporcionaban el punto clave, sea por la aspiración a su síntesis o por la significación desbordante y totalitaria que se otorgaba a una de ellas, la biología, la física, la economía, etc. Pero ambas cosas son hoy imposibles. Nadie que no sea un "diletante" puede decir nada sobre el cosmos de las ciencias y ninguna de ellas en su continuada especialización y diferenciación permite ser el punto de arranque de una nueva concepción del mundo. La conexión de esas ciencias no está en la cabeza de nadie sino en el funcionamiento efectivo de la sociedad, en donde actúan, por otra parte, como su oxígeno imprescindible.

Traducido todo ésto en términos más sencillos y directos, quiere decir que la cultura de nuestros días nos induce a vivir sobre una trama de los residuos más resistentes de una vieja tradición y de las conquistas incesantes de la nueva ciencia - de las distintas ciencias - pero sin grandes ambiciones especulativas y sin que nadie tenga el coraje de despertar con una nueva doctrina la atención apasionada de las gentes o aún de círculos reducidos. Todo lo cual solo es válido vuelvo a recodar, si se acepta la premisa de que se parte, la pretensión de la filosofía de comportarse como "ciencia rigurosa".

Ahora bien, cualquiera que sea la interpretación propuesta, la pura descripción del fenómeno - nos apene o satisfaga - parece correcta: carecemos del resguardo inmediato de una filosofía realmente vigente y no hay tampoco ciencia alguna que pretenda desempeñar ese papel.

/La inexistencia

La inexistencia de cualquier tipo de pensar especulativo sobre la vida económica no tiene por eso nada de excepcional. Su estudio pertenece al coto cerrado de la ciencia económica, y en él monta guardia contra la posible incursión incluso de otras ciencias sociales. Las concesiones de convivencia solo se otorgan en ciertas zonas fronterizas y en la forma bien significativa en sus propios términos de la denominada investigación "interdisciplinaria". Las continuas aspiraciones a la síntesis que surgen independientemente de cuando en cuando en todas y cada una de las disciplinas sociales oficialmente reconocidas como autónomas, encuentran la oposición de la marcha efectiva de la ciencia actual progresivamente especializada. Y esto hasta el punto de que la fisonomía de algunas ciencias tradicionales cambia de continuo ante nuestra vista haciéndolas casi irreconocibles. La ciencia económica misma que por tanto tiempo se amparó bajo el título que le diera Montchrétien - Traicté de l'economie politique - "Economía política", ha ido eliminando con el adjetivo calificador todo lo que significaba en sustancia. La perspectiva iniciada ya en los tiempos del viejo cameralismo de encuadrar la actividad económica en el marco más amplio de las instituciones públicas. La Economía Política cede el paso a la pura "Teoría Económica" y ésta llega a descomponerse en un instrumentario tan complicado que obliga a hablar simplemente de "Análisis Económico". En esta situación los cultivadores de una rama particular apenas si entienden ya a sus propias colegas de otras especialidades. Ni siquiera un retorno a la clásica Economía Política, que algunos consideran tarea urgente, cuenta ni mucho menos con la aquiescencia general.

Lo peregrino es que cosa semejante ocurre con la sociología que fue en sus orígenes la disciplina sintética por antonomasia. La obsesiva compulsión por revestir a toda costa el ropaje científico lleva también a la sociología actual por los caminos del análisis estricto y de la especialización rigurosa. Sus bases empíricas necesariamente recortadas la apartan del horizonte de la totalidad. Y como sin embargo no se renuncia - ni cabe renunciar - a las interpretaciones de conjunto, quedan éstas abandonadas a lo que parece ser hoy la "bestia negra" de la sedicente sociología científica, la denominada crítica

/cultural. Lejos

cultural. Lejos de mi entrar ahora en la polémica. El argumento fundamental, es desde luego, que semejante crítica no responde a las exigencias de la ciencia; ni por su forma ni por su contenido parece ajustarse a los preceptos de la investigación científica. Lo que es cierto a no dudarlo desde determinadas posiciones metodológicas. Pero por añadidura, y no sin alguna razón, el recelo que despierta la denominada crítica cultural proviene de que muchas de sus manifestaciones son la excrecencia de mentalidades nostálgicas, afectivamente ligadas a formas irremediablemente caducas del pasado. No siempre ni mucho menos, claro es; cuando se trata de auténticos pensadores no constituye de modo necesario una simple diatriba ennegrecida contra los aspectos negativos de la civilización técnica y económica contemporánea. Alguien tiene que intentar explicarnos lo que nos está pasando en nuestras vidas - ésta ha sido siempre misión de los intelectuales - y es de poco monto saber como hemos de denominarlos. En la situación actual es comprensible que esa crítica de conjunto de nuestro mundo y del destino en él de lo humano arraigue en el terreno de posiciones tradicionales puramente humanistas o confesionales. La continuidad de la herencia cristiana encuentra aquí su propio campo. A ella se debe uno de los mayores aportes. Pero quizá la contribución más agresiva de nuestros días es la que circula filosóficamente bajo la inspiración hegeliana. Son precisamente algunos neohegelianos o marxistas no oficiales los que aventuran hoy los más decididos combates de la crítica cultural. Un Adorno en Alemania, un Marcuse en los Estados Unidos valen como los ejemplos más significativos. Por desgracia no son fácilmente asequibles, porque a la intrínseca dificultad de la terminología hegeliana suelen unir los influjos de un freudismo más o menos ortodoxo.

Recordemos - a título de ilustración - como H. Marcuse en su reciente libro (One dimensional man, 1964) explica la parálisis de la crítica por la existencia de una sociedad sin oposición. Y reclama por eso a la Filosofía el cumplimiento de una tarea que no deja de ser pura "chance", mera probabilidad. El análisis emprendido de la dimensión única tanto de la sociedad como del pensamiento, viene a significar, en su referencia a una coyuntura histórica, una filosofía - aventurémolos así - del desarrollo inequívocamente crítica "La

/total interdependencia

total interdependencia de los dos solos sistemas soberanos del mundo contemporáneo pone de manifiesto el hecho de que el conflicto entre el progreso y la política, entre el hombre y sus dueños se ha convertido en total... Ambos sistemas han malogrado (sus potencialidades) más lejos de lo que pudiera reconocerse y en ambos casos por la misma razón - la lucha contra una forma de vida que disolvería las bases de la dominación". (op.cit. p. 55).

Pero como se trata de un solo ejemplo, quedamos de nuevo abandonados a nuestras propias fuerzas. Yo mismo he sostenido más de una vez el carácter "predominante" que tiene el tema del desarrollo en nuestro tiempo y en nuestros países. Si por tal se entiende tan solo la fuerza de atracción que posee frente a otros problemas y cuestiones, a los que ilumina desde su foco con facetas de otra suerte inadvertidas. Pero no sospechaba francamente que alguna vez reclamaría también la meditación filosófica. ¿Cómo emprenderla por mi parte? Pudiera suceder como piensa Ortega - y sus razones mostraba - que el hacer filosófico nacido cierto día en Grecia se extinguieran en otro como forma específica del pensar. Tendrá o no razón la tesis de Gehler sobre la cristalización de nuestra cultura. Quizá el afán filosófico no se marchite jamás, aunque solo sea en la forma extrema de la metafísica forzosamente personal de José Gaos (Discurso de Filosofía, 1951). Nada de todo eso me exime a mi de la carga de bosquejar ahora la filosofía de un fenómeno, que como tal filosofía no la encuentro ya realizada y a mi alcance.

Sería en extremo presuntuoso que invocara aquí el nombre de Descartes para poder insinuar las orientaciones de mi propósito. Y quizá incorrecto. De hecho solo pretendo plantear la discusión filosófica por una aproximación al método de las "ideas claras y distintas", pero sin que sea en este caso factible ofrecer la prueba de su pretensión de verdad: la evidencia en que aparecen vinculados dos conceptos. Es posible que solo se pueda mostrar como un concepto - la realidad que abarca - nos empuja a una serie de otros más. Podría bastarnos. En todo caso estamos obligados a partir de unos pocos conceptos económicos

/rigurosos y

rigurosos y precisos, de la realidad vital que traducen. El concepto esencial es - no puede ser otro - el del desarrollo económico mismo, el cual lleva implícitos otros dos que son - querámoslo o no - el comienzo y el fin de nuestra meditación, las condiciones de su posibilidad. Se trata de la pareja formada por los conceptos de "excedente" y de "expansión".

El desarrollo económico no es otra cosa que la expresión técnica de un hecho vulgar y corriente: un enriquecimiento continuado. Recoge en su fondo una perogrullada que todos conocemos aunque estemos muy lejos de cumplirla en nuestra vida cotidiana, que la mejor manera para hacer dinero consiste por lo pronto en no gastarlo. No nos extrañe porque no es este el único sitio en que una perogrullada sustenta tal aparato de complicados conceptos y de efectivas instituciones. Pues bien, aquella expresión convertida en un término reza así escuetamente: el desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esa unidad puede ser desde luego una sociedad entera y de gran dimensión, como es el caso que ahora más nos interesa. La clave de ese concepto se encuentra como en otras, en la estrecha vinculación de su por qué - excedente - y de su para qué - la expansión. Vayamos por partes por tanto, disminuyendo la prisa. ¿En qué consiste el excedente? Sabemos, sigamos o no la tradición bíblica, que el hombre ha tenido por doquier que ganarse el pan con el sudor de su frente, lo que significa que nunca ha dejado de darse en la vida humana una actividad económica aún la más mínima y reducida. Ella pudo bastar para seguir en pie, para subsistir. Pero la investigación histórica y antropológica confirman que apenas casi nunca pudo el hombre limitarse a eso. La situación designada por los economistas como "puro nivel de subsistencia" arrastra ya una mínima complejidad. Y no pudo limitarse a eso porque enseguida se dio cuenta de que algo le sobraba, por lo pronto tiempo y energías, el acopio quizá de algún producto. Y de que ese algo que le sobraba podía utilizarlo en la preparación de algunos medios que le permitieran ir

un poco más lejos en su angustioso existir. Semejante sobrante aún en el estadio más originario y primitivo no es otra cosa que el primer excedente. El cual convertido en ciertos medios - instrumentos de producción - le iba a permitir mejorar en algo, poco o mucho, el oneroso esfuerzo de su vivir. Dicho en los términos habituales, elevar el "nivel" de su existencia. Lo que con tan aparente sencillez acaba de ser relatado presenta, sin embargo, dos graves enigmas. El primero entendido como problema de génesis es históricamente insoluble e invita la ayuda de la interpretación filosófica y antropológica. ¿Cómo explicar no ya la aparición del excedente sino la conciencia humana del mismo? ¿Cómo justificar el invento de los instrumentos de producción? Pero hemos de abandonar de inmediato todo intento de respuesta porque en esta dirección la filosofía del desarrollo se identifica con la filosofía de la técnica: ¿cómo dudar de la radicalidad filosófica del tema? Pero en este caso bastaría referirse a lo dicho por Ortega, Heidegger, Gehlen, etc. dentro de una bibliografía de suyo considerable. El otro enigma no deja de ser menor, dar cuenta satisfactoria del hecho conocido de que ciertos pueblos y determinadas culturas se detuvieran para siempre o por largo tiempo en un grado determinado de crecimiento. ¿Qué razones explican su estancamiento, o sea, el apego satisfecho al nivel de existencia adquirido? A la inversa, ¿a qué se debe el empujón que otros dieron en cambio? La posible respuesta ya no escapa a la historia, pero hace sospechar que el concepto de riqueza no es puramente económico, sino una como apertura a un horizonte vital completamente distinto. Pero también aquí nos sobra con la alusión. Porque la ampliación de ese panorama vital, la conquista de una nueva y mayor riqueza en todos sus aspectos todavía no es lo que andamos buscando, la pura expansión económica en cuanto tal.

Porque va implícito en todo lo anteriormente enunciado que el excedente, cuando comienza el desarrollo propiamente dicho, solo puede aplicarse - a través de su continua inversión - a una sola finalidad, al aumento indefinido del puro producto económico - del ingreso nacional bruto como se dice hoy. Es decir, se trata de la busca de la "expansión" económica en su estricto sentido: ¿cuándo y por qué razones aparece esta

/cópula entre

cópula entre excedente y expansión de tan grávidas consecuencias? Quizá no se trate ya de un enigma pero sí de un peliagudo problema de interpretación histórica. A ella volveremos. Pues lo que ahora nos interesa de inmediato es su apresamiento conceptual.

Cuando se ofrece el hecho de la expansión como propósito deliberado que se consigue por la sucesiva aplicación del excedente en nuevas actividades productivas, estamos ya ante lo que E. Heimann ha denominado "sistema económico" por antonomasia. Me temo que a lo largo de estas lecciones tenga que entrar a saco en el último libro de este ilustre maestro ("Teoría social de los sistemas económicos"), sin que a él pueda importarle más que a mí mismo. Y la razón no es solo porque me encuentro empapado por su reciente y detenida lectura y el contacto sostenido con toda su producción anterior, sino por la coincidencia de ambos en la estimación de las mismas fuentes, que Heimann claro está ha aprovechado mejor que yo: Marx, M. Weber, W. Sombart, J. A. Schumpeter, y en los últimos tiempos, F. Perroux. La línea es clara, pero más aún la tentación del esquema ya cristalizado en el magnum opus de quien domina los más diversos aspectos del saber. La identificación no llega desde luego a la ceguera y en más de algún punto podría manifestar desacuerdos, pero sería impertinencia suma que les trajera a cuento allí donde por el instante no hacen falta ninguna.

Pues bien, la construcción del tipo "sistema económico" puro obliga a Heimann a buscar la contrafigura en el sistema económico integrado (expresión inglesa original más feliz sin duda que la alemana de "Kulturellen Wirtschaft"). Saltemos por encima de evidentes dificultades metodológicas. El sentido de la contraposición típico ideal es lo suficientemente claro, para manejarlo sin temor dentro de nuestros fines científicos. Se reduce a lo siguiente, en buena parte insinuado ya. Un sistema "económico integrado" es todo aquel en donde la actividad económica está orientada y por tanto contenida por valores no económicos, sean estos los que sean. Un sistema económico puro es todo aquel en donde esa actividad está orientada y por tanto desbordada por valores exclusivamente económicos. En el primero una parte considerable

/del excedente

del excedente se aplica a satisfacer determinadas exigencias culturales; en el segundo la parte mayor del excedente - sino todo claro es - se aplica a la ampliación indefinida del sistema mismo. Sociedades del primer tipo se han dado por todas partes, en todas las épocas y en todos los niveles imaginables de riqueza. Los valores satisfechos se extienden por una extensa gama, desde el puro goce vital hasta la creación de refinadas obras estéticas, pasando por el simple gasto de ostentación. Si Heimann leyera castellano - y creo que lo hace - hubiera encontrado un ejemplo magnífico en el ensayo de Ortega y Gasset, "Teoría de Andalucía". Allí - valga o no su verdad - bosqueja la forma de una cultura - sistema de actitudes ante la vida con sentido, coherencia y eficacia - montada precisamente sobre un puro ideal vegetativo. En donde la holgazonería es por tanto la fórmula de esa cultura. Y la pereza nada menos que un ideal de existencia. Lo cual quiere decir en nuestra menos brillante prosa que no existe un desdén absoluto por el excedente - nada más lejos en lo que es una rica agricultura - pero sí que su aplicación está tamizada por la aspiración vegetativa: "un trabajo inspirado por la pereza y dirigido hacia ella". Aceptando la tesis puede incluso lamentarse que los días de esa cultura estén contados porque también Andalucía ha comenzado a modernizarse.

Ahora bien, lo que en este momento importa subrayar es que si el sistema económico integrado se ha dado en todo tiempo, el "sistema económico" estricto - ahora equiparado al mecanismo del desarrollo - sólo existe desde la modernidad. Una sociedad casi compulsivamente entregada a la acumulación del capital solo se ofrece en el capitalismo occidental y luego más tarde en el socialismo histórico con el que coexiste. Y por ese proceso tendrán que pasar de una u otra forma todos los pueblos que hoy pretenden el "desarrollo", es decir la riqueza colectiva que todavía no tienen.

No he podido menos de manejar conceptos abstractos - teníamos que partir de uno de ellos como el fundamental - aunque he procurado no pecar por exceso. El contraste entre los dos sistemas tiene fáciles pruebas históricas y antropológicas, pero en su busca no saldríamos en definitiva del mundo mortecino de la letra impresa. La Filosofía

/arranca y

arranca y debe partir de bases intuitivas, de la percepción, de la visión concreta allí donde es posible. Hoy estos motores que ensordecen un momento nuestras clases - y me distraen a mí con el recuerdo de los pinos de Carrasco - pueden darnos rápidamente el contacto directo de los mundos descritos. Descendamos en Bahía - aunque esté ya modernizada aún nos ofrece abundantes rincones en que olvidados del hoy gozamos de la maravilla del barroco lusitano. Cual fuera su soporte económico todos lo conocen. En esa región brasileña se produce en un momento de la historia una considerable riqueza, la cual cristaliza en una forma de vida que exige gastar en cosas bellas buena parte de lo producido. El excedente no va todo a su propia expansión sino que queda diseminado en fachadas, imaginería y claustros. Valores religiosos en el fondo, pero que no impidieron a los buenos frailes de San Francisco pasearse mientras oraban entre la fauna pagana de sus deliciosos azulejos.

Si luego aterrizamos en San Pablo ya no es posible olvidarnos de hoy, lo respiramos al contrario a pleno pulmón. Hay sin duda museos, pero no por azar de arte moderno. Sus rascacielos, la presión angustiosa de su tráfico, la premura del transeunte nos hablan directamente de otra forma de vida, de un trabajo que encierra en sí mismo su propio sentido. La soberbia de la expansión urbana es solo la manifestación ostensible de la riqueza subyacente. No importa por eso, como en otras partes, demoler de continuo. Lo único que permanece es el mecanismo sin fin del desarrollo, la aplicación incesante del excedente en nuevas inversiones productivas.

Y porque estamos ahora en eso, en el desarrollo económico, las alusiones andaluzas o bahianas no encierran la nostalgia de un retorno imposible. No son sin embargo desdeñables en la meditación filosófica. Trataremos de ver lo que el desarrollo económico como faena ineludible de nuestro tiempo arrastra consigo en sus distintas formas para el hombre. De qué manera abandonado a sí mismo puede asfixiar algunos valores a los que todavía no hemos renunciado. Sepamos de su gloria pero también de sus peligros. De suerte que aparte de señalar algunas cuestiones de pura teoría filosófica, no será posible esquivar el señuelo - con perdón de economistas y sociólogos científicos - de una moderada crítica cultural.

II

Claridad y rigor - un poco al menos de ambos - no siempre están al alcance de la mano. La espina de esa duda en el cumplimiento de mi labor profesional está muy lejos de poderla arrancar con facilidad la experiencia de la vida. Esta me advierte más bien de lo contrario. Los escollos de un tipo de curso como en el que ahora estamos son bien conocidos, navegar peligrosamente entre la banalidad y el esoterismo. Quizá algunos tengan por vulgar y sabido lo que oyen, a otros puede parecerles pura pedantería e ininteligibilidad. No nos queda a unos y otros sino la resignación. Y por mi parte tratar de evitar todo lo posible el completo naufragio en cualquiera de los dos escollos. Para disertar plenamente en serio sobre la filosofía del desarrollo habría que cobijarse bajo una filosofía - un sistema ya realizado - o tener la capacidad de crearse una propia. Les decía que las tendencias filosóficas de hoy - o lo que queda de los viejos sistemas - pasan tangenciales sobre nuestro tema. Esta situación no apesumbraría a un hombre como Jorge Simmel, filósofo y sociólogo al mismo tiempo, no simple traductor "axiomatizante" de doctrinas ajenas, ni constructor de matrices en que expresar con gráfica claridad ideas vulgares y sin importancia. Uno entre sus días laboriosos, Simmel se encontró con el hecho denominado dinero, lo analizó cuidadosa, morosamente, en su significado económico y luego al buscar sus repercusiones en la psicología individual, en los valores humanos y en las formas de vida, escribió unas páginas que siguen pesando todavía, aunque no se las cite, en todos los estudiosos - mayores o menores - de nuestro tiempo. Esas páginas se denominan, con plena razón "Filosofía del Dinero"; son a la par información sobre hechos - ciencia - y crítica cultural. Lo que demuestra, ante la pudibundez de algunos, que no siempre son incompatibles.

El hecho de que partimos no es el dinero sino el desarrollo económico. Podría darse un nuevo Simmel. Pero hay que serlo de verdad. En caso contrario la sola imitación de su gesto sería lamentable. Sepamos al menos que para hacer algo de Filosofía del desarrollo, hay

/que arrancar

que arrancar de un concepto preciso - económico - de lo que él mismo significa. Unas ideas nos empujarán hacia otras y todas ellas, no muchas, en serie dialéctica - en el sentido orteguiano - quizá nos permitan poner las bases para examinar ciertas cuestiones de significación filosófica.

Pues bien, no se trata sino de darle algunas vueltas a un solo concepto fundamental, que estará siempre presente a lo largo de estas lecciones. El desarrollo económico no significa otra cosa, se dijo, que la continuada expansión del "sistema" en que se situa, por virtud de la aplicación sin tregua del "excedente" en nuevas inversiones. Si el empleo del excedente desemboca en finalidades distintas de las puramente económicas de crecimiento, no solo ya no estamos ante aquella como cadena sin fin sino ante una sociedad en donde no se ofrece el sistema económico estrictamente tal. Queda implicada de esta suerte una distinción - sin duda artificiosa en cuanto típico ideal - entre sistema económico puro y sistema económico integrado. El uso que Heimann hace de ella demuestra su validez analítica. No puede negarse que ofrece metodológicamente alguna debilidad en su paso al proceso histórico, porque acentúa o exagera en exceso el momento de la independización del valor económico frente a los demás valores. Sin embargo, una interpretación formal de la Historia - recordemos la de P. Schrecker (Work and History, 1948) - permite llegar de manera más atenuada o relativa a una concepción semejante. En el complejo institucional que ofrece cualquier corte horizontal del proceso histórico, encontramos siempre ciertas instituciones dominantes. Así las instituciones económicas y científicas predominan en la modernidad. Basta por eso la idea de esta vigencia más destacada de unos y otros usos - su mayor fuerza o vigor frente a los demás - para hacer aceptable en su valor heurístico la distinción de Heimann.

La figura del capitalismo inicial - el del Renacimiento - es todavía ambigua. No se ha dado un corte completo al goce de la "buena vida", expresión no muy feliz del propio Heimann. Todavía los Medicis

- y como ellos otros príncipes, patricios y banqueros - empleaban buena parte de sus excedentes más que en la expansión indefinida de su economía en el patronazgo de la creación artística. Miguel Angel, Leonardo fueron el resultado de esa desviación, y con ellos la floración gloriosa de ese momento italiano. Lo mismo se dio también por otras partes. Es decir, el predominio de los valores económicos no se había impuesto todavía, no había nacido en toda su desnudez el "sistema económico". Este surge en su primera forma histórica cuando ciertos hombres inventan la empresa racional como forma de organización productiva; o sea, cuando inventan el capitalismo en su riguroso sentido moderno. Declara Max Weber en alguna página que la "elevación de ese capitalismo a sistema" fue una tarea reservada a la cultura occidental a partir de la alta edad media. Pero en esa misma página fija la característica del capitalismo racional en su orientación por las oportunidades del mercado. Con lo cual si bien define al capitalismo moderno, recorta las notas del "sistema económico" en general de que se ocupan estas páginas. De todos modos subraya la significación histórica de la condición de "sistema" que tiene una cierta manera • modo del hacer económico cotidiano. Y en él incluye desde luego la nota que habíamos señalado como decisiva, la acumulación incesante del capital con el fin de aumentar asimismo continuamente la capacidad productiva. El "sistema económico" que es una categoría histórica claro es, aparece sin embargo encarnando uno de los tipos luego manifestados como posibles. En todos ellos su naturaleza es la misma, el movimiento autónomo de un mecanismo que invierte una y otra vez el excedente alcanzado con el fin de dilatar el horizonte futuro de la producción. Acumulación del capital, nuevas inversiones, expansión del ingreso bruto son las notas esenciales del "sistema" en cualquiera de sus tipos históricos los capitalistas y los socialistas; y no menos semejantes son sus resultados: una transformación nunca conocida de las condiciones materiales de la existencia. O sea, el triunfo sobre seculares y tenaces calamidades: la miseria, la muerte prematura, el infanticidio, el aborto (Heimann) y muchas epidemias y enfermedades.

/Ese aspecto

Ese aspecto positivo, benéfico y triunfal del "sistema económico" nadie puede negarlo hoy, ni cabe por eso pensar retorno alguno a pasadas condiciones humanas cualquiera que sea el halo romántico que las envuelva. Y el triunfo - la eliminación de la sombría visión malthusiana de la existencia - comienza con la primera encarnación del sistema en su forma más cruda, el capitalismo de la revolución industrial.

Sin embargo, esa revolución en la vida que trae el sistema económico fue tan radical que sigue teniendo validez el tema ya clásico de la interrogación weberiana concretada en el capitalismo. ¿Qué es lo que hizo posible su aparición en un momento de la historia de Occidente y solo en ella? Conocida es su respuesta y el contenido de su enorme paradoja. Dicho con la extraordinaria simplificación que pulula por los manuales, resulta existir cierta afinidad - con efectos causales - entre el "espíritu" - la psicología dirían algunos - del capitalismo y la ética religiosa - la moral cotidiana - del protestantismo. La paradoja reside en que un fenómeno tan "racional" como el capitalismo se apoya en definitiva en una base arracional. Motivos religiosos de salvación - mejor, la necesidad de eliminar la angustia de su inseguridad mediante algunos síntomas reconocibles de la presencia de la Gracia - imponen un modo de vida rigurosamente "controlado" y racional. Lo que se traduce - en lo que ahora nos importa - en que el obligado desdén por determinados goces vitales y culturales repercute aun sin quererlo en una forma de ahorro forzoso, es decir de acumulación de capital. ¿Qué hacer del excedente sino aplicarlo en nuevas inversiones que testimonien con sus nuevos frutos el "éxito" en una profesión, que es el único indicio de una insegura elección divina? El sistema queda así configurado en su inexorable rigidez: la aplicación continuada - exclusiva - del excedente en la busca de su propia expansión. En eso consiste y seguirá consistiendo el dinamismo del "desarrollo económico". Importa ahora subrayar que por detrás de esta interpretación weberiana hay algo que tiene validez para todo desarrollo económico - en sus momentos iniciales muy en particular - y que cabe separar de esa especial vinculación religiosa. Lo que resta de la tesis acerca del "ascetismo intramundano" del calvinismo no es otra cosa que el ascetismo mismo. Lo que quiere decir

/que en

que en el comienzo al menos de todo "sistema económico", se presenta - tiene quizá que ofrecerse - la nota de una actitud ascética. Dicho de otra manera, de una voluntad de sacrificio, de renuncia mayor o menor del presente en vista del futuro.

Parece, en efecto, que apenas se ha dado sociedad alguna en que el gran impulso que supone la puesta en marcha del desarrollo económico no haya sido sostenido por cierta forma de ascetismo, de sacrificio, de aceptada disciplina. El ejemplo más notorio y en apariencia más lejano - en apariencia nada más - de la interpretación weberiana, lo constituye la modernización del Japón y lo que significó la transformación en la era Meiji de sus capas feudales en eficaces empresarios industriales. En ese complejo no cabe dudar del papel desempeñado por la conducta ascética de los samurai, inexorables también en el desdén por la utilización gozosa de sus renovados excedentes. Y vana sería la ceguera de los que no quisieran ver en los forjadores del mundo soviético actual un grupo de hombres de acerada fibra ascética, capaces de enormes sacrificios personales en la construcción de su mundo.

Nada tiene así de extraño que el tema esbozado haya reaparecido, aunque con el distinto ropaje de la ciencia contemporánea, en muchos de los interesados actualmente por el problema del subdesarrollo. Circula ya familiar el término del "achievement motive" y se le estudia con las mas complicadas técnicas. Me temo que la tinta gastada en ese asunto sea ya excesiva, cuando se vierte sobre todo en un estrecho psicologismo. Queda el problema real de que no son posibles las formas "modernas" de vida sin sus supuestos y que estos hay que crearlos allí donde no existan. Pero estos son más complejos que los que se figura una simple estrategia - término castrense en continua divulgación - para estimular en el puro vacío estas o las otras motivaciones. El problema originario, sin embargo, ha sido desplazado por la historia, por la existencia y repercusión de los sistemas existentes, y querámoslo o no va resolviéndose de otra manera - quizá para mal - sin el enorme esfuerzo de una invención.

/Ahora bien,

Ahora bien, éste nuestro sistema no se hubiera dado ni en sus posibilidades ni en su actual pujanza sin la acción de ciertos otros ingredientes. Ni Weber ni ningún otro de los grandes intérpretes de la historia económica - del capitalismo - dejaron desde luego de considerarlos. Pero con acentuaciones distintas y desde posiciones menos favorables que las de hoy para ver algunas cosas con toda claridad. Sobre uno de ellos quizá baste por el momento una rápida alusión, sobre el otro precisa detenerse un poco más.

"Sistema económico" y evolución de la ciencia marchan paralelos. Y la razón se encuentra en que la ciencia moderna, postgalileana, constituye un modo de pensar radicalmente nuevo en que se modifica por completo la naturaleza de la teoría. Esta ya no es como en el pensamiento griego pura visión o contemplación de un cosmos inalterable; actitud por tanto relativamente pasiva del conocedor. Sino que supone al contrario, en disposición activa, una construcción de la inteligencia con la que el hombre se enfrenta - interviniendo en él - al "proceso" abierto del universo. La teoría representa por eso el modelo de una interferencia. Esa intromisión, al tiempo que permite saber o entender, hace posible la modificación mayor o menor del proceso conocido; es en sí y exige luego el desprendimiento de una técnica. Una tras otra todas las ciencias - las sociales incluso - parecen seguir el mismo camino. Por eso la transformación realizada por el sistema económico no hubiera sido posible sin el poder de "interferencia" que le prestaba el saber científico. Hay, en consecuencia, en la ineludible apología del "sistema" una zona imprecisa en que buena parte del éxito se debe a la creación científica. La prisa nos impone aquí una parada en seco, abandonando sin más toda la problemática que hoy encierra este maridaje del desarrollo económico y una ciencia que cada vez interviene más y "comprende" en estricto sentido menos.

El otro gran momento, el que más nos importa ahora de manera directa, se refiere al papel del Estado en el desarrollo económico. Da pena observar la timidez con que todavía se reacciona en nuestros medios al "pistolerismo" intelectual de algún magisterio foráneo. Atribulados ante la inculpación de un enfermizo "intervencionismo", no siempre se ha

/tenido el

tenido el coraje de replicar que toda esa inculpación proviene de un mito, de una ideología. La ideología que empapa los socorridos manuales no es otra que la de suponer a la "economía liberal" como nacida por sí misma el día memorable en que pudo escapar del Estado. Se sostiene o implica por lo menos, que el capitalismo como primera forma del "sistema económico" es algo que corresponde a la "naturaleza" humana, la cual solo pudo florecer con pleno vigor gracias al corte por la burguesía ascendente de su cordón umbilical con el Estado. Nada hay sin embargo mas erróneo históricamente. No solo porque la burguesía tuvo siempre que compartir - con excepción de un solo país - las riendas del mando, tanto político como económico, con otras fuerzas sociales, sino por otra razón más decisiva: la preparación por el mercantilismo de la economía liberal. Dicho en otra forma, lo que se olvida es que la economía liberal no hubiera sido posible sin la previa labor - a veces muy enérgica - del Estado absoluto e "ilustrado". Es cierto lo que dice un historiador contemporáneo (E. J. Hobsbawm), que en ese tiempo "algunos príncipes adoptaron el lema de la ilustración en forma parecida a como algunos gobiernos actuales adoptan el de la planeación"; y que como en nuestros días "esa adopción en teoría apenas se realizó en la práctica". Sin embargo, en medida mayor o menor, ese Estado absoluto preparó o condujo a la economía liberal en la medida en que puso las "condiciones de su posibilidad", es decir las bases del mercado. Ese mercado estaba ya ahí - olvidándonos de otras cosas - cuando los nuevos hombres lo sometieron al imperio automático de su propio mecanismo. Y nunca, por cierto, semejante automatismo se dio plenario en su forma pura. El libro justamente recordado en este respecto por Heimann, "The Great Transformation" del inglés Polanyi, es como narración histórica de la emergencia y peripecias del mercado la mejor prueba de la tesis relativa a la significación e importancia de la acción del Estado. Tengo como recuerdo de su lectura en México, todavía en plena guerra, la impresión duradera de un detalle vagamente impregnado del thrilling en que son maestros los novelistas policíacos del país de nuestro autor, aquel en que se alude al papel jugado por un gabinete de severo mueblaje en

/cierta institución

cierta institución oficial, en donde unos pocos hombres, administrando con gesto misterioso la tasa de interés, gobernaban de hecho la economía del mundo en el momento cabal en que se creía más libre y automática.

Pero además, aparte de ese papel histórico del Estado en los orígenes del "sistema económico", resulta que éste no puede concebirse nunca - y menos hoy - sin la presencia de la acción estatal. Economistas y no economistas estamos tan habituados a oír hablar del "sector público" que no se suele presentar por lo común como cuestión problemática. Significa - y paso por alto la dificultad metodológica a que Heimann escapa - que toda economía es, quiéralo o no, dual. El "sistema económico" obediente a su propia mecánica convive de modo fraterno con otra economía, sujeta a su vez a sus propios principios en modo alguno idénticos, la del Estado y su famoso sector. No es cosa de entrar en explicaciones detalladas. Baste recordar que el Estado no puede menos de preocuparse de hacer accesibles al mayor número posible de sus ciudadanos - en formas técnicas diferentes en cada caso - ciertos bienes y servicios que ninguna actividad privada les podría proporcionar o al menos con la misma generalidad. Ahora bien, resulta que esa actividad estatal condicionada por fines humanitarios y políticos es al mismo tiempo un agente económico dentro del "sistema" de considerable magnitud. Pues una buena parte de las faenas del sector público consisten en la creación continuada y sostenida de infraestructuras. De suerte que en los países en desarrollo, aunque la acción del Estado no fuera más allá de esa implantación de infraestructuras económicas, su efecto no deja de ser fundamental. Algunos piensan en los momentos actuales que quizá esa tarea - la formación de la infraestructura económica - sea en realidad la verdaderamente decisiva. Y como la infraestructura se interpreta en nuestros días con gran amplitud, extendiéndola de los sectores materiales tradicionales (puertos, carreteras, edificios, etc.) al campo más amplio de los sectores sociales (infraestructura social y humana), la acentuación antes aludida se convierte en la teoría de que el desarrollo comienza - debe comenzar - por el hombre mismo. De ahí la caracterización de este inalcanzable ser como "recurso" y la creencia de que la planeación

/educativa es

educativa es lo mejor que pueden hacer los pobres pueblos atrasados. No es cosa de entrar en la discusión de tales argumentos. Sin ellos o con ellos queda en pie, intacta, la significación del Estado y del sector público en cualquier forma de vida económica.

Como el tiempo me apésura y lo que más me importa ahora es llegar a poner de manifiesto la diferenciación histórica dentro del sistema económico entre el "capitalismo liberal", digamos puro, y el "capitalismo reformado" de hoy, es necesario dejar de lado una serie de cuestiones evidentemente ligadas a la mudanza enunciada. Y aunque su carácter técnico nos impusiera la mayor sobriedad no podríamos despacharlas con irresponsable rapidez. Sin embargo dos de ellas reclaman una concisa alusión.

La primera se refiere al concepto central del mercado. Como habrá de indicarse más tarde, el hecho de que la economía planificada suela concebirse como la alternativa de la economía de mercado, se debe a la persistente identificación - justificada en parte históricamente - entre capitalismo y mercado. El capitalismo fue y sigue siendo una economía de mercado, pero éste es un puro instrumento técnico perfectamente separable de aquel. De manera semejante a como es dable separar el instrumento técnico de la democracia - el mecanismo electoral - de los valores sustantivos que la misma pretendiera y pretende encarnar. La neutralidad técnica del mercado reside en ser un instrumento de distribución del proceso económico a partir de ciertas bases que no modifica o altera por su mismo funcionamiento. La regulación por el mercado, como típica "situación de intereses", supone cabalmente la preexistencia de esos "intereses". Solo porque están dados cabe proceder racionalmente en su enfrentamiento. Dicho en otra forma, el mercado se monta y opera sobre una determinada distribución de la capacidad adquisitiva - poder de compra - históricamente dada. Cabe por eso imaginar su idéntico funcionamiento sobre bases iniciales diferentes, a partir de una distinta distribución de aquella capacidad de compra. Al no coincidir entonces de modo necesario el mercado con el capitalismo tradicional, no es imposible concebir un mercado sobre bases socialistas. Así lo pensaron hace tiempo algunos teóricos, aunque solo se haya realizado por hoy en la experiencia yugoeslava.

/La segunda

La segunda cuestión - ligada a la anterior - lleva consigo mayor complejidad técnica. Se refiere a la idea de la competencia y a las formas de su realización. Todos conciben que la denominada competencia perfecta apenas tiene un valor teórico y que de hecho los más de los mercados en los países industriales se rigen por principios de competencia imperfecta, cuya exposición obliga al empleo de términos impresionantes: duopolio, oligopolio, monopsonio, etc. Todos suponen lo mismo, la existencia del monopolio como sucesor - grato o ingrato - de la libre competencia. Es posible recurrir a tratados nada fáciles sobre este punto. Lo esencial - asequible, por ejemplo, en Schumpeter a la zaga de Marx - es darse cuenta de que el monopolio lejos de ser una abominable corrupción constituye una estructura necesaria del actual capitalismo, la consecuencia dialéctica de la competencia.

De hecho el capitalismo liberal es una figura del pasado - en los grandes países desde luego - que solo conocemos por los libros. Las teorías económicas de los clásicos no describían en modo alguno un puro fantasma sino un "sistema coherente de sociedad" en donde no eran irreales los supuestos sociológicos de "las leyes exactas del mercado: el homo economicus por un lado y la competencia o movilidad de los factores de producción por otro" (A. Löwe). Y son esos supuestos los que ya no existen. Pero cortemos aquí los tecnicismos. El "capitalismo reformado" que es el que todos vivimos comienza a configurarse a fines del siglo XIX y esa su reforma se debe a dos tipos de causas, sociales unas y estructurales - estrictamente económicas - otras. Nos interesan por el momento más que nada las primeras. Sabemos que el sistema económico - el puro desarrollo diríamos hoy - tiene algo de inexorable deshumanización en la medida en que su único objetivo es la expansión indefinida del sistema mismo. Puesto en marcha representa un ciego mecanismo arrollador, que traduce la opacidad de su descripción estadística. Las cifras sobre toneladas, kilowatios o unidades monetarias nada nos dicen acerca del hombre que las ha producido. La reforma vino en primer término como protesta de este hombre mismo tratado como entidad diferente. La rebelión del movimiento obrero fue su encarnación más

visible y eficaz, aunque no la única. Es imposible olvidar la larga lista de intelectuales, administradores, filántropos y políticos sensibles que coadyuvaron a esa gran creación. Sus resultados pueden juzgarse únicamente como un compromiso entre la amenaza y el miedo, pero de hecho eliminaron para siempre estados de dolorosa y profunda humillación. Ahora bien, lo que ahora nos interesa es el hecho de que semejante compromiso trajo consigo una modificación considerable del "sistema" en cuanto tal, porque la eliminación o atenuación de sus deterioros humanos suponía la desviación de una parte del excedente hacia finalidades distintas de las de la pura expansión. La denominada desde entonces "política social" tenía que hacerse a costa de una fracción mayor o menor de las posibilidades de inversión. Que ese hecho no diera al traste con el "sistema", sino que le inyectara más bien nuevo vigor es otra de las paradojas de la historia, en modo alguno totalmente indescifrable. Lo que significaba una negación del capitalismo, venía a ser dialécticamente el camino de su salvación, es decir de su perduración histórica aunque en forma distinta.

Pero la reforma se producía a su vez por caminos distintos del de la protesta humana. El despliegue interno del sistema invoca otra vez la presencia del vituperado Estado, cuya acción heterodoxa es de nuevo un elemento de salvación. A partir de cierto año memorable, 1929, no hay país alguno de importancia que se haya vuelto a abandonar a las veleidades y sorpresas del automatismo económico. Y con la anuencia claro está de los más recalcitrantes empresarios. La historia de lo sucedido coincide con la formación del "welfare state" contemporáneo - en sus distintas expresiones - y no es cosa breve de contar. Apenas hay Estado de importancia que no persiga una política de coyuntura - anticíclica - y que no intervenga de alguna manera en las perturbaciones originadas en sus sectores internos - movimiento de precios, distribución de ingresos, etc. Este Estado moderno acentúa según países y cambios de horizonte uno u otro de los aspectos reseñados, desde el estricto "welfare" hasta la organización productiva, pero ya no es posible imaginar un retorno al neutralismo vigilante de la concepción liberal. Sucede por otra parte que no por eso se abandona el liberalismo,

/sino más

sino más bien que este viene a cristalizar en una nueva estructura del sistema económico. En el país más típico a este respecto por haber encarnado el capitalismo en forma casi químicamente pura, ha sido posible interpretar las aludidas mudanzas mediante una reformulación cabalmente de la vieja idea de equilibrio. En su "American Capitalism", ha descrito J. K. Galbraith la estructura dominante como una de "balanza de poderes" (countervailing powers). Y no solo de las grandes organizaciones económicas entre sí - empresas y sindicatos - sino, con sutil estrategia, entre productores y compradores en general. "El poder económico privado se frena por el poder económico contrapuesto de los sometidos a él. La tendencia secular a la concentración de la empresa en pocas manos ha traído consigo no solo poderosos vendedores, como los economistas habían supuesto, sino de igual manera poderosos compradores cosa que ya no vieron en igual medida" (Galbraith). Sobra declarar que ni la ocasión ni mi competencia me permiten el examen crítico de semejantes asertos. Convenía consignarlos en cuanto confirman lo expuesto acerca del actual "capitalismo reformado" y abren la vía a consideraciones sociológicas que vendrán más tarde acerca de la denominada estructura pluralista de las modernas sociedades industriales.

Pero ya que estamos hablando del "capitalismo reformado" conviene recordar que en el único ámbito donde no ha sufrido hasta ahora reforma alguna es en el comercio internacional. O dicho con mayor precisión, el mercado internacional es el único que sigue intacto - no regulado - obediente tan solo a su propio automatismo. Toda la reforma descrita abarca tan solo a los distintos mercados nacionales, de los que logró eliminar o atenuar su tendencial anarquía. Pero es ésta cabalmente la que sigue imperando en el mercado internacional, abandonado por tanto a la ley de la selva. Más allá de las sutilezas de los teóricos del comercio internacional, la pura capacidad de disposición - de compra - que en él impera mantiene y alimenta la radical distancia entre débiles y fuertes, en buena medida compensada en los mercados nacionales en donde ya no puede actuar el puro arbitrio. Y los débiles no solo tienen que aceptar "imposiciones", sino sufrir en su cuerpo

económico los efectos de las continuas "dislocaciones" de aquél mercado y de las adversas modificaciones de los famosos "términos del intercambio". No es imposible que la reforma llegue también un día aquí, y por procedimientos emparentados a los que trajeron un funcionamiento más humano de los mercados nacionales. Es más consiste en una tarea urgente e inmediata. Hablar en Montevideo de estas cosas no deja de ser presuntuoso. Pero siendo importante la empresa aludida se trata de algo que va mucho más lejos de lo que en ella por hoy se hace. Superada la fase colonial - y corto aquí enérgicamente la tentación que el tema ofrece - solo desaparecerán más o menos rápidamente sus disfrazados restos, el día en que se ponga en marcha una auténtica "reforma" del mercado internacional. La cual comienza a enfrentar - sea dicho de paso - uno de nuestros economistas más alerta y de más amplia visión.

El hecho que confluyeran en cierto sentido las consecuencias de la Revolución Industrial y los efectos de la Revolución Francesa ha alimentado la reiterada opinión de que desarrollo y democracia se exigen recíprocamente. Se trata evidentemente de una confusión no justificada por la experiencia histórica, que persiste tenaz aún en formas embozadas. Sería de desear que pudieran aclararse sus razones, pero ello no es cosa fácil en corto tiempo. Sin embargo, es necesario plantearla en su escueta desnudez como cuestión problemática, ahora que llegamos a un punto de esta exposición - como habrá de ocurrir más tarde - en que algunos temas filosóficos fundamentales se presentan de un modo abrupto. En el plano más abstracto nos topamos con la supuesta antinomia entre las ideas de libertad e igualdad. En el plano de la experiencia concreta, de la vida real, nos encontramos con cierto tipo de conflictos en las estructuras de poder y de estratificación social, que son al parecer duraderos. En este instante sería desorbitado cualquier intento de abordar el problema en esa su diversidad de dimensiones, como una consideración medianamente a fondo exigiría. Solo cabe, en gruesos brochazos, trazar el esquema de las principales tensiones que vive el hombre contemporáneo entre las exigencias ideales de sus valores y las fuerzas coercitivas de su efectiva realidad económica y social.

La economía capitalista en su primera concreción histórica pretendía - y lo realizó en buena medida según circunstancias y países - ser la obra de una sociedad "individualista", orientada por la Razón y por el valor supremo de la libertad. Liberalismo económico y liberalismo político se hermanaron así por algún tiempo, aunque de ningún modo puedan identificarse. Primero, porque la idea de libertad tiene en occidente una más vieja prosapia y segundo porque cabe postular el funcionamiento de la constitución liberal como forma política con regímenes económicos muy diversos. De hecho la libertad de la economía individualista necesitaba de las libertades políticas fundamentales: nada menos que del ejercicio seguro del Estado de derecho. Pero tendía también a interpretar esa libertad como liberación, en este caso como defensa lo más completa posible ante cualquiera interferencia gubernativa.

Históricamente tuvo su más firme apoyatura, a no dudarlo, en la libertad de creación, que desplegaban a la par en el mundo burgués el intelectual y el empresario. Lo que éste último realizó en efecto fue una obra creadora - la continua combinación de nuevas posibilidades, la permanente elección entre diversos medios - en nada diferente por su contextura de la que se ofrecía en otros campos culturales. Pero esa creación llevaba en su seno elementos de poder, que podían inclinar por añadidura a su abuso.

Los resultados de la libertad económica en la sociedad individualista - irreprochables en su aspecto creador - fueron adversos al sistema en la forma en que ésta se ejercía. Bordeaban, por un lado, el peligro del desorden tanto en el mercado como en la estructura política; por otro amenazaban con malograr por su empuje absorbente la aspiración a la igualdad jurídicamente reconocida. En el primer caso se presentaban los conflictos entre la libertad y la autoridad, en el segundo las fricciones entre dos derechos fundamentales, que algunos vieron como insolubles, es decir como la antinomia antes mencionada entre libertad e igualdad.

La crítica filosófica de esta situación suele tomar uno u otro de estos caminos. El fracaso de la sociedad individualista tiene su origen según unos, en la desmedida creencia en el valor de la Razón,

/que necesita

que necesita para cristalizar de modo humano del reconocimiento de ciertas fuerzas o poderes supraracionales. Crítica explícita de carácter religioso, sea católica o protestante. Para otros al contrario, lo que hay es una infidencia cometida frente a esa Razón, que en su auténtico despliegue, como totalidad - neohegelianos - no solo pone al descubierto sus propios límites, sino las contradicciones mismas de la realidad. Para el positivismo - en sus distintos matices - la falla se encuentra naturalmente en la debilidad del rigor analítico, incapaz de contener pretensiones de carácter emocional. Para otros en fin, es la naturaleza de esa razón de lo que se trata, pues no es la física sino la histórica la que puede darnos cuenta del hombre y de sus actividades.

Dejemos aquí como cabos sueltos, estos puntos de discusión filosófica. Lo efectivamente ocurrido es que a partir de un momento - producto de luchas de largo arrastre - no ha existido país de alguna importancia dentro de la cultura occidental en que no se haya tratado de poner coto a las tendencias negativas de la sociedad liberal individualista. El elemento democrático - distinto en principio del puramente liberal y del que hasta ahora nada se había dicho - es por su tendencia igualitaria un freno o límite a los desbordes de la libertad. Pero en su expansión puede llevar el péndulo hacia el otro extremo. La nivelación a que se inclina el igualitarismo democrático solo puede darse con plenitud a costas del impulso diferenciador de la libertad. La conciencia contemporánea de este hecho explica la atención renovada que se concede a Tocqueville y a las posibilidades, aquí o allí, de un "despotismo democrático".

Por otra parte, la completa liberación frente al Estado ha encontrado también su límite en otro movimiento con efectos por completo paralelos al anterior. Al punto, a su vez, de que el "welfare State" contemporáneo apenas tropieza con resistencias a su continuada intervención. Ahora bien, lo que se olvida es que el crecimiento de ese tipo de Estado ocurre asimismo a costa de la libertad - de concretos derechos de libertad.

No es por eso de extrañar la angustiada alarma de la crítica cultural - de pensadores de uno u otro origen y formación - ante lo que parece ser la mayor grieta en la tradición moral de occidente. El peligro de la pérdida de la libertad. El cual no solo proviene de causas externas, sino de la aceptación complacida de esa pérdida por una cantidad considerable de hombres. O mejor dicho, del miedo a la libertad misma, de que de una u otra manera nos habla la crítica filosófica de nuestro tiempo. La explicación no deja de ser complicada si partimos de la ecuación libertad y responsabilidad. Se presenta mucho más sencilla, si nos atenemos a la realidad socio-económica que es punto de partida de estas lecciones. Hemos de ver con un poco de mayor detalle lo que significa como estructura social el éxito del desarrollo económico: una elevación generalizada del bienestar que asegura un complejo "control tecnológico", opaco - más o menos - al hombre corriente. ¿Por qué no sacrificar entonces la seguridad que ofrece a los riesgos imprevisibles de una libertad que no se sabe a ciencia cierta donde jugarla?

La preferencia por la seguridad como resultado de una presión estructural parece por eso ofrecerse igual en las actuales formas históricas tanto del capitalismo como del socialismo, y justifica actualmente la duda de algunos respecto de la "transformación cualitativa" que este último promete.

Sería por eso conveniente no terminar por hoy sin una breve alusión a otra crítica no señalada hasta ahora. La cual consiste en atribuir el "fracaso" de la sociedad liberal al carácter puramente formal de sus libertades: derechos civiles y sobre todo políticos, cuyo ejercicio no se traduce en una verdadera democracia material. La crítica de semejante formalismo puede ser y es absolutamente correcta - una manifestación en el campo jurídico político de la contraposición en principio más amplia entre racionalidad formal y material. Pero se olvida una cosa, que esas libertades formales - con toda su imperfección - fueron el instrumento eficaz que consiguió la reforma del "sistema económico puro" y que no pierden su validez allí donde existan hombres capaces de arrostrar el sacrificio de su manejo. Y otra cosa por tanto más importante que por bajo de su aparente cáscara vacía quizá circule viva la corriente esperanzada de todos los impulsos, nunca dormidos, de renovación cultural.

III

Durante unos días tengo que aceptar - entre amedrentado y complacido - el papel del filósofo. Es como si asistiera en el secreto de mi intimidad a una pequeña escena de teatro, a un cambio de máscara. Con la que ahora aparezco corresponde a un tipo humano que se distingue por un modo específico de pensar. Cualquiera que sea el objeto con que éste comience, termina a la postre en una concepción unitaria de la realidad, en algo que trasciende o va más allá de la experiencia habitual, sea la humilde común o incluso la científica. No importa el tema: lo mismo da para el caso que se trate del principio de razón suficiente, de los juicios sintéticos a priori, del puente y sus orillas o de la caza mayor. Al fondo está siempre una realidad trascendente que abarca la conexión total del hombre y su mundo.

Lo que nos fue dado como punto de partida pertenece al hacer cotidiano, el hecho que determinados hombres lleven a cabo ciertas actividades y no otras igualmente posibles, de que al actuar así en el ámbito de sus vidas produzcan esto que denominamos desarrollo económico. Al filósofo verdadero le bastaría simplemente este hecho, y extraería de él, al examinarlo en profundidad, las insospechadas raíces que lo vinculan a otras cosas, aparentemente ajenas y dispares. No ha sido posible ni aspirar a tanto ni seguir ese camino. Hubo entonces que apoyarse en una realidad de segunda mano, la que se encuentra ya construida - incompleta y quizá desfigurada - en un concepto. Es decir, el concepto del desarrollo económico tal como nos lo brinda la elaboración del economista. Y aunque quise siempre mantenerme en sus elementos esenciales, los únicos que pueden servirnos como trampolín filosófico, no ha habido manera de sortear el roce de algunos puntos técnicos, que quedaron de esta suerte como en el aire, o sin explicar. Espero, sin embargo que su posible oscuridad momentánea, no empañe la claridad de la línea general que se persigue.

/Obedeciendo ahora

Obedeciendo ahora a un justificado mandato pedagógico, conviene ofrecer una breve recapitulación del camino recorrido, si es que ésta cabe en lo que es ya de por sí una arriesgada abreviatura. La concepción del desarrollo como un simple mecanismo destinado a la continua aplicación del excedente con el fin de conseguir la expansión sostenida de la unidad económica en donde funciona, condujo a un mínimo examen sucesivo de esos dos ingredientes fundamentales: el excedente y la expansión. Sucede empero, en coincidencia del análisis teórico y la experiencia histórica, que no siempre se ofrece esa expansión en forma duradera. Tal ocurre porque una parte mayor o menor de ese excedente se goza o gasta en apetencias, en aspiraciones de la más diversa naturaleza, pero en ningún caso estrictamente económicas. Las sociedades en que eso sucede pueden perdurar por largo tiempo relativamente satisfechas - porque no conocen o desean otra cosa - en un equilibrio que siendo sobre todo vital, puede no estar lejano del económico en su estricto sentido. Son sociedades rigurosamente funcionales, como ahora se diría. Sólo que en ellas el subsistema económico - las instituciones de ese carácter - se encuentra poderosamente sometido al sistema social en su conjunto, mejor dicho, a una u otra de sus otras partes consideradas por la sociedad como más valiosas. La estructura económica aparece así marcadamente subordinada, los excedentes que proporciona no se invierten en nuevas actividades productivas, sino en erigir las pirámides de Chichen-Itzá o el fascinante universo dorado de la Iglesia de la Compañía de Quito. A esta manera de vivir el esfuerzo económico opone un día la invención humana otra muy distinta; lo que ahora va a interesar es la austera aplicación del excedente al aumento continuo de la capacidad de producción. La institución económica corta las ligaduras que la limitaban, para entregarse autónoma al logro de sus específicos valores. Ese complejo fenómeno histórico tiene que recogerlo la teoría en una contraposición conceptual inevitablemente extremada como siempre, al plegarse al imperativo de la coherencia lógica. Frente al "sistema económico cultural integrado" está ahora el "sistema económico" puro. Es decir, aquel que sólo obedece a la lógica formal de su interno despliegue, al mecanismo de su desarrollo. Ambas categorías, como todas las que se refieren a lo humano, son por tanto teóricas e

/históricas al .

históricas al mismo tiempo. Cabe mantenerlas en un plano estrictamente teórico, sujetándolas al puro ejercicio intelectual de un análisis que solo postula supuestos y consecuencias necesarias. Sucede, sin embargo, que de hecho el "sistema económico" puro - nos disguste o satisfaga - data desde una fecha y nadie asegura que en otra pueda desaparecer como tal. Nace pues un buen día y en otro cualquiera quizá pueda extinguirse. Por lo pronto la forma que tomara en sus orígenes no subsiste en modo alguno idéntica. Surge en Occidente, y solo en Occidente, como capitalismo y por casi una centuria parece no obedecer en efecto sino a su propia ley. Y digo que parece porque la afirmación hay que tomarla con un grano de sal. Es la centuria de "les bourgeois conquérants", y todos conocen hoy su grandeza y su miseria. Como esta última se encontraba en la rígida observancia de su mecanismo, ciego ante cualquier valor de lo humano ajeno a la mensura estricta del mercado, la protesta social y la previsión política frenaron en definitiva esa rigidez, imponiendo la "reforma" del sistema. Reforma que muy lejos de acabar con el capitalismo mismo - como no pocos puritanos teóricos pudieron pensar - no hizo al contrario que darle una nueva vitalidad. Es decir la estabilidad que hoy conserva por muchas partes gracias a la más humana - no perfecta claro es - estructura social en que descansa. El lado de su grandeza está reconocido por unos y por otros. El canto más breve - el más gráfico y expresivo - de su epopeya se encuentra como es sabido en las páginas del "Manifiesto comunista". Quien desee precisiones técnicas puede acudir a algún capítulo de Schumpeter. Basta recordar ahora en expresión de Heimann - que no piensa sólo en el capitalista - que el sistema allí donde funcionara acabó con el lado negativo - espectro secular - de la "buena vida": la miseria general, la enfermedad, la ignorancia dominante, las expectativas de vida reducidas al corto tiempo de los treinta años. La posibilidad - en el límite teórico - de que ninguna persona esté expuesta a morir en la indigencia. Nadie, ni el romántico más pertinaz, aceptaría la vida material de otros tiempos. Ahora bien como todo tiene su precio: ¿cuál es el que paga hoy el hombre por ese triunfo? O dicho

de otra manera, ¿cuáles son las dificultades que el ser humano encuentra en la nueva situación? ¿Qué peligros le acechan si no se muestra capaz de dominar en alguna forma el puro mecanismo sin fin del desarrollo económico? Lo vimos antes imperar en la forma de un economismo, el llamado liberal o de mercado. Economismo, por cierto, del que no se percata o declara. El socialismo - su hermano y sucesor - no teme esa imagen, y hace por eso fácil la imputación vulgar - no filosófica - de materialismo craso. Toda digresión sobra en este punto.

Lo único que interesa es esto: que el "sistema económico" en cuanto tal permanece idéntico. Porque el mecanismo que lo mantiene no puede dejar de ser - aunque quisiera - si no el tan enojosamente reiterado: la continuada aplicación del excedente en renovadas inversiones de las que depende la ampliación sin tregua de la capacidad productiva, el logro de la elevación permanente de su nivel. En suma, la aplicación estricta de la teoría del desarrollo con el fin de aumentar la cifra de su ingreso nacional bruto.

El éxito logrado anticipa cuestiones semejantes a las anteriormente enunciadas. Pero el sistema socialista tiene sus propios problemas, en parte todavía no visibles, que no permiten predecir que la interrogante planteada puedan formularse literalmente en igual forma. Otras consideraciones filosóficas son en su peculiaridad tan exclusivas de él como fueron las insinuadas como características de la economía liberal.

Hasta hace bien poco - se dijo en páginas anteriores - imperaba de suyo o como evidente por sí, la confusión o identificación entre capitalismo y mercado. La necesidad del mercado para el capitalismo es desde luego un hecho cierto, y no pasa por eso de ser una ingeniosa elaboración teórica la posibilidad de un sistema capitalista sin la base del mercado. Pero sabemos también que esa identificación arrastra no pocas consecuencias equivocadas; una la de creer como luego veremos en la radical imposibilidad de todo sistema que no se apoyara en la calculabilidad que el mercado permite; otra, en dirección inversa, el excepticismo general frente a los defensores - escasos ciertamente - de un socialismo con mercado. Esta última está emparentada con la que

/ahora más

ahora más nos importa por ser la más grave y popular: la creencia de que la única alternativa del capitalismo consistía en la planeación centralizada y sin mercado tal como se ofrecía en la primera encarnación efectiva del socialismo. Forzoso es reconocer que en efecto esa es la vía que siguió la primera forma histórica del socialismo, la soviética. Pero es asimismo sabido que a ella no se llegó de repente. Entre la revolución de octubre y el primer plan quinquenal se interponen algunos años y no pocas experiencias, alguna de ellas emprendida conscientemente (como fue la fase de la NEP) con carácter de espera forzosa y de transición. En la actualidad nadie incurre en la referida confusión y se entiende por planeación en su sentido más general todo intento de deliberada organización racional de la economía. La alternativa no está "en una decisión entre competencia perfecta y planeación total, sino más bien en una combinación eficaz de ambos principios" (W. Leontief).

No nos interesa aquí la planeación por sí misma, ni menos su historia que por cierto está sin narrar de modo satisfactorio. Pero sí conviene tener en cuenta, por lo menos, sus circunstanciales orígenes. Pues la planeación surge como una forma de economía de guerra - la del 14 - y fue un austriaco no marxista el que primero la formula. O. Neurath llevado de sus preocupaciones oficiales - el aprovisionamiento militar y civil de su país - propuso formalmente la sustitución del cálculo monetario por un "tipo de planeación material" o si se quiere un retorno al "cálculo natural". La situación imponía el logro de ciertas metas - un número determinado de cañones mas equis toneladas de mantequilla - y lo que importaba era conseguirlas con un máximo de economicidad. Para lo cual bastaba una simple comparación de magnitudes, de factores materiales se entiende. Atenerse a la situación del mercado significaba una perturbación dilatoria en el mejor de los casos. La "planeación material" de Neurath suscitó enseguida una aguda polémica, iniciada quizá - no estoy seguro - por el propio Max Weber. Este no negaba la validez de ese tipo de cálculo para una economía de guerra - de objetivos muy definidos - pero lo creía imposible en una economía de paz. En la polémica destacó pronto L. V. Mises y luego

/siguió por

siguió por muchos años por los sostenedores de la tesis de que sin mercado - sin precios - es imposible el cálculo económico, y que pronosticaron en consecuencia una y otra vez el derrumbe de la economía soviética.

Es improbable que Lenin tuviera ideas precisas sobre lo que hoy se entiende por planeación. Su gráfico lema, la revolución no es otra cosa que "soviets más electrificación" no es ni mucho menos pura demagogia, pero tampoco un programa preciso de desarrollo. La electrificación supone una industria que soporta luego diversas otras, en este sentido lleva "in nuce" la idea del desarrollo. La aportación de Lenin, sin embargo, fue otra y desde luego más grávida de consecuencias: la de anticipar el proceso histórico, promoviendo la revolución en un país que la teoría consideraba inmaduro. El tipo de hombre que todavía no existía, en efecto, no tardaría en producirse por la "socialización" típica del sistema "industrial" que ahora se esforzaba. La necesidad de sobrepasar etapas derivaba en Lenin de su escepticismo respecto de la capacidad revolucionaria de los países más industrializados. Mejor dicho de su convicción de que el "capitalismo reformado" llevaba ya consigo todas las características de estabilidad y ajuste que hoy manifiesta patentes y acrecentadas. Sea de ello lo que se quiera - no estamos en trance de mayor examen - lo cierto es que la planeación soviética no se ofrece sino algo más tarde.

No se sabe en realidad su preciso origen. Aparece sin duda alguna como decisión política de Stalin. ¿Pero de dónde le vino a Stalin la inspiración ya que no la idea que estimuló la política económica de sus famosos planes quinquenales? Una respuesta definitiva no existe y no es fácil aventurar desde lejos juicio propio sobre la controversia. Sin embargo, no deja de parecerme en extremo plausible la hipótesis de Heimann, incluso frente a las reservas negativas de un conocedor tan minucioso de la historia del socialismo como Carl Landauer. Esa hipótesis atribuye un peso decisivo al pensamiento de un marxista ruso, Tugan-Baranowski, que debió ser en algún momento bastante conocido en Europa. (Digo esto, aunque no tenga sino recuerdos harto borrosos porque algo sobre él escuché en una cátedra madrileña, y más aún en

/las conversaciones

las conversaciones de mi profesor de Filosofía del Derecho en Valencia, típica inteligencia española generosamente quemada en los fuegos artificiales de la tertulia. Hoy por estos pagos me sería imposible todo intento de comprobación libresca.) Pues bien, Tugan-Baranowski representó una heterodoxia en la preocupación marxista por "la proporción de los factores productivos" - por el desarrollo equilibrado diríamos. Apoyado en su amplio conocimiento de la historia económica europea vino a sostener que más importante que la busca de las supuestas proporciones entre las distintas ramas industriales era la aceptación como punto de partida del dinamismo creador de la industria pesada, o sea de las industrias de bienes de producción. La expansión del mercado capitalista - ¿por qué no la futura industrialización socialista? - dependió de la cadena puesta en marcha por las industrias de bienes de producción: industrias productoras de máquinas, productoras a su vez de nuevas máquinas, y así sucesivamente en continuado flujo circular siempre que las industrias de bienes de consumo se mantuvieran en el límite necesario para alimentar estrictamente ese proceso. Todo esto pudiera expresarse, desde luego, con un mayor rigor técnico, que es ahora innecesario. Lo que interesa es reconocer al menos la afinidad entre las ideas aludidas y lo que luego fue de hecho la marcha de la política económica soviética, con su marcada preferencia por la industria pesada y su relativo descuido de las industrias de consumo. Afinidad asimismo notoria con algunas versiones occidentales del desarrollo, desde la teoría del "big push" hasta la fórmula de los "polos de crecimiento". En una palabra, con todas las teorías y tendencias que sostienen o dan por supuesto - más allá de las buenas intenciones de otros lemas - que todo desarrollo es en principio puro desequilibrio.

Como la descrita cadena, soporte casi exclusivo hasta hoy de la rápida industrialización soviética, se ha movido por así decir en un espacio muy corto - poniendo de esta suerte al descubierto la dirección de su dinamismo - puede sostenerse casi sin temor que encarna en su forma más visible lo que se ha definido ad nauseam como la esencia del desarrollo: la aplicación continuada del excedente a la ampliación del sistema mismo. ¿Cómo? Lo mismo que se ofrece en todo "sistema

/económico":

económico": por la adición de nuevas y sucesivas inversiones. Desde este ángulo, por consiguiente, la única diferencia entre capitalismo y socialismo soviético está en el modo o manera de llevarse a cabo semejantes inversiones. En el primero por la decisión de empresarios privados a través del beneficio, en el segundo por la decisión de órganos del Estado a través del sobrante recogido a través del denominado impuesto sobre las transacciones. Ese sobrante significa un balance positivo entre lo producido y lo gastado o consumido. Y aunque en rigurosa terminología técnica no se le puede denominar beneficio, representa para la intuición algo bien semejante habida cuenta de la distinta unidad económica en que se ofrece. El hecho es, sea cual fuera su naturaleza y nombre, que se invierte de nuevo en su mayor proporción con el fin de conseguir un nivel más elevado de la capacidad productiva.

En cierto sentido no deja de semejar lo que así ocurre a lo que sucede en las formas más avanzadas del capitalismo industrial. En sus primeras fases las inversiones dependían de la capacidad de disposición de empresarios individuales de mayor o menor importancia. Pero luego, aunque persista el mercado de capital y el peso más o menos grande del denominado capitalismo financiero, la gran empresa moderna - sea o no concentrada y monopólica - invierte en sí misma, en sus propias actividades, por medio del sistema del autofinanciamiento. Restringido a un cierto tope el nivel de dividendos, intereses, etc., lo que resta del beneficio entra en los cangilones de la noria perpetua de la capitalización de la empresa. Lo que en un lado es una unidad económica limitada, es en el otro la unidad total de la colectividad política, pero la noria que las riega y sostiene no deja de ser la misma. Evitemos, sin embargo, todo malentendido pues sólo estoy hablando, claro es, de los aspectos lógicamente enlazados a nuestro concepto fundamental.

Nada humano es inteligible sin la historia - sin su propia historia - y lo mismo sucede a la economía y sus conceptos, pese a la resistencia de algunos teóricos. De suerte que lo que comenzó siendo como planeación una serie de tanteos de ensayo y error presenta hoy todas las apariencias de un imponente sistematismo científico. Los

/planes soviéticos

planes soviéticos fueron en sus inicios simples "balances materiales" continuamente perfeccionados y refinados. Hoy es muy posible que fueran idénticos a los que se formulan en los manuales occidentales si no existiera el peso de la ideología y de las dificultades políticas derivadas del hecho mismo de la coexistencia pacífica. Pero la tendencia existe, es cada vez más marcada y ha dado ya lugar como todo en nuestro mundo a una extensa bibliografía, es decir a unos pocos comentarios originales y a una mayor cantidad de repeticiones. El hecho en sí, o sea la aplicación de ciertos métodos y técnicas científicas comunes no tiene nada de extraño. Una vez que existen y son por tanto conocidos pueden ser adaptados - conviene no olvidar esta palabra - a las circunstancias más variadas. El secreto, lo intransferible, eso queda ya en los dominios del arte y del pensamiento especulativo auténtico. La ciencia es tan comunicable que ni siquiera pudo guardarse el secreto - con razón pavoroso - de la fisión atómica. Lo que ya se sabe sobre planeación - métodos, técnicas, modelos - es conocidos de unos y otros. ¿Qué rareza puede existir en el posible uso soviético de las matrices de insumo y producto, cuando al fin y al cabo Leontief es un ruso de origen que vivió y actuó largo tiempo en su país antes de dar a conocer la novedad en los Estados Unidos? Pudiera al contrario suceder que no poco de lo que hoy divulgamos como la última palabra, empiece a parecer periclitado en un lado u otro. Aunque no sabemos en cual de ambos comenzará la planeación cibernética y otras aplicaciones de lo que es hoy pura investigación científica en "statu nascendi", en formación.

Pero si el referido hecho en sí no es nada misterioso, demanda en cambio algún esfuerzo explicar por qué comienza a manifestarse en las actuales circunstancias y no en otras. Estamos ante el denominado fenómeno de convergencia o mejor paralelismo, del que conviene tener alguna idea al hilo de nuestro tema central.

El fenómeno a que me refiero alude a la situación hoy ya patente en que la economía soviética en virtud de sus logros comienza a marchar al paso - desde cierta perspectiva - de los capitalismos más avanzados.

/Lo que

Lo que significa, dicho en otra forma, que ambos sistemas transcurren por una fase semejante. Adjetivo este último que al negar la identidad señala al menos un parentesco estructural. Quizá por eso se prefiere hoy la expresión paralelismo a la de convergencia, cargada sin quererlo de expectativas excesivas. La interpretación de ese paralelismo puede hacerse y se hace de diversas maneras. Pero ninguna me ha parecido más inteligible por lo esquemática que la ofrecida hace algún tiempo por Erik Boettcher, ya utilizada por mí en algún escrito anterior y que ahora encuentro manejada y elogiada asimismo por E. Heimann. Baste decir, en la marcha apresurada que llevamos y en la que solo importa lo esencial, que esa fase común en que se encuentran unos y otros se caracteriza por la existencia de una mayor o menor escasez de mano de obra, que obliga a poner todo el esfuerzo para el mantenimiento del desarrollo en el "aumento de la productividad" y en la invención tecnológica. En la fase extensiva anterior todas las economías industriales se benefician hasta cierto momento de una mano de obra superabundante. (Por eso parece ser un penoso destino histórico que todas las revoluciones industriales - comenzando por la inglesa famosa - tuvieran que hacerse gravitando pesadamente sobre las masas campesinas). La rápida industrialización soviética se hizo también a costa de innumerables desperdicios de energía humana, de la utilización ilimitada de la mano de obra campesina, si no quiere hablarse de su explotación consciente. Pero llega también el instante en que no es posible perdurar en esa fase extensiva. Las fuentes de la mano de obra industrial comienzan a menguar su corriente y el desperdicio cede a la utilización cuidadosa. Dicho en una palabra, se impone la racionalización más estricta. Esto basta para explicar no solo reformas de organización sino las nuevas tendencias de los teóricos, es decir la aproximación a los nuevos métodos y técnicas, (bases cuantitativas más estrictas y matematización general). Hay un retorno a ciertos principios de "racionalidad formal" que antes pudieron ser desdeñados. El tema es teóricamente apasionante, aunque fuera de lugar en este momento. Ahora bien, cabe decir muchas cosas, todo menos las ligerezas de cierta "prensa administrada" cuando nos habla o nos grita acerca de una supuesta "conversión" al capitalismo. Milagrosa a no dudarlo.

/Milagro no

Milagro no ha sido desde luego que la planeación soviética lograra funcionar no del todo mal sin atenerse a la fijación de precios por el mercado. Las profecías de desastre que a causa de eso se le hacían no se cumplieron. Los hechos demostraron, antes de que llegaran distintas teorías justificativas, que la organización de una economía por medio de "precios contables" no es imposible. Por tanto, que la calculabilidad sigue actuando con éxito. Nadie niega que hubieron fallas - cierta tosquedad en las magnitudes - y que el procedimiento es engorroso aún sobre bases estadísticas más refinadas que las utilizadas. Pero no menos cierto es que semejantes dificultades desaparecen o se atenuan con el uso de los nuevos computadores electrónicos. La facilidad por otra parte de tener en cuenta y mirar de reojo los precios del mercado capitalista "coexistente" es indudable. Pero en fin, se trata de cuestiones técnicas y marginales a nuestra principal historia. Lo que en ella cuenta nada más es el puro hecho de que la primera forma histórica del socialismo fuera la de una planeación sin mercado. Otras notas no nos interesan aquí, como no sea la de su carácter de rigurosa centralización, modificada tan solo en años muy recientes.

Pues sucede que pronto esa forma originaria iba a tener también su "reforma". Con esta palabra no solo se evita el peligroso término de "revisionista", sino que se sugiere - dentro del mencionado paralelismo - el redondeo de una comparación. Se alude en definitiva al sistema económico yugoeslavo, que por su constitución descentralizada y la aceptación de los precios de competencia - mercado - difiere en buena medida del sistema soviético, sin renunciar por eso a la misma tradición ideológica. De modo que cualquiera que sea el juicio que podamos sostener sobre la figura política de su fundador, no parece justificado disentir sobre la simple afirmación de que el titoísmo constituye una experiencia de elevado interés. Teóricamente porque viene a dar su parte de razón a todos los que en algún día sostuvieron la factibilidad de un socialismo de mercado. Pocos ciertamente, pero pensadores siempre de alguna talla. Y desde el punto de vista práctico por haber encarnado una nueva forma del socialismo histórico, efectivo. La experiencia no

/deja de

deja de tener también su valor en el campo social, porque en ella reviven las inspiraciones que parecían definitivamente agotadas del viejo sindicalismo libertario de la tradición europea. Con un grano de sal naturalmente, y aunque nuestra misión no es por el momento expositiva, bueno será recordar el mínimo de rasgos que justifican la afirmación anterior. Al Estado - federal por cierto - corresponde la fijación del marco general de la planificación. Pero en su formulación concreta y en su ejecución entra una serie complicada de organismos que termina en la empresa individual misma. En la gerencia de esta última intervienen los propios obreros por medio del nombramiento de su director. Se trata, por consiguiente, de una articulación descentralizada. Pero lo importante es que unos y otros se atienen en el ejercicio de su actividad a lo que al mercado señala con el movimiento de sus precios. De acuerdo con los economistas yugoeslavos el mercado juega un papel decisivo, difícil de resumir con rapidez en todas sus especificaciones: es condición de la independencia de las administraciones económicas; confirma el carácter social del trabajo; fija los criterios de rentabilidad; estimula la iniciativa empresarial y regula la adaptación recíproca del consumo y de la estructura de producción. Con esto basta. Porque nada de lo dicho significa que exista infidelidad alguna en su intención fundamental al tan reiterado mecanismo del desarrollo económico. El sistema aspira también a su continua expansión por la más acertada inversión posible de sus renovados excedentes. No cabe por último, negar que los "aspectos sociales" tientan asimismo a una digresión por el momento irrealizable.

Se ha dicho alguna vez - y a eso se inclina el propio E. Heimann - que la experiencia yugoeslava no deja de tener dentro del sistema socialista algún rasgo de parentesco con la planeación "convenida" francesa dentro del sistema capitalista. Las diferencias son, claro está, considerables tanto históricas como de organización. Pero las afinidades no dejan de existir. El mercado, naturalmente, subsiste. Pero el Estado ofrece por medio de sus órganos - la Comisión, el Parlamento y el Ejecutivo - el marco, en sus grandes orientaciones, de lo que considera la política de desarrollo más conveniente. Al sector privado no se le

/imponen ninguna

impone ninguna clase de inversión, pero se le "persuade", es decir se le inclina mentalmente en la medida en que se le muestran posibilidades y ventajas que quizá - con medios de información incomparablemente menores - no fuera capaz de ver por si misma. Y no poco se le "persuade" a través de las propias inversiones del Estado, es decir por el peso decisivo de las dimensiones del sector público, que es una típica nota estructural de la economía francesa no siempre existente en igual medida en otros sistemas capitalistas. No creo que haya sido tiempo perdido la mera alusión, sin entrar en detalles, a semejantes diferenciaciones - entre otras - del mundo contemporáneo que algunos piensan obediente a la simplicidad compacto del blanco y negro.

Las conquistas materiales de la primera forma del socialismo histórico - el soviético - equivalen en su significación a las conseguidas por el "sistema económico" que le antecede y con el que "coexiste". Por eso, semejante "coexistencia" se convierte en el hecho decisivo de la actual coyuntura histórica y no solo frente a terceros sino para la problemática interna de los sistemas contendientes. La atracción que ejerce la experiencia soviética sobre muchos países atrasados quizá nadie la haya interpretado mejor que la aguda frase de Perroux acerca de la "puissance de la pauvreté". Pero al explicitarla un poco más hay que tener en cuenta: primero, el dato de su rapidez, que muchos interpretan como el logro de un esfuerzo que partió de cero - cosa desde luego incorrecta y que olvida los inmensos recursos que tenía a su alcance; segundo, el hecho de que su realización puso al descubierto y como transparente el mecanismo esencial del desarrollo; tercero, el influjo ejercido por el valor de igualdad sobre muchos seres humanos secularmente sometidos a tan tremendas desigualdades que les fue imposible no solo el goce si no la simple apetencia siquiera de la libertad. Allí donde ésta ha permanecido como veta duradera - más o menos visible - la situación ha sido en consecuencia y es todavía distinta.

La estructura del sistema socialista - por oposición al individualismo del liberal - tiene al colectivismo, como su principio básico. Pero el marxismo - como dice E. Heimann en libro distinto^{1/} del antes citado - es colectivismo racional, se atiene en su pretensión a una estricta ley científica, que no siendo otra que la de la "necesidad histórica" le ofrece la expectativa de dar un día el salto de la necesidad a la libertad.

Quiere esto decir que en trance paralelo al ofrecido en la lección anterior tendríamos que enfrentarnos al juego de la supuesta antinomia entre libertad e igualdad, marchando cabalmente en dirección contraria. Ahora bien, resulta enojoso repetir una vez más lo antes ya dicho, que la tarea excede de lo posible en esta oportunidad. Tanto más cuanto que la misma complica consideraciones teóricas formuladas con la máxima abstracción y el examen de lo ocurrido de hecho en la experiencia histórica del socialismo, que es a su vez un entrelazamiento complejo de ideas y acontecimientos.

Nos encontramos en este punto con la paradoja de que en Occidente - en Europa sobre todo - se ha opuesto en estos años a la indiferencia relativa de las masas - no obstante la persistencia de grandes partidos y de la tradición obrera socialista - el notorio apasionamiento de los intelectuales por el estudio del marxismo en cuanto doctrina y en cuanto experiencia real. Paradoja que subraya significativamente el interés por los escritos juveniles de Marx, de marcado carácter metafísico, en contraste con el "positivismo" del vigente Diamat. (La exposición más concentrada y crítica de este verdadero aluvión bibliográfico se encuentra por hoy en un libro de Jürgen Habermas (Theorie und Praxis 1963), que sigue la distinción antes señalada entre el enfrentamiento inmanente de la doctrina y la crítica de su aplicación e interpretación en el mundo soviético).

^{1/} E. Heimann. Vernunftglaube und Religion in der modernen Gesellschaft, 1955.

Sabido es, por ejemplo, la significación fundamental que la idea de enajenación tiene en el pensamiento de Marx, la cual supone el enlace de la crítica del concepto del trabajo en la economía clásica con la crítica del sistema hegeliano de donde la idea procede. Todos los inclinados a la consideración filosófica del marxismo no pueden menos de darle vueltas a semejante idea, porque la promesa "emancipadora" del comunismo consiste precisamente en poner término a esa "cosificación" y extrañamiento de que es víctima todo hombre - no solo el proletario - en la estructura capitalista. Es decir, que en el cumplimiento de esa liberación se encierra toda la problemática marxista de la libertad. El implacable positivismo lógico ha arrojado también en el limbo de las ideologías a este venerado y venerable concepto; pero a pesar de esa expulsión del paraíso científico, sigue corriendo tinta en abundancia en torno a esa idea, revestida por algunos con nuevos ropajes existencialistas o freudianos.

El fundamento filosófico de la igualdad está a su vez en el concepto sumamente abstracto de la posibilidad de la realización del hombre como "ser genérico" (Gattungwesen) ("La emancipación humana solo será realmente plenaria... cuando el hombre haya reconocido y organizado sus "propes forces" como fuerzas sociales, de manera que no vuelva a separar más de sí mismo la fuerza social en la figura de la fuerza política..." reza el lugar clásico sobre este punto.) Por fortuna Engels dio con la fórmula política mucho más intuible de la misma idea: la del futuro Estado en que la pura administración de las cosas sustituya por completo a la dominación de unos hombres por otros.

Bien, pongamos fin a esta pequeña prueba. Basta para mostrar a los no advertidos, los empinados senderos que habría de seguir el examen de estas materias en el puro campo filosófico. Ahora bien, como el marxismo fue y sigue siendo teoría y praxis a la par, el problema que se plantea de uno y otro lado es saber cómo se ha llevado a cabo esa práctica en la experiencia histórica, concreta, del socialismo soviético. El análisis toma ya otro cariz y sigue siendo polémico por nuevas razones, aunque los problemas centrales siguen siendo los mismos.

/En el

En el período stalinista - como no podía ser menos - las pretensiones igualitarias absolutas se declararon prejuicios pequeños burgueses. Es decir, hubo de reconocerse, sociológicamente hablando, el hecho inevitable de la estratificación, sin pretender incurrir al decir esto, en la socorrida prueba tautológica de los funcionalistas. Porque la aceptación de las diferenciaciones impuestas por las exigencias del tremendo esfuerzo, se acompañaba en su lado noble - el de la moral - por una exaltación de la "virtud" del trabajo que algunos solo encuentran comparable a la que impuso el "ethos" calvinista.

El salto a la libertad persiste en la ideología como la meta que ha de alcanzarse en la transición de la fase socialista a la propiamente comunista. Pero la efectividad de esa transición no sólo se manifiesta como un problema económicamente interno, sino que depende asimismo de los cambiantes horizontes de la coexistencia pacífica. De hecho, sin embargo, muchas formas concretas de libertad han ido penetrando en una estructura social que está lejos de ser lo compacta que algunos creen. La vitalidad de las empresas, la solución de los innumerables problemas organizatorios, la invención científica, la renovación en una palabra de toda la cultura exigen, cualquiera que sea el reconocimiento constitucional, indudables libertades de creación y participación. (Sobre el concepto de "libertad como creación" y otras dimensiones de ella, trata desde la pura tradición liberal. C. J. Friedrich en el capítulo 21 de su reciente "Man and his Government", 1963.)

Pues resulta, en efecto, que el sistema soviético en su plena "fase intensiva" tiene ya que contar con la nueva estructura social que él mismo creara con su éxito. Toda la política poststalineana no ha sido sino la expresión y el reconocimiento de esa nueva circunstancia. Es decir, comienza una "reforma" del sistema de modo paralelo a como se realizó en el capitalismo: por la presión misma de las masas, que en el goce ya de un mayor bienestar no están dispuestas en lo sucesivo a soportar el permanente sacrificio de sus aspiraciones de consumo. Hasta donde pueda llegar esa "reforma", tácitamente reconocida día tras otro, es imprevisible y pecan de profecía todos los que señalan la mutación total del sistema y la convergencia definitiva de los hasta ahora antagonistas.

/Porque sucede

Porque sucede que así como se han ido infiltrando de modo forzoso formas concretas de libertad - al límite del estallido en la "intelligentsia" - no menos se abandona el hombre soviético a la aspiración de seguridad. Echarle en cara su "conformismo" es algo injusto cuando se hace desde estos lados en que se habla del "other directed man" o de la "democracia totalitaria". Para la crítica cultural, más ponderada, el predominio del afán de seguridad representa por todas partes el mismo peligro, el de una cultura y un hombre unidimensionales, el que se haga imposible - aquí y allí - una auténtica "transformación cualitativa". Dentro del socialismo, la que él mismo promete como su última y definitiva fase.

IV

A lo largo de las lecciones anteriores me he esforzado por mantenerme ceñido a algunos conceptos económicos elementales, porque la reflexión filosófica a que se me incitaba solo podía partir de ellos, apoyarse en ellos constantemente, ya que no podíamos arrancar de modo directo de la realidad a que se refieren y tratan de apresar. Y de esos conceptos el fundamental, naturalmente, es el del desarrollo económico mismo. El cual reiterado hoy con la frecuencia de un tópico, no parece más de una vez que sea entendido en su naturaleza esencial, incluso por los que lo aplican y elaboran con pretensiones "operativas", calificación ésta que pesa ahora con tan extrema compulsión que denuncia la irracionalidad de un mero contagio verbal. De no ser así encontraríamos con más frecuencia el explícito reconocimiento de lo que algunos economistas declaran o insinúan: que desarrollo y sistema económico son una y la misma cosa. Y que, por tanto, la "teoría del desarrollo" postula - quierase o no - una "teoría económica" distinta de la dominante, la cual no puede ser menos que dinámica al estar empapada de historicidad. Pero aunque la afirmación vuelva a repetirse más tarde plantea una cuestión cuyo desarrollo no nos concierne.

La extrañeza tiene que ser mayor ante el hecho de que no se ofrezca más a menudo una pregunta sencilla que debiera interesar a cualquiera. Pues si todo viene de algo y va hacia otro algo, la palabra misma desarrollo abrevia esa experiencia de modo inequívoco. ¿Hacia qué cosa conduce el desarrollo económico? ¿En qué algo desemboca dentro de nuestra vida? ¿Cuál es el para qué del desarrollo cuyo por qué se ha tratado de explicar?

En más de un momento en reuniones con especialistas - de educadores por ejemplo - me ha sorprendido su completa miopía ante esa cuestión. Sometidos a las presionantes consignas de nuestros días, los he visto entregarse con fervoroso entusiasmo a la planeación - integral por añadidura - de los sistemas educativos sin conceder un minuto de su atención a preguntarse por el tipo o clase de sociedad para la que estaban planeando, por el modo de ser del hombre conformado por esa

sociedad y soporte a su vez de la misma. En el caso de los educadores la cosa es grave porque se trata de algo más que de una desinteresada curiosidad intelectual. Pero "mutatis mutandis" lo mismo sucede con otros profesionales. O mejor dicho no es nada insólito entre los muchos interesados ahora por el desarrollo - se entiende, en los países que todavía se encuentran en el camino. ¿Por qué no anticipar imaginativamente sus resultados? ¿Por qué no interrogarse acerca de la clase de sociedad a que el desarrollo, de tener éxito necesariamente conduce?

La respuesta, en un primer intento al menos, no es cosa difícil porque basta con señalar realidades patentes. Es decir, las que se viven hoy en todos los países económicamente más avanzados y que constituyen en su conjunto lo que se denomina la sociedad industrial. ¿Cuál es su estructura? ¿Cómo se configura y funciona? En otros días, quizá hubiera sido necesario abandonarse a las impresiones de un viajero o a las páginas de un literato. Más o menos imaginativas, posiblemente certeras. No importa para el caso. Pues con nuestro tiempo no es necesario tal rodeo porque lo que sobra más que falta es el análisis científico de esa estructura. Lo cual se debe al hecho de que la concentración en ese tema con métodos empíricos consigue ahuyentar toda tentación especulativa. En él volcaron por tanto su atención un considerable y valioso grupo de historiadores, sociólogos y otros cultivadores de la ciencia social. Ahora bien, lo decisivo es que el objeto de que se trata es "la sociedad industrial". Lo que lleva implícito, claro es, que existe una estructura semejante de la misma cualquiera que sea el sistema económico de que provenga. Sin embargo, es muy comprensible - pienso que sobre ese mismo objeto se proyecten diversas interpretaciones. Se habla así de sociedades elitarias, de consumidores, de "empleados", de sociedades niveladas, de "trabajadores", de sociedades en que predomina el sector terciario, etc., etc. Y cada una de esas interpretaciones, en que se destaca uno u otros aspectos, es en principio correcta por su valor heurístico siempre que no pretendan valer como verdad absoluta y exclusiva. Nadie pretenderá, sin embargo, que se entre a fondo en el problema en tan abreviadas páginas.

/Es evidente

Es evidente que si el desarrollo económico consiste en la incesante ampliación de sus medios productivos, tiene que ser el trabajo - el continuado esfuerzo - la raíz de la sociedad que lo sustenta. Las sociedades industriales son por eso ante todo sociedades de trabajadores. Suponen el triunfo del "homo laborans", agudamente analizado por A. Arendt en su significación filosófica.

En la Constitución española del año 31, un artículo un poco inocente - como algunos otros de numerosas constituciones - declaraba que España era un país de trabajadores. Dejando de lado su inspiración y las bromas más o menos injustas a que daba lugar, topamos con el hecho paradójico de que pasados los años y en circunstancias políticas muy lejanas de aquella inspiración doctrinal - circunstancias que pongo ahora entre paréntesis - España está cumpliendo con aquel artículo, a gusto o no de los españoles. Todo por la sencilla razón de que activado su desarrollo económico se está convirtiendo en una "sociedad industrial". Claro es, y no trataré de discutirlo, que para muchos la sociedad de trabajadores por antonomasia es la soviética contemporánea. Pero nadie tampoco negará, cuando se trata de realidades efectivas, que no menos enérgicamente trabajadoras parecen ser hoy la norteamericana, la alemana o la francesa. Suprimidos pequeños islotes, en ella predomina - para bien o para mal - el "homo laborans" frente a cualquier otro tipo humano.

En segundo lugar, una evidencia no menor parece tener asimismo, la afirmación de que el aumento de la capacidad productiva por la inversión continuada del excedente tenga como resultado una mayor riqueza, el incremento del denominado ingreso nacional bruto. Es decir, una mayor cantidad de bienes y servicios. Y que ese aumento ofrezca la posibilidad - sino la realidad efectiva - de una mayor participación de todos - de una y otra forma - en la riqueza producida. Podrán sostenerlo los economistas con inevitable parcialidad en sus programas, pero la tesis en sí es plenamente correcta.

Es decir, lo que importa desde la perspectiva del economista es que aumente la tasa de crecimiento o que se mantenga al menos en la cifra adecuada. En esas circunstancias la proporción de los ingresos por

/persona aumenta

persona aumenta también o se mantiene en un nivel juzgado satisfactorio. No hay duda de que la conocida magnitud de los ingresos per cápita es una elaboración estadística, que no coincide punto por punto con la realidad. Pero no por eso pierde su valor de medida. Su relatividad no 'falsifica' en consecuencia la proposición de que el aumento de la riqueza general es un paso previo al posible aumento de la riqueza individual. O dicho en otra forma, que el incremento del ingreso nacional bruto es la condición de la posibilidad del incremento del ingreso per cápita. De ahí, la validez, igualmente, de las proposiciones implícitas: 1) que el objetivo fundamental de la política económica consiste en el aumento del ingreso nacional; 2) que el problema de su distribución es posterior o derivado. Dada la coherencia lógica de esta concepción, no extrañará que participen en ella economistas de uno y otro bando. Ahora bien, no menos indudable es que semejante doctrina está reñida con la convicción que con más vigor mantuvieron las luchas sociales europeas, la idea de la redistribución de la riqueza. Nadie se atreve a negar que a veces la injusticia de la distribución es tan monstruosa, tan desmesurada la distancia en la percepción de ingresos entre las distintas capas sociales, que se impone a cualquier precio la corrección de ese entuerto. Pero en principio, la admonición del economista sigue siendo correcta. La redistribución no es una solución económica cuando lo que se reparte es una miseria generalizada. En diversas ocasiones, aun en países nada pobres, se hicieron cálculos sobre lo que significaba en un momento dado la distribución igualitaria de la renta nacional: unas pocas unidades monetarias por cabeza.

Lo que se viene diciendo coincide en esencia aunque en otros términos con el concepto aquí mantenido del desarrollo. Por tanto, de igual manera a como el desarrollo económico pareció en sí mismo indiferente al hombre, resultaría muy cruel la tesis de que ante todo importa crecer para distribuir luego más equitativamente lo aumentado, si una política concreta la mantuviera a rajatabla. De hecho naturalmente, no sucede así. Y las atenuaciones pueden tener incluso significación teórica.

/Ahora bien,

Ahora bien, no perdamos el hilo de nuestra tarea prolongando demasiado esta disquisición económica. Venía solo a cuenta de la estructura social. Pues resulta, en efecto, que las sociedades industriales - aquellas en que ha sido mayor el desarrollo económico - se caracterizan por la existencia de una ancha capa de individuos dentro de la cual las variaciones en los ingresos - las hay - son poco pronunciadas. En las sociedades denominadas tradicionales - subdesarrolladas decimos ahora - la estratificación social determinada por la distribución de los ingresos toma en su expresión gráfica la configuración de una pirámide. Sobre una extensa base, casi al nivel de la miseria, se elevan en vertientes agudas las capas de los favorecidos con ingresos superiores. En las sociedades industriales la figura del bulbo sustituye a la de la pirámide. Una terminación aguda, pero corta, prolonga el grueso del cuerpo central, que se apoya a su vez sobre una base de área más pequeña. Quiere ésto decir que semejante figura traduce la existencia de una amplia zona intermedia extendida entre límites de ingresos no excesivamente distantes entre sí. Dentro de esa zona hay solapamientos que complican la trama interna de la imagen, pero que sólo interesan a estudios de detalle. Y se dan asimismo diferencias de país a país que impiden identidades absolutas. Lo que importa es la tendencia, la configuración general.

Como los individuos en esa gran zona están relativamente equiparados en sus ingresos tienden a estarlo en las formas de su consumo y en consecuencia en los modos de vida. En la medida, además, en que se encuentran sometidos a presiones idénticas de los denominados medios masivos de comunicación, tiende a producirse una equiparación semejante tanto en los tipos de ocio como en las aspiraciones. Varían únicamente las calidades.

¿Cuál es la denominación que conviene a las sociedades industriales desde esta perspectiva? ¿Homogéneas? ¿De sectores medios? ¿De clases medias relativamente niveladas? Ninguna de las denominaciones propuestas es unívoca y por tanto plenamente satisfactoria. Por ejemplo, desde la tradición de las teorías clasistas no desaparecen desde luego las diferencias de clase. Pero de hecho - sin apoyaturas institucionales de otro tipo - los conflictos se atenuan, las tensiones latentes parecen

/menos bruscas

menos bruscas en la superficie. Esa situación ha transformado profundamente la vida política y la psicología individual. La posibilidad del compromiso es mayor y menor por el contrario el antagonismo ideológico. Un nivel de aspiración muy semejante domina por igual, tanto en el sistema capitalista como en el sistema comunista. Seguir en detalle todas las consecuencias de esta situación de hecho no es posible aquí ni tampoco necesario. Nos bastaba y nos sobraba con la caracterización sociológica general, que vale repito para todas las sociedades industriales con completa indiferencia por el sistema económico subyacente.

No deja por último de tener sentido calificar además de elitarias a las sociedades de que estamos tratando. El término élite tiende a emplearse hoy - como otros de los maquiavelistas italianos, Pareto y Mosca en particular - con todo rigor neutral, liberado de cualquiera veleidad aristocratizante. Pues los supuestos técnicos de las modernas sociedades determinan la constitución y diferenciación de grupos funcionales - grupos entregados al cumplimiento de una tarea precisa, necesaria y objetiva - dentro de los cuales no puede existir otro criterio de estimación que el del mérito. Los dirigentes y organizadores de esos grupos constituyen una selección - guste o no - de individuos justificados por su "rendimiento". En este sentido el término económico de productividad puede ser generalizado y traduce en cualquier género de actividades el simple hecho de ese mayor rendimiento. Dentro de cada grupo y en la totalidad social, como conjunto de grupos funcionales, la élite o las élites no son otra cosa que el agregado ocasional de esos individuos destacados por su mayor 'productividad'. Sean empresarios o periodistas, obreros, maestros o políticos. Hasta qué punto las exigencias tecnológicas de nuestro tiempo puedan conducir a tremendas y peligrosas distancias entre el hombre medio y el dirigente - las utopías de la "meritocracia" - es cosa que no podemos elucidar por el momento. Perseguiamos ciertas caracterizaciones generales. Y una de ellas consiste, sin duda, en ese aspecto elitario de las sociedades industriales avanzadas si queda entendido con la sobriedad descrita. En el modelo de tales sociedades - y empleo por primera vez este término tan a la moda - es necesario imaginar a los

/grupos funcionales

grupos funcionales dentro de un mismo plano o disposición horizontal. No hay jerarquías entre ellos. Y en ese plano se sitúan por consiguiente los hombres responsables de su respectivo mantenimiento. La jerarquía es interna y tanto más rigurosa cuanto más calibrada esté por unidades de medidas objetivas de reconocimiento general. Unidades de productividad. En el modelo, claro es, solo rige el principio - universalizado - del mérito. Ahora bien, cabe imaginar que ese modelo - y la realidad se le acerca más o menos - vale para toda sociedad que funcione como "sistema económico" cualquiera que sea la estructura concreta del mismo.

Conviene no olvidar, sin embargo, que las sociedades industriales a que nos hemos venido refiriendo constituyen todavía por el momento un grupo minoritario. El resto de la humanidad - países y regiones según prefiramos - no ha alcanzado aún esa etapa y está en grados de distancia o aproximación mayores o menores. Pero si en unos es ya una realidad lo que en otros es un horizonte, el hecho significativo que interesa destacar vale para todos. El cual consiste en que el ser humano se encuentra hoy en un momento de transformación de su "naturaleza histórica" y por tanto ante dificultades y peligros cuya superación no es en modo alguno tarea mollar. Se trata en definitiva del paso de una civilización de base hasta ahora principalmente agrícola, campesina, a otra casi exclusivamente técnica e industrial. ¿Cómo está viviendo el individuo ese paso o mudanza? Parece en consecuencia en extremo justificado que para algunos pensadores sea ésta la cuestión mayor de nuestro tiempo. Gran número de problemas que ya se viven en las sociedades industriales más avanzadas permiten ser examinados desde este punto de vista. Y en este sentido, nada tiene de raro que la crítica cultural contemporánea se pueda dividir - toscamente desde luego - en pesimista y optimista. La mejor se esfuerza, sin embargo, por superar esa oposición, destacando frente a menguas y pérdidas evidentes ganancias y logros no menos innegables, sean conocidos o estén aún por explorar. Pero mientras se ofrece el momento en que las necesarias instituciones con sus nuevos automatismos "descarguen" al hombre de la pesadumbre de la invención, el individuo tiene que

/enfrentarse con

enfrentarse con circunstancias difíciles por causa de su eruptiva novedad. A tal situación llegarán también uno tras otro los países subdesarrollados, a medida en que el éxito corone su voluntad de transformación. Mientras tanto, no podrán dejar de sufrir además de sus propias y peculiares dificultades las que son un reflejo de la mudanza ya ocurrida en los países avanzados.

De esa experiencia porque está pasando o va a pasar el ser humano, destaca como su núcleo esencial el saber la forma en que puede encarnarse la idea de persona en esas nuevas condiciones tecnológicas y sociales.

¿En qué situación se encuentra la posibilidad de la persona en las actuales sociedades industriales? La contestación claro es, depende de lo que entendamos por persona. Para abordarla podemos tener presente - entre otros análogos - el esquema de un reconocido estudioso del problema, A. Gehlen. Si persona equivale a una cierta capacidad de reflexión sobre uno mismo, de curiosidad analítica del propio yo y de interés comprensivo por el ajeno, por lo que sucede en el "otro", no ha habido otra época más rica que la nuestra en la experiencia del subjetivismo. Es una actitud general del individuo en los países más cultos - más avanzados socialmente por lo común - y que nada traduce mejor que la creación literaria y no solo la lírica sino la novela muy en particular. El hombre ha sido analizado sin piedad, sin recato alguno, en todas "las galerías del alma", en los entresijos más recónditos de su vida psíquica, mucho más allá de lo que osaran los maestros de la novela psicológica de la anterior centuria. Estamos tan saturados de subjetividad que una supuesta reacción como la del "chosisme" no hace sino remachar en el clavo. Un libro como el de R. M. Albères (L'aventure intellectuelle du XXe Siècle, 1963) - que no juzgo en su contenido crítico - viene a ser la biografía generalizada de todas las generaciones que han participado con intensidad en la creación o en el goce de los movimientos literarios de este siglo. No puede encontrarse prueba mejor - como pudiera darla otra historia literaria semejante - de que el subjetivismo más ha pecado por exceso que por defecto en las sociedades industriales de nuestros días.

/De modo

De modo parejo si entendemos por persona la posibilidad que pueda tener un individuo para "realizarse" en una tarea, en una profesión, jamás tampoco han existido estructuras sociales más favorables que las actuales para ese logro. Recordemos que se trata de sociedades funcionales en que rige el rendimiento prestado como último criterio. Tanto es así que para algunas escuelas sociológicas de hoy no viene a ser el hombre sino el adscrito a un papel social. El "homo sociologicus" no es más que el precipitado personal de un rol - "término" técnico poco castellano que ha acabado por generalizarse. La ecuación persona-rol - y la teoría subyacente - plantea cuestiones que no nos interesan aquí. En todo caso, en nada alteran la tesis de que las sociedades industriales exigen más que permiten la plena encarnación de ese concepto de persona.

En cambio, la situación es por lo menos problemática si por persona entendemos capacidad de autonomía, de decisión propia y libérrima. La posibilidad para el individuo de vivir desde su propio centro, de aceptar o de renunciar, de tomar distancia ante las cosas, de crearse un mundo suyo intransferible y lleno de sentido, es cosa que no parece hoy fácil y sencilla. La dificultad se manifiesta a veces tan poderosa que hace vacilar toda la tradición educativa de occidente, la cual siempre persiguió como meta suprema el logro de ese tipo humano, sobre todo en su culminación universitaria. Es más, ese carácter emerge como un perturbador de las exigencias de ajuste de las sociedades funcionales, las cuales requieren la máxima adaptación a mecanismos y tareas en su mayor dimensión impersonalizadas y como mostrencas. Se ha insistido por eso en que las sociedades industriales tienden a producir un mayor conformismo. Afirmación que sólo puede aceptarse en un sentido relativo, so pena de olvidar que toda sociedad - la sociedad - es por esencia conformista. A lo que hay que añadir que esa dosis mayor de conformidad vale por igual para todas las sociedades industrializadas sean capitalistas o socialistas. Y por último, que la insistencia de diversos sociólogos en poner de manifiesto ese mayor conformismo no significa la aceptación de una tendencia de hecho, pero tampoco la negación absoluta - como juicio de valor negativo - del tipo de sociedad que lo hace posible. El fenómeno está ahí - con tales y cuales caracteres - y hay que enfrentarlo como un defecto o peligro de las

/sociedades contemporáneas,

sociedades contemporáneas, que cabe en algún sentido atenuar y modificar. Lo cual solo es posible si se conocen y tienen en cuenta todas sus causas y condiciones. Esta es una labor de la ciencia social, pero al lado de ella, estimulándola, se dan por todos lados protestas y reacciones no siempre eficaces por su emotividad e irracionalidad. Nos son conocidas sus manifestaciones en el llamado lado occidental, pero también comienzan a ofrecerse en el otro, incluso en la forma de la espontaneidad crítica. Sabemos de ellas mucho menos, pero todos los síntomas hacen patente, en los distintos "deshielos", que también allí mantiene el hombre la aspiración secreta a una dosis mayor o menor de autonomía. El conjunto de esas manifestaciones y de esos síntomas, la actitud alerta de las minorías intelectuales, no disipan pero aminoran sin duda alguna la posibilidad de que se cumplan inexorables los temores de un Alfredo Weber, cuando en su lúcida ancianidad presentía la desaparición del "tercer hombre", creador de Occidente, al empuje de un "cuarto" tipo mecanizado y casi automático, el hombre "robot" del futuro. Esa preocupación expresada en un libro poco conocido entre nosotros, es la que reiteran varios otros que nos son más familiares, desde "La rebelión de las masas" de Ortega hasta su versión norteamericana en "La masa solitaria" de Riesman. Conviene, sin embargo, mantener viva esa preocupación sin pavores y sin malentendidos.

Las sociedades industriales no son en realidad monolíticas, no lo es ni mucho menos la soviética. Y no lo son cabalmente por causa de su necesaria complejidad y diferenciación. Por eso desde el punto de vista político - y nos atenemos en esto a la sociedad occidental - semejante diferenciación se manifiesta en la multiplicidad de los grupos que intervienen como tales en las orientaciones y decisiones gubernativas. Sus intereses, claro es, no coinciden ni pueden coincidir de modo espontáneo; pero como tampoco pretenden destruirse - su aniquilación recíproca - aspiran a mantener la estabilidad común por medio de la discusión, el pacto y el compromiso. Y tanto más se inclinan a realizarla cuanto mayor sea la conciencia que tengan de su interdependencia y recíproca limitación. Se sostiene, en consecuencia, que la democracia como hecho de

/participación se

participación se realiza con mayor vigor al nivel de los grupos en los que cada individuo interviene a su vez y decide. De esa manera el individuo conserva su libertad de acción lo mismo en los grupos a que pertenece como frente a la totalidad del Estado. Los valores políticos tradicionales sólo pueden encarnar en las sociedades industriales modernas si éstas se valen de instrumentos y medios distintos de los que prevalecieron en el siglo XIX. Porque semejantes instituciones diferentes están reclamadas aunque no impuestas por las nuevas condiciones tecnológicas y organizatorias de nuestra edad. Las sociedades industriales aparecen así, según se afirma, como "democracias pluralistas".

El término de democracia pluralista - así como la interpretación que expresa - parece cada día ganar mayor terreno, adeptos más numerosos. Y sin embargo están ambos sujetos a severas críticas, de las que algo debemos saber. Se aduce si no estaremos ante el caso patente de una ideología. Quien habla de sociedad pluralista quizá encubra o trate de no percibir una severa forma de control - el control derivado de la técnica y de la organización - que pone en graves aprietos la concepción clásica del liberalismo. Ahora bien, los intérpretes de la sociedad pluralista pretenden mostrar que sólo a través de esa estructura se salva hoy la libertad tradicional. Puesto el hombre de nuestro tiempo frente a frente del Leviatán del Estado únicamente puede resguardar su libertad - su capacidad de creación y elección - en la medida en que sea miembro de algunos de los numerosos cuerpos intermedios que se interponen entre uno y otro. Esas numerosas organizaciones, sujetas a una complicada estrategia de equilibrios y contrapesos, contribuyen a las decisiones públicas por la negociación, el compromiso y el tácito freno de su diferente peso. El individuo que interviene en la formación de las respectivas decisiones de esos grupos participa en definitiva a través de un rodeo en las orientaciones políticas supremas. La defensa de la libertad por ese camino - se objeta - no deja de ser una ilusión. De hecho las sociedades industriales tienden por todas partes a aumentar la presión hacia el conformismo; el individuo resguarda su seguridad pero no su autonomía. El hombre de la organización - empresa, sindicato, instituto científico, etc. - no suele ser un elemento activo, sino pasivo y conformado. La ley

de Michels sobre el imperio de la oligarquía no vale tan solo para los partidos sino para toda clase de organización. El obrero sigue pasivamente las orientaciones de la oligarquía sindical como se adapta el empleado a la atmósfera de su empresa. El pluralismo es de esta suerte un agregado de conformidades colectivas, no el campo donde cualquier individuo puede ejercer su iniciativa y su libertad. Por tanto, aún en las supuestas sociedades democráticas se impone al fin y al cabo una forma de totalitarismo. No nos podemos perder ahora en la discusión del tema. La teoría de la estructura pluralista en las sociedades industriales avanzadas tiene grandes visos de verosimilitud. La crítica de su significación ideológica no opera tampoco en el vacío: el control "tecnológico" en nuestro tiempo subyace al menos como pretensión latente y humanamente peligrosa. Limitémonos a tomar buena nota.

Sin embargo, el solo dato de esa exigencia nos explica a distancia la coincidencia en definitiva de dos hombres tan dispares como fueron Carlos Marx y Max Weber. Hace ya bastantes años que ese paralelismo fue expuesto y analizado brillantemente por un filósofo tan severo como Carlos Löwith. ¿Cuál fue la preocupación filosófica radical de estos dos pensadores: economistas, sociólogos y filósofos a la par? Para decirlo en los términos de uno de ellos; la futura emancipación del hombre. Ambos percibían que la sociedad industrial - que no conocieron claro es en nuestra fase contemporánea - constituía en su necesidad histórica un peligro para la libertad del ser humano. Su humanismo fundamental - en la línea de la más perdurable tradición europea - se estremecía ante las amenazas de un futuro ya visibles y actuantes. ¿En dónde acechaba el peligro, en dónde estaba la defensa? Emancipar al hombre, salvarlo en su libertad inalienable, significaba darle su plena estatura, sacarlo de su "minoridad culpable" en la visión iluminista del viejo Kant.

Sabido es, sin embargo, que ni las interpretaciones ni las soluciones fueron exactamente las mismas. La causa para Weber se encontraba en el largo e ineludible proceso de racionalización a que había estado sometida la historia de Occidente. El mayor peligro radicaba en la

/creciente expansión

creciente expansión de la burocracia. La cual, inescapable en una sociedad funcional como la muestra, tendía a quebrar la espina dorsal del individuo con la palanca de la jerarquía. La solución weberiana, extrema y heroica como casi todas las suyas, sólo podía ofrecerse por la aceptación hasta su fondo del proceso de racionalización mismo.

Para Marx, la causa estaba en la estructura de la sociedad industrial en su forma capitalista. El mayor peligro del hombre residía en el hecho de su permanente "cosificación" y "enajenación". La salida únicamente podía consistir en la supresión de enajenación semejante por la acción revolucionaria decisiva, que permitiría al hombre el logro definitivo de su libertad en cuanto la aceptara como necesidad. Una solución quizá no menos heroica y dramática que la de Weber. Las diferencias son muy grandes aunque filosóficamente parejas. No nos interesan ahora. La que importa es darnos cuenta de que ambos pensadores estuvieron impulsados por idéntico afán existencial, por la misma angustia, salvar al hombre - emanciparlo - en su libertad profunda dentro de una situación histórica caracterizada por condiciones estructurales muy adversas. Conviene reconocer que esas condiciones aquí y allí, por todas partes, continúan las mismas, caso de no estar empeoradas.

V

El solo comienzo de esta quinta lección supone que va a ponerse término a la tarea que nos ha reunido por algunos días. ¿Pero posee cabalmente sentido hablar de terminación, de conclusión? ¿Conclusión de qué? ¿No tiene en realidad que quedar todo pendiente, inconcluso? Ahora bien, así ha ocurrido no porque tal fuera mi intención - mi insuficiencia - sino por el tipo de ejercicio intelectual a que nos hemos entregado. Un juego teórico, un ejercicio de exploración de tierra incógnita en busca de facilidades y peligros. Puedo, en consecuencia, presumir que más de alguno habrá quedado completamente insatisfecho. Pero como esa posible insatisfacción no se ha manifestado en el menor gesto, tengo que agradecerles su ejemplar actitud. Y no por lo que a mi persona se refiere sino por lo que significa como disciplina universitaria. La cual, forzado es decirlo, no siempre marcha bien en nuestras latitudes. Estamos frente a un tema que más allá de sus intrínsecas dificultades invita a que se tomen posturas comprometidas y muchos juzgan hoy irritante, encubridor de flaqueza moral, no aceptar una posición de ese tipo. Ahora bien, la teoría - sea científica o filosófica - no tiene otro compromiso que la de ser fiel a sí misma. Semejante fidelidad, sin embargo, es el sólo camino o método de la ilustración, o sea, el de aclarar una realidad como el único medio de criticarla. La crítica a través de la teoría es a su vez misión universitaria, el auténtico compromiso de esta institución. Ciertamente que hoy se "investiga" por muchas partes, pero mantengo la convicción de que la Universidad sigue siendo a pesar de todo - a pesar de sus deterioros aquí o allí - el último reducto de la auténtica investigación, la pesquisa libérrima y sin ataduras. La Universidad es todavía el único lugar en que es posible la teoría - la contemplación si se quiere - con completo desinterés por sus posibilidades de aplicación inmediata. Por eso mismo puede discurrir si tal desea sobre las relaciones entre teoría y praxis. Ahora bien, esto no significa en modo alguno que pueda despreocuparse de las cuestiones más dramáticas de nuestra hora, sí que deba tratarlas precisamente sin el menor dramatismo. Es decir - he evitado hasta ahora la palabra - con inexorable objetividad. Volvamos, por tanto - ya queda poco - a la reflexión teórica.

/Sin embargo,

Sin embargo, tampoco puede ésta consistir a la manera del intento de Picasso, en una evanescente figura de humo en el espacio. Sino que en su misma articulación, por libre que parezca, se contienen los puntos fijos de algunas orientaciones. Llego al momento de recogerlas, aunque no sin cierta preocupación por el temor que lleva consigo la obligada concisión.

Todo este discurso se ha esforzado por mantenerse al hilo de un solo concepto central, el del desarrollo económico, y de la reiterada y enojosa insistencia en sus elementos constitutivos. Pero tengo la esperanza de haber mostrado en su análisis algunas de las implicaciones y complicaciones que nos sacan del campo económico y que son temas o preguntas del interrogar filosófico. Uno de ellos sigue todavía a horcajadas de la filosofía y la ciencia, porque se trata de un tema metodológico. Yo no tengo la menor culpa en haber producido una confusión entre la idea del desarrollo y la idea del sistema económico mismo. La confusión procede de la realidad, existe y preexiste en los hechos. Que de esta manera nos encontremos ante la presencia de la historia, porque el movimiento del desarrollo se despliega en ella con todas sus variedades, significa la necesidad de constituir una teoría económica capaz de dar cuenta de ese proceso total y no tan solo de algunos de sus momentos. Es decir, la economía como desarrollo impone elaborar lo que hoy se denomina una teoría dinámica. Cómo hacerlo, sus posibilidades y sus límites son cuestiones de la filosofía de la ciencia a las que - dado su carácter abstruso - solo podemos aludir. En la construcción de esa teoría se está en diversos lugares y no hay por lo menos palabra más repetida en estos momentos que la de dinamismo.

El segundo de los temas complicados es de carácter moral, de estimativa de ciertos valores fundamentales. Se ha eludido un planteamiento directo de la supuesta antinomia entre libertad e igualdad. Pero se ha llegado a uno y otro de ambos valores en su referencia concreta a los sistemas económicos dominantes. En el planteamiento de toda política económica - en la planeación actual - exige el diagnóstico de que se parte de preferencias de valor, decisiones regidas por criterios de estimación que son extraeconómicos. Y que no solo se refieren, desde luego, a los

/valores de

valores de libertad e igualdad, por decisivos que estos sean en la concepción del hombre y de la vida social. No hace mucho declaraba en este sentido un economista (Sarraceno) que la elaboración del diagnóstico es la tarea más difícil en cualquiera programación. Todos los instrumentos técnicos son estrictamente neutrales y nada es más indiferente al hombre en cuanto tal - como se ha visto - que el mecanismo del desarrollo cuando obedece únicamente a su propia lógica interna.

Por eso hemos visto reaparecer otra antinomia, la que se postula existente entre la racionalidad formal y la material. Como en el caso de la que contrapone libertad e igualdad, sospechamos que la riqueza de dimensiones de la vida humana misma lleva consigo una capacidad de "aborción" de esos dilemas, que permite de hecho sortear los callejones sin salida. Pero este es un tema filosófico de tal radicalidad que habría que dedicarle largo tiempo. Conviene, sin embargo, seguir algún momento más en el planteamiento de esa oposición conceptual, porque quizá nos ayude a desembocar en otra consideración filosófica que no es solo la más importante por ser la última en el orden de la serie.

El capítulo II de "Economía y sociedad" - muy poco frecuentado porque su aridez lo hace, sin duda, inatractivo - es algo más de lo que Weber declara sobriamente en su título: "Las categorías fundamentales de la vida económica". Constituye en realidad un ensayo de interpretación de las condiciones sociales - de los supuestos sociológicos - de la economía liberal. Por eso aunque se le cita a diestro y siniestro en cuanto aparece el tema de los orígenes del capitalismo - y en los últimos años, desde una perspectiva fragmentaria, en lo relativo a la burocracia - apenas se tiene en cuenta lo que insinuó acerca de la perduración de ese capitalismo (liberal) y de las posibilidades en consecuencia de su mudanza, de su extinción incluso. Todo el soporte de sus consideraciones es en definitiva la distinción entre la racionalidad formal y la material y su incompatibilidad o carácter antinómico. La racionalidad formal es un concepto inequívoco en la gestión económica "siempre que se exprese en reflexiones sujetas a número y cálculo", de modo máximo por tanto en su forma monetaria. La racionalidad material de esa gestión es al contrario equívoca porque en ella intervienen otros puntos de vista valorativos:

/éticos, políticos,

éticos, políticos, igualitarios, etc. Por consiguiente, las condiciones sociales que hacen posible la economía liberal no son otras que las que hacen a su vez posible el ejercicio de la racionalidad formal. Toda introducción de principios materiales en cualquier punto de la vida económica, por justificados que parezcan, perturban o hacen imposible su funcionamiento. El neoliberalismo contemporáneo - sostén teórico inicial del milagro alemán - reitera estos principios en su doctrina, a tenor de la cual la "intervención" del Estado solo es permisible cuando lo hace de acuerdo o en favor de la restauración del mercado. Claro es que la racionalidad formal es solo uno de los hilos del trenzado de racionalización que corre a lo largo de la historia occidental; pero es decisivo por ser el principio lógico en el despliegue histórico de todos los productos y sectores culturales. Pues bien, lo que aquí nos interesa es que el mecanismo del desarrollo es una clara expresión de esa misma lógica, indiferente a todo que no sea la orientación racional con arreglo a un fin (la expansión del sistema). Y que por consiguiente cualquiera otra acción orientada por valores materiales entorpece su movimiento. Como esos valores se muestran presentes de alguna manera, reclamando imperiosos su reconocimiento, la colisión es inevitable en uno u otro instante cualquiera que sea el sistema que el mecanismo sostenga. ¿Cómo juzgarlo desde la perspectiva de esos otros valores materiales?

Si tomamos ahora otro camino la situación a que conduce es semejante. El "sistema económico" se dijo es una secuela de la ciencia moderna. Y esta ciencia y su técnica implican una constante interferencia en los procesos espontáneos en virtud de las construcciones de la teoría. La interferencia en los procesos naturales ha tenido tal éxito que, según se dice, puede realizarse ya de acuerdo con cualquier "modelo", sea o no "comprensible" lo que ocurra. La boga del "modelo" en las ciencias sociales indica que se pretende seguir idéntico camino y que será igualmente posible interferir en los procesos sociales, renunciando a toda auténtica comprensión. Cuestión sin duda problemática y que hemos ahora de abandonar. Resulta, en todo caso, que el mecanismo del desarrollo es uno entre esos modelos - desdoblado en numerosos otros menores - mediante

/los cuales

los cuales se interviene en el proceso social modificándolo. Pero ¿de qué manera? En una sola dirección; abandonado a sí mismo es - permítasenos la expresión - un "perpetuum mobile" de insumos y productos. Ahora bien, ¿qué "sentido" tiene ante la historia esta cadena sin fin?

La meditación sobre el desarrollo nos ha llevado así ante el umbral severo de la Filosofía de la Historia. Situación peliaguda ciertamente, pero que no sería grave si tuviéramos hoy una Filosofía de la Historia a que atendernos.

Pero ello - por desgracia o fortuna - no sucede así. El hombre occidental vivió durante dos siglos desde una filosofía de la historia, que era algo más que una serie de ideas, es decir una creencia. Por eso se hablaba justamente de la fe en el Progreso. Ahora bien, para nadie es un secreto declarar en nuestros días la completa evaporación de esa fe. Fenecida de esta suerte la herencia más difundida de la Ilustración la lectura de algunos de sus creadores más ilustres constituye algo más que una delicia de la curiosidad intelectual. El "Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain" de Condorcet ofrece el ejemplo más notorio, porque el recuerdo de su despedida socrática interpone hoy una fuerte emoción en el puro goce de su clara prosa.

La Filosofía del Progreso ha perdido su vigencia en nuestro tiempo por una doble razón. En primer lugar, por el desvanecimiento de su ingrediente moral. Pues el progreso no solo comprendía la "razón física", la conquista material de la naturaleza sino la permanente elevación del hombre en su estatura moral, su indefinida perfectibilidad ("le soleil n'éclairera sur la terre que des hommes libres, ne reconnaissant d'autre maître que leur raison ..." Condorcet). Ahora bien, las experiencias de medio siglo han sido funestas. ¿Para qué recordar? Quien las viviera o sabe ahora de su pasado no puede ya participar aunque quisiera en la fe ilustrada de que el hombre tendía a hacerse cada vez "mejor".

Pero en segundo lugar, por la inmensa paradoja histórica de que ya no se puede creer - esperar - en lo que es, en buena parte, cosa lograda. El Progreso como ilusión se ha convertido en Progreso como fatalidad (Löwith).

Todo lo que pudo imaginarse como posible desde Bacon, el filósofo científico, pasando por Leonardo, el inventor, hasta los anticipos literarios del más modesto J. Verne, ha sido ya realizado y en buena parte en el breve transcurso de una generación. Por supuesto, todo ello en el campo de las conquistas materiales. Un filósofo cristiano puede decir en consecuencia que "una extraña coincidencia de fatalismo y de voluntad de progreso caracteriza hoy toda consideración acerca de la marcha de la Historia ... La cuestión reside en saber si todavía existe para nosotros una instancia que pueda limitar al progreso en sí mismo desmesurado o si es inevitable que el hombre haga todo lo que puede hacer" (K. Löwith. La Fatalidad del Progreso. En De Homine 9-10, Roma, p. 57). La respuesta de otros filósofos actuales puede ser distinta: "mobilis in mobile", dice el lema de uno de ellos. Pero el hecho es el mismo. La extinsión de la filosofía de la historia en la que el hombre de Occidente vivía, le deja de pronto sin una imagen de su futuro, sin una prefiguración de su porvenir. Y el tema grave que se plantea es si el hombre será capaz de vivir en lo sucesivo sin el apoyo de una pre-visión de lo que le aguarda y espera. ¿Puede abandonarse sin más a un proceso ciego y mecánico como es el del desarrollo? Ciertamente es que la ilusión del Progreso era una Utopía y que todas ellas han tenido siempre dolorosos aspectos negativos. ¿Pero cómo sustituirla cuando se piensa que el hombre no puede existir sin un horizonte más o menos dilatado de expectativas? ¿No será funesta la declinación de la Utopía? Quizá no merezca, por su incomparable dimensión, el escalofrío de las páginas memorables de Nietzsche sobre la muerte de Dios, que duscitaron el comentario no menos famoso de Heidegger en sus "Caminos del bosque". Pero algunos pensadores - en la herencia tradicional - han creído ver en esa pérdida de toda imagen del futuro el signo más grave de la denominada crisis de Occidente. Un hombre como el holandés F. L. Polak ha perseguido el tema con extrema minuciosidad. Sus expresiones no son sencillas - el tema del tiempo ha sido siempre espeluznante - pero quizá convenga anotar alguna que vale como suma y compendio de su tesis, "La escala temporal del hombre moderno se extiende entre el cero y el infinito, dos extremos que se tocan. En el punto cero se encuentra el momento infinitesimal del tiempo que rige la

/existencia cotidiana

existencia cotidiana segundo a segundo. En el término de lo infinito se encuentran las distancias inconcebibles e inmensurables que llevan de un comienzo incomprensible hacia un universo en rápida expansión, sin fin alguno a la vista. Entre la microscópica reducción del momento del ahora y la macroscópica dilatación del universo sin fin está un inmenso vacío. Este vacío señala el lugar donde el presente se tragó pasado y futuro" (*Image of the Future*, 1961. Vol. II, p. 110).

Entre las palabras más reiteradas en estos momentos hay algunas que son un verdadero trabalenguas, y las consigno no para someterme a ese ejercicio sino como expresiones de la preocupación señalada. Se habla en efecto de des-mitologizar, de des-utopianizar, de des-escatologizar. Acciones para algunos lamentables, mientras que son para otros el comienzo de las nuevas faenas. Una de las cuales está en la reanimación de la esperanza. El relato de esa tendencia excede de mis propósitos. Es ya de por sí suficientemente significativo que el último gran libro de metafísica marxista - heterodoxo claro es - rece en su título "Das Princip Hoffnung", la esperanza como principio. Pero más significativo pudiera ser el hecho de que algunos pensadores cristianos acepten filosotemas de Bloch, cuando en su avance hacia "lo que todavía-no-es", defienden a la planeación como el instrumento con que ofrecer aún una esperanza a los desposeídos de la tierra. Esta inesperada vinculación entre desarrollo económico y la idea metafísica de esperanza (humanista o cristiana) por la vía de la planeación, nos llevaría a otro tema que he tratado de evitar cuidadosamente.

En suma, la situación del momento parece ser la siguiente. En la vieja Europa no parece que apenas haya nadie que siga creyendo en la idea "ilustrada" del Progreso, al menos en el tenor literal de las clásicas fórmulas. En el derrumbe de tantas cosas, en el sísmico temblor de perdurables convicciones, nada tiene de extraño que apareciera un buen día como último refugio la desnuda aceptación de la pura contingencia. Pero retornada un mínimo de calma, pasó también la filosofía de lo absurdo y los europeos han vuelto a vivir sobre los elementos más permanentes de una vieja civilización, mientras comienzan a explorar el mañana sin desorbitadas ilusiones. Quizá no pretenden por eso exportar

/nada como

nada como no sea la razón de ser de esa búsqueda misma. En los momentos europeos más crepusculares hubo ya un filósofo que se declaró "matinalista", pero desconocemos si están o no justificados, sus silenciados fundamentos.

Los Estados Unidos constituyen el único país en que, según se dice, perdura aún intacta la herencia de la Ilustración. Pero no sabemos hasta qué punto su fe en el progreso está realmente viva - no inerte - y sigue como vigencia general. Inclinaria a la afirmativa su actitud todavía misionera, su voluntad de exportar con sus productos manufacturados las mentefacturas de sus "ways of life". Pero es muy significativo que un europeo-americanizado, que ha sabido recoger en obras de cierto mérito la atmósfera de los grupos dirigentes de su país, se despidiera de la idea del progreso en el título mismo de un capítulo de su libro orientado hacia el futuro (P. F. Drucker, "Landmarks of Tomorrow"). Nada hay que objetar a que esa fe persista porque fue algo espléndido y sigue siéndolo a pesar de todo. Lo malo es que se banalice en las formas de un ingenuo cientismo, que domina sobre todo - peregrina cosa - en la ciencia social o en la fantasía divulgadora - poco dañina claro es - de la "science fiction".

No puede extrañarnos por eso que este género se cultive también con igual agrado en el otro gran país "misionero". En él encarna asimismo el afán progresivo de la Ilustración, no en forma directa desde luego, sino partiendo de Hegel a través de la interpretación marxista de la Historia, cuyo término prefigura un definido "escatón". A él lleva el dinamismo del desarrollo y se traduce en el paso de la fase del socialismo a la del comunismo auténtico: de cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades. Es un elemento tan decisivo de la interpretación marxista, que sigue intacto como ideal. Y se ofrece en consecuencia como un problema técnico del sistema económico soviético. Pero no sabemos tampoco hasta qué punto perdura en cuanto efectiva vigencia social o si está sometido, como algunos críticos señalan (H. Marcuse, Soviet Marxism, 1958), a la acción deformadora del control tecnológico de las sociedades industriales. Por uno y otro lado aparecería de nuevo el paralelismo, en la forma ahora de una fijación en el puro "presente" de una satisfactoria cotideanidad.

/La posibilidad

La posibilidad de que tal cosa suceda inquieta de igual modo a todos los que desde unas y otras bases se esfuerzan por escrutar el futuro destino del hombre. ¿No estaríamos abocados al trance trágico de incurrir en hibris, la insolente pérdida de la medida? ¿A cometer - en lenguaje religioso - el pecado del orgullo, de la vana presunción de haber llegado ya a la "plenitud de los tiempos"? La sanción de semejantes errores sería la esclerosis de nuestra civilización, la incapacidad de su renovación. Razones sociológicas y filosóficas permiten sin embargo dudarlo. El hombre no ha sido conformado para siempre por sociedad alguna y quizá nunca lo sea dada su capacidad constitutiva de ser otra cosa de lo que ya fue. Pero esta presencia abrupta del pasado cuando solo se había tratado del futuro, nos indica que hemos topado con los límites de esa totalidad a que siempre lleva el interrogar filosófico. La cuestión queda abierta nada más. ¿Cómo renunciar a la visión unitaria? No nos asustemos de semejantes cuestiones porque estamos precisamente en una Universidad, y en ella resuenan siempre las viejas cuestiones del jardín de akademos. Pero en su situación actual llegan hoy - conviene recordarlo - como un eco apagado. Y sería muy útil perseguir sus razones, en la medida en que el estado actual de la Universidad refleja como un microcosmos buena parte de las cosas antes tratadas. Porque también esta institución ha aflojado su tradicional tarea formativa del hombre a través de su busca de una concepción unitaria y totalizadora. Sometida a las exigencias de la estructura social no ha podido menos de funcionalizarse y aparece por casi todas partes como un complejo inconexo de facultades o escuelas puramente profesionales. Como la Idea de la Universidad persiste vivaz en cuanto tal - como exigencia y aspiración educativa permanente - y es imposible renunciar a realizarla en algún grado, las propuestas de conciliación varían; no se sabe si buscarla en la base - a la manera orteguiana por ejemplo - o al contrario por la adición a su edificio - intelectual se entiende - de un nuevo piso destinado a la más rigurosa confrontación de las distintas teorías científicas. Sea de ello lo que fuere, el reconocimiento de que no basta contar con la estricta racionalidad limitada de una serie de ciencias, reproduce en el seno de la Universidad la fuerte tensión antes descrita en el ámbito de las actividades socio-económicas.

/En suma,

En suma, hay razones para creer que nuestra civilización no está fatalmente condenada al estancamiento de su capacidad creadora. Pero nada garantiza que sea un imposible, como las "ruinas" de la Historia atestiguan.

Esta brevísima excursión - en penoso comprimido - por el reino de las ideas abstractas ha sido inevitable y a pesar de ello quisiera pedir mis excusas. Se impone pues buscar un planteamiento más concreto volviendo para eso a nuestro concepto central del desarrollo: ¿qué precio hemos de pagar - se dijo antes - por el éxito indiscutible del "sistema económico"? Atengámonos por el instante a lo que por el lado occidental se ofrece. No sólo en los Estados Unidos sino asimismo en otros países, con aproximaciones mayores o menores, la situación tiende a caracterizarse por ciertas notas que algunos elevan ya a la significación de categorías de la sociedad industrial. Lo que únicamente podría ser cierto de poderse demostrar que esas notas son por completo inmodificables. No puede negarse, sin embargo, que semejantes tendencias configuran a los países industriales como sociedades de consumidores y como "culturas administradas". La segunda, una consecuencia en rigor de la primera.

Resulta, en efecto, que el funcionamiento del "sistema económico" - del mecanismo del desarrollo - ha producido por primera vez en la historia (Heimann) una diferenciación del denominado "poder de compra" respecto al complejo de necesidades, o apetencias en que antes se daba. La demanda efectiva, el poder de compra, ha estado siempre por lo común al nivel de ciertas necesidades primarias. Pero en la medida en que el éxito del sistema permitió cubrir tales necesidades - ampliamente a veces - el poder de compra quedó como liberado o desvinculado de la tradicional atadura. Es decir, se impuso por todas partes, la creación incesante de nuevas necesidades, con carácter por decirlo así secundario. O dicho en otra forma, para que el sistema pudiera continuar sin fricciones en el proceso indefinido de su expansión productiva fue necesario provocar en forma paralela la expansión indefinida de la demanda. ¿La demanda de qué?

De los bienes precisamente que el sistema tiene que seguir produciendo para poder subsistir. Por tanto, se imponía inducir y seducir al "comprador" por medio del "anuncio" y de las técnicas cada vez más refinadas de la propaganda comercial. Semejante proceso se describe hoy a pleno gusto del posible lector, es decir desde las monografías científicas más serias hasta los libros de divulgación que por su técnica del "suspense" circulan entre los "best sellers" del momento - no siempre desdeñables a pesar de todo.

Pero sucede asimismo que el hombre contemporáneo no solo consume bienes materiales sino otros de carácter cultural, entre los que destacan los destinados a cubrir las necesidades del ocio y el entretenimiento. Ahora bien, nada impide que la lógica de producción de esos bienes sea idéntica a la que impone la de los materiales. Por consiguiente, que se encuentren dominados por las decisiones lejanas que se toman en algunos pocos centros y sujetos en su renovación continuada a las técnicas persuasivas de la propaganda. El resultado es una "cultura administrada", que el individuo acepta en la medida quizá en que no puede menos de hacerlo.

Que el sistema económico parezca desembocar en una "sociedad de consumidores" en donde la "manipulación del hombre" sea casi un procedimiento natural, es el hecho que más intensamente preocupa a la crítica cultural de nuestro tiempo. Precisamente por su carácter de forzoso y que nadie quiere en cuanto tal. Pues se trata de que el mecanismo exige la ampliación de las industrias de consumo como la única manera de poder mantener el costoso aparato de la industria pesada a través de las diversas ramas industriales intermedias. El conocido flujo circular visto ahora desde su otro extremo.

Pues bien, lo que esta crítica cultural - filosófica y sociológica - ha realizado es nada menos que la transmutación de nuestro tema. De la filosofía del desarrollo hemos pasado a la filosofía de la "prosperidad". No hay por lo visto manera de evitar que el hombre esté siempre ante algunas dificultades. De suerte que cuando vence los problemas de la escasez, se encuentra de pronto con los problemas de la abundancia.

/¿Tiene,

¿Tiene, sin embargo, algún sentido que venamos ahora a preocuparnos por ellos en los lugares geográficos en que estamos? La distancia entre la escasez y esa abundancia es todavía muy grande - mayor o menor según los países - entre nosotros.

Pero a mi no se me han pedido recetas de acción práctica sino un ensayo de reflexión filosófica, la velocidad imaginativa de la cual no coincide con el tiempo más lento del esfuerzo cotidiano. Sin embargo no solo importa una anticipación de a lo que más tarde o más pronto hemos de llegar, sino otras anticipaciones asimismo que quizá convenga recoger, por su valor instrumental, de esta lección de la historia contemporánea.

Nada obliga, en efecto, a cruzarse de brazos ante la situación descrita y a correr sus peligros sin defensa ninguna. Se impone al contrario la ofensiva porque ningún movimiento tendencial supone necesidad inexorable. La enajenación del hombre en el nuevo tipo de sociedad futura lo convierte en "aprendiz de brujo" como consumidor por causa cabalmente de las fuerzas con tanta eficacia desencadenadas por él en cuanto productor. No se trata sino de encadenarlas de nuevo, de dominarlas y dirigir las. El problema por eso deja de ser especulativo para convertirse en una tarea de acción práctica. Y en ella han comenzado a intervenir los propios economistas. Entre los varios a que se podría acudir ninguno tan significativo como J. K. Galbraith, porque su análisis se refiere a su propio país y nadie lo tiene por un peligroso revolucionario. Dejemosle hablar por sí mismo. "El problema de la sociedad productiva está en lo que la misma produce... La línea que divide nuestra área de riqueza de nuestra área de pobreza es poco más o menos la que divide los bienes ofrecidos en el mercado por la producción privada y los que proporcionan los servicios públicos... No hemos sabido ver la importancia, la necesidad urgente de mantener un equilibrio entre ambos". El capítulo del famoso libro en que estas líneas aparecen ("The Affluent Society") se titula de modo bien expresivo de suyo: "La teoría del equilibrio social". Porque de eso se trata precisamente, de encontrar una relación más humana entre el consumo y la producción. Esto obliga a reorientar el consumo, modificando al mismo tiempo la política de inversiones.

/Cosa semejante

Cosa semejante sostienen otros economistas. La tarea es difícil, aunque no técnicamente imposible. Ahora bien, si las propuestas persisten y triunfan en definitiva, esto vendría a significar que el hombre comenzaba a recuperar su dominio sobre el sistema económico. O dicho en otra forma y de acuerdo con la terminología antes empleada, que el sistema económico, a semejanza de las economías premodernas, volvía a estar socialmente integrado, dejando de ser "sistema económico" puro; que se ponía al servicio de otros valores humanos reconocidos por la sociedad como superiores o fundamentales. En esas circunstancias el desarrollo económico dejaría de ser un ciego automatismo en cadena indefinida para convertirse en un instrumento dominado por la voluntad de realización plena del hombre. Es decir, dirigido por la imagen de un mañana, que no tendría que ser una utopía sino la prefiguración de un futuro que el hombre iría modificando sobre la marcha como un horizonte abierto. Quizá se diera así una reconciliación con el tipo de Filosofía de la historia que el hombre actual puede tener, menos ambiciosa que otras pero capaz de dar de nuevo un sentido a su destino sobre la tierra.

Me preguntan ustedes: ¿qué es lo que puede y debe hacer el hombre latinoamericano en estas circunstancias? Fuera notoriamente de mi tema no quiero, sin embargo, defraudarles todavía más amparándome en esa excusa. Pero lo que diga a toda prisa no ha de salir del cuadro de las reflexiones anteriormente esbozadas. Quizá pudieran los latinoamericanos imponer a su tarea algunos matices culturales y morales, a los que enseguida vuelvo. Pero no cabe llamarse a engaño - subrayémoslo enérgicamente - en lo que se refiere a la faena del desarrollo en estricto sentido. Se está sujeto en este punto al cumplimiento riguroso de lo que su lógica exige y que no hemos de repetir una vez más. Por fortuna las nuevas generaciones se benefician ya del aprendizaje en serio de los métodos y técnicas que la ciencia y la práctica han descubierto. Por el momento las técnicas proyectivas de la programación empírica - proyecciones globales y sectoriales, técnicas diversas de coordinación, etc. - que son más que suficientes dado el nivel de nuestros países.

/Es posible

Es posible que mañana tengan que estudiar la aplicación de modelos econométricos completos o quizá otros procedimientos que la ciencia mantiene todavía en formación. La tarea que tienen ustedes por delante es ardua, pero ese es el destino de los dirigentes en cualquier campo del mundo futuro. No pueden, sin embargo, quejarse si piensan que una disciplina más rígida se exige hoy a todos. Si el desarrollo se realiza en régimen de democracia y no ha de continuar ésta como una vana palabra, el cuerpo entero de los ciudadanos - en una u otra forma - tendrá que participar en los esfuerzos de una organización más racional de su vida económica. Empezando claro, por los distintos partidos obligados a saber con precisión lo que quieren y a formularlo en programas claramente asequibles en su articulación y fundamentos.

¿Cómo se configura la situación económica de nuestros países en este preciso momento de la Historia? El asunto no me corresponde tratarlo aquí y tampoco lo haría en otras circunstancias. Doctores tiene la pecadora institución económica. Pero conviene recordar cosas sabidas, porque la reflexión crítica ha de aplicarse precisamente a lo conocido o que se supone como tal. Pues bien, la situación de América Latina en su conjunto parece caracterizarse por un relativo estancamiento. Algo pasa en el sistema que disminuye su expansión o la mantiene en baja forma. Esto significa que aunque la economía latinoamericana no haya dejado de crecer, la tasa de crecimiento en estos últimos es tan pequeña que en algunos sitios parece insignificante. Casi una tasa de puro mantenimiento. El colapso del movimiento ascendente - el marasmo del estancamiento - afecta sobre todo a algunos países - como los de este cono sur - que realizaron en el siglo XIX una impetuosa marcha progresiva tanto social como económica. La superación de ese estancamiento constituye el objetivo inmediato de nuestra política económica. Pero esa acción práctica no será posible si no la precede o acompaña un enérgico esfuerzo de interpretación de lo ocurrido, que quizá exija un nuevo giro del pensamiento. Mientras nos llega satisfactoria esa interpretación del proceso histórico, conviene adelantar alguna mínima sospecha. Tengo para mí, y lo expreso sin rodeos, que el problema en estos momentos más es de carácter político que puramente técnico.

/Es decir,

Es decir, quizá no haya llegado todavía a su plena madurez tanto la teoría del desarrollo como buena parte de su instrumental, no lo sé; pero es un hecho que la mayoría de nuestros países cuentan hoy con personas preparadas en cantidad suficiente como para constituir ya una "base tecnocrática" - grupos de expertos - considerable. Falla quizá por eso la puesta en marcha del mecanismo esencial del desarrollo por insuficiencia de la acción política - organizada - y de su sostén popular. Falla, en una palabra, la acción del Estado. Ha sido necesario recordar frente al simplismo de ciertos manuales y de algunos consejos - simplonería a veces - la decisiva contribución histórica de ese Estado a la preparación - y mantenimiento luego - de los "sistemas económicos". Juicio que conviene ahora expresarlo en otra forma, aunque no deje de parecer banal. Me refiero al papel desempeñado por los grandes hombres de estado en la organización de las condiciones en que más tarde pudieron jugar las fuerzas estrictamente económicas, incluida la de la figura quizá algo abultada del empresario "demoníaco" (Redlich). El hecho de que esas condiciones sean distintas en las diferentes situaciones históricas, reclama del gran político una poderosa e insustituible capacidad de visión. Hoy necesitamos, sin duda alguna, una nueva visión de lo inmediatamente hacedero.

¿Existe alguna posibilidad por mínima que sea de que esa visión anticipe formas de acción y reacción originales de América Latina en las tareas del desarrollo? No sería, en efecto, imposible que se lograra imponer a esa labor algunas orientaciones que para abreviar denominaremos idealistas, aunque resulten a la postre decisivas y del mayor realismo. Consideremos únicamente tres y solo a título de ejemplo. El mayor servicio que pudiera prestar la tradición humanista y universal de hispanoamérica consistiría, en primer lugar, en esforzarse por la enérgica "reforma" del sistema económico allí donde funciona intacto y en consecuencia de modo peligroso: en las condiciones anárquicas y de pura explotación del mercado internacional. La reforma que en los distintos mercados nacionales ha impuesto, humanizándolos, diversos límites, está todavía sin realizar, como antes se dijo en el mercado

/internacional, en

internacional, en donde los concurrentes se enfrentan con notorias desigualdades de fuerza. Aquella reforma, que se mantiene por todas partes como tendencia aunque sus resultados no parezcan plenamente satisfactorios, se proponía en definitiva en fortalecer a los débiles y frenar la posible arbitrariedad de los poderosos. Conseguir algo semejante en el mercado internacional supone asimismo poner un límite a las imposiciones de las economías dominantes y a las penosas servidumbres que arrastran consigo. Solo se busca establecer un equilibrio favorable a todos. Se trata, por tanto, de una tarea universalista porque generosamente no debe beneficiar tan solo a los países latinoamericanos sino a todos los pueblos de la tierra afanosos de un orden internacional o, con más corrección, de un orden mundial.

Otro elemento de originalidad estribaría en la voluntad y capacidad de América Latina para adelantarse en el tiempo, sin esperar que llegue también en su día lo que en los países avanzados se ha producido por la dialéctica de los hechos en una larga etapa de maduración. Quiere esto decir que no basta en estos momentos con poner en marcha un "sistema" - un mecanismo de desarrollo - con la seguridad de que tarde o temprano se imponga su reforma por el camino de la humillación, del conflicto y del temor. La reforma debe implantarse desde el principio. Dicho en otra manera, el desarrollo social - el progreso humano - ha de marchar paralelo con el desarrollo económico; lo que implica, claro está, que una parte del excedente tenga que aplicarse a la transformación de la estructura social, de las condiciones humanas, a costa quizá de demorar un poco el crecimiento económico propiamente dicho. Esta demora, sin embargo, no parece en modo alguno ineluctable. Al contrario, el análisis científico permite mantener la expectativa de que las transformaciones exigidas por la política social contribuyan decisivamente al desarrollo económico mismo, dejando de ser en consecuencia, como hasta aquí, un conjunto de paliativos humanitarios. Aunque la planeación social no haya avanzado en grado semejante a la económica - quizá no pueda hacerlo punto por punto - no cabe en lo futuro su desconexión porque se requieren recíprocamente. En fin de cuentas la

programación social se traduce en una creación continuada de infraestructuras. Y aunque se rechacen ciertos deslices teóricos nadie niega hoy la repercusión económica de semejantes "infraestructuras sociales" o humanas. Como el caso más conocido es el de la educación se justifica el interés despertado en nuestros países por esa perspectiva. Y esta circunstancia me invita a una brevísima digresión, que tiene por objeto acentuar el significado de la educación superior un poco a la sombra en nuestras preocupaciones. Interesa por el contrario de modo máximo por dos razones. Primera, porque la distancia en el equipo intelectual - cuadros científicos, técnicos y administrativos - es hoy la brecha más grave que puede darse entre los distintos países. Segunda, porque la necesidad de superarla nos brinda la oportunidad de forjar el mejor instrumento con que comenzar a fondo esa integración de que tanto se habla. En efecto, nuestras dificultades financieras unidas a la pequeñez de nuestros mercados intelectuales no nos permiten por lo general una mejora auténtica de los estudios superiores. Para hacerlo se requiere la cooperación de varios países que mantengan conjuntamente los centros de enseñanza y de investigación necesarios. Se trata en metáfora económica de crear polos de crecimiento intelectual. Como estos no están sujetos a los efectos - permisivos u obstaculizadores - de determinadas situaciones de dominación en la terminología asimismo de Perroux, son más fáciles de implantar que los polos de crecimiento económico propiamente tales. Algún día habrá que hablar en serio de la integración, sacándola de la retórica y del campo estrecho de los arreglos tarifarios. Mientras no surja algo equivalente a la famosa comunidad del carbón y del acero, bueno será comenzar por algo tan a la mano como la comunidad de la cultura superior, científica y tecnológica.

Quizá, por último, un tercer momento de nuestra inyección idealista - lo único que ha justificado nuestro tema - pueda cifrarse en una constante vigilancia con el fin de conseguir que el mecanismo ciego del desarrollo logre al mismo tiempo que la prosperidad - la impostergable base material - la emancipación del hombre, o en términos menos solemnes la realización mayor posible de todas las abiertas posibilidades de lo

/humano. En

humano. En esa vigilancia y orientación ha de jugar un papel decisivo el "poder espiritual" de la universidad. Por su vocación está llamada a insertar algún día el puro "sistema" económico en un "sistema social integrado", es decir cobijado y orientado por algunos valores que han mantenido su superioridad frente a todo escepticismo.

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, noviembre de 1965

EL PROCESO DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA (HIPÓTESIS
PARA UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLOGICA)

Fernando H. Cardoso

El presente trabajo es un esfuerzo preliminar de definición de temas y problemas con vistas a un plan de estudios e investigaciones de la División de Programación del Desarrollo Social. En esta versión, se recogen algunas críticas y sugerencias de economistas y sociólogos del Instituto. A ellos, especialmente a los compañeros de la División de Programación del Desarrollo Social se debe mucho de lo bueno que acaso pueda tener el trabajo.

Las hipótesis e interpretaciones que se presentan no deben ser consideradas como definitivas, aun cuando por razones de exposición así aparezcan.

1. INTRODUCCIÓN

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, parecía que algunos países de Latinoamérica estaban en condiciones de completar su proceso de implantación del sector industrial y de iniciar transformaciones económicas tendientes a lograr un desarrollo autosustentado. De hecho, después de la reorganización de la producción y de los mercados, a consecuencia de la crisis de 1930, ciertas economías latinoamericanas, que habían acumulado divisas en cantidad apreciables y que además se habían beneficiado de la defensa automática del mercado interno a consecuencia de la guerra, se encontraban aparentemente aptas para completar el ciclo de la llamada "sustitución de importaciones" y para empezar, con base sólida, la etapa de producción de bienes de capital, que consecuentemente provocaría la diferenciación de los sistemas productivos. El mercado interno parecía suficientemente amplio para estimular el sistema económico; además se contaba con la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad como un factor de ampliación del mercado. Más tarde, hacia la mitad de la década del 50, un nuevo elemento pasó a ser considerado necesario para garantizar el desarrollo: la redistribución de la renta. En conjunto, estos factores parecían ser suficientes para asegurar el automatismo del crecimiento, de modo que los estímulos del mercado condujesen hacia él.

Esta posibilidad, sólidamente apoyada en las indicaciones de conjuntura económica, encontró formulación teórica en los escritos más conspicuos que se han producido sobre "el desarrollo económico" en América Latina. Se pasaba así, tanto en la práctica como en la teoría, de una fase en que la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo - basado en la exportación de productos primarios y, además,

como una especie de alternativa forzosa para los períodos de concentración del mercado internacional^{1/} - a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sería la etapa subsiguiente a la expansión exportadora, complementando así un ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autocontentivo. Este debería basarse en los estímulos del mercado interno y en la diferenciación del sistema productivo industrial, del cual se esperaba la creación de una industria propia de bienes de capital. Los vínculos con el mercado internacional continuarían actuando doblemente: tanto en lo que se refiere a la necesidad de asegurar compradores para los productos de exportación, como en cuanto a la necesidad de obtener inversiones del exterior. Además, la expansión del mercado interno debería asegurar con su autonomía, el desarrollo continuado. La implantación de "industrias exportadoras" seguiría siendo necesaria para asegurar la "capacidad de importar", pero el sentido fundamental de desarrollo sería dado por el mercado interno y no por el mercado externo.

No podría regarse que a principios de la década de 1950 existiesen algunos de los supuestos para este nuevo paso de la economía latinoamericana, por lo menos en países como Argentina, México, Chile, Colombia o Brasil, en los cuales podían enumerarse: 1) Un mercado interno razonable para el consumo de los productos industriales, que se había formado desde el siglo pasado por la integración de la economía agraria al mercado mundial. 2) Una base industrial lentamente formada en los últimos 80 años, que comprendía tanto industrias livianas de consumo (alimenticias, textiles, etc.), como también, en ciertos casos, la producción de algunos insumos relacionados

^{1/} Una apreciación de la necesidad de complementar el crecimiento del sector exportador de la economía mediante la industrialización, como recurso para solucionar los problemas creados con la depresión del mercado mundial, se encuentra en un trabajo de Raul Prebisch, marzo 1950 y reeditado en Economic Bulletin for Latin America, Vol. VII, February 1962, págs. 1 - 22.

con la producción agraria. 3) Una abundante fuente de divisas, constituida por la explotación agropecuaria y minera. 4) Fuertes estímulos al crecimiento económico, especialmente en países como Brasil y Colombia, gracias al fortalecimiento del sector externo a partir de la segunda mitad de la década del 40. 5) La existencia de una tasa razonable de formación interna de capitales en algunos países, por ejemplo, en la Argentina.^{2/}

Por lo tanto, desde el punto de vista económico, parecía que toda política de desarrollo debía concentrarse en dos puntos: en la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y en la definición de una política de inversiones que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida por esa diversificación.^{3/} Las condiciones estructurales y de coyuntura favorables dieron paso desde entonces a la creencia, común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada nación para tomar las decisiones adecuadas de política económica que la situación requería. Pero esa convicción no tenía en cuenta la ausencia de mecanismos aptos para tomar decisiones de política económica lo suficientemente fuertes y flexibles como para cambiar el "curso espontáneo" del proceso económico, es decir para proponer una política distinta de aquella basada en el "desarrollo hacia afuera". Sin embargo, en América Latina, después de la crisis del 30, aun en países de tradición política "liberal" como Argentina, habían empezado a fortalecer los instrumentos de acción del poder público, como un recurso de defensa de la economía exportadora. El paso siguiente sería, pues, el de crear instituciones públicas de fomento al desarrollo orientadas por las nuevas

2/ Sobre las condiciones de desarrollo de Argentina, ver Benjamín M. de Azavedo, "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzada de importaciones", El Trimestre Económico, México, Vol. XXII, N° 125, enero-marzo 1965.

3/ La otra alternativa habría sido la de incrementar el ingreso por exportaciones en la producción primaria de modo de compensar la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Ver sobre eso, Problemas, op.cit., especialmente pág. 6.

concepciones, y el de lograr una redefinición de las expectativas y de pensamiento entre los encarpados de tales decisiones en el aparato estatal.

El fortalecimiento y la modernización del Estado parecían ser los instrumentos necesarios para lograr una política de desarrollo efectiva y eficaz. Tanto fue así que los economistas latinoamericanos se vieron la contingencia de realizar el aspecto político de sus planteamientos, volviendo a definir la economía como "economía política".

El supuesto general implícito en esa concepción del desarrollo era el de que las bases históricas de la situación latinoamericana apuntaban hacia un tipo de desarrollo eminentemente nacional. Se trataba de fortalecer el mercado interno y, a la vez, de organizar los centros nacionales de decisión, de modo que ellos fueran sensibles a los problemas del desarrollo de sus propios países.

Esta perspectiva optimista se desvaneció a consecuencia de los resultados económicos de los años posteriores a 1950, cuando se dibujó rítmicamente el cuadro del llamado "estancamiento económico". ¿En qué consistía, en lo que se refiere a sus efectos globales, ese estancamiento? ¿Cuáles fueron sus causas generales y peculiares? La respuesta a estas preguntas es más o menos clara desde el punto de vista económico; ya se dispone de elementos suficientes para mostrar que, si hubo estancamiento, en ninguno de los países latinoamericanos esa paralización llevó abiertamente a una depresión, y que no se produjeron, por tanto, las consecuencias catastróficas que en las teorías clásicas se le atribuyen. No se podría decir lo mismo cuando se trata de analizar por qué, en tantas condiciones aparentemente favorables para realizar el paso de una etapa de sustitución de importaciones a una etapa de apertura de nuevos campos de producción autónoma, orientados al mercado interno, no se tomaron las medidas necesarias, o éstas no fueron capaces de garantizar el desarrollo. En otras palabras, si es verdad que las condiciones

económicas de los países más prósperos del área, por ejemplo la Argentina, apuntaban en dirección segura hacia el desarrollo hasta la mitad de la década de 1960, ¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron condiciones institucionales y sociales para permitir que los hechos económicos favorables se expresaran en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo o, había en realidad un error de perspectiva que había visto como posible un desarrollo que económicamente no era tal?

En algunos países, como en Brasil, el prurito de los acontecimientos llevaba a suponer, principalmente en la década de 1950, que las esperanzas en las posibilidades de un desarrollo autosuficiente no eran infundadas. De hecho, el proceso sustitutivo de importaciones alcanzó la fase de implantación del sector de bienes de capital que, por sus características (tanto en lo que se refiere al dinamismo propio de este sector, por su efecto multiplicador, cuanto por las dificultades técnicas que se presentaban en el proceso de reconversión industrial durante los períodos de crisis), parecía implicar la instauración de una nueva e irreversible etapa de la industrialización brasileña. Entre tanto, también en este caso los hechos no parecían confirmar el optimismo inicial; el auge a que se llegó por el término del proceso de sustitución de importaciones, fue seguido por un período de estancamiento relativo en la década del 60, en el cual aún sumergida la economía brasileña.^{4/}

De este cuadro no muy optimista, apenas un país, de los tres que avanzaron industrialmente en América Latina, parece haber conseguido mantener por más tiempo una tasa de crecimiento elevada: México. Sin embargo, también en este caso, la fuerte desigualdad en la distribución de la renta y la participación creciente de capitales extranjeros en la economía, al ser considerados como factores que alteran las hipótesis presentadas por los economistas en cuanto a condiciones para el desarrollo autosustentado,

^{4/} De acuerdo al Boletín Económico de América Latina, Vol. 10, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil, 1954-1964". Las características de la economía brasileña parecen indicar, sin embargo que se trata de un fenómeno pasajero.

En una primera aproximación se tiene, pues, la impresión de que el esquema interpretativo y las previsiones que podían formularse a fines de la década del 40, a la luz de factores puramente económicos, no fueron suficientes para explicar el curso posterior de los acontecimientos. El salto que parecía razonable esperar en el desarrollo de Argentina se transformó en mercado estancamiento; las dificultades de la economía brasileña pudieron encontrar salida provisoria en el impulso desarrollista de la década de 1950, apoyado por el financiamiento externo de corto plazo y, no obstante, cuando ya se anunciaba la transposición definitiva de los obstáculos al desarrollo,^{5/} se abre una fase de retroceso y quizás estancamiento. Finalmente, la economía mexicana, después de las dificultades de un período de reajustes y transformaciones profundas, orientadas por una política nacionalista, está en vías de materializar sus posibilidades de expansión en medida importante, en virtud de la integración al mercado mundial, de la inversión externa de capitales y de la diversificación de su comercio exterior (en el cual juega un papel importante el turismo).

A la luz de estos hechos, la sugestión implícita en la pregunta sobre las causas del estancamiento económico en países que presentaban perspectivas tan favorables, como Argentina, cobra sentido general: ¿hasta qué punto el hecho mismo de la revolución mexicana, que rompió el equilibrio de las fuerzas sociales, no habrá sido el factor fundamental del desarrollo logrado posteriormente? ¿Acaso no habrán sido los factores inscritos en la estructura social brasileña, el juego de las fuerzas políticas y sociales que actuaron en la década "desarrollista", los responsables por el buen resultado y por el posterior retroceso del proceso brasileño de desarrollo? O, por el contrario, ¿el propio análisis de las perspectivas económicas y de las condiciones de desarrollo de América Latina debe ser reformulado?

5/ Ver Celso Furtado Desarrollo y subdesarrollo, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961, especialmente Cap. 5.

Sin embargo, sería una respuesta superficial señalar el efecto negativo seguido por los acontecimientos como indicador de la insuficiencia de las previsiones económicas anteriores y deducir de ahí la necesidad de reemplazar las explicaciones económicas por interpretaciones sociológicas. De hecho, siempre se ha condicionado la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación. Y precisamente, las condiciones favorables de comercio exterior perdieron el empuje después que se terminó el boom de Corea, presentándose netamente coyunturas desfavorables caracterizadas por un deterioro continuado en los términos de intercambio. La alternativa complementaria delante de esta situación consistiría en la redefinición de los términos de la cooperación internacional, ya sea a través de préstamos directos de financiamiento exterior al sector público, ya sea a través de una política de sustitución de precios. Tales soluciones, entre otras, a pesar de los esfuerzos de Punta del Este, no han llevado a conseguir una forma satisfactoria para el desarrollo.

Frente a estos hechos, el proceso de crecimiento económico ha sufrido una pérdida de velocidad. La tasa de aumento del producto bruto alcanzó límites apenas suficientes para promover en algunos países del área la reorganización del sistema económico. Pero no se han reorganizado el sistema social ni el sistema político en la dirección esperada. En consecuencia, la "sociedad tradicional" se vio transformada en su faz económica, pero los grupos sociales tradicionales a pesar de que se vieron obligados a establecer un sistema complejo de alianzas con los nuevos grupos, no han perdido la capacidad de control de la sociedad.

Con la disminución del ritmo de crecimiento, iniciada a fines de la década del 50, reaparecieron los antiguos problemas del continente: nuevos protagonistas sociales, o con los mismos de siempre revestidos de apariencia moderna. Por supuesto que los grados de diferenciación estructural social de los diversos países de la región, presentan perspectivas distintas de crecimiento económico. Pero no es suficiente

reemplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico". Lo que se hace necesario es un análisis integrado que dé los elementos para contestar en forma más amplia y matizada los interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos, así como las cuestiones decisivas sobre su solución y sus consecuencias políticas y sociales.

ANÁLISIS INTEGRADO Y LA DEPENDENCIA

No basta por lo tanto cambiar la atención principal de las preocupaciones del sector económico hacia un análisis de los "factores sociales". En efecto, a los análisis contenidos en los esquemas económicos de desarrollo (que suponen implícitamente la viabilidad del paso del subdesarrollo al desarrollo al cual se refieren, en último caso, en la creación de un mecanismo interno que permita tanto el crecimiento autosustentado como el desplazamiento de los "centros de decisión") siguieron, paralelos a ellos, esfuerzos de interpretación sociológica que concentraron la atención en el problema del paso de las sociedades tradicionales a las modernas. En esos análisis se propone la formulación de modelos o tipos de formaciones sociales. Se supone que las sociedades latinoamericanas pertenecían a un tipo estructural llamado y generalmente "sociología tradicional" y se está produciendo el paso a otro tipo de sociedad llamado "moderna". En el curso del proceso de cambio social, parecería que, antes de constituirse la sociedad moderna, se forma un patrón intermedio, nuevo que caracteriza a las sociedades de los países "en desarrollo". De ahí entonces, a la noción de "dualismo estructural".

La crítica posible a este esquema tiene sentido considerando los dos niveles. Por una parte, los conceptos de "tradicional" y "moderno" son suficientemente inclusivos y matizados como para abarcar en forma precisa todas las situaciones sociales existentes, si mucho mejor para distinguir en ellas los componentes estructurales básicos que definen a cada una de las sociedades analizadas y dar las condiciones de su funcionamiento y permanencia. Por otra parte, no se ha alcanzado una diferenciación entre las distintas etapas económicas (por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones o de sustitución de importaciones, etc.) y los tipos de estructura social. Los términos "tradicional" o "moderno" suponen

Ampliando más aún la crítica, habría que preguntarse si, de hecho, sería posible obtener el enriquecimiento conceptual necesario, a través del análisis de los tipos de sociedades y de fases discontinuas en el proceso de transición de uno a otro tipo. En términos más directos, habría que preguntarse si el paso de la "sociedad tradicional" a la "sociedad moderna" puede ser pensado como un proceso acumulativo relativamente neutro, en cuanto a las orientaciones e implicaciones políticas que posee, y si que se hagan referencias explícitas y determinadas a los "estadios" del desarrollo con sus necesarias vinculaciones al mercado mundial. En términos puramente económicos, el grado de desarrollo de un sector productivo puede ser analizado a través de un conjunto de variables y de relaciones entre variables que reflejen el proceso de diferenciación estructural de la economía. A partir de ese conocimiento, pueden inferirse una serie de características que expresen no solo el modo de ser del sector productivo, sino también el comportamiento de la renta y la estructura de empleo, con todas las consecuencias sociales. Cuando se trata de vincular ese análisis con la comprensión del desarrollo político y social, el problema básico a determinar ya no es solamente el de la estructura social de una dada sociedad, sino principalmente el de la orientación y tipo de actuación de las fuerzas sociales que presionan por mantenerla o cambiarla, con todas las implicaciones políticas y sociales en el equilibrio de los grupos en el plano interno y en el plano externo.

No es suficiente, en ese caso, agregar al conocimiento de las condicionantes estructurales del desarrollo la comprensión de las "condiciones sociales", entendidas éstas como nuevas variables estructurales. El análisis integrado del desarrollo implica pues para tener trascendencia, un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas. Por un lado, hay que intentar considerar en su totalidad las "condiciones históricas" - económicas y sociales - subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano interno y en el plano del mercado mundial. Por otro lado, es necesario reconocer, en cada situación histórica, los objetivos y valores que dan sentido y orientan a los movimientos sociales que "ponen en marcha" las sociedades que se están desarrollando.

Se trata, por consiguiente, de buscar una perspectiva que permita vincular concretamente, y no sólo yuxtaponer, las condiciones económicas a las condiciones sociales del desarrollo. Además hay que recuperar en el análisis las significaciones y valores que orientan o que puedan orientar la acción, para sólo así el proceso de cambio social deje de considerarse como resultado de factores "naturales" (esto es independiente de las alternativas), y se empiece a estudiar como un proceso que encuentra en las tensiones entre grupos con intereses y orientaciones divergentes el filtro por el que pasar, necesariamente, los influjos meramente económicos.¹⁶

La estrategia teórica para lograr un enfoque de esta naturaleza - en la que la problemática parece desdoblarse hacia niveles de creciente complejidad creciente - consiste en establecer como punto de partida los problemas esenciales en que se expresan los distintos planes de la realidad histórica que tienen significación para el desarrollo: 1. a escala mundial: «condiciones del mercado mundial, el equilibrio internacional de pagos, la estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo, la configuración estructural de las sociedades en desarrollo» con sus formas de distribución y mantenimiento del poder» y, 2. a nivel importante, los movimientos y procesos político-sociales que presionan hacia el cambio, con sus respectivas orientaciones y objetivos. El análisis directo de los principales factores, procesos y movimientos presionan en la situación de subdesarrollo o en las sociedades en vías de desarrollo es una tarea no solamente inmensa, sino también sin límites precisos. Por el contrario, es posible determinar problemas definidos y esenciales que sirven de constituir un núcleo de significaciones fundamentales para la comprensión de las posibilidades del desarrollo, en función de la trascendencia de los temas particulares para la comprensión del conjunto de niveles de complejidad mencionados. El criterio para elegir estos temas o situaciones es el grado de

16/ Para una explicación más completa sobre este punto de vista, ver Programa Industrial e Desenvolvimento Econômico, E. B. Celso, Edição Europa, do Livro, São Paulo 1964. Especialmente los capítulos 1 y 2.

su capacidad de ofrecer elementos para la formulación de la perspectiva integrada de análisis a que se hizo referencia: hay que buscar los puntos de intersección del sistema económico con el sistema social a través de los cuales se revelen las vinculaciones y la dinámica existente entre esos distintos planes de la realidad arriba mencionados que afectan a las posibilidades de desarrollo.

Específicamente se puede decir, que el núcleo central del análisis sociológico del desarrollo orientado en esta perspectiva, está constituido por el problema del control social de la producción y del consumo. En ese ángulo entra en juego el análisis de los "mecanismos de decisión", actualmente tan en boga. Mas, la problemática sociológica del desarrollo no se reduce a este punto. Ella implica también el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social, que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación social particular. Dentro de la perspectiva general aludida, esa problemática comprende necesariamente el problema de las presiones sociales que interfieren en el equilibrio entre las fuerzas sociales que mantienen un patrón dado de control y las que se le oponen. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que dan a la acción sus marcos de referencia.

La comprensión de esos movimientos y fuerzas constituye un elemento fundamental del análisis sociológico del desarrollo, porque éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación así como la redefinición de las formas de control y de organización de la producción (inversiones) y del consumo (renta).

Por otro lado, como se ha señalado, para permitir el paso de la perspectiva económica y del análisis sociológico tradicional a una interpretación integrada del desarrollo, es necesario desde la partida estudiar las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades: analizadas no solamente entre sí, sino también en relación con los países desarrollados.

Entre tanto, para que el análisis corresponda a la intención teórica que se ha presentado anteriormente, es preciso definir la situación de subdesarrollo en términos históricos concretos y no como un posible "modelo" de ordenación de variables económicas o sociales. En ese sentido, hay que distinguir en función del proceso histórico real la situación de subdesarrollo de otros tipos de no desarrollo y luego diferenciar los diversos modos de subdesarrollo en función de tipos de vinculación al mercado.

Rigurosamente, desde un ángulo económico, el concepto de subdesarrollo expresa la existencia de una situación poco diferenciada del sistema productivo, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta y sobre todo supremacía del mercado externo sobre el mercado interno. Tal situación significa, como es evidente, en el mercado mundial, una dinámica de la economía de las naciones llamadas subdesarrolladas subordinada a la economía de las naciones desarrolladas. Históricamente, ocurrió esto cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que presentaban no solamente grados distintos de diferenciación del sistema productivo, sino también que pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De esta manera, entre las economías desarrolladas y las economías subdesarrolladas no solo existe una mera diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino que también de función o de posición dentro de una misma estructura económica de producción y distribución.

El reconocimiento de la historicidad del subdesarrollo implica que para realizar un análisis completo del desarrollo es necesario plantear la problemática de investigación en términos tales, que el juego de fuerzas y movimientos sociales que condicionan y mueven el sistema económico de los países subdesarrollados, pueda ser considerado también en función de la estructura global de la situación de subdesarrollo. En otros términos, que tomar en cuenta como un dato fundamental en estos análisis el hecho de que están vinculadas las economías subdesarrolladas al mercado mundial.

Sociológicamente esto significa que debe analizarse cómo esta vinculación forma los cauces que dan, en líneas generales, las posibilidades de actuación a los grupos, fuerzas e instituciones sociales de los países subdesarrollados. Tal perspectiva supone, pues, el reconocimiento de que existe necesariamente algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo. Esa dependencia arranca su sustancia histórica del mismo proceso de expansión de las economías de los países capitalistas de desarrollo originario.

La vinculación subordinada de las economías subdesarrolladas al mercado mundial se manifiesta en el plan más dinámico del proceso de desarrollo por una serie de características básicas en el modo de producción y en la orientación de los grupos que aparecen en el sistema económico como productores o como consumidores. Esa situación de dependencia se manifiesta en las posiciones extremas que las decisiones que afectan a la producción y al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica de las economías desarrolladas con las cuales la economía subdesarrollada mantiene relaciones de dependencia. Las economías latinas esclavistas constituyen un ejemplo extremo de esa situación.

Quizás por eso el esquema de "economías centrales" y "periféricas" parezca más rico de significación social que el de "economías desarrolladas y economías subdesarrolladas". A él se puede incorporar en forma inmediata la noción de autonomía o heteronomía en las decisiones. Sin embargo, no sería suficiente, ni correcto, proceder a la sustitución de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo por los de economía autónoma y dependiente o, como si fuesen una síntesis, por los conceptos de economías centrales y economías periféricas. El hecho, tanto las dimensiones a que estos conceptos se refieren como el dato teórico que poseen, son distintos. En cuanto a la dependencia ésta apunta directamente a las condiciones de explotación

funcionamiento del sistema económico y político mundial (mostrando desde luego las vinculaciones entre los dos); la noción de subdesarrollo caracteriza a un estadio o grado de diferenciación del sistema productivo (a pesar de que, como vimos, eso implique algunas "consecuencias" sociales), sin poner énfasis en el patrón social de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.).

Sin embargo, una sociedad puede sufrir transformaciones muy profundas en su sistema productivo (como en el caso de Argentina y Brasil al abandonar el proceso de sustitución de importaciones e iniciarse la producción de bienes de capital, lo que permiten alcanzar un cierto grado de autonomía económica, inclusive en lo que respecta a la distribución de la renta (caso de Argentina hasta cierto punto), sin que paralelamente los centros de decisión y los mecanismos sociales que los condicionan, se modifiquen de forma autónoma. Por otra parte, en casos límites, una sociedad nacional puede tener autonomía de decisiones sin que consecuentemente el sistema productivo y las formas de distribución de la renta se equiparen a la de los países centrales desarrollados o aún a la de algunos países periféricos en proceso de desarrollo. Tal hipótesis se verifica cuando, por ejemplo, un país rompe los vínculos que lo ligan a un determinado sistema de dominación sin incorporarse totalmente a otro (Yugoslavia, China, Argelia, Egipto y aún México revolucionario).

Como consecuencia de ese planteamiento, es necesario tener presente al interpretar un proceso de desarrollo que no existe un nexo lineal entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y que por lo tanto se debe llegar a definir en los análisis, no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países en la fase de transición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el "patrón estructural" (el tipo de vinculación) mediante el cual se logró esa integración. Por otro lado, esa perspectiva conduce a una cautela mayor en la interpretación de cómo se ha verificado en América Latina, el desarrollo económico y la modernización de la sociedad.

En efecto, diversos autores han subrayado el carácter de "resultado imprevisto" que el desarrollo asume entre nosotros. Al proyectar la defensa del producto principal de exportación, se propone por ejemplo, una política de devaluación, que tiene como consecuencia indirecta, y hasta cierto punto no deseada por los autores del proyecto, la creación de condiciones favorables al crecimiento industrial. Sin embargo, resulta difícil sustentar que la diferenciación económica alcanzada de esta manera, que no implica un proyecto de autonomía creciente y es apenas provido por variaciones coyunturales del mercado, pueda por sí sola, servir de base para alterar en forma substantiva las relaciones de dependencia: existe una autonomía relativa en la esfera política del comportamiento social, que tanto puede acelerar como poner en peligro el proceso de desarrollo. De todas maneras, es evidente que si partimos de una interpretación global del desarrollo resultan insuficientes para explicar la industrialización y el progreso económico los argumentos basados en puros estímulos y reacciones de mercado. Para que tales estímulos o mecanismos de defensa de la economía subdesarrollada puedan constituir el comienzo de un proceso de industrialización capaz de redefinir el padrón estructural de la economía y de la sociedad es necesario que se hayan producido transformaciones o condiciones en el mismo mercado internacional que favorezcan el desarrollo; pero no es menos necesario que el juego político-social en los países en vías de desarrollo contenga en su dinámica situaciones favorables al cambio. Son justamente los factores político-sociales internos - naturalmente vinculados a la dinámica de los centros hegemónicos - los que pueden producir políticas que aprovechen las "nuevas condiciones" o las oportunidades nuevas de crecimiento económico. De igual modo, son las fuerzas internas las que redefinen el sentido y el alcance político social de la diferenciación "espontánea" del sistema económico. Como ha ocurrido tantas veces, los grupos tradicionales de dominación se oponen en un principio a entregar su poder de control a los nuevos grupos sociales surgidos por la industrialización, pero también pueden pactar con ellos, alterando así las consecuencias renovadoras del desarrollo en el plano social y político.

Por otro lado, según el tipo y la intensidad de los cambios que afectan a la vinculación de las economías nacionales con el mercado mundial, las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internas obedecen a criterios diferentes y tienen posibilidades distintas de éxito. Desde luego, la articulación entre estos grupos con los grupos y fuerzas externas se produce en formas distintas y con consecuencias diferentes antes y después de entrar en un proceso de desarrollo. El sistema interno de alianzas se altera, pues, según el tipo de vinculación con el mercado mundial y con las alianzas internacionales de alianzas políticas existentes.

Esta perspectiva implica que no se puede discutir con precisión el proceso de desarrollo desde un ángulo puramente económico cuando se tiene como objetivo comprender la formación de economías nacionales, tal como es el caso y la intención corriente de los economistas latinoamericanos. Una cosa es suficiente para describir el comportamiento de variables derivadas, por lo tanto dependientes de los factores estructurales, como el proceso histórico de cambio, como es el caso de las tasas de productividad, del comportamiento del ahorro y de la renta, de las funciones de consumo, etc.

Para que los modelos económicos construidos con variables de esta naturaleza puedan tener significación interpretativa en el análisis integral del desarrollo deben de estar referidos a las situaciones - condiciones - sociales y económicas - que les sirven de base y les prestan significado. Así como en el caso de la situación de "enclave colonial" la dominación se da en forma tal que la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli es tal que el sistema económico aparece directamente basado en el nivel político, revelando así, más fácilmente, la interrelación entre los dos ámbitos. Al contrario, cuando el desarrollo se observa sobre bases políticas nacionales es la faz económica la que se torna más "visible" y los condicionantes políticos y sociales aparecen más flúidos. No obstante, estos últimos continúan una influencia decisiva para que puedan ser aprovechadas y continuadas las chances de desarrollo que ocasiona la manifestación a nivel del mercado.

Se impone, por tanto, considerar la "situación de dependencia" en el análisis de las condiciones del desarrollo de América Latina, pero no como modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional, sino como también formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país entre sí y con los grupos externos. Cuando se acepta esta perspectiva de que los influjos del mercado, en sí mismos, no pueden servir para explicar el cambio ni para garantizar su continuidad o su permanencia, el modo de actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales - definido variablemente según el tipo de dependencia estructural - puede ser decisivo para el análisis del desarrollo.

Se hace necesario por lo tanto definir una perspectiva de dependencia que abarque los vínculos estructurales entre la situación de subdesarrollo y los centros hegemónicos de las economías centrales, pero que no se limite a estos últimos la iniciativa y la determinación de la dinámica del desarrollo. En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial el centro hegemónico actúa con propiedad de la historia - y por lo tanto el cambio - aparece éste como un reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las "naciones subdesarrolladas" la dinámica social es más compleja. En este último caso hay desde el comienzo una doble vinculación del centro histórico que crea así una "situación de ambigüedad". Desde el momento en que se plantea como objetivo instaurar una nación - aun en el caso de las luchas anticolonialistas - el polo de referencia política y la acción de las fuerzas sociales intenta ganar cierta autonomía respecto a la situación del mercado; sin embargo las vinculaciones económicas continúan definidas objetivamente en función del mercado externo, por lo que las posibilidades de decisión y acción autónomas. En esta realidad, el análisis de la problemática sociológica del proceso nacional de desarrollo de América Latina.

La situación de "subdesarrollo nacional" supone un modo de desarrollo en la vez depende de vinculaciones de auto-dinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de "intereses nacionales". Eso caracteriza a las sociedades nacionales.

subdesarrolladas no solamente desde el punto de vista económico, sino también, como señalamos, en cuanto al comportamiento y a la estructuración de los grupos sociales. La determinación y la vinculación recíproca del polo económico y del polo político social en las sociedades latinoamericanas subdesarrolladas así como la determinación de las interacciones entre ambos polos en el plano interno y en el plano internacional constituyen el eje del análisis integrador del proceso de desarrollo nacional.

Se intentará en las líneas siguientes caracterizar la situación de vinculación de las economías latinoamericanas con el mundo exterior, planteando también algunas hipótesis sobre las condiciones que favorecen o perjudican el desarrollo nacional en América Latina. Para ello estudiaremos las posibilidades y límites de acción de los sectores económicos del desarrollo, en función del análisis de las características específicas de la situación latinoamericana de subdesarrollo.

Los tipos de vinculación de las economías latinoamericanas al exterior

Como ya señalamos, el "subdesarrollo relativo" se ha formado como consecuencia de la constitución del mercado mundial al mismo tiempo que se formaban las naciones más adelantadas. La explotación económica que los metropolitanos llaman el "pacto colonial" y la primacía del capitalismo industrial europeo son, pues, los rasgos básicos del fenómeno en el período de formación de las "naciones nuevas" siglo XIX.

La explotación de las economías centrales industrializadas (Inglaterra, y luego los Estados Unidos) encontró, por la falta de recursos naturales y otros límites por efecto de la expansión colonial, una salida productiva. Históricamente, desde este período, la explotación económica y de las sociedades recién formadas se presenta como reflejo, como extensión, como centrifuga y como contrapeso. En el plano externo encuentra situaciones semejantes a las que en el interior vivió en épocas de alianzas, de rivalidades y de

El estudio de las características de las distintas formas de organización económica y social, en sus relaciones con el medio ambiente, es fundamental para comprender el desarrollo de la civilización humana. En este sentido, el estudio de las características de las distintas formas de organización económica y social, en sus relaciones con el medio ambiente, es fundamental para comprender el desarrollo de la civilización humana.

En el estudio de las características de las distintas formas de organización económica y social, en sus relaciones con el medio ambiente, es fundamental para comprender el desarrollo de la civilización humana.

En el estudio de las situaciones de desarrollo en las distintas formas de organización económica y social, en sus relaciones con el medio ambiente, es fundamental para comprender el desarrollo de la civilización humana.

integración de la apropiación del sistema político y del sistema
económico con las relaciones con los siguientes:

El control del proceso productivo opera en el sentido
de la apropiación de un doble sentido al como el control de
los recursos se convierte en "pase" por un momento de totalización
de la actividad del proceso productivo para tener efecto en
los "productos" que el "sistema" - la economía - produce.
El proceso productivo tiende a ser un proceso de totalización
de los recursos económicos. La segunda condición de desarrollo
es la relación directa entre con la primera (política) y la
segunda (económica) para la autonomía relativa de los recursos
económicos en la posibilidad de existencia de otros recursos.

El desarrollo de la economía debe ser un proceso de "revelación" de la
estructura económica "estructuralmente apropiada", "estructuralmente
apropiada" en un excelente sentido de la expresión de la
estructura económica, y de los modos de la manifestación de ella.

En segundo, el control de la producción con el sistema de licencias (precios, cuotas, etc.) impuestos en el monopolio por los que lo controlan desde las economías centralizadas. Las relaciones entre las economías centralizadas y las periféricas, por tanto, directas a la economía centralizada, a través de la posición de los productores de mercancías en el poder local.

En tercer lugar, el juego del mercado mundial que implica la existencia de dos fuerzas decisivas para ser comprendidas para definir la dinámica política. Las dos fuerzas son representadas por las periferias.

En primer lugar, las condiciones materiales como el grado de concentración de capital - él permite la explotación de grandes extensiones de aislamiento (por ejemplo, el aislamiento de la actividad) - el juego político de las periferias, anteriormente, en términos de la presencia de mercancías, la mercancía, que en ciertos casos se transforma en actor del proceso político.

2. Tipo II

En segundo lugar, la situación de las relaciones económicas entre la periferia y el mundo a través de relaciones de explotación por capitalistas extranjeros, pero la explotación directa en las plantaciones. También en este caso, la periferia se trata de "enclaves coloniales" donde de cualquier forma se supone que existe una clase política centralizada.

En tercer lugar, sin embargo, se trata de la periferia en el mercado interno o, en el caso de las mercancías que tienen importancia económica local.

b) No existen propiamente conexiones con la economía le- de subsistencia o sector agrícola paralelo pero sí con la de de mercado, a través de canales como el sistema de prisa, que define las condiciones de la concesión.

Al tener el punto de vista del mercado ruralista, las relaciones se establecen en el ámbito de los mercados secundarios.

La dinámica de las fuerzas de presión y contra presión, originada en la actividad, en su forma y en sus alcances en los dos modelos comentados. En términos esquemáticos, se puede decir que en los países latinoamericanos, en los países de economía dependiente, a través de un tipo de relaciones, la constitución de estados en la conformación de la estructura interna del poder, tiende a ser la expresión de los grupos locales para establecer en relación con el exterior un sistema que permita alguna forma de participación en los beneficios generados por el polo externo y, de esta manera, las relaciones entre el "sector interno" y el "sector externo", desde la política, a tomar más cuerpo la formación de estados nacionales, el equilibrio entre las clases y el juego de las fuerzas de la economía interna (sean las clases de la zona de la zona de la zona en Buenos Aires, sean los cultivadores de café en Colombia) se relacionan en el sentido de hacer que participen en los beneficios económicos, sino también en las decisiones de inversión. La posibilidad hace que el [sector interno del país] sea directamente afectado por las decisiones políticas que afectan el sector dinámico de la economía, en el caso de un tipo de tipo enclave se produce internamente un tipo de relaciones que lleva a la heterogeneidad. De tal forma, los grupos internos se relacionan de estructural, experimentar el tipo de relaciones que interfieren en el ritmo de desarrollo del sector.

Mejor se puede decir que en este caso se produce lo opuesto a lo que ocurre en una economía enclave. Tanto las decisiones y posibilidades de inversión como el consumo de las mercancías producidas dependen directamente del mercado interno y en general se verifica, en los casos mencionados, una fuerte tendencia a la reinversión local, lo que hace a las economías extranjeras solidarias, en tal aspecto, con la economía nacional.

Podría parecer, por tanto, que en este caso existe simultaneidad de desarrollo y autonomía, lo que vendría a comprobar la teoría planteada del desarrollo económico. Sin embargo, en el plano económico, la autonomía de decisiones de inversión y consumo, implica aún en esta situación, un estado de dependencia. De hecho, en el segundo tipo de dependencia la relación entre el centro y la periferia ocurre en el terreno político, puesto que la relación económica entre el enclave y la economía nacional se verifica a través de la fijación de los impuestos (ya que, en general, sólo una pequeña parte del capital, la compraventa de materias salariales, permanece en el ámbito de la economía nacional); en el primer tipo las relaciones de dependencia se manifiestan en el plano económico y ocurren en el mercado internacional (por la fijación de precios y cuotas). En el tercer caso también existen relaciones económicas que se realizan, sin embargo, directamente en el mercado interno.

Los vínculos que presentan la situación de subdesarrollo en el mercado internacional aquí ya no aparecen como inmediatamente posibles, como ocurre en las economías de enclave, ni se presentan como el resultado de la posición del mercado mundial, como en el primer tipo de dependencia descrito en este trabajo. Al contrario, parece que el enclave se relaciona con la economía nacional y los centros dinámicos de las economías periféricas a través del mismo mercado interno. Entre tanto, en dos casos se mantienen las características de heterogeneidad.

a) por un lado, el desarrollo de la industria nacional conlleva dependencia de la "capacidad de importación" de bienes de capital y de materias primas complementarias al nuevo tipo de diferenciación del sistema productivo;

b) por otro lado, esta tercera forma de desarrollo significa la internacionalización de las condiciones del mercado interno.

En cuanto a la barrera de la "capacidad de importación", cabe señalar que revierte mucha significación después de formarse el sistema interno de producción de bienes de capital. Sería difícil imaginar el transitorio cuya importancia decisiva tiene lugar en la primera etapa de expansión de la economía industrial. Los vínculos posteriores del mercado internacional son del tipo normal de las economías modernas y este es siempre el tipo de interdependencia.

Se distingue la vinculación esencial que se produce a consecuencia de la "internacionalización del mercado interno". Tal proceso, que en realidad ha ocurrido a partir de la segunda guerra mundial, deriva de la estructura del sistema económico de las economías centrales, cuyo desarrollo tecnológico y cuyas normas de organización de la producción implican no solamente grandes aportes de capital para empezar un proceso de industrialización, como enorme suma de conocimientos técnicos, de experiencias científicas e inversiones previas. La implantación de la industria primitiva industrial moderno en una "nación nueva" significa, en términos, una revolución completa en el sistema económico. Los vínculos de vinculación entre los dos modos en el mundo moderno a través de la industria, por el lado total, del sistema productivo, o a través de la industria por el lado de los factores externos y con ellos, de la técnica y del conocimiento productivo modernos. En ambos casos se ha logrado el desarrollo de la economía independiente que tienen en cuanto a la autonomía o a la dependencia. La estructura de vinculación son obviamente distintas.

El tipo de competencia económica, las normas de calidad y de productividad, el monto de financiamiento requerido (plano de implantación, por ejemplo, de la industria automotriz) obligan a una redistribución total de la producción interna cuyas repercusiones se reflejan en el conjunto de la economía. En ese sentido, con los créditos y los subsidios transferidos del sector externo, se revierte el sistema productivo interno y también se inaugura un nuevo período de la economía nacional.

Consecuentemente, cuando esa revolución no ocurre por iniciativa de la sociedad nacional ella acarrea, en un punto más complejo, la muerte, de nuevo tipo de dependencia. En los dos modelos de desarrollo, el Estado nacional puede manejar internamente una serie de instrumentos (políticas como respuesta a las presiones del mercado externo, políticas de devaluación de la moneda) y lograr así preservar la autonomía nacional en las decisiones de inversión y consumo. En el tercer tipo de desarrollo, los mecanismos de control de la actividad económica del Estado en la moneda en que ciertos sectores del funcionamiento de un sistema productivo moderno (dadas las características, de importación que sea local o de las tecnologías conexas, marcadamente dependientes a ese respecto), no permiten, al menos, alternativas viables, por decirlo así, previas a cualquier transformación de la economía. El curso posterior de ese desarrollo depende, por lo tanto, casi automáticamente de la voluntad política, de las posibilidades de proteccionismo oficial, la sustitución de insumos tecnológicos nacionales que surgieron en el período de dependencia, la creación de políticas de desarrollo mediante el uso de subsidios, bonos de obra, etc., quedan limitadas y controladas por el "mercado mundial", cuya dinámica es como vimos, la misma que la de los países centrales.

No se trata tanto, como se ve, de que el flujo de capital "escape" por las economías centrales; la reinversión continua es una respuesta local a esta situación. Se trata de que el control y el alcance de las decisiones de inversión y consumo, pasan a ser condicionados por factores que escapan parcialmente al ámbito nacional.

La complejidad de esa situación es pues, mucho mayor que en los casos anteriores. En ella se ponen de manifiesto las condiciones generales de funcionamiento social de las economías dependientes, ya que en la misma se extremar y no contradicen los dos parámetros de comportamiento económico en este tipo de sociedades. Así, a medida que el circuito de realización del capital se concentra en el ámbito interno (producción, comercialización, consumo, financiamiento, acumulación, reinversión), el sistema económico - "las leyes del mercado" - tienden a imponer a la sociedad sus "normas naturales", restringiendo, por consecuencia, el ámbito y la eficacia de la contrapartida autónoma de los grupos locales (consumidores, otros productores, burocratas, etc.) que actúan a través del Estado (política económica, especialmente en lo que se refiere a política cambiaria, determinación de salarios y política de precios y de fomento industrial, incluso con inflación etc.)

La ambigüedad que caracterizaba a la historia de los grupos sociales en el período de formación de las economías y de los estados nacionales, encuentra aquí su punto máximo: la burguesía empresarial local oscila entre la protección del estado y la asociación con grupos externos; los grupos sindicales dudarían entre la asociación con los productores locales, a través del Estado para promover el desarrollo - o un comportamiento equivalente al de "grupo de presión", como consumidores, en los debates sobre fijación de salarios, y así en adelante.

En el límite, ese tipo de dependencia expresa la imposibilidad del desarrollo a través de la integración del mercado interno al sistema económico mundial, en la medida en que se mantenga el supuesto del aislamiento nacional. En el caso contrario la hipótesis puede verificarse, sea por la integración supranacional de los sectores modernos de las economías locales, a expensas del sector tradicional, sea, en el otro extremo, por la incorporación masiva de una nación en el mercado mundial (Guatemala), con todas las consecuencias políticas de ese proceso.

En la práctica no se manifiestan todas las posibilidades de dependencia de dependencia presenta, porque en general esa situación surge de un primer tipo de dependencia que aquí se ha señalado para el tercer tipo de productores locales y los grupos internos de asalariados prebendarios y reaccionarios, reaccionando el Estado. Pueden aún ser transformados en un Estado protector como forma de defensa y contrapeso a la penetración de las economías mixtas.

Hay por lo tanto, una dicotomía política hacia el desarrollo de la autonomía y se podría estimar que esa posibilidad depende del tipo de renovación social y política que se logre cuando se impone la modernización en el sector económico. Indudablemente ella supone la renovación del sistema político social con la formación de un nuevo establishment, no ya basado, o por lo menos apenas preponderantemente, en los sectores terratenientes exportadores o vinculados al comercio de bienes de consumo rápido. El nuevo sector industrial y el sector financiero que surge vinculado ya al mercado interno, parecen ejercer un influjo fundamental en las decisiones nacionales. Por otro lado, en el caso del desarrollo inspirado por una política nacionalista, que sigue estando en el modelo II sobrevienen las crisis del mercado externo, la contrariedad política de las clases populares se expresa en la desmovilización y la sustentación y actuación del Estado depende del grado de cohesión entre las presiones de consumo que el populismo imprime y las necesidades de nuevas inversiones para lograr el desarrollo. En el tercer modelo aquí descrito, la inspiración de la política de desarrollo viene

Evidentemente, es de tres situaciones extremas tienen, en fin, una una gama enorme de matices. El primer factor diferenciador es la estructura de empleo que cada situación presenta. Eso se hace patente al paso en la fase de desarrollo del mercado interno se renueva la alternativa entre la explotación intensiva de capital o aprovechamiento extensivo de mano de obra. En relación a este aspecto del desarrollo las situaciones que las economías han presentado muchas diferencias. Por lo tanto, una ordenación de los tipos posibles de combinación entre esas múltiples variables a partir de los factores mencionados: el patrón de desarrollo, la proporción entre capital y trabajo y la estructura de empleo, a esas variables, pueden agregarse otras conocidas, como por ejemplo, la estructura de estratificación social, la distribución urbano-rural de la población, el grado de concentración obrera, etc.; hasta formar un cuadro completo de los tipos de combinaciones posibles entre los factores económicos y sociales que intervinieren en el proceso de desarrollo.

Sin dejar la contribución que ese tipo de análisis significa al conocimiento de la situación latinoamericana y de las posibilidades de tipos de desarrollo, creemos que conviene empezar por una caracterización de las condiciones más generales que han interferido históricamente en el curso de la transformación de los países más industrializados de América Latina, y por la definición de los grupos y movimientos sociales que, en esta región, se han mostrado más aptos para realizar los cambios necesarios, o al contrario, para mantener las posiciones de dominio, a partir de las cuales garantizan la permanencia del status quo. Paralela a este análisis, en lo posible, conveniría esforzarse en relación a los factores diferenciadores de la situación económica y social, definir en esas condiciones, cuáles posibilidades de acción renovadora que cada situación ofrece, y cuáles las posibilidades para los grupos sociales dominantes que implicarían su

III. PERSPECTIVAS PARA UNA TENTATIVA DE INTERPRETACION SOCIOLOGICA DEL DESARROLLO

A. LOS ASPECTOS HISTORICO-SOCIALES DE LA SITUACION DE SUBDESARROLLO

Como se señaló en la sección anterior, paralelamente a las tentativas de análisis económico del desarrollo en la literatura especializada se han presentado hipótesis e ideas sobre "los factores sociales" del desarrollo. Casi siempre han estado presentes en esos esfuerzos de interpretación los ya referidos supuestos metodológicos de que las pautas del sistema político, social y económico de los países en desarrollo presumen el futuro de las sociedades en desarrollo. El "proceso de desarrollo" consistiría en el logro de las diversas etapas por las que se caracterizan las transformaciones sociales de los países en desarrollo. En ese sentido, las variaciones históricas tendrían poco valor informativo para la sociología del desarrollo.

Para explicar la formación de actitudes favorables al cambio en los países subdesarrollados, las interpretaciones sociológicas más recientes destacan la importancia del "efecto de demostración". Este fenómeno funciona como especie de puente entre las pautas sociales y la orientación valorativa de las sociedades desarrolladas y las mismas pautas y valores de las sociedades subdesarrolladas. En el plano del análisis económico, el "efecto de demostración" significa que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo y por consiguiente, en última instancia, se convierte en factor de distorsión en el sistema productivo. Como las inversiones, cuando se piensa en un desarrollo autónomo, dependen del ahorro interno, la misma presión modernizadora del consumo puede constituir un freno al desarrollo, en la medida en que favorece las importaciones de bienes de consumo y las importaciones de bienes de capital en relación con la producción de aquellos bienes e induce a invertir en sectores que no son básicos para la economía.

Por otra parte, no se puede pensar en el "efecto de demostración" en términos exclusivamente económicos, por cuanto los mismos factores que favorecen ese proceso ejercen presión para que, en los países insuficientemente desarrollados, se alteren otros aspectos del comportamiento humano, en el campo político y en el campo social, antes de que se verifique la diferenciación completa del sistema productivo. Así, por ejemplo, la sindicalización en países como el Brasil y la Argentina alcanza expresión nacional y llegó a influir en las decisiones relativas al nivel de salarios, en una fase que, si se compara con lo que ocurrió en los países de "desarrollo original" no era "normal" que sucediese. Simultáneamente, la urbanización acelerada de América Latina, que precede cronológicamente a la industrialización, facilita la difusión de aspiraciones y de formas de comportamiento político que favorecen la participación creciente de las masas en el juego del poder antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Dichas consideraciones ponen de relieve que lo que se podrían llamar reivindicaciones populares por el control de las decisiones que afectan el consumo, constituirían un dato "precoz" en el proceso de desarrollo de América Latina.

Sin embargo, un enfoque de este tipo equivale netamente a considerar que el dinamismo de las sociedades subdesarrolladas deriva de factores externos y que las peculiaridades estructurales, así como la acción de los grupos e instituciones sociales de los países subdesarrollados, constituyen "deviant cases".

Por el contrario, el procedimiento metodológico, más coherente, los supuestos que hemos mantenido en este trabajo, lleva a enfatizar desde luego las condiciones históricas peculiares de la situación latinoamericana y el tipo de integración social de las clases y grupos como condicionantes principales del proceso de desarrollo. En esa perspectiva, el "efecto de demostración" entra en el análisis como elemento explicativo subordinado, pues lo fundamental es caracterizar en el mismo

tipo de relacionamiento de los grupos sociales en el plan nacional (que, por supuesto, depende del modo de vinculación al sistema económico y a los bloques políticos internacionales) a las tensiones que pueden producir consecuencias dinámicas en la sociedad subdesarrollada.

Así, más que señalar las consecuencias del "efecto de demostración" sobre el funcionamiento del sistema económico o sobre el comportamiento de los grupos sociales como "factor de modernización", importa realzar las características histórico-sociales en que se genera un proceso de este tipo y que revelan el sentido mismo que dicha modernización puede tener.

En ese sentido hay que destacar que históricamente, como condición previa para la existencia de un "efecto de demostración" en una sociedad subdesarrollada, es necesario que se verifique una "presión de las masas". Y que la presión de las masas, en el doble sentido de participar en las formas modernas de consumo y de intervenir en el poder de control, ocurre en sociedades donde no hay coincidencia entre lo que, con alguna libertad de expresión, podrían llamarse "las modernas clases económicas" y "las clases políticas tradicionales". En efecto, el esquema de dominación política vigente en la fase anterior a la constitución del mercado interno ampliado encontró, en América Latina, múltiples formas de supervivencia y supo utilizar, en general, el mecanismo de la democracia representativa incluso en la etapa de transición de un esquema de "democracia restringida" a otro de "democracia ampliada" para mantener parte de su eficacia.

Las "clases económicas" o, más propiamente dicho, las burguesías formadas independientemente de la propiedad de la tierra y del mecanismo financiero comercial exportador correlativo con ella, tuvieron que aceptar entendimientos con las "clases tradicionales". Sólo recientemente, en algunos países, comienzan a delinearse situaciones en las cuales, por lo que perviste la alianza entre la antigua clase política y la nueva clase económica, ya ejercen mayor influencia los intereses de esta última.

De ese esquema se alejan solamente los países que han reorganizado radicalmente su estructura social, quitando poder político a los grupos tradicionales, como en el caso de México.

Si esa hipótesis es válida, se tiene un marco de la actividad de las presiones a favor del desarrollo en América Latina, que muestra, con respecto a los patrones europeos o norteamericanos de desarrollo, no una desviación que debe corregirse, sino un cuadro histórico que es distinto por efecto mismo de la situación de subdesarrollo. El "enfrentamiento" que resulta de las presiones a favor de la modernización se produce entre las clases populares que intentan imponer su participación y las clases políticas tradicionales (preindustriales). Ambas defienden inicialmente, el control sobre las decisiones de consumo, ya sea al nivel de supervivencia y de mejoramiento del bajo nivel de vida, en el caso de las clases populares, o al nivel de defensa de los privilegios y del mantenimiento de un alto grado de importaciones, en el caso de los grupos tradicionales "oligárquicos".

Existe, pues, una situación en que quedan relativamente marginados del juego político los grupos cuya presión fundamental está orientada hacia el control de la producción: los empresarios y el conjunto formado por lo que en este trabajo se denomina "clases económicas". El modo nuevo de vinculación al mercado internacional anteriormente descrito hacía que las funciones políticas de las clases dominantes tuvieran primacía sobre las económicas. Así, los núcleos industriales modernos cuando nacen, en un primer momento, se hallan al margen del sistema de poder, pues, aun en el modelo I, las funciones económicas relevantes dependen de la acción política en el mercado internacional y se basan en la producción del sector primario.

No es preciso hacer un gran esfuerzo de imaginación para apreciar que esta situación supone una "distorsión" con respecto al desarrollo de las economías y de las sociedades de los países centrales. La hipótesis

más generalizada sobre el funcionamiento del sistema económico y la realización de los intereses sociales y políticos de los grupos dominantes en los países de "desarrollo original" se basaba en que el libre juego del mercado bastaba para regular las presiones sociales. De ahí que la racionalidad económica, medida por el patrón de lucro, se imponía como norma a la sociedad: el consumo y la inversión se definían, bien o mal, dentro de los límites establecidos por el crecimiento del sistema económico.

El fundamento concreto de esa situación era la existencia de un grupo dinámico que controlaba las decisiones en materia de inversión, y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses, que eran iguales a los de expansión del sistema. La clase económica ascendente poseía eficiencia y consenso.

Con toda la mistificación inherente a ese pensamiento, podía concebirse que los grupos dirigentes expresaban el interés general y, en esas condiciones, el mercado funcionaba adecuadamente como mecanismo regulador de los intereses generales y de los intereses particulares. Evidentemente, en este caso se entendía por "funcionamiento adecuado" la capacidad de servir al crecimiento económico y se descartaba la hipótesis de que existieran otros grupos que presionaran para participar en los frutos del "progreso" y en el control de las decisiones. Sólo mucho después de realizado el esfuerzo inicial de acumulación, estuvieron las clases populares en condiciones de hacerse presentes en las sociedades industriales como fuerza política y social participante.^{8/} El supuesto más general que permitió el funcionamiento del sistema fue el hecho de que las economías nacionales de los países de "desarrollo original" se

8/ Sobre este punto véase Alain Touraine, Industrialisation et conscience ouvrière a Sao Paulo. Sociologie du Travail, avril, 1961.

robustecieron simultáneamente con la expansión del mercado mundial, de manera que dichos países pasaron a ocupar las posiciones principales en el sistema de dominación internacional que se establecía.

Incluso, sin confiar demasiado en el valor del esquema presentado para caracterizar a las condiciones generales del "desarrollo original", que es muy relativo y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias esenciales entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, precisamente porque existen relaciones determinadas entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas o, mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes, el análisis no puede destruir simplemente esa cualidad básica, para presentar lo que es una manera de ser como si fuera una desviación.

Para hablar en forma más directa: metodológicamente no es lícito suponer que en los países "en desarrollo" se está repitiendo la historia de los países desarrollados, puesto que las condiciones históricas son diferentes (en un caso se estaba creando el mercado mundial paralelamente al desarrollo gracias a la acción de la que a veces se llama bourgeoisie conquérante y, en el otro caso, se intenta el desarrollo cuando ya existen relaciones de mercado, capitalistas, entre ambos grupos de países) y el mercado mundial se presenta dividido entre el mundo capitalista y el socialista. Tampoco basta considerar las diferencias como desviaciones respecto de un patrón general de desarrollo. Esto significa que los factores, las formas de conducta y los procesos sociales y económicos, que a primera vista constituyen formas desviadas o imperfectas de realización del patrón clásico de desarrollo, deben ser considerados, por el contrario, como núcleos básicos del análisis destinado a hacer inteligible el sistema.

El análisis sociológico, reconociendo la especificidad de esas formas diferenciales de comportamiento, trata de encontrar a través de la determinación de las características estructurales de las sociedades subdesarrolladas y mediante un trabajo de interpretación, la explicación de esas aparentes "desviaciones". No es una exageración afirmar que se hace necesario un esfuerzo de reelaboración teórica que permita redefinir el valor que tienen en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, las categorías clásicas relativas a la posición de las clases sociales, a la estructura de poder y a la dinámica social.

La doble determinación del sistema económico en los países en proceso de desarrollo, se complementa también en el plan social, donde adopta una estructura que se organiza y funciona en dos niveles: según las presiones y vinculaciones externas y según el condicionamiento de los factores internos que inciden sobre la estratificación social. La situación toma más fluidez en las orientaciones valorativas que se presentan como posibles para los grupos y movimientos sociales de los países subdesarrollados. Parecería que se producen, a la vez, situaciones en las cuales la actividad de los grupos sociales corresponde a las pautas de las "sociedades industrializadas de masas", y otras en las que preponderan las normas sociales típicas de las "situaciones de clase" y todavía más, de las "situaciones estamentales".

Nuestra hipótesis general en cuanto a este tema subraya, precisamente, que esta ambigüedad es típica de la situación de subdesarrollo y de que, por lo tanto, hay que elaborar conceptos y proponer interpretaciones que no excluyan ni acentúen, en principio, cualquiera de los dos polos de significación y que permitan comprender el subdesarrollo en su calsonado esencial. Esta consiste en la contradicción entre el desarrollo como proceso que se está logrando y por lo tanto, en su referencia y vinculación a las situaciones de los países centrales como modelo y como condición de éxito, y en la nación como base para el proyecto de autonomía, y por lo tanto en la referencia constante a la situación interna de poder, que se basa, en general, en el equilibrio inestable entre las "clases políticas" y las "clases económicas".

Además, nada asegura de antemano que las "desviaciones" sean meramente una etapa que tiende a superarse, es decir, que tiende a transformarse con el crecimiento económico y la modernización de la sociedad, hasta aproximarse cada vez más a lo que ocurre en los países desarrollados y centrales.

Los alcances que tiene esta observación para el análisis sociológico son muy amplios. Basta decir que, en general, el esquema corriente de interpretación del desarrollo en las sociedades latinoamericanas cobra sentido cuando se establece una línea ininterrumpida entre la "sociedad tradicional" y la "sociedad moderna", en virtud de la cual ambos polos tienen continuidad a través de cambios que supuestamente ocurren en las "etapas de desarrollo" por las cuales pasan las sociedades. El presente de las sociedades industriales centrales es considerado siempre como el espejo del futuro de las sociedades latinoamericanas que se están desarrollando. Por eso en los análisis menos cuidadosos se transfieren pura y simplemente las características y los conceptos que explican el funcionamiento de las sociedades industriales y de masa de los países centrales a los países en vía de desarrollo. Se confunden así, tanto las condiciones históricas del desarrollo de las sociedades latinoamericanas, como las diferencias que existen entre los países centrales y los países dependientes en cuanto a su posición en la estructura del mercado mundial y en cuanto al tipo y al sentido de la integración de los grupos y clases sociales en esos últimos países.

Finalmente, aunque no menos importante, la perspectiva en que nos colocamos pone en tela de juicio precisamente lo que se acepta como necesario en la concepción corriente del análisis de las etapas del desarrollo. En efecto, las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes son procesos políticos que, en las condiciones históricas actuales, suponen tensiones sociales que no contienen en sí mismas necesariamente soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado

no es automático y puede no verificarse. Es decir, el análisis del desarrollo social supone necesariamente la "posibilidad" de estancamiento y de heteronomía. La determinación de las posibilidades concretas de éxito depende de un análisis que no puede ser solamente estructural, sino que comprende también el proceso en virtud del cual actúan las fuerzas sociales en juego, tanto las que tienden a mantener el statu quo, como las que presionan para que se produzca el cambio social. Exige asimismo la determinación de las "orientaciones valorativas" (ideologías, proyectos, etc.) que dan sentido a las acciones y a los movimientos sociales. Como, por otra parte, estas fuerzas están vinculadas entre sí y expresan situaciones de mercado con diversas posibilidades de crecimiento, el análisis sólo se completa cuando se logra que el nivel económico y el nivel social tengan sus determinaciones recíprocas perfectamente delimitadas en el plano interno y en el plano externo.

B. LOS AGENTES SOCIALES DEL CAMBIO Y PERSISTENCIA EN AMERICA LATINA

Aceptada la hipótesis relativa a las condiciones históricas del desarrollo latinoamericano y al marco estructural que define el proceso político, social y económico, es posible señalar los grupos y movimientos sociales que parecen actuar concretamente en el sentido de alterar el equilibrio vigente para luego, indicar las condiciones más generales de éxito que tienen dichos grupos y movimientos. En términos esquemáticos podría decirse que hay dos fuerzas fundamentales, que impulsan el desarrollo de América Latina, las que, con un desdoblamiento característico de cada una de ellas, parecen traducirse en dos estratos sociales más específicos. Nos referimos respectivamente a las masas populares y a los empresarios económicos (privados y públicos) por una parte, a los grupos obreros y los grupos de "profesionales" (técnicos y principalmente militares)

por la otra. Es necesario conocer las condiciones de actuación y formas de orientación valorativa de estos grupos estratégicos, según se llaman en el lenguaje de moda, para comprender las oportunidades de desarrollo de América Latina desde el punto de vista sociológico.

1. Los sectores populares

No es novedad decir que la existencia de una "situación de masa" debida al crecimiento de la población, a la expansión del mercado, a la urbanización y a la incorporación del pueblo en el proceso político, constituye el dato más constante en la dinámica de los países latinoamericanos que comienzan a industrializarse. A su vez, la forma más frecuente de expresión política y de presión de las masas populares en América Latina, es la de movimiento "populista". En efecto, detrás de los cambios sociales ocurridos en la mayoría de los países se observa siempre algún movimiento fuerte capaz de movilizar las masas, como el peronismo, varguismo, apriismo, gaetanismo, battlismo, etc.

Como movimiento autónomo, la presión de las masas a través del populismo se ejerce en la dirección de un mayor consumo y de una participación más intensa. Ahora bien, ¿en qué condiciones puede esa fuerza, que no contiene necesariamente elementos favorables al desarrollo, transformarse en un populismo al servicio del desarrollo? ¿Cuáles son los límites que este tipo de presión, aunque tenga dicho carácter, impone al crecimiento económico? ¿Cómo pueden hacerse compatibles, política y socialmente, las tendencias contrarias que conlleva dicho patrón de desarrollo?

Para dar respuesta a esas preguntas no basta analizar el papel de las masas y del populismo en el proceso de desarrollo. Para averiguar el sentido concreto de los diversos movimientos populistas será preciso descubrir el tipo de alianza que las clases y los grupos sociales mantienen entre sí y con las masas, en las situaciones sociales típicas que se presentan en América Latina. En otras palabras, sólo si se

determina el marco estructural del proceso histórico político en que se iniciaron los movimientos de masas es posible dar al análisis del populismo un contenido concreto, capaz de destacar las características que asume la dinámica social y el desarrollo cuando son impulsados por movimientos de este tipo. En consecuencia la interpretación deberá tratar de relacionar las características del patrón de dependencia, de la estructura de empleo, del grado de diferenciación del sistema productivo, de la fase de crecimiento económico, etc. con los efectos que cabe esperar del populismo favorable al desarrollo.

Como pregunta fundamental dentro de la problemática del populismo figura la de saber qué posibilidades tienen políticamente los movimientos populistas para estimular, en su calidad de movimientos de masas, la reorganización del sistema de poder, alterando las bases estructurales en que se funda, con todas las consecuencias que tienen esos procesos en el plano económico. La pregunta se justifica cuando se piensa que la participación de las masas en el campo político se verifica a través de movimientos populistas si se dan dos condiciones específicas:

a) El sistema tradicional de dominación (de tipo oligárquico en el caso latinoamericano) pierde su eficacia ante las nuevas condiciones económicas y sociales que crean las situaciones de masas, y no vuelve a encontrar la legitimidad. Esta situación obliga a ampliar el sistema tradicional de poder con la aceptación de nuevos grupos en el control y el manejo del aparato estatal.

b) En la lucha por el control del Estado, algún sector de la oligarquía o algún nuevo grupo en ascenso (militares, tecnócratas, empresarios, políticos, profesionales vinculados a sectores medios

2/ Véase Francisco C. Weffort, "Estado y masas en el Brasil", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1964.

urbanos, etc.) pasa a jugar con las "masas" como factor de poder, manipulándolas y, a la vez, cediendo a sus reivindicaciones inmediatas, tanto económicas como políticas.

En esta situación que se caracteriza por su ambigüedad, las masas pasan a ser tanto una amenaza como un componente de validación del cuadro de dominación que se reestructura dentro del marco vigente en la sociedad. En consecuencia se plantea el problema de conocer los límites que tiene ese juego pendular, desde el ángulo del propio movimiento de las masas, y las posibilidades estructurales que presenta esa situación para el deterioro de ese tipo de dominación y en consecuencia para la transformación del sistema.

También en ese análisis, la explicación de los efectos de las situaciones populistas con respecto a la dinámica del conjunto de la sociedad depende de interpretaciones globales que relacionen la forma en que actúan los demás grupos sociales con los condicionantes estructurales que dan sentido a la acción de cada grupo en particular. A primera vista parecería, como dijimos en el caso del populismo favorable al desarrollo, que el impulso de crecimiento económico y de transformación social que los movimientos populistas imprimen a las sociedades de los países periféricos es contradictorio en sí mismo y se caracteriza por no permitir que se supere la situación que le da origen. En última instancia, la presión para aumentar el consumo deteriora el crecimiento económico y la viabilidad política del populismo se agota cuando termina un ciclo de expansión (por ejemplo, cuando termina la fase de sustitución de importaciones) y sólo puede reanudarse cuando se pasa a otro ciclo ascendente. Cada vez que se estanca el desarrollo se crean condiciones para la transformación del populismo, sea por la organización de las situaciones de masas, con la correspondiente posibilidad de definición autónoma de objetivos, sea por la decantación de las "situaciones de clases" subyacentes al populismo. De todos modos, como un recurso para definir la naturaleza del populismo en sus relaciones con el sistema

económico y con el Estado, conviene indagar en qué condiciones el polo negativo del populismo en el sistema que le da vigencia (su carácter de amenaza constante al statu quo) tiene posibilidades de predominar sobre el polo positivo. Este último expresa la vinculación de las masas al sistema, a través de una mayor participación política y mayores oportunidades de consumo, a cambio de la pérdida de la posibilidad de definir las metas propias y la consiguiente reorganización amplia de la estructura vigente de dominación.

Continuando con la problemática de la acción de los grupos populares, es necesario expresar sociológicamente el otro problema fundamental relacionado con el populismo y el desarrollo, a saber ¿qué posibilidades estructurales existen para la transformación de las presiones populistas en movimientos organizados de participación popular en la vida económica y política? ¿En qué condiciones la transformación social impulsada inicialmente por "movimientos de masa" adquiere continuidad en otros mecanismos sociales de presión, lo suficientemente fuertes como para poner en jaque al establishment y, al mismo tiempo, lo suficientemente flexibles y modernos como para permitir tanto la definición de objetivos propios, susceptibles de ser aceptados por la sociedad, o de ser impuestos a ella, como el apoyo a una política racional que garantice las inversiones en desmedro del consumo inmediato?

Es fácil comprender, en función de las secciones anteriores, que las hipótesis en que se apoya este planteamiento es que el "populismo", como forma de integración social y política de las masas, se presenta en su plenitud en el caso de los esfuerzos de transformación del primer tipo de subdesarrollo descrito en este trabajo. Por otro lado, en las situaciones en que ya existe un sector industrial relativamente fuerte, volcado hacia el mercado interno, la "presión de masas" asume características y tiene posibilidades de acción distintas.

como se han señalado en la parte final de la primera sección. Esas transformaciones obligan a investigar dos formas básicas de participación política y económica organizada de los grupos populares: el sindicalismo y los partidos de tipo "laborista" o de "izquierda". Se han hecho pocos estudios sobre la materia,^{10/} por razones obvias: en América Latina la norma ha sido la formación de fuertes movimientos populistas y nacionalistas que diluyen, en la ambigüedad de la participación política y reivindicatoria típica de las situaciones de masas, la autonomía de fines y de organización de los sindicatos y de los partidos populares. Además, dichas modalidades de participación institucional suelen presentar la característica de ser imuesta más como un requisito de formalización de las relaciones políticas y sociales que se presentan en la esfera del estado y de la sociedad que como medio de expresión y participación elaborado por las masas populares en el proceso de lucha para integrarse en la sociedad global; de ahí que en América Latina esas instituciones sean en general muy frágiles. Sin embargo, parece que por lo menos en dos situaciones los "movimientos de masas" tienden a asumir, en el Continente, nuevos patrones de organización y nuevas formas de orientación de la acción, que redefinen el sentido y las condiciones de la participación política de las clases populares e interfieren directamente sobre el proceso de desarrollo: el sindicalismo postperonista de la Argentina y la integración partidista de los movimientos populares PRI. Con carácter menos típico, parecería que también en Chile se presentan rasgos de comportamiento popular de este tipo.

La determinación precisa de las condiciones y del sentido de esa transformación parece tener significación decisiva, no sólo para responder a la pregunta planteada, en cuanto a las posibilidades de creación de

^{10/} Véase Enzo Faletto, "Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo (imágenes de la clase obrera)", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago 1964.

núcleos populares suficientemente fuertes y organizados para impulsar el desarrollo, sino también para saber hasta qué punto está implícita en la dinámica social desencadenada por esas fuerzas la posibilidad de cambios sociales que a la postre afecten el patrón vigente de dominación. En términos más directos: la captación de las presiones de las masas a través de mecanismos partidistas y sindicales, ¿supone, en las condiciones latinoamericanas, alteraciones básicas en el sistema de dominación de clases o, por el contrario, contribuye a reforzar, modernizándolo, el marco estructural que define las condiciones actuales del juego político?

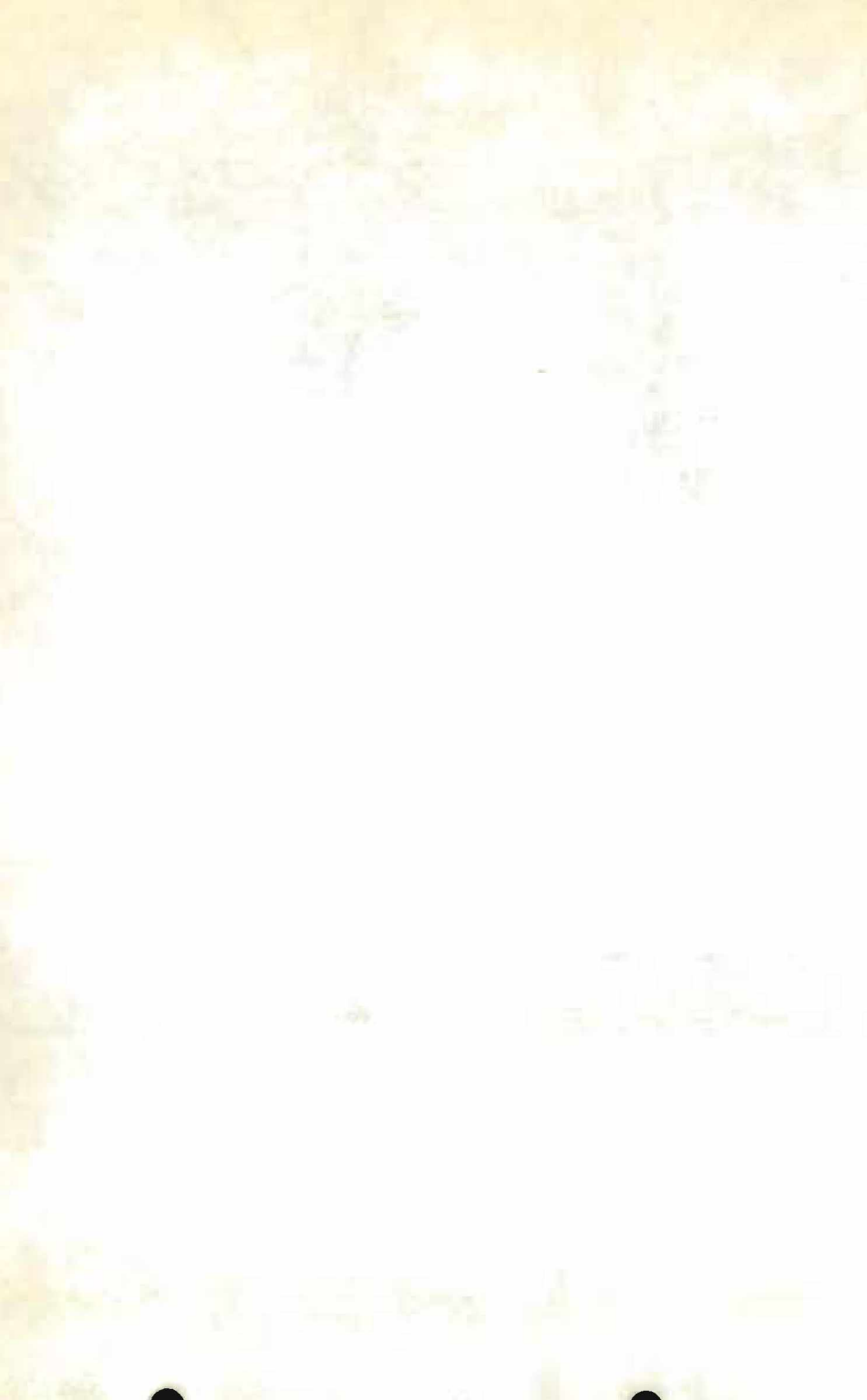
No se trata en este caso de una sola posibilidad sino de varias. A primera vista, en ninguno de los casos mencionados anteriormente se perfila una situación en que los grupos populares, incluso si se transforman en grupos representativos de las clases obreras, se tornan dinámicos y se organizan a partir de valores "de clase" ni elaboran tampoco proyectos sociales para la sociedad global basados en perspectivas de clase. Con todo, mientras que en el caso argentino parece existir una autonomía relativa de "clase" o de "grupo" en el juego por el poder, lo que da lugar a un "enfrentamiento" social, en el caso mexicano los ideales de la nación parecen suficientemente fuertes, por lo menos en condiciones de crecimiento del sistema económico, como para garantizar una coalición pluriclasista de apoyo a una política común de desarrollo. Claro está que en ese último caso la destrucción del "porfiriato", a través de la eliminación del poder y de las bases económicas de la oligarquía terrateniente, así como la proximidad y la amenaza "histórica" del vecino hegemónico, contribuyeron a la formación de dicha alianza.

Por otra parte, el análisis de la problemática de la transición de los movimientos populistas hacia las formas organizadas de presión popular no quedará terminado mientras no se investiguen y se interpreten cuidadosamente otros tipos de situación social, en que haya sido posible captar o

susitar las presiones de las masas a través de los "partidos de clase" y de la participación de los sindicatos, en los cuales los valores de tipo político-ideológico hayan sido más fuertes que los valores de tipo "participación y control". ¿Qué efectos tiene esa situación sobre el proceso de desarrollo? ¿La "situación de masas", generalizada en América Latina, contará entre sus posibilidades de desarrollo histórico con una que se traduzca en el cuadro típico de los partidos, organizaciones y movimientos de cuño básicamente uniclasista? ¿Hasta qué punto la transformación económica, que torna difícil el juego populista después de haberlo permitido (como en la Argentina después de Perón, en el Brasil en la actualidad), favorece la definición de nuevos medios de participación de las masas en la vida política y redefine los valores que las orientan?

Finalmente, dentro de la problemática de las capas populares como agentes de cambio en América Latina, parece que en el caso de las sociedades que se organizaran según el modelo de las situaciones de enclave, se tienen a la vez formas frustradas de populismo y formas "regresivas", de la participación política a través de núcleos organizados de acción popular. El pequeño margen de maniobra que la situación de enclave permite a los grupos locales dominantes hace que ellos traten de limitar de diversas maneras la participación popular pudiendo llegar incluso al extremo de la exclusión total.

En los casos más complejos, en que un país simultáneamente presenta características del tipo I y del tipo II, como por ejemplo en el Perú, el impulso "populista" puede transformarse hasta en un "movimiento revolucionario". Sin embargo, las mismas características sociales y políticas de las sociedades de ese tipo tornan difícil la formación de "partidos de clase" en los moldes clásicos. Suelen aparecer "formas regresivas" de representación clasista, que pueden terminar por conservar de la situación que les dio origen solamente la estructura burocrática





y autoritaria de organización partidista, sin que el clan populista sea reemplazado por una política de contenido y dirección revolucionarios.

Aparentemente en el caso que corresponde al modelo II, en la fase de mayor presión de las masas y de mayor resistencia de los sectores dominantes, cuando el movimiento popular logra apoyarse más ampliamente y llega a aliarse con núcleos de otros sectores de la sociedad que estén también en contra del statu quo, se forman condiciones para reorganizar el ordenamiento de las relaciones sociales en su conjunto. Así ha ocurrido por ejemplo en México, Bolivia, Cuba y Venezuela. La respuesta política de los grupos dominantes tradicionales a ese tipo de presión es la dictadura militar. Como contraestrategia, los alzamientos populares suelen ser violentos. La forma y los límites de la respuesta dada por los movimientos "democrático-populares" dependerán de las "alianzas de grupos" que sostienen la presión popular en el plano interno y en el plano exterior. Puede darse la "institucionalización" revolucionaria, como en México, o con otras características - en otra fase histórica - en Venezuela. Así también pueden presentarse situaciones que lleven a una reformulación radical del sistema social, como en Cuba, o a formas frustradas de acción revolucionaria, como en Bolivia, según sean, en cada caso, las consecuencias de las alianzas internas sobre las alianzas externas.

2. Los sectores empresariales

No puede precisarse la forma y el contenido de la acción popular en América Latina sin analizar las perspectivas de acción y de integración estructural que se abren para las nuevas clases dominantes en las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del desarrollo, el problema fundamental radica en comprender las condiciones de formación y actuación, en las clases dirigentes, de los grupos capaces de imprimir dinamismo al sistema económico y de proponerse, a la vez, el control del proceso político. Al mismo tiempo, hay que observar las vinculaciones que se crean, en el juego político y en la implantación de la política de

desarrollo, entre estos grupos y las masas populares, por una parte, y, por otra, entre ellos y las clases dirigentes tradicionales (grupos políticos y grupos económicos ligados al sistema agrario-financiero-exportador). En esta problemática habría, al parecer, tres problemas básicos: ¿en qué condiciones económico-sociales, e impulsados por qué movimientos sociales, han nacido y actuado los grupos empresariales modernizadores? ¿Cuáles son las orientaciones valorativas, las características de acción económica que permitieron infundir dinamismo a las empresas de América Latina? ¿Dentro de qué marcos estructurales se encuadraron las opciones y las tendencias de apoyo de estos grupos a la transformación social y dentro de qué límites, en el intento por controlar el sistema de poder, son permeables a las presiones populares, por una parte, y a los acomodos con las clases dominantes tradicionales, por otra?

Para dar respuesta a estas interrogantes, será necesario profundizar el análisis sobre las condiciones históricas y sociales de la industrialización de América Latina. Sobre la base de los trabajos existentes puede afirmarse que el crecimiento industrial obedeció a un patrón doble en casi todos los países de la región que se están industrializando. Por una parte, hubo un lento crecimiento del sistema artesanal y fabril, sustentado, en general, por el crecimiento "vegetativo" del mercado interno (vinculado, naturalmente, a la expansión de las exportaciones de productos primarios y a la urbanización creciente, acelerada por la inmigración a que dió lugar la expansión de la economía exportadora). Por otra, ocurrió un rápido proceso dinamizador que se produjo en los momentos de coyuntura favorable al mercado (guerra, desvalorización para proteger al sector exportador que se tradujeron en el proteccionismo, etc.). La persistencia de esos impulsos depende, en gran medida, de la capacidad de los grupos dirigentes para formular una política adecuada de inversiones en los sectores básicos, o de que se creen posibilidades para que esos mismos grupos dirigentes acepten los puntos de vista de los sectores técnicos que definieron dicha política de inversiones. Es fácil comprender que el problema principal,

desde el punto de vista sociológico, reside en analizar cómo los grupos empresariales, aprovechando las influencias favorables del crecimiento automático del mercado (sea el secular o lento, sea el rápido, favorecido por la coyuntura excepcional) para transformarlo en una política de desarrollo, y bajo qué condiciones ha ocurrido ese proceso. ¿Qué papel han desempeñado los empresarios industriales en la creación y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece una política de desarrollo? ¿Cómo han podido conciliarse los intereses entre los distintos grupos dominantes y cuál es el grado de divergencia real entre las diversas clases que participan en el proceso de desarrollo? ¿Cómo se han presentado y resuelto las divergencias entre los grupos interesados en el sector exportador y los vinculados con la producción para el mercado interno? ¿Qué oposición hay entre el "interés económico extranjero" y los grupos nacionales, y cómo se concilian?

Nuevamente en este caso la respuesta dependerá del análisis concreto de situaciones sociales típicas: la activación inicial del sistema puede verificarse en un cuadro general de presión amplia y violenta de los grupos urbano-populares contra las formas vigentes de dominación tradicional (México); puede ocurrir en una alianza entre los movimientos populistas, los intereses tradicionales y los grupos empresariales (el Brasil de Vargas); en condiciones más próximas a una situación de fuerte actuación empresarial en el nivel económico, inclusive por los grupos exportadores, y de relativo aislamiento y antagonismo político de esos mismos grupos ante las presiones de masas (caso de la Argentina de Perón); y en situaciones en que la presión empresarial hacia el desarrollo topa con la indiferencia de los demás grupos sociales (como en Colombia). ¿Cómo repercuten esas distintas situaciones sobre las oportunidades de desarrollo? ¿En qué condiciones las clases empresarias han encauzado hacia el desarrollo los impulsos de transformación social desencadenados por otros grupos o clases que desean lograr objetivos diferentes?

El análisis de esas preguntas supone, por su naturaleza, un esfuerzo de síntesis y una referencia constante a la constelación de fuerzas que actúan en el conjunto de la sociedad, así como a las características estructurales, económicas y sociales señaladas en la sección anterior. Sin embargo, subsiste la necesidad de plantear la situación latinoamericana con la problemática clásica de los análisis sobre la mentalidad y la acción empresariales. Ello equivale a averiguar cómo se han constituido, exclusivamente en el plano de la empresa, núcleos de modernización y qué tipos de empresarios, provenientes de qué grupos sociales, orientados por qué valores y estimulados por cuáles situaciones sociales y económicas de presión, han tenido o pueden tener actuación significativa para el desarrollo.

A este respecto el análisis debe enfocarse sin duda alguna principalmente hacia el problema de los patrones de inversión y los mecanismos de acción empresarial. La composición y el funcionamiento de las clases económicas en América Latina, dado el tipo de crecimiento industrial indicado, está en gran medida condicionado por el aprovechamiento de la capacidad empresarial de inmigrantes que se dedican a la pequeña industria, o por el aprovechamiento que de las condiciones favorables del mercado hacen empresarios cuya actividad original se vinculaba con el sector agrario-exportador, tanto unos como otros constreñidos a los marcos de la "empresa familiar". En ésta la exigencia de obtener resultados económicos a corto plazo coarcta las posibilidades de efectuar grandes inversiones en empresas básicas e impide la creación de organizaciones económicas modernas. En estas familias la rapidez de lucro se reemplaza por una modalidad de acción cuya racionalidad y eficacia se mide por la capacidad de garantizar, a largo plazo, ventajas basadas en una diferenciación productiva creciente, en la especialización técnica y en la economicidad de la producción en masa. ¿Cómo pudo pasarse, en el plano de la empresa, del antiguo patrón de acción empresarial a uno nuevo y más dinámico? ¿Qué papel desempeñó en este proceso la "empresa extranjera"? ¿Qué valores orientaron a los antiguos

dueños de empresa en su transformación en capitanes de industria o en modernos dirigentes de empresa? ¿Hasta qué punto ese proceso se desarrolló por la diferenciación interna de las clases propietarias que se modernizaron, o fue precipitado por presiones ajenas al mundo empresarial? ¿Qué restricciones introdujo la situación de "dependencia" en el proceso de modernización empresarial?

Partiendo del supuesto de que el desarrollo es un proceso global que tiene focos de dinamismo ajenos a la economía de la empresa y que depende de la formulación en una política relativa a la sociedad en su conjunto, cabe discutir en primer lugar el problema general que se refiere a la orientación de los grupos empresariales en relación con el estado y la sociedad. A este respecto, el análisis debe concentrarse en las posibilidades y los límites que tiene la clase empresarial en América Latina, para actuar fuera del plano de la empresa, promoviendo las "condiciones para el desarrollo", y transformándose a la vez en clase política dominante (burguesía). Desde este ángulo, hay dos problemas que tienen prioridad sobre los demás: 1º el grado en que los empresarios transigen con las políticas que reflejan la "situación tradicional" (con el corolario de no participación política, de restricción a la acción estatal, de rechazo de toda intervención sindical en la vida pública, de búsqueda de capitales extranjeros, etc.); 2º la capacidad de formulación por los grupos empresarios de un "proyecto de participación social", que acepte la legitimidad de los demás grupos modernizadores en la definición y ejecución de la política de desarrollo. Es decir, ¿dentro de qué límites aceptan los grupos empresariales que la disputa por el control del destino de las inversiones se amplíe del plano de la empresa al plano de la nación, y cuáles son los demás grupos sociales cuya interferencia en la definición de la política nacional encuentran, por razones estructurales, acogida favorable de los empresarios? ¿En qué condiciones sobre-ventido una "política nacionalista"? ¿qué posibilidades hay de que el populismo favorable al desarrollo coincida con una política de inversiones controlada por los grupos empresarios, y dentro de qué límites puede ocurrir esto?

Esta problemática se refiere claramente a las situaciones de subdesarrollo de tipo I y de tipo III. Obviamente en el caso de las economías enclave el rol de dinamización del sector empresarial viene "de afuera" y por definición no trasciende, como proceso innovador, a los límites del "sector moderno" de la economía. Al revés, en el caso II, cuando se agotan las posibilidades de desarrollo en función del mercado externo, el punto de convergencia político-económico de las "presiones de masa" con el desarrollo, y las posibilidades mismas de éxito de este último dependerán en medida significativa del comportamiento político y económico de los sectores empresariales.

La ya señalada alternativa entre el "nacionalismo" o el "desarrollismo" como cauces de la política de desarrollo constituye la opción extrema que se plantea a los sectores empresariales. Las repercusiones sociales y políticas, en el plano interno así como en el externo, de estas dos modalidades de orientación del desarrollo guardan relación directa con el tipo de vinculación estructural y de alianza de grupos y de clases que forman en cada situación.

Parece indudable que el paso del tipo I al tipo III implica una profunda reorganización de las capas productivas y la reorientación de la acción empresarial al nivel de la empresa y a nivel de la sociedad. Las cuestiones sociológicamente pertinentes al análisis del papel de los grupos empresariales en el desarrollo implican pues la investigación del reagrupamiento social y político que sucede, en cada una de las dos situaciones típicas mencionadas entre los grupos populares, las clases tradicionales, la capa empresarial nacional y los nuevos grupos industriales que forman el puente entre el mercado interno y el externo. Es difícil comprender que el paso de la situación I a la situación III acarree una rearticulación social a nivel interno y externo que tiene enorme trascendencia sobre el tipo de acción posible para cualquiera de los agentes sociales de mantenimiento o de transformación de las sociedades subdesarrolladas.

3. Los sectores tradicionales

La hipótesis general en que descansan las indagaciones expuestas anteriormente es la de la permeabilidad de las clases dominantes tradicionales a los efectos de la transformación social. Sería simplista suponer que los grupos empresariales representan la "modernidad", y que por esto su alianza con los grupos populares de presión es natural y basta para modificar el equilibrio tradicional. Por el contrario, la experiencia histórica latinoamericana enseña la flexibilidad de lo que se denomina la "sociedad tradicional". En consecuencia, el tema de las "clases tradicionales" parece imponerse en todo análisis del desarrollo que no parta de esa idea preconcebida, esto es, que la actuación de los grupos económicos industriales y modernizadores basta por sí sola, o en alianza con la presión popular, para destruir los cuadros de la sociedad tradicional y reorientar el desarrollo a fin de obtener una mejor distribución del ingreso, un mayor dinamismo económico y una participación popular más completa en las decisiones políticas y económicas de las naciones.

En un sentido riguroso, en este programa de estudios no puede atribuirse a las clases tradicionales el mismo sentido que se da a los demás "agentes históricos" del desarrollo. Más que en el propio dinamismo que pueden tener los grupos tradicionales, la importancia del tema reside en que la comprensión de lo que es la sociedad tradicional permite el análisis de los límites de la acción modernizadora de los sectores sociales nuevos. Mediante el análisis de ese tema se procura definir los límites del desarrollo posible dentro de las estructuras vigentes y aclarar, por lo tanto, las posibilidades de estancamiento. Sin embargo, sería errado pensar en una dicotomía radical entre "grupos modernizantes" y "grupos arcaizantes" en el desarrollo latinoamericano. Hay que poner de relieve desde un principio que los llamados grupos tradicionales fueron los que en otra época impusieron las formas de estructura social y de dominación que permitieron la integración de la economía latinoamericana en el mercado mundial.

Por otra parte, la estructura de la "hacienda" y la exportación de los productos primarios constituyeron en el pasado - y en amplio grado siguen constituyendo hasta hoy - las actividades fundamentales de las naciones del continente, no cabe duda de que, en algunos de los principales países que más se han industrializado, el impulso básico para la modernización y el crecimiento partió de los grupos agrario-exportadores, como ocurrió señaladamente en la Argentina. Por otra parte, las "clases tradicionales" reaccionan muchas veces a las presiones renovadoras generadas por los otros grupos. Esa reacción se produce en dos sentidos: o bien en el plano económico, asociándose a las iniciativas puestas en marcha por el "sector moderno" de la sociedad, o bien en el plano político-social, demostrando flexibilidad para asimilar y amortiguar las presiones renovadoras. De todos modos, conviene tener presente, en la problemática del desarrollo y el estancamiento, la vitalidad de la estructura de dominación basada en la "hacienda" exportadora, así como la solidaridad de intereses entre esta estructura y el sistema urbano industrial naciente. Solo de esa manera se podrán definir en forma más matizada, tanto las posibilidades de desarrollo que tienen los países latinoamericanos, como la desmodernización que por la fuerza de aquel sector sufren los impactos modernizadores (dinamizados políticamente por las masas populares y económicamente por los sectores empresariales públicos y privados).

La significación sociológica de la estructura de la "hacienda" para caracterizar a la sociedad tradicional consiste en que, como lo señaló Medina Echavarría,^{11/} esa estructura fue tradicionalmente una célula de poder políticomilitar, junto al poder económico; sirvió de modelo a un patrón de autoridad; y creó un tipo humano de carácter singular. Dentro de la problemática más general del desarrollo, la hipótesis básica que

^{11/} José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar/Hachette, Buenos Aires 1964.
Págs. 30 y siguientes.

sustentamos es que ese tipo de estructura fue capaz de subsistir económica y socialmente y supo modificarse ante las presiones urbano-industriales. De esa manera la estructura tradicional, aunque haya perdido su vigor antiguo, siguió estando presente y no sólo como el sector "tradicional" coexistente con el sector "moderno", sino en muchas ocasiones como parte integrante de la "nueva sociedad".

Esta posibilidad, aunque es verdad que también se dio en el "desarrollo original", asume características y efectos distintos en los países independientes de América Latina. En estos la "hacienda" fue capitalista desde un principio, lo que facilitó el tránsito de la estructura "tradicional" hacia la "moderna", como también las vinculaciones entre el sector industrial y el sector agrario-exportador, que se establecieron principalmente mediante los nexos bancarios. Por otro lado, la problemática de los sectores dominantes tradicionales en América Latina suele ser restringida al papel de los terratenientes. Tal limitación no se justifica, cuando se toma en consideración que en muchos países el control del aparato del Estado se mantiene a través de la organización política de sectores comerciales, importadores y exportadores. Parece que el peso relativo de ambas ramas de los grupos tradicionales en América Latina depende del tipo de situación de subdesarrollo: en el caso de las economías exportadoras controladas por productores locales la "oligarquía terrateniente" juega un papel preponderante; en el caso de las economías enclave, el sector dominante local se basa económicamente más en el comercio que en la economía rural. Sin embargo, aún en las situaciones del primer tipo, el comercio y las finanzas han servido como puente entre el sector interno y el externo y luego, en los momentos de expansión "hacia adentro", fueron los vínculos de reintegración de los sectores tradicionales a las nuevas condiciones del desarrollo.

Cuando se presentan coyunturas en las que los sectores tradicionales logran modernizarse, como en el período de expansión hacia afuera de la economía panadera o cafetalera en el caso de países del tipo I, o cuando

en el caso de las situaciones de enclave, ellos aprovechan los impulsos de cambio de los sectores populares y de los sectores medios para forzar el sector externo a nuevos acuerdos sobre las condiciones de explotación de los recursos nacionales, los grupos tradicionales tienden también a representarse como "el conjunto de la Nación", y en ese sentido, tienen un papel dinamizador en la sociedad. Además, la reintegración de la estructura de poder registrada en la fase de ampliación del mercado interno se produjo, como ya quedó señalado, en condiciones que suponen la existencia de una presión constante y amenazadora de las masas. Aunque los límites estructurales sean suficientes, en general, para contener las potencialidades renovadoras de la presión de masas, las nuevas clases dominantes en vías de elevación, al revés de las burguesías clásicas que no se sentían amenazadas, temen las consecuencias que ese proceso les podría acarrear con respecto al control político de la sociedad. Esto las predispone a reaccionar, todas las veces que real o imaginariamente se produce una coyuntura más peligrosa de presión de masas más bien como "clases propietarias" que como sector industrial o como grupo modernizante. En ese momento se amplían las alianzas entre la clase política tradicional y los grupos empresariales en vías de elevación. A favor de esta opción, que parece "equivocada" cuando el análisis se hace a través del prisma de las etapas necesarias del desarrollo social, milita el hecho de que, al contrario de lo ocurrido en la época del desarrollo original, el mercado mundial y el sistema de alianzas internacionales se encuentra dividido; lo que da sentido a un posible apoyo exterior a situaciones nuevas, surgidas de los impasses creados por movimientos antioligárquicos controlados por sectores de inspiración radical no ligados al statu quo.

Estas peculiaridades garantizan a lo que se dio en llamar, en forma inexacta, los "sectores tradicionales" un amplio margen de actuación y una importancia muchas veces desproporcionada al peso real que poseen.

tanto económico como político. Tal caso se presenta con frecuencia en los periodos iniciales de reestructuración de la sociedad en el tránsito hacia lo que se ha llamado aquí modelo III de subdesarrollo. Hay que señalar, sin embargo, que cuando dicho modelo tiende a generalizarse en sociedad nacional, constituye un equívoco seguir pensando que "la oligarquía terrateniente" asegura los marcos para la acción política y tiene la misma importancia económica que le garantiza el predominio social, como en el caso del modelo I. Los cauces de vida política y económica nacional en tal situación se forman en función de los nuevos grupos de poder que expresan la reintegración de las capas sociales a partir de los nuevos tipos de vinculación interna y externa del sistema productivo. El papel que los sectores tradicionales stricto sensu desempeñan en el nuevo establishment es, por un lado, simbólico, y por otro dependiente. La "oligarquía real", en ese caso, ya tiene su origen y sus bases en los sectores financiero-industriales urbanos, mientras que la "oligarquía terrateniente" se disuelve, ya sea por la integración en el nuevo establishment sobre bases modernas, o por tener un papel secundario y acomodado ante los intereses emergentes.

Con estas hipótesis no se agota la problemática del "sector tradicional" en el desarrollo. Hay que considerar también las condiciones de acción y las orientaciones valorativas de las masas campesinas. Es verdad que la dinámica de las sociedades latinoamericanas que se industrializan dependió de impulsos básicamente urbanos, pero existen por lo menos dos cuestiones que se deben considerar en todo programa de estudio sobre el desarrollo, por más que en él, como ocurre en el caso presente, no tenga lugar especial el análisis de la sociedad rural. Las dos cuestiones son las de los límites que el "equilibrio rural" impone a la dinámica del desarrollo, y la de las repercusiones que el "problema agrario" puede tener en la política democratizadora de los grupos urbanos. A decir verdad, las posibilidades de que la elevación económico-social y la participación creciente de las masas urbanas marginalizadas se puedan

verificar con un ritmo razonable en las fases del crecimiento económico, e incluso de que se obtenga un equilibrio soportable en los momentos de estancamiento, dependen en última instancia de que las masas rurales sigan estando acentuadamente excluidas de los beneficios generados por la industrialización y el desarrollo. Esto tiene consecuencias directas, en dos direcciones, con respecto al equilibrio económico. Por una parte, permite una mayor flexibilidad en los convenios entre los sectores propietarios urbano-industriales y las masas en trance de proletarianización e integración; por otra, asegura a los sectores propietarios rurales el compromiso implícito de que quedarán intactas las relaciones de dominación (política y económica) que ejercen sobre las masas rurales. De todos modos, parece que la modernización urbano-industrial sólo puede afectar al sector rural en forma lenta e indirecta. Todos los participantes sociales en el desarrollo parecen tener intereses coincidentes en que se mantenga el retraso rural.

En las situaciones de cambio social más rápido, cuando simultáneamente existe un crecimiento económico, se acelera el ritmo de las transformaciones rurales, y es posible encontrar un nuevo equilibrio urbano-rural más satisfactorio para todos (Argentina). Pero este es un caso extremo en América Latina. Por lo general, la situación agraria se convierte en el talón de Aquiles del desarrollo; el efecto de los cambios ocurridos en la esfera urbana llega a los campos antes que, política y económicamente, sea posible generalizar las reivindicaciones de las masas rurales. Sin embargo, algunos sectores restringidos del mundo rural pueden presionar para obtener mejores condiciones de vida, respondiendo al estímulo de los efectos del crecimiento urbano. Cuando esas reivindicaciones son aceptadas por los grupos urbanos, bajo el estímulo de valores político-ideológicos, pasa a ser "peligrosa" la presión renovadora urbano-rural que se expresa políticamente en el ámbito nacional. Si este proceso ocurre antes que existan las condiciones económicas para atender simultáneamente a las nuevas reivindicaciones, a la continuación del mejoramiento de la vida de

las masas urbanas y a la continuidad del ritmo de crecimiento, se origina una situación que resta permanencia al modelo corriente de desarrollo latinoamericano. En efecto, en este caso queda de manifiesto el límite dentro del cual puede mantenerse paralelamente la permeabilidad de las clases tradicionales, en un clima de aceptación creciente de las presiones de masa. La no integración de las masas campesinas es la condición necesaria para que ocurra ese proceso. Por eso las reivindicaciones a favor de las reformas agrarias asumen un carácter explosivo que no parecen poseer por sí mismas: equivalen a poner al desnudo las incompatibilidades del sistema político-social vigente. Económicamente pueden existir soluciones técnicas para los puntos muertos de la estructura agraria; pero, políticamente, la modernización de las relaciones sociales en el campo sólo se verifica, sin imponer una redefinición radical del equilibrio político, cuando la coyuntura internacional para el producto agropecuario de exportación que es básico a la economía del país permite la obtención de grandes utilidades una vez modernizadas las técnicas y modalidades de producción rural (Argentina). En caso contrario, se mantiene una pauta de desarrollo desequilibrado entre el campo y la ciudad; en esta última se asegura un clima político-social de relativa euforia, a condición de que las reivindicaciones del campo no tengan posibilidades de dejarse sentir, y que las masas rurales no se den cuenta de ellas.

El análisis de las consecuencias de esa situación se hace esencial, pues, para la determinación de las posibilidades de desarrollo. En su forma extrema, esa problemática llega a rebasar la cuestión del "desarrollo" para colocarse en el plano de las transformaciones del sistema social entero; en efecto, la hipótesis ya mencionada pone en jaque la posibilidad de continuar la expansión del sistema por medio de un modelo político-social que supone institucionalizar la presión de las masas dentro del marco ampliado de la dominación tradicional. Excepción hecha de coyunturas excepcionalmente favorables para el mercado exportador en países donde escasea la mano de obra rural, la presión simultánea de las masas rurales y

urbanas para aumentar su participación económica pone en peligro la acomodación política vigente y pone sobre el tapete el problema fundamental para el crecimiento: el excedente generado por una economía "en desarrollo" no basta para mantener los elevados patrones de consumo de las clases tradicionales, un alto grado de irracionalidad empresarial (como es corriente) y salarios razonables para las clases asalariadas en general. Algunos, o la mayoría deben pagar el costo del desarrollo, ya sea con la pérdida de sus privilegios, o con la regresión a niveles de salarios muy bajos. Tal problemática se presenta nítidamente en estos términos cuando el proceso de desarrollo agudiza las tensiones sociales en el caso de las sociedades donde predomina el tipo I de integración al mercado aquí señalado. En el caso de las economías enclave, principalmente cuando se trata de plantations, la expansión económica acarrea directamente el aumento de las tensiones rurales y, en consecuencia, el incremento de las presiones urbanas. Solamente en el III tipo de sociedad, en los casos en que existen recursos naturales satisfactorios, es posible plantear el problema rural en otros términos. Sin embargo, en el caso de los países cuyo desarrollo anterior implica en grandes masas de población rural, las condiciones tecnológicas prevalecientes en el modelo III de desarrollo, disminuyen las posibilidades de transición hacia una integración completa del mercado y el aprovechamiento amplio de la mano de obra disponible.

4. El papel del estado

Por último, en conexión con toda la temática de las condiciones sociales de control de las inversiones y del consumo en las sociedades subdesarrolladas, está el problema del Estado, como centro de las decisiones adoptadas para el desarrollo y, en consecuencia, como institución capaz de planificar. Si bien es cierto que la ruptura del equilibrio tradicional en América Latina ha ocurrido en función de la presión integrativa de las masas (aunque, en la mayoría de los casos, esa presión se produzca por la simple presencia de masas disponibles que infunden dinamismo a la acción de otros

grupos sociales), y que también es efectivo que el encauzamiento de esa presión, orientada hacia el desarrollo, ha ocurrido cuando los grupos de empresarios-propietarios y de empresarios públicos han logrado orientar las inversiones hacia los sectores básicos del sistema económico, gracias a criterios que suponen la diferenciación del sistema productivo y la obtención de resultados a largo plazo, no lo es menos que la armonización entre los intereses antagónicos de las clases pasa por la crisis del Estado.

Evidentemente, el estado se presenta como expresión de un conjunto de fuerzas y movimientos sociales que establecen entre sí relaciones de dominación y a nadie se le ocurre pensar en un estado suprasocial. El estado asume en América Latina, en general, la connotación de estado oligárquico, esto es de asociación de intereses entre grupos dominantes que, en última instancia, tienden a encontrar en criterios puramente tradicionales del "derecho a dominar" la legitimidad para el uso de la fuerza de control y represión estatal; sin embargo, en los momentos de ruptura del equilibrio tradicional, como una etapa hacia la formación del estado moderno, se presentan situaciones de poder extremadamente fluidas.

Los problemas que plantea la formación de los estados nacionales, y que tienen repercusiones para el desarrollo, comienzan con la investigación de las condiciones estructurales y sobre el sentido del proceso político que dan lugar a dichos cambios. Como problemas últimos de la problemática de la formación del Estado nacional en América Latina en sus relaciones con el desarrollo, se formulan dos preguntas:

- 1) ¿En qué condiciones la laguna que hay entre la legitimización del poder, conferida por las masas, y su ejercicio, que depende de grupos de presión y control que se forman estrictamente vinculados a los grupos tradicionales y a los grupos económicos, permite la eficacia y el consenso necesarios para que la acción del Estado tenga, simultáneamente, sentido económico con respecto a los "intereses de la nación" y sustancia política?

- 2) ¿Que posibilidades hay para que se mantenga el ideal y la práctica de Estados nacionales en los países dependientes, en los momentos en que se esboza claramente un patrón de asociación plurinacional, bajo la tutela de los países centrales?

Los alcances de la segunda pregunta apuntan directamente hacia la problemática de los bloques regionales (¿una América Latina de patrias?) como tentativa de respuesta a los desafíos de los organismos supranacionales, y a la cuestión de la o las "integraciones económicas". La novedad de los temas impone una cautela que se contenta con tomar nota de ellos sin llegar a establecer hipótesis de investigación.

En cuanto a la primera pregunta, cuando se enfoca la problemática del estado desde el punto de vista de los tipos de estructura y de los procesos políticos que dan sentido a su formación en América Latina, los temas sobrepasan los límites del análisis "institucional" para llegar al plano de investigación más general contenida en la pregunta anterior: ¿cuáles son las condiciones de legitimidad y de eficacia del Estado cuando su formación ocurre en países dependientes en los cuales el desarrollo, como ya indicamos, se produce más bien por la presión de las decisiones de consumo que de las de inversión, en un juego político de las masas urbanas con los sectores tradicionales y los nuevos grupos económicos en ascensión? ¿En qué condiciones puede el estado ser un factor que modifique esta tendencia, tornándose en un núcleo de decisiones de inversión? ¿En qué grupos, movimientos y fuerzas sociales puede apoyarse el estado para orientar el eje económico y político hacia las decisiones sobre la producción?

Responder a estas preguntas supone trasladar el análisis del plano del estado hacia el de la sociedad. Isto equivale a preguntarse, ¿cuál es el patrón de dominación vigente antes y después de iniciarse el proceso de desarrollo? ¿cómo actúan y se orientan políticamente las clases, los grupos y movimientos sociales en las condiciones estructurales e

históricas de hoy en América Latina? Hay que reconsiderar lo que ya se examinó en el análisis de cada una de las fuerzas que intervienen en el mantenimiento de las condiciones sociales y en el cambio de las mismas en América Latina (especialmente en lo que se refiere a la presión populista de las masas y la flexibilidad de los grupos tradicionales), a fin de dar una idea de ese aspecto de la problemática del Estado.

También con relación a la problemática del Estado la investigación debe buscar los cortes analíticos correspondientes a los tipos básicos de integración económica y social. Los interrogantes generales que presentamos sobre el tema cobran sentido pleno en el tipo I de subdesarrollo: en ese caso el estado es la expresión nacional de los sectores económicos y aspira a ser representativo de "todo el pueblo". La legitimidad democrática se transforma en el contenido del estado como institución jurídica. Las condiciones de su posibilidad y de sus límites pasan a ser el tema básico de la investigación sociológica.

¿Serían de igual tipo las condiciones formales y reales del estado en el caso de las sociedades basadas en las economías enclave? Aparentemente en esa situación el peso relativo de los dos términos sobre los cuales se basa la institución del estado como forma de dominación - la fuerza legítima - se desequilibra a favor del primero. Siendo escasas las posibilidades del "populismo" como forma de participación política de las masas en esa situación, como vimos, y siendo poco consistentes las alternativas de participación organizada de masas en virtud misma de las dificultades que se presentan, en el plano económico y en el social, una participación "de las mayorías", la exclusión política puede presentarse como el camino apretado por donde pasa la dominación de las clases propietarias nacionales. Además, como la posibilidad misma de tener un poder nacionalmente propietario depende en larga medida, en esos casos, de la manipulación del poder, el poder se transforma directamente en objeto de apropiación exclusiva de los grupos minoritarios dominantes.

El tema de la formación del estado en sociedades cuya integración económica se basó en enclaves y que lograran crear, después o concomitantemente, sectores productores nacionales o que, por circunstancias varias, asistieron a la ascensión de las capas medias y su vinculación al aparato del estado, sigue al anterior como problema obligado en los análisis del desarrollo.

Finalmente, la indagación sociológica debe poner en tela de juicio el papel del estado en el caso de las economías que se desarrollan bajo los supuestos del modelo III. Como se ha afirmado en la sección anterior de este trabajo, la reacción de los grupos y movimientos sociales nacionales en favor de la autonomía de decisiones tiende en América Latina a transformar el estado en estado productivo y reglamentador. ¿Cuáles son las condiciones formales y efectivas para que tal proceso pueda verificarse cuando las economías se basan en el mercado nacional internalizado? Se señaló anteriormente que una de las condiciones para que eso ocurra es la modernización y la organización de los grupos obreros y de los sectores técnicos, con la superación del populismo. ¿Cuáles son los requerimientos sociales para que los nuevos grupos empresariales acepten y participen de arreglos que a la vez aseguren la integración política y social de las masas y la autonomía del sistema de decisiones económicas, de tal forma que el estado regule el sentido del desarrollo, sin que el plano económico (la producción) y el plano político (el control) se confundan? ¿Hay efectivamente, en las condiciones latinoamericanas posibilidades para tal tipo de vinculación entre los sectores económicos y los sectores políticos?

Cuando no se piensa en las relaciones del estado con la dinámica global de la sociedad, sino en las posibilidades de eficiencia y en la capacidad de decisión política y económica de la máquina estatal, la pregunta fundamental se refiere a la formación de sectores políticos y burocráticos relativamente desligados de los intereses de grupo, capaces de

imprimir un rumbo nacional a las decisiones que emanan del estado. Desde este punto de vista, el análisis de la constitución de la burocracia (en el sentido sociológico) y de sus relaciones con el proceso político, cobra significado para la interpretación del desarrollo. En gran medida, la transformación de las funciones reguladoras tradicionales del estado en funciones empresariales, así como la racionalización de la política económica general, van a depender parcialmente de las condiciones sociales de los valores que orientaron la formación y posterior modernización de los funcionarios del estado.

Uno de los obstáculos más generalizados para la formación de una burocracia de base técnica en los países latinoamericanos reside en que la transición de la sociedad tradicional se hace bajo la presión de los movimientos populistas, como indicamos, por lo cual las reivindicaciones en torno a la distribución del ingreso repercuten a nivel del estado, transformando la administración en un mecanismo de la política de clientela, con un sentido distinto del que tenía en el período de selección exclusivamente patrimonial de los servidores; es decir, se atiende sólo a las exigencias del "clientelismo de masas" y no a los criterios y a los objetivos impersonales y técnicos de una burocracia moderna. No obstante, en ciertas condiciones ha sido posible formar núcleos burocráticos, capaces de dar al estado la connotación de un Estado ejemplar, no sólo en función de la eficiencia técnica, sino en función de la capacidad de decisión en el nivel político económico (planificación). ¿Qué condiciones políticas sociales conducen a este resultado?

El tema aún no ha sido estudiado en América Latina, si bien son pocas las preguntas precisas que se pueden formular al respecto. Con todo, en relación con este problema cobran sentido los estudios y las especulaciones sobre el papel de las clases medias, especialmente de las clases medias "nuevas" o profesionalizadas. Sobre la base de algunas de las principales decisiones sobre inversión en sectores estratégicos para el desarrollo de América Latina (siderurgia y petróleo, por ejemplo, en países como la Argentina y el Brasil, para no citar a México) se encuentra

la presión de grupos técnicos de las clases medias, principalmente militares, que encontraron eco en la administración pública, también tecnificada (ingenieros, economistas, etc.). Sin otorgar demasiada autonomía a esos grupos (aquí también están presentes las mismas condiciones generales favorables o contrarias al cambio social que señalamos como elementos que condicionaban la acción empresarial), conviene indagar la importancia que tienen para la formulación de un proyecto nacional de desarrollo. El problema central sería el análisis de la independencia relativa con que los sectores técnicos de la burocracia pueden enfrentar en algunos momentos las presiones de los grupos empresariales, de las clases tradicionales y de las masas populares, haciéndose aptos para expresar, en ciertas circunstancias, los "intereses de la colectividad", traducidos en función del desarrollo.

De la misma manera que en realización con los demás "grupos estratégicos" habría que seguir en esta etapa una metodología simultánea entre analítica y sintética. En el primer caso es necesario analizar lo que podría denominarse "empresarios públicos", concepto que comprende a los creadores y dirigentes de empresas estatales, como los responsables de la formulación de los planes y proyectos de desarrollo. En el segundo caso habría que determinar, mediante una interpretación, las condiciones estructurales y las orientaciones valorativas a partir de las cuales actúan estos "grupos medios". Se trata de descubrir el mecanismo por el cual tienen acceso a las decisiones, los límites de la autonomía de esos grupos, las consecuencias de las políticas y de las alianzas que establecen con otros grupos sobre el sentido del proceso de cambio social.

Para terminar con este asunto, no está demás insistir sobre la absoluta necesidad de una visión integrada de las posibilidades de acción de cada uno de los "grupos estratégicos" mencionados aquí en las situaciones típicas de desarrollo de América Latina, y asimismo sobre la necesidad de llevar el análisis hasta ver cuáles son los límites que los "modelos" o las estructuras económico-sociales y los valores ideológicos (ideologías) típicos de cada una de ellas imponen a la acción de cada "factor social" y al desarrollo mismo.

IV. HIPÓTESIS FINALES

En este trabajo la problemática del desarrollo en América Latina se presentó a partir de tres aspectos: las características del modo de integración de estas economías al mercado mundial; las condiciones históricas del proceso económico-social y las posibilidades y límites de acción de los agentes históricos del desarrollo, en función de esos condicionantes.

La hipótesis general, que unifica los diversos aspectos, y que es subyacente a ellos, puede plantearse como la existencia de una ambigüedad entre la nación como proyecto, y las condiciones de inserción de las economías latinoamericanas, en el mercado. La comprensión de esta ambigüedad y la determinación histórica de su forma de constituirse, es condición esencial para entender las distintas situaciones sociales que en América Latina se presentan. La historia del desarrollo nacional aparece condicionada, en este aspecto, por un esfuerzo constante de integración al mercado, y por la oposición constante de este mismo a la autonomía nacional lo que respecta a las decisiones de inversión y consumo. En efecto, en la forma de integración al mercado mundial que implica menor autonomía - en la situación de economías enclave - están ya presentes, aunque separados, los dos polos fundamentales de cualquier proyecto nacional de desarrollo: la referencia a un mercado y a una organización central del poder político. La condición para que la economía enclave no sea un puro prolongamiento de la economía central es que ésta se vea obligada a tomar en cuenta el poder local y pactar con él, aunque este mismo haya sido creado a consecuencia de la expansión del mercado internacional.

Con mayor razón, en las situaciones en que la integración al mercado internacional se hace a través de productos controlados por productores locales, parecen estar presentes las condiciones formales para el desarrollo.

nacional. La clase económica local manipula el poder público y tenderá a hacerse presente en el mercado mundial por la acción del estado que, en representación de la nación, disputa precios y cuotas de los productos de exportación.

Finalmente, en el caso del "desarrollo hacia adentro", además de contar con un mercado interno, el estado tiende a formarse por la ampliación de la participación de los grupos sociales en el poder político. Se observa pues, en el horizonte de las posibilidades, un tipo de desarrollo nacional. Sin embargo, como se indicó, en la medida en que este tipo de desarrollo se constituye - como en la actualidad las condiciones técnicas de la economía no permiten cerrarlo - el mercado interno se transforma en sector local del mercado internacional. En el momento histórico en que parecen estar presentes todas las condiciones para que surja la nación, se descubre que ya son distintas las posibilidades de control nacional de las decisiones de inversión y consumo, dado que los caracteres actuales, propios al funcionamiento del mercado, acentúan una interdependencia que choca con las ideas de autonomía nacional.

Se torna claro, por tanto, que la analogía entre la formación del mercado y de la nación, en América Latina, y en las áreas donde se dio el desarrollo original (Europa y Estados Unidos) es aparente. En efecto, en cuanto en aquellas situaciones, el mercado, el estado y la nación, se formaron conjuntamente en un mismo movimiento histórico, América Latina, nace a consecuencia de la expansión europea, cuando ya existía un mercado constituido. Economía y política pueden, en estas condiciones, existir como sectores aparte.

Las naciones, por un lado, se formarán como imposición del juego de intereses del mercado mundial, y por otro, expresarán la presencia de una clase dominante local que para hacer posible su existencia económica constituye la nación como "polo político". Faltan por tanto, la coincidencia entre la base económica y la base política en la formación del proyecto original en América Latina.

Las clases dominantes locales utilizarán el poder político para la inserción en el mercado, superando en ese momento, el condicionamiento puramente político del proyecto nacional. Sin embargo, también en este caso (economías exportadoras controladas por productores locales) la analogía entre la historia de los países centrales y de los países periféricos es igualmente ilusoria. En la situación original, desde los inicios, existió un mercado nacional y dentro de ciertos límites, libre. En el caso de las economías periféricas, las decisiones de inversión y consumo dependerán siempre de un mercado externo, que funciona, en forma creciente, sobre bases monopolísticas, y que limita estructuralmente la autonomía nacional en las decisiones de inversión y consumo.

Por último, cuando aparentemente el poder local parece apropiarse la nación, porque se constituye un mercado interno ("desarrollo hacia adentro" que permite la vinculación, en el ámbito nacional, entre la producción y el consumo, se ha producido en verdad la internacionalización de este mercado. Las condiciones tecnológicas de funcionamiento de la producción moderna y la interdependencia creciente de las economías se imponen a las tentativas de autonomía nacional en las decisiones económicas. Desarrollo y autonomía nacional dejan de ser caras de una misma moneda.

Parecería pues, que las posibilidades de desarrollo con bases nacionales surgen en el horizonte de los países dependientes cuando la escena histórica ya cambia, haciéndolas difíciles.

Las consecuencias de este planteamiento para las perspectivas de desarrollo de América Latina, así como para la comprensión de los límites históricos y estructurales que condicionan la acción de los agentes del desarrollo, son considerables. Desde la partida, se impone la problemática de la "integración regional", o de las asociaciones supranacionales, como alternativa para el logro del desarrollo con mayor control de las decisiones y, por tanto, mayor grado (pactado) de autonomía frente a las presiones del mercado internacional.

Esta tentativa podrá evidentemente tener como resultado una internacionalización aun mayor del mercado, y por tanto desembocar en su contrario: un menor grado de autonomía local. De todas maneras, es la vía que políticamente se abre a la tentativa de autonomía histórica de las áreas dependientes. Por otra parte, la interpretación aquí propuesta redefine, en dos sentidos, los parámetros que condicionan el comportamiento de los agentes históricos: porque muestra los efectos de la "situación de dependencia" sobre el proceso social, y porque pone de manifiesto el cambio histórico de las economías modernas que rompieron las bases nacionales de su existencia. Así, la motivación, los objetivos y el sentido de la acción de los grupos que presionan por el desarrollo (tanto de los empresarios como de las masas) asumen características propias, y en todos los niveles en que actúan están marcados por la ambigüedad fundamental que les imprimen el juego entre las necesidades y el proyecto de nación, por una parte, y las exigencias del mercado por otra.

