

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

23

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretaria Adjunta*  
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE AGOSTO 1984

## COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

*Secretario Ejecutivo*  
Enrique V. Iglesias

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

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Norberto González

## CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Luis López Cordovez
Eligio Alves	Roberto Matthews
Nessim Arditi	Michael Nelson
Oscar J. Bardeci	Marco Pollner
Daniel Blanchard	Alejandro Power
Alfredo Eric Calcagno	Germán W. Rama
Ricardo Cibotti	Gert Rosenthal
Giorgio Gamberini	John A. Spence
	Alejandro Vera

## COMITE DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Miembros <i>ex officio</i> :
Héctor Assael	Francisco Acebes
Andrés Bianchi	Oscar J. Bardeci (CELADE)
Robert Brown	Marta Boeninger
Norberto González	Claudionor Evangelista (CLADES)
Adolfo Gurrieri	Giorgio Gamberini
Henry Kirsch	Jorge Israel (ILPES)
	Jorge Reiner

*Secretaria del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones*  
Lucy Gloria Jul

**PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Nº de venta: S.84.II.G.4

## NOTAS

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

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

**SUMARIO**

América Latina: crisis y opciones de desarrollo. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias). <i>Diego Cordovez</i>	31
Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. <i>Richard Lynn Ground</i>	47
El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. <i>Carlos Massad y Roberto Zahler</i>	85
Monetarismo global y destrucción industrial. <i>Victor E. Tokman</i>	111
La crisis estructural de la industria argentina. <i>Adolfo Dorfman</i>	127
Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque. <i>Branislav Gosovic</i>	139
La participación: una visión desde arriba. <i>Marshall Wolfe</i>	159
Publicaciones recientes de la CEPAL	185



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

E/CEPAL/G. 1311
Agosto de 1984

#### **Notas explicativas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## América Latina: crisis y opciones de desarrollo

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL*  
*Enrique V. Iglesias*

Las exposiciones del Secretario Ejecutivo en los períodos de sesiones de la CEPAL constituyen una de las expresiones más cabales del pensamiento de la institución. El presente artículo recoge la que realizó en la tercera sesión plenaria del 20° período de sesiones (abril de 1984), guiado por el propósito de presentar una visión de conjunto de la actual situación económica de América Latina.

La primera y segunda secciones están destinadas a caracterizar los orígenes y perfiles propios de la crisis y el decisivo papel que en ella cumple la deuda externa, las políticas de ajuste que se han estado aplicando—de carácter marcadamente recesivo—y los costos y tensiones que ellas han provocado. La tercera sección se refiere a las perspectivas inmediatas, que no parecen demasiado promisorias, mientras la cuarta examina las perspectivas mediatas y sus principales condicionantes externos e internos.

En la quinta y última sección esboza algunas opciones de política que podrían seguirse, sin olvidar las considerables diferencias existentes entre los países. Por una parte, subraya los objetivos prioritarios que deberían orientar dichas políticas: eficiencia y crecimiento económicos, equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, y autonomía del desarrollo. Por otra, analiza algunos de los medios y condiciones que son particularmente importantes para promover dicho desarrollo. Así, se refiere a la necesidad de combinar los impulsos de la demanda interna y externa—esta última apoyada en las políticas de promoción de exportaciones, el fortalecimiento del mercado regional y el aprovechamiento de los mercados internacionales—y a la modernización del Estado, que debe cumplir un decisivo papel en los difíciles años venideros. En los párrafos finales recuerda la importancia de los elementos políticos, tales como la movilización social que debe sustentar los esfuerzos en pos del desarrollo y la construcción de sociedades democráticas y participativas, y la necesidad de alcanzar un consenso social que reduzca el costo de los conflictos.

## Introducción

En este trabajo me propongo efectuar algunas consideraciones sobre la evolución reciente de la economía de América Latina y sus perspectivas en esta etapa crítica. Estas son, fundamentalmente, el producto de reflexiones personales, apoyadas en el seguimiento sistemático de las tendencias de la economía latinoamericana que realiza la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Sorprende la profundidad y rapidez de los cambios que han tenido lugar en el mundo y en la región durante los últimos años, tanto en el plano político como en el económico y social. La modificación del sistema internacional que prevaleció durante la postguerra, las mutaciones estructurales en los centros y el cambiante perfil de las relaciones centro-periferia, se han conjugado con la transformación experimentada por las estructuras económicas y sociales en la mayor parte de los países de la región y constituyen otras tantas fuerzas que interactúan entre sí y se desarrollan a un ritmo que en ocasiones supera nuestra capacidad de comprenderlas y elaborarlas en un marco coherente de ideas.

Con la perspectiva que nos proporcionan estos cambios, podemos observar que la búsqueda de fórmulas que permitieran poner al día las estrategias de desarrollo aplicadas por los países de la región en la postguerra fue seguida por el fracaso de algunas experiencias populistas así como por el ascenso y ocaso de tentativas restauradoras de pretéritos modelos de corte neoliberal. Esta experiencia nos invita a acercarnos con humildad a las nuevas realidades, tratando de comprenderlas y manejarlas mejor que en el pasado, con una actitud tan imaginativa como pragmática y desprejuiciada.

Se ha generado así una suerte de desamparo de la realidad frente a la falta de esquemas coherentes de ideas. Y esta situación no sólo se observa en los países en desarrollo, sino en los propios centros industriales, donde siempre se generaron las grandes síntesis intelectuales que inspiraron las líneas matrices de las políticas nacionales de desarrollo y del escenario económico internacional. La síntesis neokeynesiana, que de una u otra manera predominó hasta los años setenta, ha entrado en crisis, sin haber sido reemplazada aún por ningún enfoque dotado de una influencia equivalente. Al mismo tiempo, también ha entrado en crisis el espíritu del multilateralismo que presidió la organización de las relaciones

internacionales durante la postguerra, y se ha ido creando una peligrosa dicotomía entre las tendencias hacia una economía internacional cada vez más interdependiente y la carencia de instrumentos auténticamente globales para administrar los cambios y dominar la crisis.

Este confuso e inquietante panorama constituye un gran desafío para el pensamiento y las políticas económicas, tanto en los centros como en la periferia. La respuesta a este desafío es la tarea a que deberemos abocarnos en los próximos años, realizando, en primer término, una evaluación serena de las experiencias vividas y luego un balance de las limitaciones y oportunidades que plantean a nuestros países las nuevas realidades surgidas tanto en el plano interno como internacional.

Esta tarea envuelve dificultades formidables.

La primera radica en el carácter original de los problemas a los cuales deberemos dar respuesta. A ello se agrega la incertidumbre imperante acerca de la dirección que tomará la economía mundial y sobre el sentido de los cambios estructurales que se están produciendo en los grandes centros industriales. Se agrega también el hecho de que la gran diversidad de situaciones existentes en América Latina condena de antemano al fracaso las tentativas de buscar fórmulas generales aplicables a toda la región. Las circunstancias no parecen propicias para la creación de grandes paradigmas económicos con pretensiones de validez general, sino más bien para la elaboración de síntesis coherentes, pero equilibradas, basadas en una cuidadosa consideración de las lecciones del pasado y de los desafíos planteados por las nuevas realidades.

## I

### El perfil propio de la crisis en América Latina

Al comenzar el decenio de los ochenta América Latina debió enfrentar la crisis económica más profunda que ha vivido desde los años aciagos de la Gran Depresión. En el desarrollo de este proceso se aprecia, innegablemente, la acción de causas internas, pero también la de un complejo conjunto de factores originados en el comportamiento de las economías de los países industrializados. Uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es su extensión, con diferentes grados y matices, a prácticamente la totalidad de los países de la región. También asombra su profundidad y duración. El trienio 1981-1983 se caracterizó por una fuerte caída del producto —en términos globales y per cápita—, una marcada reducción de las tasas de inversión, el recrudescimiento espectacular de las presiones inflacionarias, la elevación de la desocupación y la baja del salario real. Estos cambios desfavorables en el frente interno fueron acompañados por otros no menos adversos en el sector externo, cuyas manifestaciones más palpables han sido las crisis de pagos, las alzas en los tipos de cambio, la pérdida de reservas internacionales y, sobre to-

do, el incremento insostenible del servicio de la deuda externa. En síntesis, estamos en presencia de la mayor contracción económica de los últimos cincuenta años, con una importante destrucción o subutilización del capital acumulado durante los últimos decenios y un retroceso de seis años en el avance social de la región, cuyos niveles de vida llegaron a ser en 1983 los mismos que en 1977.

Si bien los antecedentes de la crisis se remontan a la primera mitad de los años setenta —cuando la región sorteó relativamente bien la primera crisis del petróleo, debido a un conjunto de factores, entre los cuales el endeudamiento externo representó un papel muy significativo— su agudización a comienzos de los años ochenta tuvo consecuencias particularmente graves, al poner fin al ciclo dinámico que vivieron las economías latinoamericanas durante las tres décadas pasadas.

La crisis también marcó el colapso de aquellas políticas económicas que hicieron uso en forma desmedida del endeudamiento externo, como consecuencia de una deficiente apreciación

—no obstante las diferencias registradas en los distintos países— acerca del papel del financiamiento internacional y de las ventajas y riesgos del endeudamiento. Estas políticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedentes que imperaba en los grandes centros financieros internacionales e inspirada en una experiencia histórica, que en esta ocasión fue desmentida, según la cual la inflación internacional tendía a diluir el peso del endeudamiento con el correr de los años.

Gracias a esas abundantes corrientes de capital privado, los países latinoamericanos lograron mantener altos volúmenes de importaciones que, en parte, contribuyeron al logro de tasas satisfactorias de crecimiento económico. Esas tasas superaron a las registradas en los países industrializados, y permitieron a los países de la región sortear con relativa facilidad la recesión internacional de los años 1974-1975 generada, entre otros factores, por el ajuste que tuvieron que realizar las economías a los nuevos precios de los productos energéticos. Sin embargo, esta situación fue transitoria.

En efecto, ella fue manejable sólo hasta fines de la década de los setenta. A comienzos del presente decenio, se hicieron patentes los riesgos involucrados en la aplicación de políticas económicas basadas en el uso excesivo del endeudamiento externo dentro de un contexto recesivo, al agudizarse la recesión en los países industrializados, elevarse bruscamente las tasas internacionales de interés y al deteriorarse la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo. La creciente carga del servicio de la deuda y la declinación de los ingresos provenientes de las exportaciones hicieron que el mantenimiento de un ritmo aceptable de crecimiento pasara a depender cada vez más de la posibilidad de atraer nuevos recursos externos, a costos extremadamente elevados. Esta posibilidad se redujo en forma radical en 1982 y 1983, cuando cesó la gran permisividad que había mostrado el sistema financiero internacional durante el anterior decenio y se contrajo en forma masiva el ingreso de capitales nuevos a la región, lo cual agravó en extremo la recesión provocada por el ciclo económico de los grandes centros industriales a través de la elevación de las tasas de interés y la disminución del ingreso proveniente de las exportaciones de los países latinoamericanos. Tal es, en

apretada síntesis, el itinerario de la crisis que actualmente enfrenta la región.

En estas circunstancias se plantean, con respecto a este proceso, tres tipos de preguntas: a) ¿cómo se llegó a esta situación y cuáles son las características que ella presenta en el caso latinoamericano? b) ¿cuáles son las perspectivas que nos plantean en el corto plazo los procesos de ajuste y las políticas de reactivación aplicados en los centros? y c) ¿qué repercusiones tiene esta combinación perversa de viejos problemas estructurales con los que quedarán como secuela de la crisis en relación con los modelos de desarrollo que podrían ensayar los países latinoamericanos en el mediano y largo plazo? Para responder al primer tipo de preguntas es necesario considerar con mayor detenimiento algunos acontecimientos recientes.

#### *1. Orígenes de la crisis: factores estructurales, políticas nacionales y ciclo externo*

Si colocamos el análisis en una perspectiva histórica correcta, es necesario reconocer que en la magnitud y características de la crisis los viejos problemas de tipo estructural, tantas veces analizados en los escritos de la CEPAL, tuvieron una influencia importante. Sin embargo, esta consideración no debería servir para restar importancia a la gravitación que tuvieron durante la década de los setenta las políticas internas y el comportamiento del ciclo externo. Unas y otro coincidieron en alentar una utilización desmedida del endeudamiento externo que, por las razones que se anotarán más adelante, se contrató mayoritariamente con fuentes privadas y que en la actualidad, a nivel regional, excede los 330 000 millones de dólares. Este elevadísimo grado de endeudamiento, que constituye la causa inmediata más importante de la crisis que hoy viven los países de América Latina, es a su vez la expresión de una compleja combinación de factores, tanto externos como internos.

Ya mencionamos que ese endeudamiento fue posibilitado por el extraordinario clima de permisividad financiera internacional que imperó a partir del decenio pasado, situación que se generó en factores que estaban presentes desde fines de los años sesenta y que posteriormente se fortaleció debido a la gran liquidez internacional generada por los excedentes acumulados por los

países exportadores de petróleo. Ello dio lugar a un pujante renacimiento de los mercados internacionales de capital, particularmente a través del nuevo mercado de euromonedas, los que pasaron a disponer de un volumen sin precedentes de recursos líquidos, cuya movilización se efectuaba enteramente al margen de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos financieros internacionales. De hecho se asignó a la banca privada internacional la responsabilidad de reciclar esos recursos, cosa que hizo con aparente eficiencia durante ese período. Sin embargo, la competencia de los bancos por colocar sus excedentes financieros determinó que en ese proceso se pasaran por alto muchos de los criterios que habían inspirado estas operaciones en el pasado, incrementando su riesgo en una proporción que ha venido a ponerse en evidencia con la crisis.

Con distintos ritmos y modalidades, las políticas económicas seguidas por los países latinoamericanos durante ese período estimularon ese proceso. Ya he señalado que el recurso al crédito externo se utilizó en buena medida para sortear la recesión de mediados de los años setenta y mantener el ritmo de crecimiento de los países. Estos créditos facilitaron la expansión del gasto interno, que tuvo distintos destinos, no todos los cuales contribuyeron en la misma medida a ese objetivo. En algunos casos —tal vez los menos— el gasto interno se volcó hacia programas de inversión productiva que, lamentablemente, muchas veces suponían períodos de maduración muy prolongados, estaban sobredimensionados o partían de hipótesis excesivamente optimistas acerca del comportamiento futuro del mercado, lo que dio lugar a que una proporción apreciable de esas inversiones permaneciera parcialmente ociosa. En otros casos, el incremento de la deuda sirvió para apoyar políticas indiscriminadas de apertura externa, que implicaron una brusca expansión de las importaciones, incluyendo una elevada proporción de todo tipo de bienes de consumo. A veces el endeudamiento externo sirvió para alentar políticas de sobrevaluación cambiaria concebidas para facilitar la estabilización de precios en reemplazo de auténticas estrategias antinflacionarias. En otras oportunidades, la aplicación de políticas macroeconómicas poco coherentes alentó la desconfianza y la fuga de

capitales, con la consiguiente pérdida de reservas. Por último, no faltaron los casos en que dicho endeudamiento estimuló un vigoroso proceso armamentista.

Por lo tanto, atribuir la totalidad de la crisis actual de América Latina a la acción de factores externos sería incorrecto y comprometería la credibilidad de la posición latinoamericana. Lo mismo ocurriría si en el análisis se destacaran unilateralmente los aspectos financieros y monetarios de la crisis que constituyen sus síntomas más graves y evidentes, en desmedro de sus aspectos reales, que son, en último término, los responsables de ella. Entre estos aspectos cabe señalar la recesión y las políticas económicas de los países desarrollados, que afectan la demanda de los productos que exporta América Latina; el proteccionismo prevaleciente en esos mismos países, que limita su acceso a sus mercados; el impacto de la crisis sobre el aparato productivo de los países latinoamericanos, como consecuencia del creciente control de los intereses financieros sobre los sectores productivos, el sobreendeudamiento del sector privado y la quiebra de empresas; la subutilización de la capacidad productiva existente y el desempleo; los efectos negativos que tuvo el exagerado crecimiento de los sistemas financieros nacionales en comparación con el de los sectores productivos; la contracción de la inversión; el impacto de la crisis sobre el ingreso de grandes sectores de la población, que han tenido que soportar una proporción desmesurada de la carga del ajuste, y —en general— la aplicación de políticas internas que estimularon excesivamente el consumo o la inversión, favorecieron la sobrevaluación cambiaria, generaron déficit fiscales o impulsaron procesos de apertura exagerados o demasiado acelerados.

En síntesis, cuando se analizan las causas del proceso, se llega a la conclusión de que entre ellas se cuentan factores externos e internos y de que, detrás de sus aspectos financieros y monetarios, hay aspectos reales que han tenido gran gravitación en el desarrollo de la crisis. Por cierto, todos estos factores han actuado de una manera diferente en los distintos países, según sus etapas de desarrollo, las características de su economía o las políticas económicas aplicadas por cada uno de ellos.

## 2. La espiral de la deuda y la contracción financiera

Para comprender mejor el comportamiento y la interconexión de estos distintos factores conviene detenerse un poco más en los indicadores recientes. La situación de endeudamiento de los países latinoamericanos comenzó a causar preocupación a fines del decenio de 1970, cuando ya alcanzaba a 200 000 millones de dólares. Sin embargo, esas inquietudes fueron atenuadas por la evolución del ciclo internacional y el desempeño de la región en materia de exportaciones. En el caso de México, por ejemplo, el crecimiento del producto interno entre 1970 y 1979 fue en promedio de 6.4%, mientras que las exportaciones crecían anualmente a una tasa de 11.9%. En el mismo período, las cifras comparables para el Brasil fueron de 6.7% y 9.1%, respectivamente, y en Argentina, un aumento muy pequeño del producto de 2.6% fue acompañado por una tasa de expansión de las exportaciones de 10.7%. Particularmente notable fue el comportamiento de las exportaciones durante la segunda mitad de ese decenio, cuando no sólo recuperaron el ritmo de expansión que habían exhibido con anterioridad a la crisis de 1974-1975 sino que lo superaron: entre 1976 y 1981 las exportaciones de la región crecieron a un ritmo anual de aproximadamente 9%. En suma, el comportamiento de los mercados financieros y comerciales internacionales, y el desempeño de la región en términos de crecimiento económico y —particularmente— de exportaciones, acallaron las dudas que pudo haber planteado el elevado monto alcanzado por su endeudamiento externo.

Sin embargo, la situación cambió fundamentalmente a comienzos del decenio de 1980. En efecto, la coyuntura internacional sufrió un vuelco espectacular debido al alza de las tasas de interés y a la persistente y pronunciada caída de la relación de precios del intercambio, con consecuencias particularmente agudas para los países más endeudados de América Latina. Las tasas de interés, tras ser negativas o apenas positivas durante todo el decenio pasado, subieron violentamente en términos reales. (Véase el cuadro 1.) Este fenómeno se vio agravado por el hecho de que, con bastante anticipación, la relación de precios del intercambio se deterioró en forma marcada.

Cuadro 1  
AMERICA LATINA: TASAS REALES DE INTERES  
E INGRESO NETO DE CAPITAL

(Porcentajes y miles de millones de dólares)

	Tasas de interés	Ingreso de capital
1973	2.94	8.1
1974	0.11	11.6
1975	-2.21	14.5
1976	-0.22	18.3
1977	-0.50	17.3
1978	1.23	26.4
1979	0.66	29.0
1980	0.86	30.2
1981	6.11	37.9
1982	6.91	16.7
1983	6.71	3.2

Fuente: CEPAL.

La combinación perversa de ambos factores agravó las dificultades creadas por la abultada deuda externa contraída por la región: en efecto, conforme aumentaba su servicio, disminuían los ingresos obtenidos por los países latinoamericanos por sus exportaciones. Es así como se vieron forzados a contratar nuevas deudas tan sólo para hacer frente a los intereses de la deuda acumulada. Para el conjunto de la región, estos pagos llegaron a representar alrededor del 36% de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios en el período 1982-1983. Estas cifras ponen de manifiesto el aumento que ha tenido la influencia del ciclo externo en el agravamiento de la situación por que atraviesa la región.

En el período 1982-1983 se hace presente un factor singularmente influyente de aceleración de la crisis: se trata de la gran contracción financiera provocada por el sistema bancario privado como reacción ante la crisis. Los bancos privados, que suministraban el grueso del financiamiento externo de América Latina durante el decenio pasado con créditos cuya tasa de crecimiento superó el 20% anual a fines de esa década, los redujeron en forma brutal durante los últimos dos años, lo que determinó una brusca caída en el ingreso de capitales a América Latina. (Véase nuevamente el cuadro 1). Esa caída habría sido aún mayor de no haber mediado la acción de los organismos financieros internacionales y, en especial, del Fondo Monetario Internacional.

La CEPAL ha atribuido gran importancia al

impacto de esta contracción financiera, que se sumó a la recesión económica causada por el ciclo internacional mediante la elevación de las tasas de interés y la caída de la relación de precios del intercambio.<sup>1</sup> Para apreciar la magnitud de los problemas que esta contracción ha creado a los países latinoamericanos basta considerar que si durante 1983 la relación de precios del intercambio hubiera alcanzado tan sólo el nivel de 1980 y si las tasas reales de interés hubieran sido inferiores en un 4% (lo que aún las situaría muy por encima de los promedios históricos), la región habría dispuesto de 25 000 millones de dólares adicionales en sus cuentas externas, lo que habría permitido hacer frente con mayor holgura al pago de los intereses de la deuda, que fueron del orden de 35 000 millones de dólares, sin tener que acudir a la violenta contracción de las importaciones que debió llevarse a cabo en los últimos dos años. La ausencia de estas condiciones, unida al descenso experimentado por el financiamiento externo de origen privado, determinó que América Latina pasara a ser exportadora neta de recursos, invirtiéndose así una tendencia histórica, en flagrante contradicción con la naturaleza de importadores netos de capital propia de los países en desarrollo.

La reseña que acabo de hacer pone de manifiesto los profundos cambios que ha experimentado la relación centro-periferia, que ha estado

siempre presente en los análisis realizados por la CEPAL acerca del desarrollo latinoamericano. Así, a partir de los años cincuenta, el escaso dinamismo del comercio mundial y las restricciones de los mercados internacionales sirvieron de marco propicio para que los países latinoamericanos optaran por apoyarse preferentemente en el mercado interno y siguieran políticas de sustitución de importaciones, a escala nacional y regional. A partir de mediados de los años sesenta el comercio mundial tuvo una expansión sin precedentes, lo que alentó la aplicación de políticas de fomento y diversificación de exportaciones por parte de los países latinoamericanos, creando un nuevo perfil en la estructura del comercio exterior de la región. Desde la primera mitad del decenio de 1970, la situación de permisividad financiera internacional anteriormente mencionada estimuló políticas de endeudamiento externo que hicieron posible la expansión del gasto, con distintos objetivos y resultados, en particular en términos de su productividad económica y social. Al comenzar el decenio de 1980, la agudización del ciclo recesivo de los centros, acompañada de la elevación de las tasas de interés y la caída de la relación de precios del intercambio, recortó fuertemente la capacidad de reactivación de las economías latinoamericanas, situación agravada por la contracción que experimentaron los ingresos de capital a la región.

## II

### La inevitabilidad y las tensiones de las políticas de ajuste

Frente a una crisis que tuvo repercusiones tan profundas sobre los ingresos externos de la región, los países se vieron obligados a realizar inevitables ajustes, con altos costos económicos y sociales. Por cierto que frente a una situación tan

difícil, sería utópico concebir un ajuste "sin dolor". Pero la pregunta que cabe formularse es si el ajuste, además de inevitable y doloroso, ha sido justo en términos de la distribución de sus costos entre los distintos sectores involucrados en la crisis, tanto en el plano interno como internacional.

El ajuste asumió características fuertemente recesivas, que se manifestaron en la compresión

<sup>1</sup>Para un análisis más detallado de estos temas, véase CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa* (E/CEPAL/G. 1299), Santiago de Chile, febrero de 1984.

de las importaciones para obtener un superávit comercial con que atender el servicio de la deuda externa; en la reducción del gasto, tanto de consumo como de inversión; en la erosión de las reservas internacionales, y en fuertes devaluaciones. Como corolario de lo anterior, a las tradicionales presiones sobre los precios, se agregaron las originadas en las alzas de los tipos de cambio, que estimularon la inflación, en tanto que se introducían fuertes reducciones en la inversión pública, sobre todo en la destinada a la esfera social. No es de extrañar, entonces, que junto con un proceso de destrucción o subutilización del capital instalado se haya producido una fuerte concentración de los efectos negativos de la crisis sobre los sectores más pobres de la población.

En las políticas de ajuste, la región aplicó los mecanismos ortodoxos recomendados por el Fondo Monetario Internacional, los cuales debieron enmarcarse en los estrechos límites impuestos por una difícil situación de pagos y por una comunidad financiera internacional reuente a otorgar nuevos créditos. En ese contexto, las políticas de ajuste fueron marcadamente recesivas, sobre todo en la medida en que no se cumplía la esperanza de una rápida recuperación de la economía mundial, con efectos favorables sobre las tasas de interés y la relación de precios del intercambio.

Nadie podría imaginar que una salida a la presente crisis dejara de pasar por ajustes tan dolorosos como inevitables. Sin embargo, el impacto de circunstancias internacionales que escapan al control de los gobiernos nacionales, la retardada reacción del ciclo externo y la profundidad de los costos económicos y sociales implicados por el ajuste, han ido suscitando una creciente insatisfacción frente a los mecanismos aplicados para llevarlo a cabo.

La máxima expresión política de este malestar se dio en la reciente Conferencia Económica Latinoamericana convocada por el Presidente del Ecuador, Doctor Osvaldo Hurtado, en Quito, a comienzos de 1984. En la Declaración y el Programa de Acción aprobados en esa Conferencia, por primera vez desde el comienzo de la fase más aguda de la presente crisis se llevó la consideración de estos problemas a un plano político, y se sentó el principio de que el servicio de la deuda externa y, por consiguiente, la intensidad del ajuste deberían ser, en mayor medida, objeto de

proposiciones formuladas por los propios países latinoamericanos. Estas proposiciones deberían tener en cuenta fundamentalmente la necesidad de mantener un cierto ritmo de crecimiento económico y condiciones aceptables de vida para sus sociedades.

Esta posición crítica tiene un fundamento preponderantemente político. En efecto, si las relaciones entre los países latinoamericanos, por una parte, y sus acreedores y los países industrializados, por la otra, no se colocan en un nivel político diferente, cualquiera que haya sido la gravitación relativa de los factores internos e internacionales en la gestación de la crisis, su administración se hará prácticamente incontrolable. Estas consideraciones de tipo político deberían incluir los siguientes aspectos: a) cuestionar la viabilidad a largo plazo de un proceso de ajuste generalizado, en el cual todos los países sean llevados al mismo tiempo a contraer sus importaciones y a tratar de expandir sus exportaciones, en momentos en que avanza un creciente y cada vez más sutil sistema de proteccionismo por parte de los países industrializados; se reconoce aquí que, si bien el comportamiento comercial deficitario de los Estados Unidos constituye una excepción importante y positiva en este estado de cosas, la crítica sigue siendo válida para los demás países con los cuales la región tiene relaciones comerciales; b) señalar que, existiendo una clara corresponsabilidad entre los distintos actores que intervinieron en la generación de la crisis —los países deudores, la banca internacional, los países industrializados, los organismos financieros internacionales y el propio sistema de relaciones económicas mundiales— el costo del ajuste ha recaído hasta ahora casi exclusivamente sobre los primeros; en esta situación, la banca internacional no sólo no ha asumido una justa proporción de los costos del refinanciamiento de la deuda, sino que ha aumentado en forma desconsiderada sus márgenes de beneficio a través de los costos de la intermediación financiera; al mismo tiempo, ha obtenido una presencia vigilante del Fondo Monetario Internacional en la gestión de la política económica interna de los países deudores, a fin de asegurar la capacidad de pago de esos países, y ha logrado extender en muchos de ellos la garantía del Estado a la casi totalidad de sus créditos, incluyendo aquellos que originalmente no contaban con la garantía pública; c)



denunciar la brusca restricción de los flujos de capitales externos puesta en práctica por el sistema financiero internacional y el hecho de que América Latina haya pasado a ser exportadora neta de recursos; se considera que esta situación es incompatible con una mínima recuperación de la economía latinoamericana, e incluso con las perspectivas de reactivación de la economía mundial.

El método de ajuste aplicado por varios países latinoamericanos ha merecido, además, críticas teóricas que la CEPAL ha explorado en el pasado y ha reiterado en algunos de sus análisis recientes.

“La magnitud, naturaleza y persistencia de los desequilibrios externos recientes y su relación con los desequilibrios internos sugieren que los modelos teóricos estándares de análisis de balanza de pagos descansan en diversos conjuntos de supuestos no realistas y bastante restrictivos, que han derivado en interpretaciones y recomendaciones de política parciales y a veces erróneas sobre los acontecimientos en este campo. En particular, los análisis de los determinantes de los flujos financieros internacionales privados y el impacto de la deuda externa en la economía interna han sido insuficientes. Así también, las prescripciones de políticas —dado el supuesto *ceteris paribus* con respecto de la actividad económica mundial, tasas de interés internacionales, etc.— asignan al ‘país problema’ la carga de restablecer el equilibrio con escaso o ningún reconocimiento de la interdependencia, tanto en las causas como en las responsabilidades, respecto de los desequilibrios externos entre países”.<sup>2</sup>

A pesar de que la región ha reaccionado con gran sentido de responsabilidad frente a esta situación, tomando medidas para corregirla que han traído consigo dolorosas consecuencias económicas, sociales y aun políticas, persisten dudas acerca de la capacidad de las sociedades latinoamericanas para seguir soportando los presentes sacrificios. Por ello, en distintos centros financie-

ros y políticos han surgido llamados de atención frente a las posibles consecuencias de la situación interna de los países latinoamericanos, y, en especial, por las repercusiones que soluciones extremas tendrían sobre la estabilidad de los mercados financieros mundiales. Algunas de las proposiciones más audaces e innovadoras encaminadas a buscar fórmulas globales que trasciendan las políticas actualmente en curso se han originado en círculos intelectuales de los países industrializados y, en forma creciente, en los dirigentes políticos y las propias autoridades económicas de los países latinoamericanos. Falta, sin embargo, que estas proposiciones influyan en las actitudes de las autoridades políticas de los países desarrollados.

En el futuro inmediato, un tema central consiste en establecer mecanismos de carácter global que faciliten el servicio de la deuda y creen un margen de maniobra que permita un mayor flujo de importaciones y, por esta vía, hagan posible un proceso reactivador de la economía latinoamericana. Con tales objetivos, se ha propuesto, en términos generales, un conjunto de medidas que propician una rebaja considerable de los costos de la intermediación financiera, una reprogramación del pago de los intereses de la deuda de modo que éstos no comprometan una proporción exagerada de los ingresos por concepto de exportaciones, y una extensión de los plazos de los créditos. No entraré en esta ocasión en el análisis de estos temas, que ya han sido tratados en otros documentos de la CEPAL.<sup>3</sup> Baste, sí, reconocer que, en las presentes circunstancias, el financiamiento de su deuda externa constituye para la mayoría de los países latinoamericanos el punto neurálgico de cualquier política de reactivación económica.

Sin embargo, las consideraciones anotadas indican que una de las características fundamentales del nuevo patrón de desarrollo que deberá seguir la región en el futuro consistirá en una menor dependencia respecto del financiamiento externo. Ello, a su vez, estará vinculado estrechamente con la evolución de su comercio exterior y, en especial, con el éxito que tenga en la expan-

<sup>2</sup>Véase Carlos Massad y Roberto Zahler, “El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global” en este mismo número de *Revista de la CEPAL*.

<sup>3</sup>Véase *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa*, op. cit., pp. 85 a 97.

sión de sus exportaciones. Es preciso reconocer aquí que las modestas perspectivas de la economía internacional, y el lento crecimiento que probablemente experimentará el comercio mundial durante los próximos años, continuarán constituyendo severos factores limitativos para las exportaciones latinoamericanas. Es probable que a ello continúen sumándose los defectos del neo-proteccionismo que practican crecientemente los países desarrollados. En efecto, durante los últimos años ha perdido impulso el proceso de apertura comercial que caracterizó la evolución de las economías de los centros durante el período de postguerra, proceso que ha sido reemplazado por un conjunto cada vez más abigarrado de medidas proteccionistas, discriminatorias y poco transparentes, que han llevado a que una parte cada vez mayor del comercio internacional se desarrolle al margen de las reglas del GATT. Con ello se ha comprometido el avance hacia una nueva división internacional del trabajo, que constituía, precisamente, una de las oportunidades abiertas a los países en desarrollo antes de la crisis. El nuevo proteccionismo de los países industrializados amenaza seriamente las posibilidades de reducir el peso de la deuda externa que podrían tener los países de la región, en el media-

no plazo, a través de una expansión de su comercio.

Varias son las medidas que podrían sugerirse para corregir esta situación. Ante todo, los países latinoamericanos deberían concertar su acción para combatir los diversos tipos de escalonamiento arancelario y las restricciones no arancelarias puestas en vigor por los países industrializados durante el último período. En segundo término, reviste gran importancia para América Latina la aprobación de un nuevo mecanismo de cláusulas de salvaguardia, que sólo permita utilizarlas para enfrentar circunstancias excepcionales, y no para restringir unilateralmente sus exportaciones cuando entran en competencia con los productores de los países industrializados. En tercer lugar, se deberían combatir también los subsidios otorgados por estos últimos países a la producción y exportación en sectores tan fundamentales como la agricultura, la ganadería y ramas de la actividad industrial que son importantes en América Latina, así como los propios países desarrollados vigilan atentamente el uso de subsidios por parte de los países en desarrollo. También deberían ampliarse los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias.

### III

## Las perspectivas inmediatas

Ciertamente, no resulta fácil ofrecer una visión clara de las perspectivas de la economía internacional en el período inmediato ni, por lo tanto, de las hipótesis en que podrían basarse los mecanismos de ajuste patrocinados por la comunidad financiera internacional y el FMI. En un artículo reciente, Albert Bressand planteaba en los siguientes términos las posibles visiones futuras de la economía mundial:

“Para los próximos años pueden proyectarse dos tipos generales de evolución, según sean las relaciones que prevalecerán entre la esfera *real* y la *financiera*. En el primero, más optimista, la economía real será capaz de crecer más rápidamente que el *peso muerto finan-*

*ciero* con que está cargada. Si así ocurriese, podrían persistir algunas dificultades en situaciones especiales que afecten a determinados países o empresas pero, en conjunto, la pesadilla de la deuda externa se disiparía en forma paulatina. Para ello no sería necesario nada más radical que un fuerte rescalonamiento. En el segundo caso, sin embargo, que es el más posible, por lo menos a falta de políticas concertadas de recuperación como las que supone la evolución descrita anteriormente, las políticas de ajuste financiero convergerían, a escala mundial, hacia la deflación, y aumentaría la vulnerabilidad económica, social y política de los países, en vez de

reducirse. En algún momento el peso de la deuda acumulada sería tal que no podría evitarse su repudio e incluso podría éste constituir el camino para salir de una situación explosiva".<sup>4</sup>

He aquí las perspectivas encaradas desde el ángulo de los países desarrollados. En este enfoque son innegables las reminiscencias de los problemas financieros de los años treinta.

Estas perspectivas tienen su réplica en las visiones con que se aprecia el futuro inmediato en los países de la región. Para algunos observadores, ubicados entre las autoridades monetarias de algunos países latinoamericanos, que comparten el punto de vista de sus colegas del Norte, la reactivación de la economía norteamericana habrá de generar efectos estimulantes sobre el resto de las economías industriales, lo que imprimiría nuevo impulso al comercio internacional y, por esta vía, al medio externo del cual dependen las economías de los países en desarrollo. Esta es la que ha dado en llamarse la "teoría de la locomotora". Al bajar las tasas reales de interés y mejorar los precios de los productos de exportación de estos últimos países, el problema de la deuda podría administrarse en mejores condiciones, y dejaría margen para iniciar políticas de reactivación económica. Por otra parte, existen enfoques que cuestionan el significado y perdurabilidad de la recuperación en los grandes centros industriales, o al menos la capacidad de transmisión de la reactivación registrada durante los últimos meses en los Estados Unidos hacia otros centros y, con mayor razón, hacia la periferia. Desde el primer ángulo, se destaca la persistencia de elevadas tasas reales de interés, un lento ritmo de las inversiones, desempleo y capacidad ociosa en los países industrializados, conjuntamente con la sobrevaluación de la divisa norteamericana. Desde el segundo, se recuerda que, para que la recuperación en los centros se transmita hacia la periferia, deben producirse efectos significativos sobre las tasas de interés y la relación de precios del intercambio, y reanudarse las corrientes de financiamiento externo hacia la región. Si observamos el impacto de la reactivación económica en

los Estados Unidos sobre estos tres factores en 1983, sin embargo, las conclusiones no resultan demasiado optimistas. No se ha producido la esperada baja en las tasas reales de interés, ni se advierte un vuelco vigoroso en las tendencias al deterioro de la relación de precios del intercambio, ni se percibe tampoco una reacción positiva en las fuentes de capitales privados, salvo en la medida estrictamente necesaria para contribuir al financiamiento de una parte del pago de los intereses que adeudan los países latinoamericanos.

Con todo, un requisito indispensable para que se ponga en marcha la reactivación económica en los países de la región radica en la recuperación de las economías industriales. Desde ese ángulo, es positivo lo que está ocurriendo en los Estados Unidos y quizás, en menor medida, en otros países de la OCDE. Pero esta apreciación debe matizarse por el hecho de que las políticas monetarias y fiscales y las altas tasas de interés prevalecientes en el primero de esos países están contribuyendo en alto grado a la contracción de la actividad económica global y recortando las posibilidades del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, es claro que los países de la región deben buscar alternativas a las severas políticas de ajuste que han puesto en práctica en los últimos años, buscando estrategias de desarrollo que pongan el acento en el crecimiento económico. Lo anterior supone la adopción, por parte de la comunidad internacional, de mecanismos que permitan una administración y refinanciación más tolerables de la deuda externa de estos países. Estos mecanismos harían posible liberar un mayor volumen de recursos para aumentar sus importaciones esenciales, en particular las vinculadas con sus procesos de desarrollo, mecanismos que deben aplicarse paralelamente con un mayor grado de sustitución de importaciones —aunque bien sabemos que estas estrategias tienen sus limitaciones. Las políticas comercial y financiera, en el frente externo, deben combinarse entre sí y con las políticas de reactivación internas, para converger en torno a los objetivos de aumentar la inversión, expandir las importaciones básicas, e iniciar un proceso sostenido de recuperación en los países latinoamericanos.

Con todo, es evidente que durante un período relativamente prolongado las restricciones externas seguirán limitando en muchos de nues-

<sup>4</sup>Albert Bressand, "Mastering the 'world economy'", *Foreign Affairs*, segundo trimestre de 1983.

tros países la velocidad de la expansión productiva y el radio de maniobra de las políticas económicas. Por ello, el ritmo de crecimiento no sólo será menor que en los dos decenios anteriores, sino que dependerá mucho más estrechamente

del aumento del ahorro interno, del aprovechamiento más pleno y eficiente de los recursos humanos y de la capacidad instalada disponible, así como del incremento de la producción orientada a satisfacer la demanda interna.

## IV

### Las perspectivas mediatas y sus principales condicionantes

Las reflexiones precedentes hacen pensar que ni las políticas económicas coyunturales, ni los grandes objetivos de la estrategia de desarrollo, podrán permanecer inalterados ante los efectos y las lecciones que dejará la crisis de los años ochenta. A fines del decenio pasado se pensaba que una acción concertada en torno a los distintos obstáculos de naturaleza estructural que mostraba el desarrollo histórico de la región podía conducir a tasas más dinámicas de crecimiento económico y que, con ellas, podrían crearse las condiciones adecuadas para sentar las bases de un desarrollo económico sostenido y para la solución progresiva de los problemas sociales acumulados. El surgimiento de problemas no previstos y el clima de incertidumbre que rodea la evolución de la economía mundial y latinoamericana no permiten pensar hoy en términos de un proceso incrementalista y progresivo, sino que apuntan a la presencia de fuertes rupturas o soluciones de continuidad. Sin embargo, ello no nos debe llevar a posiciones derrotistas o desesperanzadas, sino a una búsqueda más intensa de respuestas innovadoras hacia esas nuevas realidades.

La experiencia histórica nos indica que las grandes crisis plantean, al mismo tiempo, riesgos y oportunidades. Acaso sea poco realista esperar cambios radicales en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, en medio de una de las peores recesiones por las que ha atravesado la región en el presente siglo y con un entorno internacional poco propicio, lo que haría que esos cambios fueran política y socialmente poco viables. Pero tampoco debemos olvidar que con

frecuencia una situación de crisis precedió la adopción de grandes transformaciones: en los Estados Unidos el *New Deal* fue una respuesta a la crisis de los años treinta; la recuperación e integración económicas de Europa surgieron en respuesta a la destrucción causada por la guerra; y las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización y el "crecimiento hacia adentro", en los propios países latinoamericanos, surgieron también de la Gran Depresión y de la guerra. Por eso, igual que en esa época, la crisis actual podría proporcionar los elementos básicos para una revisión profunda de los estilos de desarrollo y las políticas económicas de los países latinoamericanos. Para ello habría que evitar experimentos extremos, cuyos costos económicos y sociales pudieran sobrepasar la tolerancia política de esas sociedades, e imponer cierto equilibrio y racionalidad a esas políticas con el fin de asegurar su eficiencia económica, aprovechando la experiencia adquirida.

El análisis de las opciones entre las cuales podrían moverse esas políticas supone una interpretación desapasionada de las distintas experiencias discernibles en la región en el pasado reciente y de los márgenes de maniobra dentro de los cuales, a la luz de ellas, puede moverse la política económica. Esas experiencias indican que estrategias que al comienzo se inspiraron en los objetivos más progresistas y se basaron en un amplio consenso terminaron por perderlo al no alcanzar un nivel razonable de eficiencia. También hay conciencia de que en los últimos años ha aumentado considerablemente la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y se

han reducido en igual proporción los márgenes de maniobra de los gobiernos. Pero estos márgenes, ciertamente, no son los mismos para todos los países de la región, porque no lo son su situación socio-política, su estructura económica y sus formas de inserción en el entorno internacional. Lo importante es determinar, dentro de un marco de análisis correcto, el margen de maniobra —el balance de limitaciones y oportunidades— que enfrenta cada país latinoamericano.

### 1. *Condicionantes externos*

Como ha sucedido en la historia económica de la región en el pasado, el margen de maniobra de las políticas que podrían aplicar los gobiernos continuará ligado al tipo de relaciones establecidas con los grandes centros. Proyectar el futuro de esas relaciones implica proponer, en primer término, una hipótesis sobre el comportamiento de la economía mundial y de las corrientes financieras y comerciales internacionales, con una visión de mediano y largo plazo.

Las urgencias a que nos aboca la crisis hace que este último ejercicio no sea muy corriente en América Latina. Sin embargo, es importante hacerlo. Las medidas que parecerían razonables para superar la crisis, en la hipótesis de que a la salida de ella la economía mundial, y las latinoamericanas reanudarán su proceso de crecimiento con estructuras similares a las que tenían en los últimos treinta años, no lo serían tanto si se postula que esas economías experimentarán profundas transformaciones, tanto en el orden mundial como latinoamericano. Los análisis acerca de la presente crisis no están prestando atención suficiente a la teoría de los ciclos de larga duración, o "seculares", de carácter recesivo. Según algunos observadores, la economía mundial estaría entrando en una nueva etapa descendente de los ciclos señalados por Kondratieff en los años veinte caracterizados por el surgimiento de desequilibrios entre las exigencias del proceso de expansión económica, por un lado, y la oferta de alimentos, materias primas, insumos y tecnologías para sostener ese proceso, por el otro. Interesante es que, en caso que estos ciclos históricos tengan asidero en los hechos, la superación de su fase recesiva no podría lograrse mediante la simple proyección de tendencias pasadas, sino a través de una respuesta creadora. Ya Schumpeter su-

ponía que la emergencia de nuevas combinaciones de productos, tecnologías y comportamientos empresariales era condición necesaria para salir de la fase recesiva de un ciclo. La posibilidad de que estemos viviendo una de esas fases se ve avalada por la creciente importancia que han pasado a tener en la evolución de la economía mundial los factores relacionados con la productividad, la inversión, la innovación tecnológica, la formación de los recursos humanos y el surgimiento de nuevas actividades productivas como elementos dinámicos del proceso de desarrollo. La posibilidad de que esta hipótesis sea la correcta obliga, por una parte, a mirar más allá de las políticas de ajuste con miras a prepararse para las condiciones futuras y, por la otra, plantea a los países en desarrollo una perspectiva más optimista o, al menos, más dinámica, en la medida en que tengan capacidad para responder a la nueva situación en forma activa.

Cualquiera que sea la probabilidad de que se den estas perspectivas, sería pecar de excesivo optimismo pensar que en el curso de los años ochenta la región podrá acceder a un caudal de capitales externos de un volumen similar al que se dio durante el decenio pasado. Más adecuado resulta pensar en términos de un contexto externo mucho más restrictivo y de una tónica de sobriedad en las políticas diseñadas para la asignación de los recursos. Es evidente que el presente decenio se caracterizará por una marcada selectividad por parte de las fuentes de crédito internacional, tanto en términos de países como del destino final de los recursos, selectividad que debería inspirar también las políticas económicas internacionales.

Ya he dicho que el contexto externo estará determinado decisivamente por la evolución del comercio internacional. La aplicación de soluciones eficaces y duraderas sólo puede provenir de un aumento de la capacidad de generar divisas a través de la expansión del volumen y el mejoramiento de los precios de las exportaciones. Por ello resulta fundamental preguntarse por el comportamiento de los mercados internacionales. Estos ¿tenderán a abrirse o se agudizarán las actuales tendencias proteccionistas? El documento presentado por la CEPAL y el SELA en respuesta a la invitación del Presidente del Ecuador señala a este respecto:

“Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufacturas —cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región— enfrentan en los mercados de los países industrializados escalonamientos arancelarios (de acuerdo al grado de procesamiento de los productos exportados) y barreras no arancelarias. Ambas modalidades proteccionistas tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países centrales han adquirido la capacidad para administrar su comercio con las naciones en desarrollo y particularmente con América Latina. Esa administración pueden hacerla de manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente”.<sup>5</sup>

En el Norte no impera una visión más optimista. En opinión de Bressand “es muy posible que haya terminado la era que tuvo al libre comercio como principio de organización”. Y agrega que su juicio no implica que el libre comercio “no sea deseable desde un punto de vista normativo: no se trata de un problema de prescripción, sino de diagnóstico”.<sup>6</sup>

Frente a esta situación, no podría dejar de manifestarse honda preocupación por las posibles consecuencias de un agravamiento del proteccionismo y de una pérdida aún mayor de transparencia en el comercio internacional, dada la necesidad imperativa de los países latinoamericanos de aumentar sus exportaciones. Por todo lo anterior, no parece prudente proyectar condiciones comerciales muy diferentes a las actuales. Tampoco parece adecuado prever tasas de crecimiento del comercio mundial semejantes a las de los años sesenta y setenta, en que se alcanzaron tasas del 8% anual. Sin embargo, tomando en cuenta la violenta contracción que experimentó el comercio internacional en los primeros años de este decenio, parecería posible una modesta recuperación, que tendría favorables consecuencias para el comercio exterior latinoamericano y

para la evolución de la relación de precios del intercambio.

Al referirme a los condicionantes externos, comenzaba diciendo que el primer problema que era necesario dilucidar se refiere a la naturaleza del ciclo que está viviendo la economía mundial y a la posibilidad de que estemos asistiendo al término de un ciclo de larga duración y al surgimiento de otro. Sostenía también que esta hipótesis abriría nuevas perspectivas a América Latina. De allí la importancia de reflexionar sobre los efectos que tendrán los cambios estructurales que se están registrando en los patrones de producción y de consumo de los grandes centros industriales sobre las relaciones económicas internacionales, la división internacional del trabajo y la estructura de ventajas comparativas con que han contado los países en desarrollo durante los últimos decenios. Está en vías de agotamiento el patrón de expansión industrial que predominó en los países avanzados durante la postguerra, como lo muestran el descenso de la tasa de rentabilidad en el sector, la declinación de las industrias que llevaron la delantera en ese proceso, como la siderurgia y la metalmecánica, y la consiguiente transformación de las estructuras productivas. A diferencia del pasado, en que con frecuencia las innovaciones tecnológicas fueron estimuladas por las fuerzas del mercado, las transformaciones actuales parecen impulsadas por el cambio tecnológico. Los grandes avances experimentados por el conocimiento durante los últimos años y el creciente nivel de instrucción de la fuerza laboral se han combinado con la intensificación de la competencia entre los grandes centros industriales, la necesidad de desarrollar tecnologías adecuadas a la escasez de recursos energéticos y la exigencia de mantener el equilibrio ecológico. No debe extrañar, por eso, que se compruebe una “preeminencia del ‘progreso técnico’ y la ‘eficiencia’ en el ‘discurso’ político-económico a nivel nacional e internacional”.<sup>7</sup> Esa preeminencia del “progreso técnico” determina que a la cabeza del desarrollo industrial se encuentren nuevos sectores, como la electrónica, la industria biológica y la informática, para señalar sólo algunos. Esto, a su vez, influye en las relacio-

<sup>5</sup> Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso, “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, p. 42.

<sup>6</sup> A. Bressand, *op. cit.*

<sup>7</sup> Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, 1983, p. 271.

nes sociales en los centros y en sus vinculaciones con la periferia.

Debe recordarse que una de las causas importantes de las transformaciones experimentadas por los centros radica en la creciente competencia de los productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, conocemos muy poco acerca del impacto que estos cambios tendrán sobre la inserción internacional de los países de la región. Ello podría vulnerar las ventajas que podrían tener en la producción de alimentos o de otros bienes que se basan en la disponibilidad de mano de obra barata. Sin embargo, también podrían ampliar sus posibilidades de acceder a las últimas tecnologías y de participar en forma más diversificada en una nueva división internacional del trabajo. El mundo se encuentra en una tercera revolución industrial, que habrá de dar lugar a nuevas formas de relación entre los centros y la periferia, y que seguramente traerá consigo ciertos peligros pero también determinadas oportunidades, que importa conocer y prever, para incorporarlos en la definición de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

Tampoco pueden dejar de mencionarse, entre los factores de origen externo que han influido y continuarán influyendo en las relaciones de la periferia con los centros, las grandes tendencias del sistema internacional contemporáneo. El incremento de la interdependencia, al vincular de múltiples maneras a los distintos grupos de países en función de una variedad cada vez más amplia de intereses, ha vuelto más diversificado y más complejo el patrón tradicional de relaciones centro-periferia, y si bien es cierto que ha acentuado la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, no lo es menos que les ha abierto nuevas posibilidades. El surgimiento de problemas globales, como los de la energía, el medio ambiente o el armamentismo, entre otros, ha contribuido también a involucrar más a los países en desarrollo en la solución de esos problemas. El recrudecimiento de las tensiones Este-Oeste y los intentos por extrapolarlas a las distintas regiones del mundo en desarrollo han influido también —generalmente en forma negativa— sobre las relaciones Norte-Sur.

## 2. *Condicionantes internos*

Aunque se ha fortalecido en los últimos años la tradicional influencia de los factores externos en el desarrollo latinoamericano, las tendencias fuertemente restrictivas que se proyectan sobre el escenario internacional indican que las opciones que podrían adoptar estos países dependerán, tal vez en mayor medida que en el pasado, de algunas condiciones internas. Ellas se refieren, en primer lugar, a las deficiencias estructurales de vieja data que se resumen en la caracterización del subdesarrollo económico y social de la región. En efecto, las tasas de acumulación de capital aún insuficientes, la debilidad de sus estructuras productivas, un desarrollo industrial desequilibrado e incompleto, el retraso de la agricultura y las limitaciones de su desarrollo tecnológico persisten entre los rasgos de la economía latinoamericana. Subsiste también la tendencia hacia la concentración en la distribución del ingreso y permanecen sin resolver los grandes problemas planteados por la desigualdad entre los distintos grupos sociales, la marginalidad de amplios sectores de nuestras sociedades y la insuficiente capacidad de las economías para generar empleo. Lo que es peor, estos problemas incluso han tendido a agravarse, al menos en términos relativos. Se trata de los elementos que Raúl Prebisch ha incluido en su descripción del síndrome del capitalismo periférico e imitativo que prevaleció en los países de la región durante los últimos decenios.

Junto a estas dificultades, en la mayoría de los países se presenta además, con características graves, el problema de la aceleración de las presiones inflacionarias, que han tenido un repunte notable en los últimos años, en estrecha vinculación con los problemas que he descrito anteriormente. Estas presiones, muy difíciles de administrar, aun cuando se trate de "inflaciones viejas", pueden volverse más incontrolables en los países que han adquirido recientemente este síndrome, con sus inevitables traumas de tipo social y aun político. El reconocimiento de estos hechos hace más imperativo todavía contar con organismos de cooperación internacional eficaces que, al atenuar en el tiempo la repercusión de estos problemas, permitan a los países disponer de un mayor

margen de maniobra para reducir los efectos depresivos de las políticas antinflacionarias, que vendrían a superponerse a los efectos recesivos de las políticas de ajuste.

Las restricciones impuestas por estas últimas, a consecuencia de la necesidad de atender el servicio de la deuda externa, podrían continuar constituyendo uno de los más rígidos condicionantes de las opciones que podrían encarar los países latinoamericanos en un plazo mediano. Aunque mejorara la evolución de las tasas de interés o de la relación de precios del intercambio, continuará siendo muy grande la gravitación del servicio de la deuda y acaparando una parte considerable de los recursos que pueda generar la región. Baste recordar que, en las condiciones actuales, la mayoría de los países latinoamericanos debe asignar al pago de intereses más del 30% de sus ingresos por concepto de exportaciones, lo cual ciertamente recorta en forma notoria su capacidad de inversión y constituye una suerte de hipoteca que limitará su desarrollo futuro.

Pero la presencia de estos problemas, antiguos y nuevos, no nos debe hacer olvidar el notable desarrollo que experimentó América Latina durante los últimos tres decenios ni su significación desde el punto de vista de la capacidad de la región para responder a la crisis y encarar nuevas opciones. En mis exposiciones de Guatemala, La Paz y Montevideo he analizado el crecimiento y la transformación experimentados por las economías de América Latina durante ese período y he señalado cómo ese proceso contribuye a explicar lo que en otras oportunidades calificué como una mayor capacidad de defensa de la región para enfrentar las contingencias provenientes del ciclo externo. Creo que el violento impacto que tuvo la crisis sobre la región en los dos años pasados, como consecuencia de los factores externos e internos a que ya me he referido, no ha erosionado sino parcialmente los avances logrados en los últimos treinta años ni ha anulado esa mayor capacidad de defensa a que me refería,

por lo que aquellos análisis continúan siendo válidos. En la reunión de Montevideo, en 1981, señalaba:

“Para juzgar la magnitud y entidad de aquel proceso de crecimiento y transformación basta reiterar que en el curso de los tres decenios pasados el producto global de América Latina se quintuplicó, en términos reales, en tanto que el de la industria manufacturera más que se sextuplicó. Al mismo tiempo —y especialmente a lo largo de la década pasada— se registró un avance considerable y una importante diversificación en la agricultura, se ampliaron y modernizaron las actividades financieras y se elevó gradualmente, pero con persistencia, el coeficiente de inversión. Lo que es, empero, aún más importante, es que en el correr de esos treinta años —y nuevamente con mayor fuerza en los períodos recientes— mejoraron marcadamente tanto el nivel educativo como la estructura de calificaciones de la fuerza de trabajo en prácticamente todos los países de la región. Como resultado de estos avances y cambios, América Latina posee en la actualidad una base productiva más amplia, diversificada y flexible que en el pasado”.<sup>8</sup>

No creo necesario ahondar en el análisis de este proceso puesto que me he referido más extensamente a él en mis exposiciones pasadas. Quisiera, sí, señalar que el crecimiento y la transformación de las economías y las sociedades latinoamericanas constituyen, junto con los factores negativos anteriormente mencionados, un elemento fundamental del punto de partida que deberán adoptar las nuevas estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

<sup>8</sup>Enrique V. Iglesias, “Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta”, *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981, p. 16.



## V

## Las políticas de desarrollo: algunas opciones

Sería una pretensión exagerada la de presentar en esta ocasión un nuevo paradigma económico para América Latina. Ya he señalado los argumentos por los cuales creo que es imposible hacerlo. Muchas razones fuerzan a ser modestos y prudentes en estas circunstancias. Una de ellas, seguramente la más importante, consiste en la notoria diversidad de situaciones que presentan los distintos países de la región; basta comparar la distancia existente entre países de dimensión continental, como el Brasil, y los microestados del Caribe para desalentar cualquier aventura generalizadora. A esta razón se agrega otra no menos convincente: la de las incógnitas que hoy presentan el proceso de transformación y las políticas económicas de los grandes centros industriales y, en consecuencia, la forma que podrían asumir en el futuro las relaciones entre éstos y los países latinoamericanos. El reconocimiento de estas limitaciones no implica restar importancia a la tarea de trabajar con hipótesis y proyecciones alternativas de mediano y largo plazo y de avanzar en un conjunto de "puntos pacíficos" en torno a los cuales podría irse diseñando un futuro patrón de desarrollo. Estos puntos tienen que ver tanto con los grandes objetivos del desarrollo como con la renovación de los instrumentos de la política económica. Sin pretender tratarlos exhaustivamente, conviene referirse a aquellos aspectos que aparecen como más relevantes.

1. *A propósito de los objetivos de una política de desarrollo*

Parece importante destacar tres objetivos que deberían proponerse las políticas de desarrollo en el futuro: una mayor eficiencia de la economía, acompañada de un aumento considerable en la tasa de crecimiento; una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, y una mayor autonomía del proceso de desarrollo.

Estos tres objetivos están evidentemente muy relacionados entre sí y no siempre son fáciles de compatibilizar entre ellos, como lo muestra la experiencia histórica. Por eso, vale la pena reflexionar sobre la experiencia de los países latino-

americanos en relación con estas opciones. Aquellos que tendieron a preferir a cualquier costo la eficiencia económica, sacrificaron el avance social, y dieron lugar a una acumulación de problemas que terminaron comprometiendo los logros iniciales y creando explosivas situaciones desde el punto de vista político. En otros casos, la exclusiva concentración de la estrategia de desarrollo en los objetivos sociales llevó a formas incontrolables de populismo económico que, al poco tiempo, fueron víctimas de la ineficiencia general del sistema productivo. La experiencia señala, pues, que las opciones más factibles son las que, en vez de hacer predominar unilateralmente algunos de esos objetivos sobre los demás, procuran alcanzar armoniosamente todas esas metas con una visión global que sólo puede obtenerse en el marco de un proyecto integral de desarrollo económico y social y a partir de un enfoque equilibrado, sereno y respetuoso de la realidad.

a) *Crecimiento*

En cuanto al objetivo de crecimiento, vale la pena recordar algunas publicaciones de la CEPAL que proponen visiones posibles del período mediano. En una se analizan las repercusiones que tendría para la región una tasa de crecimiento del producto del orden de 3.5% en los países de la OCDE hasta fines de la presente década, con un crecimiento anual de las exportaciones de la región de alrededor de 3% y una tasa de interés real cercana al 6%. En esa hipótesis—que supone condiciones más favorables que las actuales— la región podría alcanzar un crecimiento medio del orden de 4% anual durante el resto del decenio de 1980. Con esa tasa de crecimiento sólo en 1990 América Latina recuperaría los niveles de ingreso per cápita que tuvo en 1980, con lo cual se habría perdido toda una década desde el punto de vista del progreso económico y social de la región, con el consiguiente agravamiento de las condiciones de vida de la población. Estas consideraciones alertan acerca de la ineludible necesidad de emprender políticas y programas distintos a los que están sustentando esta tendencia, no

sólo en el plano cuantitativo, sino también cualitativo, a fin de poder atender en forma más eficiente los problemas creados por la extrema pobreza, la insatisfacción de las necesidades básicas y el desempleo.

Importa destacar que, en cualquier hipótesis, a mediano plazo las oportunidades externas serán mucho más restringidas que en el pasado. Ello implica que el desarrollo de los países de la región deberá basarse en mayor medida en un proceso de acumulación interna, en la movilización de sus propios recursos y en la utilización de sus mercados, en vez de confiar en la afluencia de capitales foráneos y en los mercados externos. En otros términos, como se señala en otro documento de la Secretaría, la región "deberá aprender a hacer más con menos".<sup>9</sup> Esto supone, por una parte, un aumento sustancial del ahorro interno y, por la otra, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, en particular la mano de obra y la capacidad productiva instalada.

El concepto de la eficiencia ha tenido diversas connotaciones en la literatura económica y en los ensayos realizados para incorporarlo en las políticas económicas. En los últimos años pretendió lograrse fundamentalmente aplicando las fuerzas del mercado y la apertura externa. Ciertamente que de esos ensayos surgen algunas experiencias bien logradas de ampliación de la capacidad de competencia de las actividades expuestas al mercado externo. Sin embargo, también resulta claro que, aplicada unilateralmente y en circunstancias como las que hoy prevalecen en la economía internacional, esta política puede producir efectos contraproducentes. En efecto, si no va acompañada de políticas internas coherentes y de sistemas de apoyo adecuados a la etapa de desarrollo por la que atraviesa cada país, podría conducir a un fuerte debilitamiento de su capacidad productiva.

En economías mixtas, como lo son la mayoría de las latinoamericanas, es preciso armonizar la búsqueda de la eficiencia mediante la aplicación

de las fuerzas del mercado con la presencia del Estado, que actuará con políticas globales de apoyo a los sistemas productivos y de una gran coherencia en la administración de las principales variables macroeconómicas.

#### b) Equidad

En el desarrollo de América Latina, la tendencia hacia la desigualdad en la distribución del ingreso constituye un problema crónico. Basta recordar la enorme magnitud de los sectores sociales que se encuentran en situación de pobreza crítica, desempleo o subocupación. Estas y otras dificultades se han visto agravadas a consecuencia de la recesión de los años ochenta. Por ello uno de los imperativos de las estrategias de desarrollo, tanto en lo inmediato como a largo plazo, es dar más importancia a los objetivos vinculados con la equidad del crecimiento —cuya prosecución, por lo demás, es indispensable para lograr la necesaria ampliación de los mercados internos.

En lo inmediato, adquiere importancia decisiva diseñar programas destinados a atender las carencias más urgentes, como la falta de empleo o de productos orientados a satisfacer las necesidades básicas, mediante una mayor ocupación de los recursos humanos disponibles y una mejor utilización de la capacidad productiva ociosa. A su vez, por un prisma de mediano y largo plazo, se debe acentuar la calidad de la inversión, de manera que, junto con imprimir dinamismo al crecimiento económico, contribuya a subsanar las grandes deficiencias sociales que hoy presenta el desarrollo. En estos temas, en la región se han superado ya en buena medida los enfoques simplistas que confiaban en la mera redistribución nominal del ingreso. En efecto, en los últimos años, algunos países latinoamericanos han realizado experiencias que muestran la existencia de mecanismos específicos y diferenciados, según los casos, para conciliar pragmáticamente la equidad con la eficiencia.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Véase CEPAL, *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina* (E/CEPAL/G. 1249), presentado a la Reunión de personalidades sobre la crisis mundial y América Latina, Santiago de Chile, julio de 1983, p. 62.

<sup>10</sup>Sobre las políticas más eficaces para erradicar la extrema pobreza, véase CEPAL/PNUD, *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina* (E/CEPAL/G. 1139), Santiago de Chile, diciembre de 1980; y CEPAL/UNICEF, *Pobreza crítica en la niñez: América Latina y el Caribe*, compilador Fernando Galofré, Santiago de Chile, 1981.

### c) *Autonomía*

Junto a los objetivos relacionados con el dinamismo y la equidad del crecimiento se plantea la aspiración vinculada con el logro de un margen razonable de autonomía en el proceso de desarrollo, sin el cual los países quedan a merced de fuerzas externas y no llegan a adquirir la capacidad necesaria para aprovechar los beneficios que podrían derivarse de sus relaciones económicas internacionales. Para que los países de la región puedan desarrollar formas de inserción más activas y autónomas en el contexto externo será necesario que éste comience a mostrar tendencias menos restrictivas que en los últimos años, e, incluso, que se pongan en práctica algunas de las reformas estructurales que los países en desarrollo han venido planteando desde hace ya largo tiempo. Pero también se requiere una estrategia externa más dinámica, pragmática y selectiva por parte de estos últimos países. Junto con la mayor gravitación de los factores externos, y consiguiente incremento de la vulnerabilidad internacional de nuestras economías, cabe registrar un buen número de experiencias exitosas desde el punto de vista del manejo de sus relaciones económicas externas, en algunos sectores específicos.<sup>11</sup>

Además se vería considerablemente fortalecida la autonomía del desarrollo de los países latinoamericanos en la medida en que se estimulen los procesos de integración y de cooperación regional, los que, por lo demás, están llamados a desempeñar un papel de renovada importancia en las estrategias de desarrollo que formulen los países para hacer frente a un contexto interna-

cional restrictivo e incierto. Similares consideraciones deben hacerse valer para redoblar los esfuerzos encaminados a incrementar la participación de América Latina en el proceso de cooperación Sur-Sur.

### 2. *En torno a algunos instrumentos claves*

Junto con reformular los objetivos de las políticas de desarrollo habrá que revisar también algunos de sus instrumentos claves. En esta ocasión me limitaré a formular algunas reflexiones sobre algunos de ellos, los que parecen más importantes para hacer frente a los desafíos de un nuevo tipo de desarrollo económico y social, y que se relacionan con los motores del crecimiento económico, con el papel del Estado y la planificación en el proceso, y las relaciones económicas externas.

#### a) *Los motores del crecimiento*

¿Cuáles deberían ser los factores dinámicos del crecimiento económico en esta nueva etapa del desarrollo regional? Cuando se habla del tema, la discusión tiende a deslizarse por dos vertientes, que suelen presentarse como antagónicas en el debate intelectual y político: la que da lugar preeminente a la política del mercado interno y la que opta por la apertura de las economías y la expansión de las exportaciones. La primera vertiente refleja de alguna manera las experiencias de desarrollo de América Latina durante la postguerra en sus diversas variantes. Con respecto a la segunda, cuyo auge es más reciente, corrientemente se traen a colación ejemplos conspicuos de éxitos, como los logrados por los países del Sudeste Asiático, sin explicar debidamente todos los elementos centrales que han actuado en la política de desarrollo de esos países, y que acompañaron tanto el nacimiento como la consolidación de su modelo de crecimiento basado en las exportaciones. Suele omitirse, normalmente, todo lo relativo a las políticas gubernamentales de apoyo a sus sistemas productivos, de protección selectiva de su mercado interno y de redistribución del ingreso y la propiedad de la tierra, así como las particulares características del entorno geográfico y político en sus economías. En el caso de América Latina, cuando se discuten estas opciones se tiende a producir otro vacío en el debate, al no prestarse suficiente consideración a las

<sup>11</sup>Véanse a este respecto CEPAL/PNUD, *La situación y las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina* (E/CEPAL/R. 343), Santiago de Chile, septiembre de 1983 (fruto del proyecto conjunto de ambas organizaciones sobre bienes de capital); CEPAL, *Informe final de la mesa redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina* (E/CEPAL/R/ 282), Santiago de Chile, 1981; CEPAL, *Informe final de la reunión latinoamericana de organismos de seguro de crédito a la exportación*, Santiago de Chile, 1983; *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, 18 (E/CEPAL/G. 1236), Santiago de Chile, 1983; y CEPAL/PNUD, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1982 (resultado de otro programa conjunto de ambas organizaciones sobre las relaciones internacionales de América Latina (RIAL).

sustanciales diferencias existentes entre los países de la región en cuanto al tamaño de sus economías, su dotación de recursos, su grado de desarrollo y sus formas de vinculación internacional, elementos insoslayables en la definición de los contextos en que debe ubicarse la discusión de estas políticas.

América Latina ha ido adoptando distintas opciones a lo largo del tiempo, en lo que se refiere a su proceso de desarrollo, las que adquieren perfiles propios según los países y las diferentes etapas históricas en que se han tomado. Así, en los años cincuenta, enfrentados a fuertes presiones demográficas y a una creciente urbanización, animados por el deseo de incorporar el progreso técnico a sus procesos productivos, y encarando mercados internacionales cerrados o poco transparentes, la mayoría de los países de la región optó por la vía de la industrialización, basada en el aprovechamiento de los mercados internos como motor fundamental del crecimiento. Esa opción se enfrentó con el tiempo con serias limitaciones debido al predominio de mercados estrechos y desconectados. En ese momento, la CEPAL hizo ver los peligros de estos límites y ya a mediados del decenio de 1950 proponía las primeras experiencias de expansión de esos mercados a través del establecimiento de sistemas de integración regional o subregional. Más adelante el propio Raúl Prebisch, que encabezó la formulación de esas propuestas, abogó desde la UNCTAD por la apertura de los mercados mundiales a las exportaciones de manufacturas de los países de la periferia. Por estas vías, producto de realidades históricas contingentes, se desarrolló en sus primeros tiempos la industrialización latinoamericana. Por cierto que en la caracterización de esa etapa, no cabe desconocer los excesos del proteccionismo que aplicaron algunos países y el sesgo antiexportador y antiagrícola que adoptaron algunas de esas políticas.

En los últimos quinquenios, con un mercado internacional más dinámico y abierto, los países de la región pudieron aplicar políticas sistemáticas y coherentes que los llevaron a una activa expansión de sus exportaciones, en buena medida tributarias de las etapas de industrialización previas, que generaron una importante experiencia pública y capacidad empresarial en este campo. Se impulsó así, con marcado éxito en algunos casos, la expansión y diversificación de

las exportaciones de manufacturas, con lo cual los mercados internacionales pasaron a desempeñar un papel cada vez más importante entre los factores de estímulo de la demanda y de promoción del desarrollo. Sin embargo, tal como las políticas de industrialización por sustitución de importaciones encontraron ciertos límites y terminaron por encerrarse en marcos de protección muy elevados, estas políticas de apertura externa también cayeron en algunos casos en excesos en materia de desprotección y de reducción de la acción promotora del Estado. Como hace algún tiempo observaba lúcidamente Streeten: "El uso ineficiente de recursos puede tener muchas causas bien diferentes de aquellas directa o indirectamente vinculadas con la industrialización basada en una protección elevada. Es tan posible tener políticas ineficientes de expansión de las exportaciones como tener ineficientes políticas de sustitución de importaciones".<sup>12</sup>

Cuando se analizan la depresión y el retroceso que han caracterizado la evolución de las economías latinoamericanas en los últimos años, con su secuela de efectos económicos y sociales, así como los gravísimos problemas generados por el endeudamiento externo y por la actual incertidumbre internacional, es preciso concluir que en muchos casos se cometieron serios errores al dejar enteramente entregada la dinámica del crecimiento a los impulsos externos. En estas circunstancias, y salvando siempre las grandes diferencias entre los distintos países en cuanto a los factores dinámicos del crecimiento, en el futuro, se habrán de preferir aquellos que tengan relación con la profundización del mercado interno, en todos sus aspectos. Ello, sin embargo, no podría ignorar las lecciones positivas que también dejó el pasado inmediato ni aceptar la reiteración de ineficiencias ya conocidas que terminarían por erosionar este proceso. Por ello, es importante reconocer que un mayor aprovechamiento del potencial interno de nuestras economías debe estar ligado necesariamente a un creciente grado de apertura externa, si bien más dinámica y selectiva que en el pasado. Esto último implica el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y,

<sup>12</sup>Paul Streeten, *Outward-looking industrialization and trade strategies*, North-South Round Table, 1982.

al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas. Concebidos así ambos objetivos —mayor utilización de los mercados internos y apertura selectiva externa— es necesario buscar las formas en que ambos puedan combinarse según las realidades de los distintos países, convirtiéndose en fuentes de crecimiento complementarias, en vez de antagónicas.

El fortalecimiento de los mercados internos significa, además, impulsar el desarrollo agrícola de la región, que está muy lejos de haber alcanzado sus fronteras físicas y tecnológicas, y que podría dar a América Latina una posición privilegiada en el Tercer Mundo en este campo. También significa explorar las nuevas posibilidades de desarrollo industrial, tanto en la producción de bienes de consumo para atender las crecientes necesidades básicas de la población como en el desarrollo de actividades más complejas en que la región se encuentra rezagada —como la producción de bienes de capital— o en que podría tener posibilidades de acceder en forma más rápida a las nuevas tecnologías. La complementación económica entre los países del área debe ser un elemento fundamental de esta política, sobre todo en lo que se refiere a estos sectores más complejos. En la conciliación de los objetivos de fortalecer los mercados internos y de lograr una apertura selectiva de las economías será determinante el desarrollo de políticas tecnológicas apropiadas, más dinámicas, y dotadas de una mayor prioridad que en el pasado.

Observado desde una perspectiva histórica, el debate entre las distintas opciones acerca de los factores que deberán destacarse como motor del crecimiento parece demasiado simplista y alejado de las realidades históricas que vivieron aquellos países que hoy aparecen como ejemplos de opciones alternativas. También suele olvidarse que el punto de partida de cada país condiciona fuertemente los cambios que éste puede introducir en sus estrategias de desarrollo, no sólo en el plano económico sino también político y social. Así, algunos proyectos encaminados a realizar cambios estructurales profundos apoyados en el mercado interno, en beneficio de la mayoría de la población, terminaron comprometiendo la eficiencia del sistema productivo, creando fuertes

presiones inflacionarias y generando graves cuellos de botella externos.

Una de las grandes tareas que la región tiene por delante consiste en buscar, dentro de cada país, un equilibrio dinámico entre el fortalecimiento del mercado interno y la apertura externa capaz de generar volúmenes crecientes de divisas. Este equilibrio obligará a realizar cambios estructurales en la orientación de la inversión y en las políticas macroeconómicas. En estas circunstancias, resulta más necesaria que nunca la existencia de mecanismos de cooperación internacional capaces de apoyar en forma sustancial e imaginativa los esfuerzos que realicen los países de la región en la difícil tarea de reasignar sus recursos, fortalecer su capacidad de acumulación e imprimir un mayor grado de flexibilidad al sistema productivo, a fin de hacer frente a las cambiantes circunstancias del ciclo externo.

#### b) *La modernización del Estado*

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo de nuestros países será, necesariamente, la modernización del Estado. En el futuro, éste deberá apoyar los objetivos centrales de las políticas de desarrollo en forma más deliberada, controlar en mayor medida los procesos de apertura externa, y mediar entre las complejas y conflictivas demandas provenientes de los distintos grupos sociales. Al mismo tiempo, deberá extremar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

El tema del Estado no es nuevo en la discusión intelectual y política, tanto en el plano internacional como latinoamericano. En los últimos años, la necesidad de modernizar el Estado se ha planteado como uno de los grandes desafíos que enfrentan tanto las economías capitalistas como los países de economías centralmente planificadas. En un caso, se trató de la crisis del Estado benefactor, mientras que en el otro, de la crisis del Estado burocrático. El análisis de la situación latinoamericana podría beneficiarse de esas experiencias aunque presente aspectos peculiares.

En esta parte del mundo, el Estado no fue el resultado de un proyecto nacional, sino de la superposición de varios subproyectos que debieron responder pragmáticamente a las circunstancias del momento y lo hicieron acumulando en el Estado un número creciente y heterogéneo

de funciones, sin una visión integral de cuáles deberían ser los objetivos esenciales de su acción ni de la forma más eficiente de lograrlos. De esta manera se fueron ampliando en forma gradual las funciones que tradicionalmente tuvo el Estado liberal, y su acción comenzó a extenderse al vasto y complejo campo de las políticas macroeconómicas y de la gestión de una parte importante de los recursos del país y de sus actividades productivas. Los resultados de este proceso muestran muchos casos de ineficiencia e incoherencia. Al mismo tiempo, y como consecuencia natural del proceso de desarrollo experimentado por la región durante los últimos treinta años, la sociedad civil se amplió y diversificó considerablemente en esos países, adquiriendo una capacidad creciente para gestionar una gama cada vez más amplia de intereses y compitiendo por esa gestión con el Estado.

La creciente participación que necesariamente tuvo el Estado en la pugna distributiva entre los distintos grupos sociales con frecuencia tuvo mucho que ver en su expansión y crisis. Las limitaciones que hoy enfrenta la acción del Estado en América Latina no se identifican enteramente con aquellas que configuran la crisis del Estado benefactor en los países industrializados. En este último caso, la crisis del Estado se origina principalmente en la elevación excesiva del gasto social, después de que éste desempeñó un importante papel dinamizador en la evolución económica de esos países durante la postguerra. En el caso de América Latina, las políticas sociales del Estado estuvieron orientadas a atender las demandas de distintos grupos sociales, lo que a la larga tendió a desbordar su capacidad de acción, al agregar y superponer una multiplicidad de políticas particularistas destinadas a canalizar recursos hacia determinados grupos. De allí que la reforma del Estado en América Latina, en su función social, constituya otro de los requisitos necesarios para lograr un crecimiento más igualitario y participativo.

Las críticas que se formulan en relación con el Estado, desde un ángulo ideológico, tienden a considerar que todo lo que hace el Estado es malo por definición o a reclamar que éste vuelva a concentrar el grueso de las funciones necesarias para promover el desarrollo económico y social. En el primer caso, el Estado debería ser relevado de todas estas funciones (salvo las tradicionales),

las que deberían ser entregadas al funcionamiento automático del mercado. En el segundo, el Estado volvería a estar fuertemente presente en cada uno de los sectores del proceso de desarrollo, en forma no muy diferente de la que se dio cuando éste atravesaba por sus primeras etapas. Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha permitido comprobar claramente que no todo lo que hace el Estado es malo ni todos los proyectos de desarrollo deben ser realizados por éste. Al mismo tiempo, también quedó de manifiesto que las fuerzas del mercado, si bien pueden introducir un mayor grado de eficiencia en el sistema económico, no pueden dar por sí solas respuestas a los complejos problemas de la sociedad moderna —especialmente en el área de las necesidades sociales— ni tampoco pueden prever o anticipar el curso de los acontecimientos, y que, por lo tanto, carecen del “horizonte social” y el “horizonte temporal”, indispensables para encauzar el proceso de desarrollo a mediano y largo plazo.

En las críticas circunstancias actuales, en que se requiere un alto grado de eficiencia de todo el sistema económico para hacer factible un nuevo proyecto de desarrollo, es preciso realizar una revisión profunda tanto de los objetivos como de los instrumentos en que se basa la acción del Estado. Esta revisión debería extenderse tanto a la formulación de las políticas macroeconómicas como a la administración de los recursos y las actividades productivas que le son confiados. La gestión de toda economía mixta no puede dejar de apoyarse en una plena y activa utilización de todos los instrumentos de política macroeconómica de que puedan disponer los gobiernos, con el mayor grado de coherencia posible. Al mismo tiempo, ningún proyecto de desarrollo será viable si no se inscribe dentro de una visión global de la economía nacional y su contexto externo, y dentro de ciertas previsiones de mediano y largo plazo en que se pueda apoyar un sistema moderno de planificación nacional.

Con el mismo criterio debería procurarse que la gestión de las empresas del Estado, que con el correr de los años se han convertido en una de las principales fuentes de inestabilidad fiscal de los gobiernos de la región, alcance mucho mayor eficiencia. Dado que estas empresas poseen en muchos casos una proporción considerable del capital productivo del país, no sería posible aumentar la eficiencia del sistema económico

en general sin lograr en esta parte del sistema una eficacia creciente.

La modernización del Estado latinoamericano no es ciertamente una tarea fácil, e implica decisiones de carácter político, que muchas veces habrán de entrar en conflicto con intereses creados, con las percepciones de determinados dirigentes o con las expectativas de ciertos grupos sociales. Superar las tentaciones del Estado populista y del Estado prescindente, para pasar a un Estado vigorosamente comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y de su contribución al dinamismo general del sistema, aparece en la actualidad como una de las grandes tareas políticas de América Latina. Este nuevo Estado estará en mejores condiciones para conciliar la eficiencia económica con la equidad social de sus políticas y, al mismo tiempo, para crear un sistema de incentivos y castigos que induzca también al otro gran agente del proceso de desarrollo —el sector privado— a modernizarse y contribuir al crecimiento económico dentro de los objetivos del interés general.

### c) *Las relaciones económicas externas*

Ha quedado en claro, en las consideraciones precedentes, la importancia decisiva del sector externo en las próximas etapas del desarrollo regional. Ciertamente no es novedoso destacar la significación de las relaciones entre el desarrollo interno y sector externo. Por una parte, es evidente que la superación de los actuales problemas de pago dependerá en última instancia del aumento de la capacidad para generar divisas por intermedio del comercio. Por otra parte, en párrafos anteriores se sostuvo que la propia profundización de los mercados internos dependerá de la capacidad de generar divisas al ritmo requerido por un avance eficiente en dicha profundización.

Esto obliga a actuar en tres frentes simultánea y complementariamente: el de la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones; el del fortalecimiento del mercado regional, y el del aprovechamiento de los mercados internacionales.

Lo sucedido en los últimos años permitió avanzar y adquirir experiencia en el manejo coherente de las políticas de promoción de ex-

portaciones; permitió además apreciar la dependencia de estas últimas respecto de estímulos claros y sostenidos provenientes de sistemas de precios adecuados y de apoyos a la promoción interna y a la penetración en los mercados internacionales. Los resultados de la experiencia exportadora de los años setenta, ciertamente aleccionadores a pesar de los costos de sobrepromoción en que a veces se incurrió, muestran sin lugar a dudas que existe un considerable potencial y, en algunos casos, una capacidad ociosa que deberá ser movilizada.

Es indudablemente necesaria una definición clara del papel del mercado regional. En efecto, la cooperación regional tiene, en las presentes circunstancias, una importancia especial. Sería utópico esperar de ella la solución de todos nuestros problemas; igualmente, sería improductivo sumarnos a corrientes de opinión negativas y simplistas que reiteran, sin mucho fundamento, que nada se ha avanzado en esta materia. En cambio, parece adecuado reconocer los proyectos y las experiencias acumuladas, sin olvidar el gran potencial de cooperación regional que se mantiene aún inexplorado.

En primer lugar, es preciso evaluar esas posibilidades de cooperación, así como las desviaciones del comercio desde fuera hacia dentro de la región, lo que facilitaría un uso más adecuado de la capacidad productiva. Pero es preciso también aumentar las corrientes de comercio a partir de proposiciones pragmáticas e instrumentos de cooperación y vinculación regionales adaptados a las presentes realidades y circunstancias. En muchos casos, los errores cometidos pueden atribuirse a un exceso de ambición en la fijación de metas cuyo costo resultaba difícil de evaluar para las autoridades económicas y políticas, lo que en no pocos casos impidió su cumplimiento y condujo, tarde o temprano, a grandes frustraciones. Sin embargo, en este terreno se ha avanzado considerablemente, ya que las reformas y actitudes adoptadas recientemente por los propios sistemas de integración, así como las políticas bilaterales reconocen la necesidad de proceder con gran pragmatismo. Parece por ello necesario insistir en estas aproximaciones pragmáticas por todas las vías posibles, tanto de tipo bilateral y multilateral como de tipo público y privado. Para esto se requieren ciertamente definiciones políticas y una clara actitud preferencial de parte de los gobiernos, con el fin de dar el necesario

impulso a las formas posibles de cooperación y complementación regionales.

Por otra parte, es imprescindible continuar penetrando en los mercados internacionales, donde el surgimiento de nuevos e importantes competidores y el proteccionismo creciente de los centros hacen necesario establecer en nuestros países una clara alianza entre el sector privado y el Estado. Será difícil abordar las etapas ásperas del futuro sin una clara concertación y complementación de intereses, como, por lo demás, lo hacen todos los países del mundo. La apertura de los mercados pasa necesariamente por una creciente diversificación de los clientes. Y en tal sentido, sin ignorar que el mayor potencial seguirá siendo el de nuestros mercados tradicionales, un objetivo realista pero persistente debiera ser la cooperación con países y regiones en desarrollo. Esta es una tarea difícil, por cuanto resulta arduo introducirse en los canales Norte-Sur que hoy predominan en las relaciones comerciales y de cooperación del mundo en desarrollo. Sin embargo, hay que incorporar los objetivos en las políticas externas de nuestros países como una opción tanto política como económica.

\* \* \*

Ciertamente que en las reflexiones precedentes no se ha pretendido plantear o construir un nuevo paradigma para la región, ni menos aún ago-

tar los múltiples objetivos e instrumentos de la nueva etapa de su desarrollo económico. Tan sólo se ha procurado llamar la atención acerca de algunos aspectos que exigirán definiciones importantes, y sobre los que conviene meditar en el diseño de las nuevas políticas de desarrollo.

Hay un elemento clave que necesariamente ha debido quedar al margen del análisis, pero del que sería ingenuo prescindir: se trata del elemento político. No cabe duda de que la movilización de esfuerzos sociales para construir las nuevas etapas del proceso de desarrollo económico deberá enmarcarse en proyectos políticos explícitos. El objetivo ético permanente e irrenunciable de construir sociedades abiertas, pluralistas y participativas adquiere una importancia fundamental en las presentes circunstancias. En efecto, no parece concebible conciliar la pluralidad de demandas sociales postergadas, ni tampoco las que habrán de presentarse, sin procesos democráticos y participativos que permitan alcanzar los nuevos convenios sociales que hacen posible lograr grandes objetivos. Esta conciencia parece estar generándose en toda la región. Será responsabilidad de los líderes políticos y sus partidos hacer el aporte indispensable para una sociedad que, al ser rectora de sus propios destinos, se reencuentre en torno a grandes consensos que permitan, si no la eliminación de los conflictos, al menos la reducción de los costos sociales, económicos y políticos que entrañan.





# Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo

(Apuntes para un libro de memorias)

*Diego Cordovez\**

En la actualidad el diálogo Norte-Sur atraviesa un prolongado período de estancamiento, que ha provocado un cierto pesimismo acerca de la posibilidad de transformar las relaciones económicas internacionales mediante el diálogo y la comprensión mutua de las partes comprometidas.

Sin dejar de reconocer los obstáculos que enfrenta toda acción encaminada a romper dicho estancamiento, el autor reafirma los efectos positivos de ese diálogo —los que se lograron y podrían lograrse en el futuro— y sugiere las medidas que deberían tomarse para impulsarlo nuevamente.

En un comienzo examina las características principales de la nueva diplomacia para el desarrollo, originada a partir de la primera reunión de la UNCTAD en 1964, y su evolución —a través de frustraciones y logros— hasta la actual situación de estancamiento. Dicha situación deriva de la existencia de un fuerte conflicto de intereses, reales o percibidos, entre los países desarrollados y en desarrollo, pero, además, ha sido agravada por un conjunto de problemas institucionales. Entre ellos destacan la proliferación de órganos y foros que, a menudo, mantienen una relación conflictiva; los efectos negativos del esfuerzo destinado a mantener la unidad de los dos grandes bloques; la gran cantidad de participantes en las negociaciones; y, finalmente, cierta incoherencia en las posiciones de los propios gobiernos en los distintos foros.

En la parte final, subraya la necesidad de romper el presente estancamiento en el diálogo Norte-Sur y sugiere algunas medidas encaminadas a lograrlo.

\*Actualmente Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos Especiales de las Naciones Unidas; fue Asistente Especial del doctor Raúl Prebisch al fundarse la UNCTAD y Director de la Secretaría del Consejo Económico y Social desde 1973 hasta 1981.

## I

### Introducción

La creación de la UNCTAD en 1964 marcó un hito trascendental en la evolución del sistema de las Naciones Unidas y representó el primer paso hacia una nueva diplomacia en las negociaciones sobre cuestiones relativas al desarrollo. Inevitablemente el fondo y la forma de esta diplomacia han experimentado muchos cambios en los años transcurridos. Todavía se encuentra en su etapa de formación, padece de muchos defectos y enfrenta muchas dificultades. Lo importante es que en las relaciones económicas internacionales y la diplomacia multilateral, se han dejado los métodos en boga antes de la creación de la UNCTAD.

¿Cómo es esta nueva diplomacia para el desarrollo?

La nueva diplomacia es muy distinta de la diplomacia bilateral tradicional, no sólo porque los objetivos de sus diversos protagonistas son congruentes a la postre, lo reconozcan ellos o no. En esencia, supone la negociación por los países desarrollados y en desarrollo, generalmente bajo los auspicios de un organismo internacional, de medidas que podrían calificarse de convergentes en pro del desarrollo económico y social. La premisa subyacente es que los países en desarrollo son ellos mismos responsables de su propio desarrollo y de que, guiados por una clara percepción de sus propios intereses, los países desarrollados consideran imperativo adoptar en ese contexto medidas encaminadas a lograr objetivos específicos. Existen enfoques muy diferentes sobre la índole de las medidas que se requieren, lo apremiante que es la convergencia y las finalidades a corto y largo plazo que han de alcanzarse. La función de la nueva diplomacia es justamente conciliar esas diferencias.

A los fines de la negociación, las partes deben definir primero sus objetivos y formular luego medidas específicas para alcanzarlos. La rapidez y flexibilidad con que los diversos actores puedan avanzar hacia la transacción dependen de las reacciones previsibles por parte de sus respectivos mandantes, ya sea en las legislaturas nacionales, la opinión pública, la prensa, las asociaciones de productores o los círculos económicos.

Un fenómeno sorprendente que ha podido observarse en más de una ocasión es que el gobierno que desea movilizar el apoyo interno respecto de una medida internacional determinada presenta ante los miembros de sus propias insti-

tuciones nacionales los argumentos esgrimidos en apoyo de esas mismas medidas por los gobiernos "contrarios" en la mesa de negociaciones.

Esta nueva diplomacia ha sido desde la época de la Conferencia de 1964, una diplomacia de confrontación. De hecho, en el primer período de sesiones de la UNCTAD se produjo quizá la confrontación más aguda que haya habido hasta ese momento en las Naciones Unidas entre países desarrollados y en desarrollo. Cabe observar, sin embargo, que lo ocurrido en ese primer período de sesiones fue más allá de una controversia acerca de los programas y tácticas que debían utilizarse. Dentro de una atmósfera tensa había en el fondo un reconocimiento general de la necesidad de lograr un nuevo enfoque respecto del comercio internacional y las cuestiones del desarrollo. Los países del Tercer Mundo fueron muy claros e insistentes al expresar sus quejas y presentar sus reclamaciones, y los países industrializados occidentales adquirieron cada vez mayor sensibilidad con respecto a la diferencia creciente entre los niveles de vida de naciones ricas y pobres, que alcanzaba a dimensiones intolerables.

El espíritu de confrontación fue en general saludable y constructivo. Después de todo, aun entre los más renuentes participantes existía el deseo de crear al menos formas institucionales de cooperación. Desde entonces, el péndulo ha oscilado, si bien lentamente, entre la confrontación y la transacción. Lo que no puede negarse, sin embargo, es que la determinación de los países en desarrollo de hacer valer sus principios ha impartido una nueva dimensión a la diplomacia multilateral para el desarrollo. Ni siquiera los críticos más acerbos de las negociaciones Norte-Sur pueden negar que se ha evitado la experiencia del período interbélico, cuando las relaciones económicas internacionales sufrieron una desarticulación traumatizante.

Un segundo elemento de la nueva diplomacia es el hecho de que los países en desarrollo presentan un grado de unidad sin precedentes en los asuntos mundiales. El Grupo de los 77 nació durante el primer período de sesiones de la UNCTAD y apoyó las exigencias de los países en desarrollo con una coherencia y una solidaridad que sorprendieron a los Estados industrializados. El "sistema de grupos" de las negociaciones se convirtió desde fecha temprana en característica sobresaliente de la UNCTAD y desde enton-

ces se ha difundido, en variadas formas, a muchas otras instituciones multilaterales. El sistema de grupos tiene la ventaja evidente de permitir que gran número de delegaciones se exprese con una sola voz, introduciendo así cierto orden en las complejas deliberaciones y negociaciones. No obstante, y como se demostró en el período formativo de la UNCTAD, puede traducirse en la adopción de posturas que representan ya sea la línea más dura e intransigente o el mínimo común denominador de cada grupo —posturas que no siempre propician la eficacia en las negociaciones multilaterales.

Corolario del sistema de grupos, y a la vez un tercer elemento importante de la nueva diplomacia, es el "grupo de contacto", quintaesencia de las instituciones de la UNCTAD y en la actualidad un mecanismo también ampliamente imitado. El grupo de contacto, compuesto de un pequeño número de delegaciones claves, que en lo posible son representativas del grupo más amplio, permite a los participantes adelantar sus actividades con máxima flexibilidad en un ambiente no constreñido por las normas de procedimiento, la publicidad ni, en la práctica, los plazos. Con ello es posible que todos los interesados procuren, con el grado máximo de mutua concesión, lograr una transacción sustantiva sobre posiciones de política. Mejoran, por tanto, las posibilidades de conciliación, compromiso y consenso. Dondequiera que haya tenido éxito, su índole "abierta" —es decir, el hecho de que cualquier miembro del órgano principal que lo ha establecido pueda participar en sus deliberaciones— asegura que las conclusiones que se obtengan no van a ser modificadas, aun en el caso de que hayan sido logradas mediante un proceso de razonamiento que no sea plenamente comprendido por aquellos que han preferido no participar. Este dispositivo permitió a la UNCTAD y a otros órganos de las Naciones Unidas avanzar más allá de la confrontación y, con nuevos ajustes y afinamientos, el sistema podría convertirse en un instrumento aún más útil para las negociaciones futuras.

La difusión de la nueva diplomacia coincidió con la evolución de las Naciones Unidas hasta convertirse en una disgregada red de organizaciones y programas. El establecimiento de la UNCTAD y la instalación de una secretaría activa en su sede de Ginebra pueden atribuirse a la negativa constante de los países tanto occidentales co-

mo socialistas a aceptar o la ampliación del Consejo Económico y Social (ECOSOC) o su transformación en un organismo internacional de reforma y adaptación económicas.

La UNCTAD no fue sino la primera de muchas instituciones relativamente nuevas de las Naciones Unidas; la búsqueda constante de foros nuevos y más eficaces ha multiplicado las dificultades de coordinar las actividades de los diferentes elementos del sistema de las Naciones Unidas y ha complicado en forma manifiesta el ejercicio de la nueva diplomacia. No pasó mucho tiempo antes de que las diversas instituciones empezaran inevitablemente a discrepar respecto de lo que habían de ser sus respectivas funciones y este desacuerdo desembocó en rivalidad y competencia. La UNCTAD, y de muchas maneras el sistema en su totalidad, sufrieron a consecuencia de estas divergencias jurisdiccionales. Los países desarrollados tendían a ver en la UNCTAD y la Asamblea General de las Naciones Unidas foros en los que

los países en desarrollo podían exponer sus agravios y presentar sus demandas; podría haber un cambio de opiniones en cuanto al alcance y consecuencias de esas demandas, pero los países desarrollados no estaban dispuestos a tolerar más que eso, y ni las Naciones Unidas ni la UNCTAD habrían de ser un foro para la toma de decisiones prácticas.

Los países en desarrollo manifestaron su desacuerdo. Según ellos, las Naciones Unidas debían ser más que un club de debates; deseaban que sus instituciones fueran instrumentos para negociaciones serias y para fijar rumbos a la acción. En esencia, este conflicto subsiste hasta el día de hoy. El Consejo Económico y Social, por ejemplo, se encuentra prácticamente paralizado. El conflicto se ha propagado y hoy tiende a caracterizar la marcada dicotomía entre los países desarrollados y en desarrollo sobre las funciones de las Naciones Unidas en el contexto de las relaciones económicas internacionales.

## II

### Evolución de la nueva diplomacia: 1964-1973

En el período comprendido entre la creación de la UNCTAD en 1964 y los primeros años del decenio de 1970 se perfeccionaron y ampliaron los elementos de la nueva diplomacia. Sin embargo, los acontecimientos de ese período muestran cuán difícil es adaptar la nueva diplomacia a las condiciones prevalecientes en el sistema internacional, a fin de utilizarla para el logro de nuevos objetivos de cooperación económica internacional. Hubo escasa negociación sobre cuestiones concretas. El producto principal de esos años fue un extenso cuerpo de legislación de carácter exhortatorio, de "demandas negociadas" que posteriormente se convirtió en el programa del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Una de las realizaciones positivas de este período es lo que podría denominarse "educación" de todos los sectores participantes acerca de la naturaleza y características del subdesarrollo. En la época del primer período de sesiones de la UNCTAD, los dirigentes políticos sólo tenían no-

ciones superficiales y muy rudimentarias de la etiología del atraso económico de ciertos países o de sus posibles soluciones. Unas pocas personas, entre las que se distinguía el primer Secretario General de la UNCTAD, Raúl Prebisch, tuvieron la visión y la profundidad de conocimientos para intuir lo que podía hacerse para promover un desarrollo más acelerado y sostenido, pero, en general, quienes exigían cambios tenían nociones muy vagas sobre las causas de la situación y sus posibles soluciones. En los países industrializados imperaban conceptos anticuados acerca de la cooperación económica y social, basados en esencia en la relación tradicional entre el donante y el receptor de asistencia.

La nueva diplomacia fue, pues, una experiencia histórica de aprendizaje, y las Naciones Unidas tuvieron en ella una influencia decisiva. Gracias a sus esfuerzos, los países en desarrollo han aprendido mucho acerca de sus propios males y acerca de las medidas para subsanarlos. En

realidad, todos los Estados se han beneficiado de las investigaciones y el diálogo de las Naciones Unidas. El presupuesto de investigaciones de la Organización ha sido reestructurado a tal punto que concede máxima prioridad a los estudios sobre las necesidades de los países en desarrollo. Por lo demás, algunas de las estructuras que se han creado dentro del sistema de las Naciones Unidas han tenido una finalidad claramente educativa.

A medida que los países en desarrollo llegaban a comprender más plenamente sus propias necesidades y a dar más clara expresión a sus demandas, los países desarrollados se vieron obligados a responder en forma más concreta. En un proceso simultáneo de confrontación y transacción, las exigencias del Grupo de los 77 se transformaron paulatinamente en objetivos negociados. En otras palabras, el temario del Grupo de los 77 se transformó en el temario de la cooperación internacional para el desarrollo, pese a que los países industrializados manifestaron escaso entusiasmo por algunos de los elementos de este temario y reservas acerca de muchos de ellos. La necesidad de alcanzar *algún grado* de acuerdo —para no tener que volver con las manos vacías de reuniones cada vez más frecuentes— fue elevando cada vez más el nivel de aceptación provisional de un conjunto común de objetivos convenidos, aunque no hubiera gran discusión sobre las medidas prácticas para lograrlos.

Durante esos primeros años, el Grupo de los 77 llegó a convertirse en una institución de mediana eficacia, con limitaciones muy notorias. La solidaridad del Grupo se afirmó cada vez más en cuestiones de principio y se lograron avances en la discusión de muchos problemas económicos, siempre y cuando se definieran en términos muy generales. La solidaridad fue más difícil de alcanzar para muchas de las cuestiones específicas del comercio y el desarrollo. Aunque la diferencia fundamental de intereses entre los diversos Estados que componen los 77 pudiera reducir el ámbito de las posiciones comunes acerca de muchos problemas específicos, la solidaridad siguió siendo una preocupación predominante, así como una realización indiscutible del Grupo.

Durante el período se crearon varias instituciones. Entre ellas figura la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Su establecimiento en 1966 tuvo par-

ticuliar importancia al aportar otra prueba de que los países en desarrollo estaban decididos a fundar instituciones que fuesen favorables a sus intereses y reconocían la necesidad de otorgar a la industrialización un lugar preeminente en su programa. También fue significativo porque reflejó un cambio de cierta envergadura en la posición de los Estados Unidos, como siempre actor estelar en la diplomacia multilateral para el desarrollo. Hasta entonces los Estados Unidos habían adherido al punto de vista tradicional según el cual había una división burda del trabajo en la economía mundial: los del Sur producían materias primas y los del Norte las convertían en productos industriales. La ONUDI no representó un vuelco total de la política estadounidense, como lo habría de demostrar su reacción ante la Declaración de Lima, diez años después, pero la decisión de los Estados Unidos de apoyar la fundación de la ONUDI, decisión que tomó el Presidente Lyndon Johnson a instancias del Embajador ante las Naciones Unidas, Arthur Goldberg, abogado de vasta experiencia en cuestiones industriales, puede considerarse como uno de los primeros resultados de la nueva diplomacia.

Por desgracia, la creación de nuevas instituciones ha tenido también efectos negativos, y con mayor razón al estar emplazadas en lugares diferentes. Cabe sostener, por ejemplo, que fue un error histórico ubicar a la UNCTAD en Ginebra, con sus propias bases técnicas, diplomáticas y políticas. Surgieron el conflicto y la competencia jurisdiccional entre las ramas económicas de las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra y los gobiernos afrontaron dificultades en su empeño de coordinar sus políticas dentro de estas instituciones multilaterales. Todo esto contribuyó a reducir la eficacia de las Naciones Unidas.

Y no es sólo en la relación entre Nueva York y Ginebra que los diversos voceros de cada gobierno no han logrado la debida coordinación de sus políticas; el cuadro se complica por la presencia de órganos del sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos conexos pero que se encuentran en otros centros internacionales, sobre todo en Viena y Roma. Cada una de estas instituciones tiene su propia secretaría y su propio cuerpo diplomático, dominados por sus propias personalidades influyentes. Cada una de estas comunidades de las Naciones Unidas tiene sus pro-

pias costumbres y aplica un criterio particular sobre cuestiones que con frecuencia son paralelas o hasta idénticas. También difieren los niveles y las fuentes de representación. En última instan-

cia, la confusión, duplicación y aparente diversidad resultantes pueden atribuirse a fallas de la coordinación de políticas en las capitales nacionales.

### III

## La crisis y el diálogo en el decenio de 1970

La presión por satisfacer las reivindicaciones de los países en desarrollo comenzó a intensificarse desde 1973. La nueva diplomacia para el desarrollo, para entonces más afinada y experimentada, estaba en pleno funcionamiento. Las instituciones recientemente establecidas de las Naciones Unidas habían adquirido confianza y experiencia en cuanto foros para el ejercicio de la nueva diplomacia y catalizadores para hacer avanzar la legislación exhortatoria a la etapa de la ejecución. Las crisis del petróleo y los alimentos que estallaron bruscamente en el mundo en 1973 agudizaron el ingenio de quienes participaban en discusiones sobre cuestiones de desarrollo. Enfrentados al desafío de la OPEP, los países desarrollados se vieron obligados a examinar sus relaciones con el Sur por un prisma nuevo y diferente. Repentinamente la interdependencia adquirió un nuevo significado. Por fin la nueva diplomacia había hecho comprender a toda la comunidad internacional la complejidad y gravedad de los problemas del desarrollo —y su integración en un marco más amplio de problemas mundiales.

A causa de la discordia política y la pugna de intereses económicos, habrían de ser por fuerza sumamente difíciles el diálogo genuino y las negociaciones sobre problemas específicos, como se advirtió en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en 1974. Sin embargo, un año más tarde, al finalizar el séptimo período extraordinario de sesiones, el anterior desaliento había cedido su lugar a un nuevo optimismo. La confrontación del sexto período extraordinario de sesiones había abierto el camino a la cooperación y a un conjunto de objetivos negociados que suponían un grado mayor de acuerdo que el alcanzado en el primer decenio siguiente a la

creación de la UNCTAD. En el año transcurrido entre los dos períodos extraordinarios de sesiones habían ocurrido cambios trascendentales de actitud. Los países desarrollados habían llegado a la conclusión de que las demandas de un nuevo orden económico internacional no debían desecharse de plano, y que una transacción sobre políticas podía entrañar importantes beneficios para el mundo industrializado. Los países en desarrollo habían concordado en que la confrontación tenía sus limitaciones: que sólo era posible obtener resultados sobre la base de propuestas más moderadas (o más realistas, según la opinión de algunos). El séptimo período extraordinario de sesiones había sido preparado con cuidado, habiendo reconocido las partes que sus deliberaciones debían concentrarse en temas prioritarios bien definidos. Se llegó así a un amplio consenso. Al clausurarse el período, el problema ya no era tanto *qué* debía hacerse, sino más bien *cómo* debía hacerse.

Después del séptimo período extraordinario de sesiones, y por invitación de Valéry Giscard d'Estaing, entonces Presidente de Francia, la diplomacia en relación con el nuevo orden se trasladó a París, a la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional (CCEI). Concebida originalmente como una conferencia sobre energía en la que los Estados occidentales importadores de petróleo entrarían en negociaciones con los países de la OPEP, la CCEI se convirtió en un instrumento de diálogo mucho más general entre el Norte y el Sur. Esta transformación se atribuyó a la firme decisión del Tercer Mundo de utilizar la palanca de la OPEP para forzar la acción acerca de cuestiones de interés para los países en desarrollo no productores de petróleo y frustrar los esfuerzos de los países occidentales por apar-

tar a los Estados de la OPEP de sus asociados menos pudientes en el Grupo de los 77.

La Conferencia de París se celebró fuera del marco de las Naciones Unidas y, en marcado contraste con la universalidad que caracteriza a las Naciones Unidas, sólo asistieron 27 participantes (19 representantes de países en desarrollo —ocho de la OPEP y 11 más— y ocho, incluida la Comunidad Económica Europea como una unidad, de países desarrollados). Este ensayo de diálogo a alto nivel en un foro de composición limitada acerca del futuro del orden económico internacional pareció durante algún tiempo poner en tela de juicio tanto la función de las Naciones Unidas como la solidaridad del Grupo de los 77. Sin embargo, a pesar de sus características estructurales supuestamente ventajosas, y en parte a causa de ellas, la CCEI resultó ser tan engorrosa como cualquier conferencia de las Naciones Unidas o la UNCTAD —y muy mal equipada para hacer frente a su monumental tarea. Al final fracasó sin llegar a ningún acuerdo significativo.

En la CCEI resultó muy evidente que el Grupo de los 77 insistiría en que el Grupo de los 19 de París rindiera cuenta al grupo mayor de países en desarrollo con base en las Naciones Unidas. En consecuencia, después de la Conferencia, la diplomacia sobre el desarrollo volvió a desenvolverse en el marco de las Naciones Unidas en Nueva York. De todas maneras la CCEI fue quizá la primera deliberación seria acerca de cuestiones de desarrollo realizada por encargados de políticas de alto nivel. Fue ésta la primera vez en que, además de ministros de países en desarrollo, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, el Secretario de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña y otros altos funcionarios de países desarrollados abandonaron todo protocolo y pasaron la noche en vela analizando los productos básicos, la reforma monetaria, la energía y cuestiones anexas. Aunque sólo fuera durante un breve lapso hubo algo que se parecía a un diálogo de verdad. Así, pues, más que no fuera por esa razón, las lecciones de la CCEI no fueron todas negativas.

Después del fracaso de la CCEI, gran parte de la atención de la comunidad internacional se dedicó simplemente a mantener vivo el diálogo. La CCEI demostró que había sido prematuro el optimismo generado por el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y que

acerca de la mayoría de los problemas persistían escisiones muy profundas entre los países desarrollados y en desarrollo.

La Conferencia de París contribuyó a elucidar muchas cuestiones fundamentales. Cada una de las cuatro comisiones de la CCEI (energía, materias primas, desarrollo y finanzas) pudo llegar a algún acuerdo en un nivel muy general. Además de esto, se acordó un Programa de Acción Especial de alcance limitado para las transferencias de recursos; se aceptó en principio la idea de constituir un fondo común para estabilizar los precios de las exportaciones de algunas materias primas; y los Estados donantes prometieron una mayor asistencia oficial para el desarrollo. El alcance del consenso fue modesto, sin embargo, y se logró muy poco en materia de energía, la preocupación dominante de la mayoría de los países industrializados. En realidad, el tema de la energía no fue debatido a fondo y los países en desarrollo se negaron a continuar un diálogo entre productores y consumidores de petróleo, a menos que hubiera discusiones paralelas acerca de otros asuntos.

Desde el punto de vista institucional, la CCEI demostró que los procesos de negociación de las Naciones Unidas, tan desacreditados, pueden no ser tan malos como se pintan. Muchas personas han dicho que las deliberaciones no podían realizarse en forma eficaz en este areópago de naciones. En la práctica, los debates de París se parecían mucho a los de Nueva York y Ginebra, ya que seguían en muchos aspectos esenciales modelos bien establecidos de las Naciones Unidas. La experiencia de la CCEI por cierto no confirmaría la tesis de que el diálogo Norte-Sur está viciado por el entorno de las Naciones Unidas. Se confirmó, en cambio, la opinión de que el obstáculo se encuentra en otra parte.

En diciembre de 1976 se suspendió el trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en lugar de clausurarlo, a la espera de los resultados de la Conferencia de París. Cuando se reanudó el período de sesiones en septiembre de 1977, la situación del diálogo Norte-Sur fue naturalmente el centro de atención. Pero el punto muerto a que llegó la CCEI no pudo superarse durante la continuación del período de sesiones, ni siquiera durante el trigésimo segundo período de sesiones. El principal resultado de los esfuerzos de la

Asamblea General fue una transacción cuidadosamente negociada entre el Grupo de los 77 y los países desarrollados acerca del tema de las futuras negociaciones. Se acordó convocar a otro período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para 1980, con el fin de evaluar el progreso realizado respecto del NOEI y aprobar una nueva estrategia para el desarrollo para el decenio de 1980. La Asamblea General estableció un Comité Plenario para vigilar los progresos en relación con el nuevo orden. El Comité empezó sus reuniones sustantivas en mayo de 1978, pero entre sus miembros se dieron desde un principio posiciones encontradas en cuanto a la naturaleza de su mandato, y se avanzó muy poco en la superación del estancamiento.

En gran medida, la falta de progreso revela la existencia de un grave conflicto entre los intereses reales o percibidos de los países desarrollados y en desarrollo. Los primeros, como era de esperar, no estaban dispuestos a ofrecer ninguna gran concesión económica en una época en que ellos mismos padecían de inflación aguda, recesión y desempleo persistente, sobre todo cuando el alza acelerada de los precios de la energía menguaba su capacidad de hacer frente a esos trastornos. Así pues, las cuestiones del suministro y los precios del petróleo fueron temas centrales del debate en punto muerto: el Grupo de

los 77 no quería aceptar un diálogo sobre la energía a menos que se avanzara primero en las cuestiones centrales que constituían el temario para el NOEI. No contribuyó por cierto a facilitar la solución el hecho de que los países de la OPEP tuvieran sus propias prioridades.

Los esfuerzos por superar el estancamiento entre Norte y Sur se vieron también obstaculizados por la generalidad con que se proponían y debatían las iniciativas de políticas. El diálogo no ofrecía en general muchas perspectivas de desembocar en negociaciones detalladas sobre problemas específicos. Había demasiados conflictos de intereses —reales o imaginarios— dentro de cada grupo que participaba en el diálogo y entre unos y otros grupos. Además, los intereses internos en competencia producían frecuentemente una paralización casi total en las posturas de negociación de algunos gobiernos, con lo cual se hacía muy difícil que sus representantes negociaran con seriedad. El diálogo se vio complicado aún más por discrepancias en cuanto a la competencia de los distintos foros institucionales para examinar determinadas cuestiones. Esos puntos de vista descansaban en la apreciación de los gobiernos acerca de las realidades de poder y la influencia nacionales y su deseo de encauzar las negociaciones hacia foros en que fuera máxima su influencia.

## IV

### Elementos institucionales de la paralización del diálogo

Aunque el conflicto de intereses nacionales es seguramente la causa principal de la paralización del diálogo entre Norte y Sur, hay otros factores importantes que coadyuvan a la dificultad de reanudarlos. Estos factores podrían denominarse los “elementos institucionales” y merecen algún examen.

El séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General había establecido, hasta donde era posible, que los Miembros de las Naciones Unidas estaban dispuestos a explorar

juntos la posibilidad de establecer un nuevo orden económico internacional, aunque no necesariamente lo que los países en desarrollo preconizaban como el Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, las recomendaciones de los Estados menos desarrollados se habían transformado en un conjunto de objetivos generales y el centro de la atención comenzó entonces a cambiar de “qué hacer” a “cómo hacerlo”. Había en algunas esferas, por supuesto, reservas importantes sobre aspectos del NOEI, pero en principio



había acuerdo en que éste era un temario legítimo para negociaciones posteriores. Lamentablemente, la cuestión de "cómo hacerlo" se convirtió en gran medida en un problema relativo al marco institucional apropiado para negociar los detalles de un nuevo orden que había sido esbozado en el sexto y el séptimo períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea.

El desacuerdo acerca de ese marco institucional se plasma en la relación entre la UNCTAD y la CCEI a mediados del decenio de 1970. En muchos sentidos, el cuarto período de sesiones de la UNCTAD en Nairobi fue un fracaso, fracaso que puede atribuirse en alto grado a la hostilidad general de la mayoría de los países desarrollados hacia la UNCTAD como medio para negociaciones concretas. En opinión de algunos países desarrollados, si el período de sesiones de Nairobi hubiera terminado en un desastre total, los países en desarrollo se habrían visto casi forzados a recurrir a la CCEI. Sin embargo, el fracaso en Nairobi no fue tan definitivo como para dar lugar a un consenso general de que debía tener éxito la Conferencia de París.

Varios funcionarios claves de la UNCTAD consideraban a la CCEI como un peligro para los intereses institucionales de la UNCTAD. Consideraciones como éstas son las que explican el ambicioso esfuerzo emprendido dentro de la UNCTAD —el Programa Integrado para los Productos Básicos, con su elemento central, el Fondo Común. Se esperaba que esta iniciativa fortaleciera el papel de la UNCTAD en las negociaciones acerca del Nuevo Orden Económico Internacional y que, a su vez, demostrara la escasa pertinencia de la CCEI. Varios estudiosos y dirigentes políticos han considerado que la decisión de la UNCTAD de centrar su labor en el comercio internacional de productos básicos fue un error para el mundo en desarrollo, pero no hay que olvidar que probablemente los funcionarios de la UNCTAD no tenían otra opción plausible frente a esa importante iniciativa, dadas las limitaciones institucionales inherentes a la UNCTAD y su posición dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su Secretario General, Gamani Corea, tenía un gran interés intelectual en la idea, cuyas raíces estaban en los trabajos iniciales de John Maynard Keynes, pero más importante aún fue el hecho de que los productos básicos estaban claramente dentro de la jurisdicción de la UNCTAD. Por difícil que fuera

establecer un programa eficaz de productos básicos en beneficio del mundo en desarrollo, se argüía, estaría bien cumplida la finalidad de fortalecer a la UNCTAD como institución. El defecto principal de esta estrategia, según los críticos, era que los países en desarrollo se habían visto obligados a jugarse el todo por el todo. La falta de progreso en las negociaciones sobre el Programa Integrado y el Fondo Común exasperó en un comienzo a muchos gobiernos de países en desarrollo y en consecuencia fue más difícil salir del pantano.

Con la Conferencia de París también en marcha, el proceso de negociación sobre el "nuevo orden" se complicó en extremo. En forma simultánea se llevaban a cabo negociaciones paralelas, en diferentes medios, al influjo de distintos intereses institucionales. Ambas corrían por pistas distintas y a diferente velocidad. La CCEI se consideraba como el "tren expreso", mientras que la labor de la UNCTAD sobre el Fondo Común era el "tren local", más lento. La marcha de los trabajos en la CCEI se complicó por la mera existencia de un segundo foro (y, en algunos casos, por la preferencia por este último). Cuando menos se vieron frustrados los empeños por hacer que el diálogo Norte-Sur fuera en París más concreto, directo y racional. En el cuarto período de sesiones de la UNCTAD, por otra parte, existía alguna renuencia de tomar el tren lento cuando se sabía que venía el rápido (la CCEI.) En todo caso, el tren expreso se descompuso.

Como ya se ha dicho, el fracaso de la CCEI instó a reanudar el diálogo en el marco de las Naciones Unidas en Nueva York, concretamente en el Comité Plenario. En la falta de progreso en este nuevo foro influyeron también factores institucionales. En efecto, la propia creación del Comité Plenario, con el mandato de impulsar las negociaciones orientadas hacia el desarrollo, fue producto de la renuencia a aprovechar los foros existentes, el Consejo Económico y Social y la UNCTAD. La búsqueda del foro realmente competente continuó —búsqueda marcada por la suspicacia, los intentos de engrandecimiento institucional, las partidas falsas y las oportunidades desaprovechadas. Y la rivalidad entre las instituciones con base en Nueva York y en Ginebra no podía promover la labor del Comité Plenario. Nunca se dieron a éste atribuciones claras que le hubieran otorgado cierta autoridad para definir

sus finalidades y funciones. Tenía por objeto servir de punto centralizador de ideas para ayudar a zanjar dificultades en las negociaciones y alentar las labores que se adelantaban en otros foros del sistema de las Naciones Unidas. Pero nunca se definió en qué forma había de cumplir esta función de impulsar las negociaciones.

Por esa ambigüedad se le acusaba con frecuencia de proparar su mandato, e invadir la jurisdicción de otras instituciones mejor preparadas para la negociación de los elementos de un nuevo orden. Es irónico que entre los críticos del Comité había tanto defensores de la UNCTAD como del Fondo Monetario Internacional (FMI), es decir, tanto países en desarrollo como países desarrollados. Ambas instituciones se sintieron amenazadas por la creación del Comité Plenario y por las funciones más ambiciosas que se le atribuían. El Comité deseaba definir su principal función como la de romper el estancamiento y estimular un movimiento general sobre el NOEI, dejando la negociación de los detalles a otros órganos, como la UNCTAD en el caso del Fondo Común y el FMI para las reformas monetarias. Pero la UNCTAD apreciaba su propia función en términos más amplios y el FMI se sentía agraviado por la insinuación de que las Naciones Unidas podían o debían encargarse de definir la política monetaria internacional.

Quizás el Comité Plenario estaba destinado a fracasar en sus esfuerzos por romper el estancamiento en relación con el NOEI. Mientras los países industrializados consideraran la actuación de la UNCTAD como la de un sindicato, sería totalmente inaceptable como el foro principal para el diálogo Norte-Sur. Por otra parte, muchos países en desarrollo que buscaban un medio posterior a la CCEI para la acción necesaria sobre el NOEI sentían que el Comité podía funcionar como una versión neoyorquina de la UNCTAD, confiando en la influencia política supuestamente mayor de Nueva York. Sin embargo, aunque de ambos lados había intereses concurrentes para crear un Comité Plenario, discordaban profundamente sobre su función como foro de la negociación. El Comité continuó siendo, en efecto, un ente vano hasta que a la postre, en 1980, encontró su función como comité preparatorio de la rueda mundial de negociaciones Norte-Sur.

Por desgracia, el Comité también fracasó en esa misión. Estando encargado de producir un

temario, un reglamento y un cronograma para las negociaciones, el Comité tuvo que enfrentar desacuerdos fundamentales entre el Grupo de los 77 y varios de los principales países industrializados. Por último, en junio de 1980, el Comité se deshizo, reconociendo su incapacidad para conciliar los puntos de vista en pugna.

La historia reseñada muestra una característica desalentadora de la diplomacia multilateral entre los países en desarrollo y los desarrollados: la tendencia constante a crear nuevas instituciones (según algunos innecesarias) para superar las frustraciones que surgen cuando se empantanaban las negociaciones. Con frecuencia, uno u otro grupo de países han puesto en tela de juicio la existencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Consejo Mundial de la Alimentación y el Comité Intergubernamental de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, entre otros. Con ello no se está insinuando que estas instituciones "nuevas" no cumplen una útil labor; es muy posible que refuercen los enfoques sectoriales del desarrollo y a veces la competencia institucional puede mejorar los resultados. No obstante, la extensa red resultante de organizaciones es prueba de la falta de planificación y de la aplicación de un criterio *ad hoc* para el desarrollo y la reordenación de las relaciones económicas multilaterales.

Los miembros de las Naciones Unidas han tomado nota de esta proliferación de órganos, pero hasta el momento no han encarado el problema eficazmente. Si bien han satisfecho con indulgencia la inclinación por crear nuevas instituciones y fragmentar las iniciativas mundiales para reformar el orden económico internacional, también se han tomado los primeros pasos para reestructurar el sistema de las Naciones Unidas a fin de que sea "plenamente capaz de ocuparse de los problemas de la cooperación económica internacional en forma amplia". Este esfuerzo de reestructuración, que produjo un informe controvertido de un grupo de expertos en 1975 y posteriormente un informe de un comité intergubernamental sobre la reestructuración —que fue aceptado por unanimidad en la Asamblea General— estaba encaminado a introducir la cohesión y a agilizar y mejorar la administración del sistema de las Naciones Unidas. Lamentablemente, el ritmo de la reestructuración se ha

desacelerado y las reformas aún no se han iniciado.

La inercia y la resistencia de los intereses creados, así como, en cierto grado, el hecho de haber vinculado la reestructuración con un avance considerable hacia el nuevo orden económico internacional, explican la floja actuación en este sentido. Diferentes elementos dentro del sistema de las Naciones Unidas consideran ese vínculo de distinto modo y, por el momento, no se ha logrado la racionalización de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas que se necesita con urgencia. No se ha estudiado la relación entre las ramas de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, ni las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Se han reconocido las deficiencias del funcionamiento del Consejo Económico y Social, pero no se han subsanado. El contexto institucional para el diálogo Norte-Sur sigue siendo insuficiente.

Un aspecto importante del proceso de reestructuración se relaciona con la secretaría internacional. Hay quienes culpan a algunos funcionarios internacionales de la propensión de los gobiernos a preferir las nuevas instituciones, aduciendo que son demasiado pasivos y, salvo en la UNCTAD, que no están comprometidos en forma suficiente con el programa de la reforma económica internacional. Muchos de los países en desarrollo en particular han estado descontentos de tiempo atrás con lo que califican como falta de pensamiento creador y liderazgo en la Secretaría de las Naciones Unidas. Lo que es aún más fundamental, a diferencia de la amplia acogida que antes tenían los informes y estudios de las Naciones Unidas, documentos de apoyo producidos recientemente por la Secretaría han merecido amplias críticas por su falta de propósito e inutilidad. Para elaborar una estrategia que rompa la paralización del diálogo entre Norte y Sur, es indispensable contar con una corriente constante de ideas y propuestas por parte de la Secretaría. La reestructuración tenía por objeto crear las condiciones propicias para tales iniciativas de la Secretaría. El nuevo cargo de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional fue concebido como punto central de un esfuerzo general, de todo el sistema, en favor de la reforma económica internacional.

Hay que reconocer que la Secretaría se hallaba en la incómoda posición de tener que dar apoyo simultáneo a dos procesos —por una parte, al diálogo y las negociaciones sobre el NOEI y, por otra, a la formulación de una nueva estrategia para el desarrollo en el decenio de 1980. Estos procesos deberían haber sido complementarios entre sí pero en realidad con frecuencia estuvieron en competencia y en pugna. La formulación de la nueva estrategia para el desarrollo demoró en un principio mientras los funcionarios esperaban ver progresar el NOEI. Sin embargo, como no se lograba avanzar en él, para fines de 1977 las Naciones Unidas tuvieron que examinar la manera de conciliar la estrategia del desarrollo con el plan para las negociaciones Norte-Sur. En tales circunstancias, resultó necesario avanzar en ambos frentes, centrando la estrategia en la fijación de metas sin esperar las decisiones de la rueda mundial de negociaciones, que debía iniciarse en 1980. Algunos observadores sospechaban que los países occidentales querían destacar la estrategia a fin de crear la ilusión de progreso y distraer la atención del NOEI. Sea como fuere, las Naciones Unidas se encontraban comprometidas en dos procesos importantes cuyas relaciones recíprocas no estaban bien definidas.

Otro elemento institucional que contribuyó al estancamiento fue la atención prestada a mantener la unidad entre las diversas partes que componen el Grupo de los 77 por una parte, y entre los países occidentales por la otra. Se reconoce en general la conveniencia de la unidad de grupo, pero lamentablemente esa unidad se ha conservado a menudo a expensas de la especificidad de las propuestas y las respuestas. Cuando los países occidentales supuestamente de una misma mentalidad adoptan una postura más receptiva a determinadas demandas del NOEI, puede crearse la ilusión de progreso e incluso desalentar el examen de compensaciones y transacciones. Cuando las expectativas creadas se ven frustradas, surge la mala voluntad. La situación no sólo hace más difíciles las negociaciones entre los grupos, sino que desalienta la participación de los diversos ministerios técnicos en el proceso de negociación y en consecuencia los negociadores carecen de la influencia necesaria para lograr avances significativos.

Cuando los países desarrollados están dispuestos a otorgar concesiones y es perceptible el

progreso (véase el ejemplo de las negociaciones sobre el Fondo Común), la importancia simbólica de la solidaridad resulta menos importante que la búsqueda pragmática de los beneficios económicos. Con todo, el Grupo de los 77 no abandonará a la ligera la solidaridad difícilmente conquistada, pues teme que los países desarrollados persigan una estrategia divisiva. En el pasado la unidad ha sido una necesidad política para el Grupo de los 77. Sin embargo, los rígidos conceptos de la unidad del grupo se desvanecerán necesariamente a medida que las negociaciones se hagan más concretas y empiecen a aflorar los intereses diversos de los miembros del Grupo. Aparecerá entonces un sentido de prioridades y, si puede lograrse algún avance sobre temas prioritarios, podrá estar a la vista el fin del estancamiento.

Otro elemento institucional que cabe advertir es el propio proceso de negociación. Las cantidades mismas de participantes en el proceso han sido a veces un factor de complicación, al forzar las capacidades de instituciones diseñadas para elevar la sensibilidad pero no para las negociaciones. Las Naciones Unidas se han visto bajo presión para descubrir técnicas que den lugar a la participación universal, con lo cual se evita uno de los problemas principales de la CCEI, mientras que al mismo tiempo se estimula la dinámica de la interacción en grupos pequeños que es necesaria para un progreso importante. Es posible sostener que los simples números no son un obstáculo insuperable; hay en las Naciones Unidas más de 150 Estados soberanos y es necesario aceptar y reconocer este hecho de la vida internacional. Sin embargo, la experiencia enseña que las cantidades no son impedimento grave cuando hay verdadera voluntad de modificar posiciones, es decir, de entablar negociaciones serias. Una sensación de movimiento en la negociación contribuye a que los delegados estén dispuestos a recurrir a los pequeños grupos de contacto. En el séptimo período extraordinario de sesiones, unos pocos negociadores representaron en efecto a 150 delegaciones en los debates sobre los seis puntos prioritarios. Esta clase de situación ha sido alentada a veces mediante la celebración de negociaciones en salas pequeñas, incluso incómodas. Mientras la participación no se circunscriba oficialmente a determinados representantes, es decir, mientras todos los Estados puedan afirmar

que han participado en el proceso, podrán evitarse las críticas esgrimidas contra la CCEI.

Sin embargo, es evidente que aún no se han elaborado reglamentos del todo eficaces para las negociaciones en materia de política económica internacional. Será necesario desplegar un esfuerzo deliberado para idear tales reglamentos y es posible que las Naciones Unidas tengan que buscar fuera de sus propias instituciones modelos y prácticas útiles que podrían adecuarse a sus propias necesidades.

Es preciso tomar nota de un último elemento institucional del estancamiento, aunque no es posible explorarlo aquí en detalle. A diferencia de los otros, que son de índole internacional, éste es un elemento nacional: las dificultades que tienen los gobiernos en formular políticas económicas coherentes y coordinar las actitudes y posiciones de sus distintos ministerios. En verdad, como se ha observado antes, muchos de los impedimentos institucionales que afectan a la diplomacia multilateral son simple reflejo de enredos institucionales a nivel nacional. No es ningún secreto que en muchos casos distintos ministerios tienen conceptos diferentes de los intereses nacionales en relación con las negociaciones internacionales en foros distintos. Puede darse casi por descontado que los ministerios de relaciones exteriores y los de hacienda apreciarán las mismas cuestiones de diferente manera. Otros ministerios, como los interesados en el desarrollo y la agricultura, expresan igualmente opiniones independientes. La tarea de los gobiernos es, en consecuencia, establecer mecanismos y procedimientos internos para formular las posiciones y propuestas nacionales en forma que se tomen en cuenta los intereses divergentes y se atiendan diversas jurisdicciones sin caer en una generalización excesiva.

A consecuencia de la multiplicidad y diversidad de intereses nacionales, con no poca frecuencia las delegaciones que representan a un mismo gobierno en distintos contextos de negociación no se expresan con una sola voz. En demasiadas ocasiones un ministro de desarrollo adopta en el contexto de las negociaciones de la UNCTAD una postura que discrepa de la posición adoptada por su gobierno en el GATT, la FAO o el FMI, en donde los diversos delegados, en defensa de intereses diferentes, presentan los argumentos de su gobierno. Esta inconsecuencia ha acrecentado a veces el conflicto entre Nueva York y

Ginebra, así como las tensiones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. Los esfuerzos por llevar adelante negociaciones ordenadas y productivas se ven evidentemente impedidos por esas situaciones, sobre todo cuando tantas de las 150 o más delegaciones están asediadas por los mismos conflictos internos.

Pese a las dificultades que implican todos estos elementos institucionales del estancamiento Norte-Sur, hay razones para tener un optimismo cauteloso acerca del futuro del NOEI. Precisamente a estas posibilidades de poner fin al estancamiento dirigiremos ahora nuestra atención.

## V

### El futuro de la nueva diplomacia: cómo romper el estancamiento

Entre quienes han participado activamente en el diálogo Norte-Sur hay un ánimo de abatimiento, si no de profunda melancolía. La CCEI terminó en el fracaso y los esfuerzos posteriores de la misma índole dentro de las Naciones Unidas no han tenido mayor éxito. El Comité Plenario expiró calladamente en 1980, casi sin dejar rastro, y la Asamblea General en su undécimo período extraordinario de sesiones, en que debían iniciarse las negociaciones Norte-Sur que culminarían en la reestructuración del orden económico internacional, no pudo llegar a un acuerdo sobre el temario, el reglamento ni el cronograma para esas negociaciones. Mientras tanto, fue opinión general que las reuniones recientes de la UNCTAD y la ONUDI celebradas respectivamente en Manila y Nueva Delhi fracasaron en su intento por impartir un impulso decisivo al diálogo Norte-Sur. De hecho, ambas instituciones, por largo tiempo identificadas con las aspiraciones de los países en desarrollo, luchan por mantener su lugar en el sistema más amplio. Las dificultades económicas en el mundo occidental han llevado a la adopción de criterios y políticas más conservadores y la reanudación de las tensiones entre el Este y el Oeste parecen estar restando interés al diálogo Norte-Sur.

Sin embargo, se equivocarían quienes se apresuraran a levantar el acta de defunción del NOEI. Pese a las desilusiones y frustraciones de años recientes, existen buenos motivos para abrigar un tímido optimismo. Un examen detenido de las tendencias recientes, tanto de orden sus-

tantivo como institucional, indica que algo se ha avanzado y que existen las condiciones para lograr un progreso mayor. Si bien el reconocimiento general de que es preciso romper el estancamiento no garantiza que ello ocurrirá, procede concluir el presente ensayo con algunas observaciones sobre las reformas que podrían facilitar la solución.

Ante todo, cabe advertir que los intereses de casi todos los Estados —tanto en el mundo en desarrollo como entre las naciones desarrolladas y en desarrollo— están suficientemente interrelacionados como para que sea lógico buscar una solución para las negociaciones Norte-Sur. Algunos sostienen que esa solución es inevitable y que lo que presenciamos en el actual punto muerto del diálogo es el rezago que ocurre a menudo entre el lanzamiento de ideas nuevas, aparentemente radicales, y su posterior aceptación, una vez que se han hecho más conocidas y menos amenazantes. Esto ocurre con frecuencia en la diplomacia multilateral. Raúl Prebisch favorecía la táctica de impulsar las ideas antes de su hora; sabía que tomaría algún tiempo antes de que pudieran traducirse en acción, pero también comprendía que la demora sería aún mayor de no hacer esfuerzos con premura para lanzarlas.

Visto de esta manera, el estancamiento actual es tan sólo una etapa de un proceso prolongado, ciertamente frustrante, pero que no debe ser motivo de desesperación ni razón para cortar el diálogo. Por lento que sea el proceso, conducirá a un mayor reconocimiento de la interdependen-

cia y, por tanto, a una negociación real. Los Estados Unidos, relativamente más autosuficientes que los demás Estados de la OCDE, importan cantidades tan enormes de bienes que en definitiva las negociaciones mundiales favorecerán sus intereses casi tanto como se espera que beneficien a la mayoría de las naciones del Tercer Mundo. Los europeos ya están más interesados en las negociaciones mundiales que los Estados Unidos, porque sus necesidades son más apremiantes. Esta diferencia fue evidente en el curso del undécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, cuando los Estados Unidos estaban preocupados con una elección que significaba un cambio de administración, permitiendo así que la Comunidad Europea demostrara mayor flexibilidad acerca de la cuestión más controvertida —el desafío planteado por las Naciones Unidas a la autoridad del Fondo Monetario Internacional. Aunque no hay, evidentemente, un apoyo avasallador dentro de la CEE para que las Naciones Unidas se conviertan en mecanismo de la reforma monetaria internacional, los europeos parecen haber estado un tanto más dispuestos que los Estados Unidos a encontrar por lo menos el lenguaje de la transacción.

Mientras tanto, el sistema y sus miembros han mostrado una capacidad de adaptación alentadora. Podría incluso sostenerse que los Estados Unidos, que se resistieron con el mayor vigor a algunas de las reformas que persiguen los países en desarrollo, fueron en realidad uno de los primeros campeones del nuevo orden. Ya desde 1971 Washington dio señales de su dedicación a la causa de la reforma al tomar las primeras medidas para dejar sin efecto algunas de las normas de Bretton Woods, acontecimiento que estaría indicando que las reformas del FMI, retomadas en forma tan amplia ahora, realmente comenzaron en 1971. En verdad, pese a todas las críticas dirigidas al FMI por los países en desarrollo y a la extensa lista de cuestiones pendientes, el Fondo no ha sido insensible a las presiones de reforma. Ha establecido cierto número de servicios especiales orientados primordialmente en beneficio de los países en desarrollo, y ha reformado el funcionamiento de uno de ellos —el servicio de financiamiento compensatorio— en una diversidad de formas que realzan su valor para los países menos desarrollados. Su Directorio Ejecutivo se ha ampliado para acomodar a Arabia Saudita

con su función especial como uno de los miembros acreedores más importantes, así como la participación de la República Popular de China. Por lo demás, el Fondo ha reconocido finalmente el carácter estructural de los déficit de balance de pagos de los países en desarrollo.

Estos cambios, sin embargo, no implican la remodelación del anticuado sistema de cuotas, ni resuelven satisfactoriamente la engorrosa cuestión de la condicionalidad. No obstante, dentro de esas limitaciones que hacen que el Grupo de los 77 lo considere como institución de “viejo cuño”, el FMI está tratando con algún grado de éxito de demostrar que es flexible y que reacciona ante las exigencias de un cambiante orden internacional.

También el GATT ha mostrado cierta capacidad de reajuste. Aunque la rueda de Tokio de negociaciones multilaterales sobre comercio fue por varios motivos una gran decepción para los países en desarrollo, demostró que las Partes Contratantes han aceptado ya oficialmente el principio de la no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y en desarrollo, concepto central del NOEI y una de las principales metas propugnadas por la UNCTAD. No es espectacular el ritmo de transformación de la estructura del GATT, pero el carácter incremental e insuficiente de la reforma puede ser menos importante a largo plazo que la demostración de que incluso el denominado “club de los ricos” puede acomodar su reglamentación para dar cabida a algunos elementos de un nuevo orden.

Por todos lados pueden encontrarse ejemplos de adaptación institucional. Así, por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), un nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1977, dio un paso importante para alejarse de costumbres a la vieja usanza y adoptar las realidades del “nuevo orden” al reconocer explícitamente la función de los países exportadores de petróleo en su órgano rector. También dio muestras de un impulso creador en una esfera controvertida del NOEI —la toma de decisiones a nivel multilateral— al adoptar un sistema tripartito de composición y dejar en manos de cada uno de los tres grupos de Estados —los países en desarrollo, los Estados de la OCDE y los Estados de la OPEP— la decisión de asignar los derechos de voto dentro del grupo.

También se aprecia una voluntad de ser flexible con respecto a la participación y a la toma de decisiones en el acuerdo adoptado en la UNCTAD en junio de 1980 sobre un Fondo Común; ese acuerdo refleja el espíritu de transacción de los países tanto desarrollados como en desarrollo, que se recoge en una fórmula que no se ciñe al modelo ni de las Naciones Unidas ni del FMI o el Banco Mundial.

Las prolongadas y difíciles negociaciones celebradas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar abrieron nuevas fronteras en varios dominios. Una de las innovaciones más importantes fue la aceptación, por primera vez en el derecho internacional, del concepto de consenso y su definición en el texto de un tratado ("La ausencia de toda objeción formal"). Los países desarrollados han abogado por el consenso durante muchos años y se ha empleado oficiosamente en reemplazo de las votaciones formales en muchos foros internacionales. Los países en desarrollo, conscientes de las ventajas que les confiere su mayoría numérica, han estado hasta ahora muy poco dispuestos a alentar la institucionalización de la toma de decisiones por consenso, pero ahora aparentemente han modificado esa posición en dicha Conferencia. Por lo demás, la Autoridad que la Conferencia creó para adoptar las decisiones relacionadas con la explotación de los fondos marinos ha de estar gobernada por principios y normas de participación y de votación que en general son consecuentes con el espíritu del nuevo orden; el complejo sistema de formación de decisiones es un monumento a la perseverancia de los negociadores y a su voluntad de experimentar con nuevas fórmulas para este instrumento internacional que ha de sentar precedentes.

En efecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha contribuido ya en forma notable a la ciencia de las negociaciones internacionales, proporcionándonos un compendio de tácticas de negociación que han de emplearse o evitarse en aras de alcanzar un acuerdo sobre cuestiones del tipo del NOEI.

Estas son apenas unas pocas de las adaptaciones que ocurren dentro del sistema de las Naciones Unidas y que sugieren que sus instituciones no tienen normas y prácticas inmutables y que los Estados miembros no son irremediabilmente rígidos ni inflexibles. El programa institucional

para el futuro cercano es arduo pero, como lo indican estos ejemplos de adaptación, no imposible. ¿Qué se requiere ahora?

El requisito más importante es convencer a los Estados de que los objetivos del nuevo orden son de su interés nacional. A corto plazo, es evidente que casi todos los elementos del NOEI plantearán difíciles opciones para algunos Estados. A más largo plazo, sin embargo, todos los Estados —tanto en desarrollo como desarrollados— se beneficiarán de los cambios previstos por el NOEI y del sistema más equilibrado y equitativo de relaciones internacionales que sería el resultado de su puesta en práctica. Buscando su propio interés en forma inteligente, los Estados reconocerán, en consecuencia, la importancia de la interdependencia y dictarán políticas que busquen el desarrollo ordenado, la existencia de naciones económicamente seguras en todas las regiones, asociados fuertes en el comercio y el ejercicio confiado de la soberanía sobre sus propios recursos y la planificación económica.

Otro requisito es eliminar el conflicto un tanto artificial entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. El Grupo de los 77 ha tendido a insistir en la primacía de las Naciones Unidas para la negociación del NOEI; algunos de los países desarrollados, encabezados muy vigorosamente por los Estados Unidos, han resistido los esfuerzos para dar a las Naciones Unidas el derecho de examen (y revocación) acerca de cuestiones que tradicionalmente han sido de competencia de los organismos especializados. Evidentemente es necesario hallar una solución intermedia entre ambas posiciones: ni pueden las Naciones Unidas asumir la función que el Grupo de los 77 ha reclamado para ellas, ni pueden dejarse las cuestiones del nuevo orden libradas a un tratamiento de rutina en una serie de foros especializados sin reconstruir. La función lógica de las Naciones Unidas es la de proveer un sentido de dirección, así como el impulso político en materia de reforma económica mundial y asegurar el máximo de coherencia en el sistema descentralizado de las Naciones Unidas. No pueden ni deben arrogarse las funciones de los organismos especializados; a la postre tendrán que realizar la labor que les corresponde en sus zonas de competencia.

Así pues, resulta cada vez más estéril el debate acerca de la función primordial de las Nacio-

nes Unidas, que dominó el undécimo período extraordinario de sesiones y en la práctica paralizó los esfuerzos por iniciar las negociaciones mundiales. Ningún gobierno rechaza hoy el papel vital que corresponde a las Naciones Unidas en el proceso de la reforma económica internacional y su importante función legitimadora. Pero la insistencia en institucionalizar esa función tiende a ocultar la necesidad de introducir reformas y modificar las prácticas y reglamentos de muchos órganos del sistema de las Naciones Unidas.

Entre ellos figura en primer lugar el FMI. Como hemos advertido, el Fondo ha venido experimentando reformas, si bien lentas, en un sentido que beneficiará a los países en desarrollo. Ese proceso debe continuar, especialmente en las zonas controvertidas de la condicionalidad y las cuotas, y la presión de las Naciones Unidas puede ayudar a crear un clima de opinión en que la reforma se considere a la vez necesaria y urgente.

Resulta irónico que una de las reformas que con mayor frecuencia se cita en los debates de las instituciones de Bretton Woods —la mayor participación de los países en desarrollo en el proceso decisorio— pueda no ser de carácter tan crítico. La práctica creciente de recurrir a las decisiones por consenso puede haberle restado importancia a esta cuestión. Al mismo tiempo, hay en el sistema de las Naciones Unidas muchas otras esferas en que se requiere con urgencia una mayor adaptación de los reglamentos y prácticas y en donde no serán fáciles de superar los obstáculos de la estructura, la costumbre y las expectativas. La UNCTAD, que ha pretendido tener una función central en el proceso de negociación sobre el NOEI y está pasando actualmente por una especie de crisis de identidad, debe reevaluar el papel que le corresponde. Facilitará ese proceso el establecimiento por el Grupo de los 77 de sus propios mecanismos de apoyo sustantivo —según se decidió en la reciente Conferencia Sur-Sur de Caracas. El lugar relevante que corresponde a los temas relativos a la tecnología será de suma importancia para la UNESCO, que deberá prepararse para abordar un programa cada vez más amplio. La ONUDI debe digerir las enseñanzas que derivan de su conferencia de Nueva Delhi —un desastre casi completo— y su posterior retirada de la confrontación acerca de la propuesta de establecer un gran fondo de desarrollo industrial.

Una de las reformas institucionales más vitales se relaciona con la reestructuración. A medida que el sistema de las Naciones Unidas ha crecido y sus componentes han seguido su propio camino, el sistema se ha fragmentado. Si bien es cierto que es aconsejable alguna división del trabajo no lo es menos que resulta excesivo y hasta contraproducente el desorden actual. Los países en desarrollo tienen interés en la reestructuración porque contribuiría a formar un criterio más integrado del desarrollo y porque con un sistema de las Naciones Unidas más racional y moderno, sus limitados recursos alcanzarían para más. Los países desarrollados, como principal sostén financiero del sistema de las Naciones Unidas, aprovecharían también la mayor eficiencia que presumiblemente acarrearía la reestructuración. Este proceso de reestructuración, tan bullado en sus comienzos, debe revitalizarse y será preciso ampliar su alcance para cubrir las relaciones entre Nueva York y Ginebra y entre las Naciones Unidas y otras instituciones del sistema.

También es necesario estudiar el tema de la participación. Algunos países se han mantenido muy al margen de la búsqueda del nuevo orden, sobre todo la Unión Soviética y otros países socialistas, así como los Estados más ricos de la OPEP. La comunidad internacional tendrá que hallar los medios para atraer una colaboración más plena y eficaz de esos Estados en las negociaciones mundiales y en las medidas para subsanar algunos de los males económicos fundamentales que padece el mundo en desarrollo.

De igual importancia para el éxito del diálogo Norte-Sur es lo que se podría llamar el "liderazgo burocrático". Las negociaciones mundiales requieren una contribución más vigorosa, imaginativa y creadora por parte de las secretarías internacionales. Precisamente sobre la base de ideas adelantadas por las burocracias internacionales se dieron algunos de los pasos más importantes en la cooperación económica multilateral durante los primeros años de postguerra y de nuevo en el período demarcatorio de fines del decenio de 1950 y principios del de 1960. No hay razón alguna para que esta tradición no haya de continuarse o revivirse donde haya caído en desuso. Sin embargo, no será fácil hallar los dirigentes burocráticos. Las organizaciones no han tendido a favorecer el surgimiento de tales diri-



gentes y el clima político agrega un elemento de riesgo para los funcionarios internacionales que poseen una mentalidad creadora. Existen los especialistas necesarios, sin embargo, y la reestructuración, concebida y realizada adecuadamente, puede ayudar a aprovecharlos debidamente. Es necesario convencer a los gobiernos de que conviene a sus propios intereses elevar las normas y expectativas del servicio público internacional.

A pesar de varias partidas falsas, la comunidad internacional se está acercando lenta pero inexorablemente a las negociaciones mundiales, es decir, negociaciones conducentes a una decla-

ración de intención ampliamente aprobada que refleje el acuerdo entre los Estados sobre los principales elementos de un pacto mundial, de beneficio recíproco por igual para los países en desarrollo y desarrollados. Ese acuerdo marcará apenas el principio, no el final, de un largo proceso. Sería necesario elaborar los detalles en posteriores negociaciones celebradas en foros especializados. No es inconcebible, dadas las tendencias que indican alguna convergencia de posiciones anteriormente polarizadas, que las negociaciones mundiales se traduzcan en decisiones prácticas sobre temas específicos.

## VI

### Conclusión

Con frecuencia se rinden homenajes simbólicos al concepto de la interdependencia y el término mismo se ha convertido en objeto de controversia. Sin embargo, esta palabra caracteriza exactamente la situación mundial. Ninguna nación puede escapar a la lógica de la interdependencia, ni los Estados Unidos ni Bélgica, mucho menos que Tanzania o Bangladesh. La nueva diplomacia para el desarrollo es, en verdad, la diplomacia de la interdependencia.

Esta nueva diplomacia está ya bien establecida y quienes la practican están bien familiarizados con ella. Ha ayudado a crear una mayor conciencia de la naturaleza y el alcance de todo lo que el desarrollo significa y de las posiciones y tácticas de los principales protagonistas. Ha producido también algunos resultados tangibles que sólo parecen menguados si se comparan con la magnitud de la tarea que queda por delante. Como se advirtió al empezar este ensayo, no es posible retornar a la diplomacia que caracterizaba las relaciones económicas internacionales antes de que apareciera la UNCTAD en 1964. Pero la nueva diplomacia no es inmutable. Si se recono-

cen sus fallas y se le introducen reajustes podrá el sistema de las Naciones Unidas desempeñar la función para la que fue creado.

Algunos de estos reajustes se han identificado en las páginas anteriores. Tres son tan vitales para las perspectivas del NOEI que deben subrayarse a modo de conclusión:

- la necesidad de que todos los países consideren los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional desde el punto de vista de su propio y esclarecido interés;
- la necesidad de definir el papel político de las Naciones Unidas y la función técnica de los organismos especializados en forma de lograr una acción más coherente; y
- la necesidad de ejercer un liderazgo más fuerte y creador sobre las cuestiones del desarrollo por parte de las secretarías del sistema de las Naciones Unidas.

Cuando se hayan reconocido estas necesidades y adoptado las medidas del caso, la nueva diplomacia recobrará nueva vida y se acrecentarán las perspectivas de lograr un mejor orden mundial.

# Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional

*Richard Lynn Ground\**

Las medidas de política cuya aplicación propone el FMI han estado sometidas, desde la creación de esa institución, a una severa crítica. En la mayoría de los casos, dicha crítica adquiere la forma de un rechazo global de las mismas, motivado —sobre todo— por las costosas consecuencias económicas, sociales y políticas que ellas suelen acarrear.

Este artículo también adopta una actitud crítica ante la posición del FMI, pero la misma se fundamenta en un examen pormenorizado de los principales elementos que la constituyen. En efecto, el autor analiza, por un lado, el paradigma ortodoxo de ajuste y las sugerencias recientes que se han formulado a fin de incorporar al mismo la consideración de algunos factores estructurales; y, por otro, el sesgo recesivo propio de ese paradigma. Dicho sesgo se manifiesta tanto en el escaso y tardío apoyo financiero prestado a los países de América Latina por el FMI durante la crisis actual, como en las políticas internas contenidas en los programas de ajuste auspiciados por esa institución.

El examen de estas políticas internas, que constituye el núcleo central del artículo, se basa en el estudio de los 17 acuerdos con el FMI que estaban vigentes en América Latina y el Caribe a fines de 1983. En dicho examen se distinguen y analizan los criterios de ejecución, las condiciones previas y los compromisos de política; se identifican y comparan las combinaciones de políticas que contienen los acuerdos; se consideran las metas operacionales, intermedias y finales de los mismos; y, por último, se evalúa el empleo por el FMI de metas específicas fijas para los criterios de ejecución. Sobre la base de dicho examen, el autor señala las principales fuentes que alimentan al sesgo recesivo de las políticas del FMI y sugiere medidas para reformarlas.

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

## I

### Introducción\*

#### A. PROPÓSITO Y JUSTIFICACIÓN DE ESTE TRABAJO

Posiblemente no haya una alternativa clara al modelo ortodoxo de ajuste, en la ausencia de un nuevo estilo de desarrollo basado en reformas internas profundas que incluyan, ante todo, el financiamiento interno de la formación de capital.<sup>1</sup> Sin embargo, ello no quiere decir que el modelo ortodoxo carezca de defectos, pues de hecho presenta una serie de anomalías y deficiencias que en la práctica perjudican innecesariamente a la economía y al bienestar de la población.

Uno de los propósitos principales de este trabajo es justamente mostrar por qué debe reformarse el modelo de ajuste que aplica el Fondo Monetario Internacional y cómo podría hacerse. El otro es dar a conocer en forma más detallada y sistemática la naturaleza y características de los programas de ajuste que auspicia dicha institución.

La investigación tiene dos importantes justificaciones. En primer lugar, hacia fines de 1983 eran diecisiete los países de América Latina y el Caribe que tenían acuerdos de ajuste con el Fondo Monetario Internacional. En segundo término, ha existido siempre y aún persiste una ignorancia sorprendente acerca del contenido específico de los programas de ajuste del Fondo. En este sentido puede ser de especial interés el estu-

\*El autor agradece a Guillermo Mundt la eficiente colaboración prestada en la preparación de los cuadros estadísticos. Asimismo, agradece a Andrés Bianchi y Adolfo Gurrieri los muy útiles comentarios que hicieron a versiones preliminares de este trabajo, cuya versión final fue terminada en marzo de 1984. Cualquier error o deficiencia que permanezca es de la exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>1</sup>Se espera desarrollar esa tesis en otra oportunidad. Han aparecido varias propuestas para enfrentar y superar la crisis actual. Véanse, por ejemplo, Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso, "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", *Revista de la CEPAL*, No. 20, agosto de 1983; "América Latina ante la recesión", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 4, julio-diciembre de 1983; y CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa (E/CEPAL/SES.20/C.17)*, Santiago de Chile, febrero de 1984. Véase también Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, sexta parte, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

dio comparado de las características de esos programas.

Se cree haber demostrado en este trabajo, aprovechando en gran medida una serie de nuevos análisis teóricos y empíricos sobre las recientes experiencias monetaristas en el centro, que el enfoque del Fondo presenta deficiencias formales y prácticas de trascendental importancia, no sólo desde el punto de vista académico, sino teniendo en cuenta que la suerte de varios cientos de millones de individuos, incluso un 80% de la población de América Latina y el Caribe, se encuentra ligada en mayor o menor grado a los resultados de sus programas de ajuste. Con todo, al analizar el contenido de esos programas se ha visto que algunas de las críticas tradicionalmente dirigidas en contra del Fondo no parecen bien fundamentadas.

Sin embargo, tal vez el resultado más relevante de este trabajo sea que las reformas propuestas a las políticas del Fondo Monetario Internacional serían casi todas de fácil aplicación y de ninguna manera supondrían abandonar los principios básicos que rigen sus operaciones ni el paradigma que preconiza. No obstante, tengo el firme convencimiento de que esas reformas podrían significar un mejoramiento notable en la evolución de las economías que se vean obligadas por las circunstancias a acudir al Fondo.

Este trabajo consta de tres partes. En lo que resta de la primera se considerarán la naturaleza y el significado macroeconómico del proceso de ajuste y se describirá someramente el paradigma de ajuste. En la segunda parte, y núcleo del trabajo, se pone de relieve el sesgo recesivo del enfoque del Fondo. En primer término se analiza la gestión del Fondo como fuente y catalizador del financiamiento. Luego se examinan las políticas económicas internas comprendidas en los programas de ajuste del Fondo. Para ello se estudian tanto el enfoque que los sustenta como su aplicación concreta en los 17 acuerdos de ajuste que estaban vigentes en América Latina y el Caribe a fines de 1983. Por último, se desarrolla una crítica de la condicionalidad y demás políticas internas de ajuste y se proponen algunas reformas. En la tercera parte se presenta un resumen y las conclusiones.

## B. LA NATURALEZA Y SIGNIFICADO MACROECONÓMICO DEL PROCESO DE AJUSTE

Desde un comienzo conviene señalar que, cuando llega a prevalecer, la lógica del ajuste es implacable, pues surge de una restricción presupuestaria: la imposibilidad de absorber (gastar) más recursos que los que están disponibles, entre propios y prestados. Un proceso de ajuste es inevitable siempre que el déficit entre gasto e ingresos sube por sobre una magnitud que pueda sostenerse. Supone reducir la diferencia entre la inversión bruta interna y el ahorro bruto nacional —o lo que es lo mismo, aminorar el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos— a un monto compatible con el flujo esperado —y, a la postre, efectivo— de financiamiento externo. En este marco la cuestión central es cómo minimizar el costo del ajuste. Si bien la lógica del ajuste no tiene nada que ver, por lo tanto, con las causas de los desequilibrios, ni con las políticas que se adopten —o no se adopten— frente a ellas, cabe preguntarse sobre la importancia que tiene la duración de la o las fuentes del desajuste de las cuentas externas para efectos del diseño de la política de ajuste.

Lo cierto es que el ajuste tendrá que ocurrir, y de hecho tendrá lugar, si el desequilibrio no puede financiarse. Asimismo, independientemente del origen —interno, externo o ambos a la vez— del desajuste, un desequilibrio entre el gasto y el ingreso no puede perdurar a falta de financiamiento externo. En cambio, las cuestiones de la duración y el origen de los desequilibrios insostenibles sí son atinentes para el diseño de las políticas internacionales de ajuste; esto es, son pertinentes para establecer la combinación óptima de financiamiento externo y ajuste interno. Sobre este asunto crucial están todos de acuerdo en principio: a base de criterios de eficiencia, un desequilibrio cuyo origen sea atribuible a factores externos de duración transitoria debe ser financiado. Sin embargo, otro asunto es que la comunidad financiera internacional esté dispuesta a proveer los recursos necesarios para evitar que se imponga un ajuste ineficiente. En la práctica, la pauta que ha determinado el rigor del ajuste impuesto a los países deficitarios no ha sido la ideal.

C. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN  
AL PARADIGMA ORTODOXO DE AJUSTE<sup>2</sup>

Aunque con el tiempo ha evolucionado, el enfoque ortodoxo de las causas y del proceso de ajuste, sigue atribuyendo al dinero un papel central o, si se quiere, continúa siendo esencialmente monetarista. En efecto, según él, no puede haber inflación ni déficit insostenible en el balance de pagos sin que haya existido, con relación a la demanda de saldos monetarios reales, una oferta excesiva de dinero. Esto no quiere decir que se desconozca la existencia de otros factores causales. Por el contrario, a la fuente del crecimiento desmedido del dinero —que suele ser el déficit del sector público— se le asigna en determinados casos un papel protagónico fundamental. Pero se sostiene, en principio, que ningún factor no monetario puede generar inflación ni desequilibrios externos por sí solo, independientemente del comportamiento de las variables monetarias; se admite, no obstante, la posibilidad de que el tipo de cambio real pueda declinar por debajo de su nivel de equilibrio —lo que originaría déficit en las cuentas corrientes aunque no necesariamente en el saldo global del balance de pagos— pero ello también sería el resultado de una creación excesiva de dinero.

En este paradigma se prevén tres tipos de políticas para orientar el proceso de ajuste: restricciones del crecimiento de los medios de pago; limitaciones del gasto deficitario del sector público; y modificaciones en los precios relativos, sobre todo el tipo de cambio real. Las primeras medidas favorecen la desaceleración de la inflación, así como el restablecimiento de una relación sostenible entre el gasto interno y el ingreso, gracias a sus efectos depresivos sobre la demanda interna. Se espera obtener este resultado no sólo por el descenso de las importaciones, sino con el aumento de las exportaciones, pues al restringirse la demanda interna, se liberarían bienes y servicios para el mercado externo y se deprimiría la rentabilidad de las ventas internas. Al mismo tiempo, la restricción monetaria aumenta la magnitud del déficit externo que puede financiarse en la medida en que el alza de las tasas internas de interés fortalezca la cuenta de capital del balance

<sup>2</sup>En la sección II se desarrolla en forma más completa y detallada el paradigma de ajuste a corto plazo del FMI.

de pagos. Por su parte, la contracción del déficit del sector público cumple también otro propósito: evitar que, en las condiciones de restricción monetaria, el sector público monopolice el crédito bancario en desmedro de la inversión privada. Por su parte, la modificación de los precios relativos que implica el alza del tipo de cambio real —lo que puede lograrse en principio reduciendo la tasa interna de inflación con relación a la externa (o la reducción del nivel interno de precios en relación con el externo) o modificando el tipo de cambio nominal— contribuye a disminuir tanto el desequilibrio externo como el interno, al desviar el gasto interno de las importaciones y los bienes y servicios exportables y alentar la reasignación de los factores de la producción en favor de los sectores productores de bienes y servicios transables. Al mismo tiempo, la modificación cambiaria puede complementar los efectos depresivos de las políticas monetaria y fiscal restrictivas en el nivel del gasto interno y de la restricción monetaria en el flujo de capitales, toda vez que crea un exceso de demanda en el mercado de activos financieros.

Además, los ajustes cambiarios suelen acompañarse con políticas que influyen sobre otros precios relativos, como los sueldos y salarios reales y la tasa real de interés, para reforzar el efecto de un alza del tipo nominal sobre el tipo real de cambio.

El enfoque ortodoxo se opone a la introducción de medidas, como aranceles y controles, que afecten los movimientos de capital y de precios, y que restrinjan el ámbito del mercado para efectos de la política de ajuste, tanto por considerar que no atacan el problema de raíz —por consiguiente sólo suprimen transitoriamente sus manifestaciones— como por estimar que pueden perjudicar el bienestar interno. Asimismo, se arguye que las medidas que coartan el libre comercio socavan las bases de la prosperidad internacional.

Hasta aquí la descripción del modelo y las políticas tradicionales. Más recientemente, al deteriorarse en forma notoria la economía internacional, acumularse desequilibrios muy grandes y surgir numerosos procesos de ajuste mucho más violentos que los que se acostumbraba enfrentar (en unos pocos países) cuando se elaboró el paradigma y las políticas de ajuste entre comienzos del decenio de 1950 y el de 1970, se introdujo

una preocupación mucho más explícita por el curso real de la economía en el proceso de ajuste, y la proyección de dicho proceso en el desarrollo de la capacidad productiva.<sup>3</sup>

Aunque esa inquietud no se ha incorporado aún de manera sistemática en la estructura formal del paradigma ortodoxo, se ha manifestado en una serie de iniciativas de política encaminadas a tratar los casos en que los desequilibrios del sector externo sean muy grandes, parezcan tener un trasfondo estructural, o ambas cosas a la vez. En síntesis, en el enfoque ortodoxo contemporáneo o de largo plazo, se propone complementar la estrategia tradicional de gestión a corto plazo de la demanda interna con políticas que influyan en forma más directa y amplia por el lado de la oferta, a fin de resolver los desajustes estructurales sin deprimir de manera excesiva (injustificada) el nivel de actividad y el desarrollo de la capacidad de producción.

En lo que atañe al contenido de los programas del Fondo, esa preocupación se tradujo en la creación de un nuevo servicio en que se amplió hasta tres años el plazo de los programas de ajuste, se elevó el financiamiento disponible, y se extendió hasta diez años el plazo de amortización de los préstamos. Paralelamente se prestó nueva importancia a medidas que inciden en variables tales como las estructuras de producción y de empleo, y la composición del gasto y de las cuentas del balance de pagos, mientras en el pasado, cuando se privilegiaba casi exclusivamente el corto plazo, eran consideradas exógenas o indiferentes. Se ha prestado también mayor importancia a lo microeconómico en los desequilibrios y

por ende al uso de medidas que afectan en forma directa —o más directa— la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

Por su parte, el Banco Mundial ha reaccionado con la creación del llamado “préstamo de ajuste estructural”. Con este servicio se prevén plazos más largos —de cinco a siete años— para lograr las metas previstas; se otorga mayor atención a políticas relacionadas con la oferta y la condicionalidad se vincula exclusivamente con la adopción de medidas específicas. El volumen total de financiamiento disponible es parecido al del nuevo servicio del Fondo.

Tanto el Fondo como el Banco Mundial, al enfocar los problemas estructurales y el fortalecimiento por el lado de la oferta, se basan en la conocida interpretación neoclásica del subdesarrollo: las políticas económicas internas inadecuadas o equivocadas, al volverse crónicas, deforman las estructuras de la economía, socavan su capacidad y, en casos extremos, la dejan inerte para responder de manera eficaz a la coyuntura cambiante —ya sea desfavorable o favorable— de la economía internacional.

Con este marco de referencia la contrapartida de los grandes desequilibrios actuales —aun si hubieran sido generados principalmente por factores externos— ha de ser la reforma —ojalá amplia y profunda— de las políticas y las instituciones internas que restringen y entorpecen el ámbito y la evolución del mercado y la iniciativa privada. En resumen, esas reformas comprenden, según el caso, la liberación del mercado de capitales, incluso la apertura de la cuenta de capital del balance de pagos; la liberación del sistema interno de precios, comprendida la apertura —ojalá amplia y pareja— de la cuenta corriente del balance de pagos; y la reestructuración y reducción del tamaño del sector público, junto con la aplicación de criterios de eficiencia financiera. También se incluyen a veces reformas del mercado de trabajo y de la seguridad social, o políticas excepcionales de promoción, en particular para el desarrollo del sector energético. Asimismo, cabe mencionar el interés —ausente en gran medida en el pasado— por los valores desagregados. Por ejemplo, no sólo se trata de restaurar el equilibrio financiero sino de elegir los ingresos y gastos que habrá que aumentar o reducir, a fin de conciliar el equilibrio financiero con los ajustes estructurales. Por último, se advierte una

<sup>3</sup>Véanse, por ejemplo, Andrew D. Crockett, “Stabilization policies in developing countries: some policy considerations” *IMF Staff Papers*, vol. 28, marzo de 1981; Bela Belassa, “Structural adjustment policies in developing economies” *World Development*, vol. 10 No. 1, octubre de 1982 y Ernest Stern “World Bank financing of structural adjustment”, John Williamson (Ed.), *IMF conditionality*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1983. Véanse también Tony Killick y Mary Sutton, “Desequilibria financing and adjustment in developing countries”, en Tony Killick (Ed.) *Adjustment and financing in the developing world. The role of the International Monetary Fund*, International Monetary Fund (asociado con el Overseas Development Institute de Londres), Washington D.C., 1982; y Moshin Khan y Roberto Zahler, *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras del comercio al movimiento de capitales*, Cuadernos de la CEPAL No. 20, Santiago de Chile, diciembre de 1982.

mayor preocupación por la manipulación del tipo de cambio para mantenerlo en un valor realista.

Este sería el programa de propuestas de política del enfoque ortodoxo para hacer frente a desequilibrios estructurales. Aunque algunas, como la mayor desagregación de las variables financieras, aparentemente se habrían incorporado a todos los programas de ajuste (de corto y largo plazo) auspiciados por el Fondo, en la práctica ha sido muy limitada la influencia de los nuevos programas ortodoxos de ajuste a largo plazo para superar la crisis actual, ya que han tenido escasa difusión. Apenas una docena de países ha participado en los programas de ajuste estructural del Banco Mundial desde que se creó

este medio en 1979, mientras que entre mediados de 1981 y fines de 1982, por alguna razón, el Fondo restringió fuertemente la concertación de acuerdos al amparo de su servicio de largo plazo. Como resultado, en la actualidad la gran mayoría de los países deficitarios ajusta sus economías aplicando los programas tradicionales del Fondo, en que la gestión de la demanda de corto plazo, y en particular la de las variables financieras, representa el papel preponderante. En todo caso, al analizar los pocos programas de largo plazo concertados con el Fondo, se advierte que el meollo de la estrategia de ajuste sigue siendo la administración de las variables financieras, por lo que la crítica desarrollada en el resto del trabajo se centrará necesariamente en esa cuestión.<sup>4</sup>

## II

### El sesgo recesivo de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional

#### A. LA INSUFICIENCIA DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Hacia fines de 1983, diecisiete países de América Latina y el Caribe tenían acuerdos de ajuste con el Fondo Monetario Internacional. De ellos, 10 habían suscrito Acuerdos de Derechos de Giro (ADG, o *stand-by*) y siete se habían acogido a Acuerdos al amparo del Servicio Ampliado (ASA). Al mismo tiempo, 12 de los países en cuestión habían obtenido préstamos del Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) del Fondo, diez en la misma fecha de concretar sus programas de ajuste y dos en una fecha posterior. Uno de estos países también había girado un préstamo del Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (SFER) del Fondo, (Véase el cuadro 1.)<sup>5</sup>

<sup>4</sup>Para una crítica de la interpretación neoclásica o neoliberal del subdesarrollo y de sus propuestas de política para superar los desequilibrios estructurales, en la literatura reciente, véanse Aníbal Pinto, "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual", *Revista de la CEPAL* N° 6, segundo semestre de 1978; Raúl Prebisch, "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL* N° 7, abril de 1979; Aníbal Pinto, "La apertura de América Latina al exterior", *Revista de la CEPAL* N° 11, agosto de 1980;

Celso Furtado "Transnacionalización e monetarismo", *Pensamiento Iberoamericano* N° 1, enero-junio de 1982 y Joseph Ramos, *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur* (en prensa), en la Serie Estudios e Informes de la CEPAL.

<sup>5</sup>Otros tres países de la región obtuvieron financiamiento del Fondo en 1983. Pero en dos casos (Belice y Bolivia) los préstamos, siendo a cuenta del SFC, no obligaban a llevar a cabo un programa de ajuste. En el otro, El Salvador, el ADG que tenía venció a mediados de 1983.

Los Acuerdos de Derecho de Giro (ADG) y los Acuerdos al amparo del Servicio Ampliado (ASA) pueden diferenciarse de los Acuerdos al amparo del Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) y del Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (SFER) tanto por el nivel de financiamiento como el grado de condicionalidad. El monto máximo de recursos obtenibles mediante los ADG y ASA supera apreciablemente los disponibles a través de los SFC y SFER. Sin embargo, los giros del financiamiento prestado bajo los ADG y ASA están sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones, en tanto que el disponible de los SFC y SFER no está condicionado; es decir, no supone la obligación de llevar a cabo un programa de ajuste. También pueden diferenciarse los ADG de los ASA. En efecto, el plazo de los ADG fluctúa entre uno y dos años, en tanto el de los ASA alcanza a tres años. El monto total de recursos obtenibles de los ASA es también mayor que el de los ADG. En general, los ADG suponen programas de ajuste de "corto plazo" y los ASA de "largo plazo". Para información sobre todas las facilidades del Fondo, véase Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, volumen xxxvii N° 3, marzo de 1984, pp. S5 a S8.

Cuadro 1  
 DATOS FINANCIEROS DE LOS ACUERDOS ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL  
 (Vigentes a fines de 1983)<sup>a</sup>

	Fecha del acuerdo	Duración (meses)	Financiamiento condicionado		Financiamiento no condicionado <sup>b</sup>		Financiamiento total			Monto girado con relación al financiamiento <sup>c</sup>		
			Millones de DEG	Con relación a la cuota en el FMI <sup>c</sup>	Millones de DEG	Con relación a la cuota en el FMI <sup>c</sup>	Con relación al déficit en cuenta corriente <sup>c d</sup>			En la fecha del acuerdo		Hasta la fecha
							1981	1982	1983	Condicionado	Total	Total
<i>Acuerdos de Derecho de Giro</i>												
Argentina	24 ene. 83	15	500	187	520	65	40	72	91	20	41	55
Barbados	1 oct. 82	20	32	125	13	51	12	31	...	30	64	91
Costa Rica	20 dic. 82	12	92	150	16	26	31	58	29	—	—	77
Chile	10 ene. 83	24	500	154	295	91	10	19	39	24	53	65
Ecuador	25 jul. 83	12	158	157	—	—	18	16	29	50	50	50
Guatemala	31 ago. 83	16	115	150	—	—	20	28	34	11	11	11
Haití	7 nov. 83	24	60	174	—	—	16	23	19	...	...	...
Honduras	5 nov. 82	12	77	150	23	45	36	44	48	20	39	46
Panamá	24 jun. 83	18	150	222	59	87	33	29	40	7	33	43
Uruguay	22 abr. 83	24	378	300	—	—	47	89	224	13	13	25
<i>Acuerdos del Servicio Ampliado</i>												
Brasil	6 ene. 83 <sup>e</sup>	36	239	425	965	97	17	12	24	9	26	26
Dominica	6 feb. 81	36	9	295	2	67	21	21	...	9	26	87
Granada	24 ago. 83	36	14	300	—	—	22	14	...	8	8	8
Jamaica	13 abr. 81	36	478	450	42	38	55	33	...	14	17	71
México	1 ene. 83	36	411	425	—	—	8	40	33 <sup>f</sup>	6	6	26
Perú	7 jun. 82	36	650	265	192	78	18	17	22	—	23	88
República Dominicana	21 ene. 83	36	371	450	55	66	40	34	39	12	21	35

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Boletín Semanal*, varios números; y CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Incluye los acuerdos vigentes al 1° de diciembre de 1983.

<sup>b</sup> Incluye el financiamiento proveniente del Servicio de Financiamiento Compensatorio a partir de las fechas de los Acuerdos (Derechos de Giro y Servicio Ampliado) señalados. Sin embargo, también incluye una partida de 499 millones DEG obtenido por Brasil de dicho servicio en diciembre de 1982, y una de 12.6 millones DEG obtenida por la República Dominicana del Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (agosto, 1983).

<sup>c</sup> Porcentaje.

<sup>d</sup> Flujo anual medio (sin ajustes por suspensión de giros) al valor medio del DEG de cada año para todos los países, salvo Dominica y Jamaica donde las cifras son las efectivas.

<sup>e</sup> Este acuerdo fue reemplazado por el del 24 de febrero de 1983, el que a su vez fue reemplazado por el del 15 de septiembre del mismo año.

<sup>f</sup> Superávit.

Es de señalar, en primer término, que la gran mayoría de los programas de ajuste (ADG y ASA) no entró en vigor sino hasta principios de 1983; es decir, alrededor de un año y medio después de haber comenzado la peor recesión económica que ha experimentado la región desde la gran crisis de los años treinta. En efecto, entre mediados de 1981 y fines de 1982 sólo siete países (Barbados, octubre de 1982; El Salvador, julio de 1982; Guatemala, noviembre de 1981; Haití, agosto de 1982; Honduras, noviembre de 1982; Panamá, abril de 1982, y Perú, junio de 1982) concertaron acuerdos de ajuste con el Fondo, en circunstancias que el producto *per cápita* y las reservas internacionales brutas estaban cayendo más o menos abruptamente en casi todos los treinta países que comprendía en aquel entonces la región.<sup>6</sup> De estos siete países, sólo tres (Barbados, Honduras y Perú) obtuvieron en virtud de los acuerdos señalados financiamiento por encima del tramo de crédito ordinario —esto es, por un monto superior al 100% de sus cuotas respectivas en el Fondo— y sólo uno (Perú) accedió al Servicio Ampliado —a un programa de ajuste de más largo plazo.<sup>7</sup>

En segundo término, es de notar que mientras el financiamiento proporcionado por el Fondo en 1981 y 1982 equivalía a 19% del déficit en cuenta corriente de los países que obtuvieron

financiamiento de él, cubrió apenas 1% del déficit global experimentado por América Latina en 1981 y 2% del registrado en 1982, cuando forzosamente el ajuste había comenzado ya en la mayoría de los países de la región. (Véase el cuadro 2.)

A lo largo de 1983 doce países de la región concertaron acuerdos de ajuste con el Fondo y se concretaron los primeros acuerdos de ajuste a largo plazo (ASA) desde mediados de 1981, con excepción del firmado por Perú en julio de 1982. (Véase nuevamente el cuadro 1.)<sup>8</sup> Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los casos se obtuvo un monto de financiamiento cercano o igual al máximo (150% de la cuota anual) permitido en virtud de los reglamentos vigentes para los ADG y las ASA, y de que también se efectuaron giros del SFC y del SFER, en general el rigor de ajuste se intensificó de manera radical.

La propia envergadura del ajuste experimentado por la región en 1983 —reducción de alrededor de 80% en el déficit en cuenta corriente— hace que el financiamiento otorgado por el Fondo aparezca bastante más generoso que lo que fue efectivamente, si se compara con el déficit *ex-post*. (Véase de nuevo el cuadro 2.) Si bien es cierto que en algunos países (Costa Rica y Haití, por ejemplo) se relajó el rigor del ajuste en 1983, no lo es menos que esos casos tampoco pueden evaluarse sin referirlos a la magnitud del ajuste que experimentaron en años anteriores. En otros, como el Uruguay, en que *ex-ante* el nivel de financiamiento prestado por el Fondo parece relativamente elevado en relación con el déficit, a la postre el proceso de ajuste prosiguió de manera más o menos intensa.

Cabe preguntarse por qué en medio de la más profunda crisis económica desde los años treinta fue tan débil la respuesta del Fondo. En efecto, ¿podría pensarse que apenas 1% a 2% del déficit incurrido por América Latina en cuenta corriente en 1981 y 1982 fue resultado de factores externos transitorios? ¿Es atribuible casi todo ese déficit a un crecimiento desmedido del gasto interno, al deterioro permanente de los términos de intercambio o a un alza irreversible de las tasas internacionales de interés? Más aún ¿cómo pue-

<sup>6</sup>En total trece países obtuvieron financiamiento del Fondo en este período. Además de los ya señalados, la República Dominicana (5/1982/42%), Guyana (11/1982/16%) y Uruguay (8/1982/44%) accedieron al SFER. (La última cifra entre paréntesis se refiere al monto de financiamiento obtenido en relación con la cuota del país en el Fondo.) Sin embargo, se recordará que el acceso al SFC y al SFER no supone la obligación de aplicar un programa de ajuste diseñado por el Fondo. Por otra parte, Dominica y Jamaica suscribieron un ASA en febrero y abril de 1981, respectivamente, o sea, antes del período en consideración. Por último, Costa Rica firmó un ADG en diciembre de 1982, pero no obtuvo el primer giro hasta enero de 1983. También había concretado un ASA en junio de 1981, pero éste fue suspendido en agosto de 1981.

<sup>7</sup>Los montos de financiamiento con relación a las respectivas cuotas fueron: Barbados, 125%; El Salvador, 67%; Guatemala, 25%; Haití, 100%; Honduras, 150%; Panamá, 44% y Perú, 265%. Sin embargo, debe observarse que seis de los siete países en cuestión también giraron préstamos del SFC en ese período. Ellos son, con fechas y montos (en relación con sus respectivas cuotas), los siguientes: Barbados, 10/1982, 51%; El Salvador, 7/1981, 50% y 7/1982, 50%; Guatemala, 11/1981, 100%; Haití, 12/1982, 49%; Honduras, 11/1982, 51%; y Perú, 7/1982, 78%.

<sup>8</sup>Con la excepción señalada, éstos fueron los primeros ASA suscritos en el mundo entero desde 1981.



Cuadro 2  
FINANCIAMIENTO NETO OBTENIDO POR LOS PAISES DE AMERICA LATINA  
DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SALDOS EN SUS CUENTAS DE CAPITAL, 1981-1983

	Financiamiento neto proveniente del Fondo								
	Millones de DEG			Como porcentaje del déficit en cuenta corriente			Variación porcentual del saldo en la cuenta de capital		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Argentina	—	—	1 121	—	—	63	-30	19	5
Bahamas	—	—	—	—	—	—	108	-43	...
Barbados	-2	21	14	—	59	...	317	-51	...
Belice	—	—	4	—	—	...	...	...	...
Bolivia	-2	17	11	-1	15	6	1 580	-52	<sup>a</sup>
Brasil	—	—	1 339	—	—	19	32	-10	-44
Colombia	—	—	—	—	—	—	37	-29	<sup>a</sup>
Costa Rica	44	-4	83	12	-2	22	-52	-7	-9
Chile	-55	-36	519	-1	-2	51	48	-79	-57
Dominica	5	3	1	21	21	...	-39	-63	...
Ecuador	—	—	79	—	—	8	-30	13	-34
El Salvador	32	60	16	14	29	7	393	-22	100
Granada	5	-1	1	24	-3	...	43	45	...
Guatemala	96	—	13	19	—	5	<sup>b</sup>	28	-23
Guyana	11	4	-3	4	3	-2	332	5	-6
Haití	18	11	24	6	9	14	50	-42	65
Honduras	34	62	46	8	27	22	-2	-18	-2
Jamaica	161	124	81	55	333	...	-42	508	...
México	—	—	903	—	—	26	69	-98	<sup>a</sup>
Nicaragua	-17	-4	-4	-3	-1	-1	71	-60	89
Panamá	62	-4	88	15	-1	25	13	24	-29
Paraguay	—	—	—	—	—	—	-3	-22	-54
Perú	-39	256	95	3	15	8	57	54	-22
República Dominicana	-18	44	174	-5	11	22	-36	-31	9
Santa Lucía	3	-2	—	4	-3	—	17	4	<sup>a</sup>
Suriname	—	—	—	—	—	—	-16	-86	...
Trinidad y Tabago	—	—	—	—	—	—	36	-20	<sup>a</sup>
Uruguay	—	87	83	—	41	99	<sup>a</sup>	<sup>a</sup>	<sup>a</sup>
Venezuela	—	—	—	—	—	—	-31	<sup>a</sup>	<sup>a</sup>
Subtotal <sup>c</sup>	471	689	4 695	19	19	29 <sup>d</sup> e 50 <sup>e</sup> f	6	-9	-43 <sup>a</sup> c
Total <sup>g</sup>	338	638	4 688	1	2	58 <sup>h</sup>	44	-56	-73 <sup>a</sup> h

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, vol. XXXVII, N° 1, enero 1984, y CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Déficit.

<sup>b</sup> Pasó de déficit a superávit.

<sup>c</sup> Países que obtuvieron financiamiento del Fondo.

<sup>d</sup> Sin México.

<sup>e</sup> Excluye Barbados, Dominica, Granada y Jamaica.

<sup>f</sup> Con México.

<sup>g</sup> Todos los países.

<sup>h</sup> Excluye Bahamas, Barbados, Dominica, Granada y Jamaica.

de establecerse con seguridad que será permanente un deterioro de los términos del intercambio o un alza de la tasa de interés? E incluso si el déficit fuera atribuible a esos factores ¿qué sentido tiene obligar a los países a ajustarse en forma inmediata, como en la práctica sucedió? No hay duda de que la magnitud de la respuesta del Fondo a la crisis de la región en su conjunto se relacionó estrechamente con la lentitud en concertar los acuerdos de ajuste. Sin embargo, subsiste la cuestión de si el monto de financiamiento que proporciona el Fondo una vez suscrito un acuerdo es comparable con la magnitud del déficit atribuible a factores externos transitorios.

En cuanto a la lentitud con que se respondió a la crisis, no puede negarse que los países tienen que estar dispuestos a recurrir al Fondo para que éste pueda otorgarles recursos y que hubo una renuencia más o menos marcada por parte de muchos países para acudir a él. Sin embargo, conviene recordar también que la intención de un gobierno de negociar un acuerdo con el Fondo no implica que éste se suscribirá en forma expedita, ni siquiera que se formalizará en absoluto: en la práctica suelen ser muy prolongadas y accidentadas las negociaciones. Más a propósito, entonces, es averiguar si la renuencia de los países a acudir al Fondo y la demora en concertar acuerdos refleja miopía de los gobiernos o deficiencias del enfoque del Fondo.

Por regla general, los gobiernos son reacios a tomar decisiones que impliquen costos políticos a corto plazo o en el plazo que coincide con su mandato. Muchas veces actúan también como si creyeran posible eludir costos que en realidad son inevitables. Sin embargo, muchos observadores han sostenido en distintos medios y foros que la lentitud que caracteriza el proceso de negociación de un acuerdo de ajuste con el Fondo es atribuible en gran parte al rigor exagerado de sus políticas.<sup>9</sup> Y como es demostrable que los progra-

mas de ajuste del Fondo padecen de graves defectos, la renuencia de los gobiernos a seguir su receta al pie de la letra tiene sólidos fundamentos en tanto tengan otras opciones. Comprobarlo es precisamente uno de los propósitos principales de este trabajo, pero lo que se quiere destacar a estas alturas es que, según varios expertos, el Fondo resolvió extremar sus políticas justo cuando estalló la actual crisis económica.

Así, en una reciente conferencia sobre las políticas del Fondo se sostuvo que hacia mediados de 1981 esta institución extremó las condiciones para optar a su financiamiento.<sup>10</sup>

---

de 1981; y Dragoslav Avramovic, "The role of the International Monetary Fund: the disputes, the qualifications and the future", trabajo presentado a la Mesa Redonda Norte-Sur, Tokio, 1982 y también publicado en John Williamson (Ed.), *IMF conditionality*, *op. cit.*

<sup>10</sup>Véase John Williamson (comp.), *IMF conditionality*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1983, en particular del propio John Williamson, "The lending policies of the International Monetary Fund". Sobre esta misma cuestión un nuevo libro, que llegó a nuestras manos cuando este artículo iba camino a la imprenta, dice lo siguiente: "Hacia mediados de 1981 se echó marcha atrás, abruptamente, en el ensayo de aplicar una condicionalidad más relajada. Los efectos de la segunda crisis petrolera y de las políticas antinflacionarias impuestas por los gobiernos de los principales países industriales se conjugaron para provocar un deterioro extraordinario en la relación de precios del intercambio de los países importadores de petróleo. En consecuencia decayó rápidamente su situación de balance de pagos y gran proporción de los Acuerdos de Derechos de Giro y del Servicio Ampliado suscritos en 1979 y 1980 se vieron abocados a graves dificultades... Entre tanto, el Fondo había comenzado a experimentar problemas de liquidez, ya que sus recursos no bastaban para hacer frente al problema con la magnitud que comenzaba a adquirir. Otro factor crítico fue la elección —en noviembre de 1980— de Reagan, cuyo gobierno, pasado cierto tiempo, asumió una actitud mucho más dura en los consejos del Fondo y pudo formar una coalición eficaz con otros países industrializados, como Alemania occidental y el Reino Unido, haciendo frente común contra las políticas anteriores de liberalización. Además, algunos de los propios funcionarios del Fondo sentían cierta inquietud con respecto a la liberalización... Sea como fuere, no hay duda de que se dio un vuelco. A los gobiernos que negociaban con el Fondo en 1982 se les impartió una poco grata noticia: mayores condiciones previas, incluso mayor insistencia en las devaluaciones; estipulaciones más variadas en los programas en cuanto a políticas; ...menos disposición a conceder exenciones y modificaciones; programas de horizonte temporal más reducido con menores giros iniciales. En efecto, aparentemente se extremaron casi todas (las diversas dimensiones de la condicionalidad). Hubo también un regreso al enfoque de corto plazo. Se restauraron los programas de

<sup>9</sup>Véanse, por ejemplo, United Nations, *Balance of payments adjustment process in developing countries*, Nueva York, UNDP/UNCTAD Proyecto INT/75/015, enero de 1979; The South-North Conference on The International Monetary System and the New International Order, que tuvo lugar en Dar-es-Salaam, Tanzania, del 30 de junio al 3 de julio de 1980 y cuyas ponencias fueron publicadas en *Development Dialogue*, 1980:2; Sidney Dell, "El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad" *Revista de la CEPAL* N° 13, abril

Otro observador que comparte esta interpretación ha recalcado también el cambio notable entre la proporción del financiamiento no sujeto a condiciones y la del que sí lo está. Principalmente a este factor le atribuye el hecho de que en el primer semestre de 1982 "...durante la peor recesión desde los años treinta" fuera negativo el financiamiento neto nuevo proporcionado por el Fondo.<sup>11</sup>

El planteamiento de que la condicionalidad se endureció a comienzos de la crisis económica ha sido desestimado por el Fondo. Según el Director Gerente de esa entidad, "...lo que sucedió en realidad no fue que la condicionalidad en sí se hubiera hecho más rigurosa, sino un empeoramiento de las condiciones externas de los países en cuestión y la necesidad de más ajustes."<sup>12</sup>

---

un año como cosa normal, aunque hubo un intento de conservar la visión de más largo plazo al concebir la planificación como una sucesión de programas anuales. Los acuerdos del Servicio Ampliado pasaron decididamente a segundo plano". (Los paréntesis fueron agregados por el autor del presente artículo). Véase Tony Killick, "The impact of Fund stabilization programs", en Tony Killick (Ed.) *The quest for economic stabilization (the IMF and the Third World)*, Londres, Heinemann Educational Books (asociado con el Overseas Development Institute, Londres), 1984, pp. 211 y 212.

<sup>11</sup>G.K. Helleiner, "The IMF and Africa in the 1980's", *Essays in International Finance*, N° 152, julio de 1983, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University. Helleiner (p. 13) observa que la "utilización de recursos del Fondo para préstamos y una política de acceso ampliado en lugar de la expansión de las cuotas y asignaciones de DEG dio por resultado, sin duda en forma intencional, de que aproximadamente 80% del financiamiento que proporcionó en el período 1981-1982 fuera acompañado de condiciones restrictivas, ya que los países que giraban recursos del Fondo se encontraron rápidamente en los tramos superiores de los servicios con fuertes condiciones por cumplir. En cambio, en 1974-1975, su último período de gran actividad, el FMI impuso un grado similar de condicionalidad a sólo un tercio del financiamiento que proporcionó".

Más adelante agrega (p. 14): "La evolución del Fondo hacia condiciones más estrictas en su financiamiento ha sido acompañada por una restricción en las condiciones de sus préstamos. Los tipos de interés del FMI han estado subiendo con relación a las tasas del mercado. El crédito del Fondo que se financia por endeudamiento y no por expansión acordada de las cuotas devenga tasas de interés suficientemente elevadas como para que el FMI pueda servir esa deuda. El no haber incrementado las cuotas a una tasa suficiente para enfrentar la demanda de crédito supuso, pues, que el FMI debió imponer tasas de interés comerciales a sus préstamos".

<sup>12</sup>Véase, "Conversación con el Sr. de Larosière", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 19, N° 2, junio de 1982, p. 5.

Todas estas interpretaciones son consistentes con la falta de apoyo, o falta de apoyo oportuno, del Fondo durante la crisis. La pregunta es si se justifica o no la política procíclica que el Fondo ha aplicado durante esta crisis económica.

En otra parte de la entrevista citada, el señor Larosière da a entender que el empeoramiento de las condiciones (léase cuentas) externas fue enteramente atribuible a un deterioro irreversible de los términos del intercambio y a políticas financieras internas inadecuadas. Tal vez este argumento sea válido para 1979-1980 cuando irrumpió la segunda crisis petrolera, pero no es convincente para 1981 en adelante, pues pasa por alto el hecho de que una parte muy importante del deterioro de las posiciones de cuenta corriente a partir de ese año fue provocada por bajas, presumiblemente transitorias, en los precios de la gran mayoría de los productos básicos,<sup>13</sup> por el alza inusitada de las tasas internacionales de interés,<sup>14</sup> y, en 1982 y 1983, también por la reducción notable del financiamiento proveniente de la banca privada internacional.<sup>15</sup>

Si bien el violento ajuste que soportó América Latina tuvo entonces un fundamento objetivo —la carencia de financiamiento—, su envergadura parece haber sido desmedida a juzgar por el

<sup>13</sup>En efecto, entre 1980 y 1981, el precio medio (simple) de los 17 productos principales (excluido el petróleo) de exportación de América Latina declinó 12.3%; entre 1981 y 1982, bajó en 12.2%. Se dio en 1983 una leve recuperación en comparación con 1982. No obstante, en relación con 1980 el precio medio registrado en 1983 se encontraba aún a un nivel bastante inferior al 80% del imperante en 1980. En 1983 el valor unitario medio de las exportaciones de los países de la región que no exportan petróleo era inferior en 18% del que se obtuvo en 1980, habiendo decrecido 7% en 1981, 6.7% en 1982, y 5% en 1983. Véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, op. cit., cuadros 9 y 10.

<sup>14</sup>En promedio, la tasa internacional de interés LIBOR, para depositar en dólares por un plazo de seis meses, llegó a 16.6% en 1981, frente a 14% en 1980, 12.2% en 1979 y 9.2% en 1978. En 1982 declinó a 13.5% y en 1983 a 9.5%. Véase Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, enero de 1984, cuadro 9.

<sup>15</sup>A falta de datos precisos sobre ese financiamiento, obsérvese que el ingreso neto en la cuenta de capital de América Latina se redujo en casi 54% en 1982 y 73% en 1983, luego de haber aumentado 47% en 1981. En 1983 la entrada neta de capitales fue de apenas 12% de la experimentada en 1981 y 17% de la registrada en 1980. Véanse CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, op. cit., cuadro 7, y *Estudio económico de América Latina*, 1982, op. cit., cuadro 30.

origen y la duración previsible de las causas del deterioro de sus cuentas externas. No parece haber sido un ajuste eficiente ni para América Latina, ni para la economía internacional. Por otro lado, si todas estas perturbaciones externas fuesen a la postre irreversibles, tarde o temprano los países de la región se verían forzados a dejar de cumplir sus obligaciones externas.

Con todo, no se puede aislar una evaluación de la oportunidad y el monto del financiamiento que proporciona el Fondo de un examen del comportamiento de la cuenta de capital, porque según el propio Fondo, tanto o quizás más importante que el financiamiento que él proporciona directamente es el papel que representa como catalizador del financiamiento proveniente de otras fuentes.<sup>16</sup>

Puesta en este marco de referencia, la actuación del Fondo podría considerarse menos adecuada aún ya que si bien entre 1980 y 1981 la afluencia neta de capitales a los países que obtuvieron financiamiento de él aumentó en alrededor de 6%, entre 1981 y 1982 y entre 1982 y 1983 el ingreso neto de capitales a esos países declinó en 9% y 43%, respectivamente.

Estas cifras difícilmente avalarían el éxito del Fondo en su papel de agente catalizador. Sin embargo, a la luz del comportamiento de la cuenta de capital de los países que no recurrieron al Fondo, podría sostenerse que el decrecimiento de la entrada neta de capitales en los países que sí giraron recursos de él habría sido aun mayor en el período 1982-1983, de no haber mediado ese apoyo. En efecto, en esos dos años la merma en la afluencia neta de capitales a la región en su conjunto llegó a 56% y 73%, respectivamente. La variación media de los saldos correspondientes en los países que no acudieron a él fue desde luego bastante más negativa. En cambio, la experiencia de 1981 fue a la inversa: el ingreso neto de capitales a la región aumentó 44%, en comparación con el incremento de 6% registrado por los países que acudieron al Fondo (véase de nuevo el cuadro 2).

En síntesis, la evaluación de su papel como catalizador se presta a interpretaciones ambiguas

<sup>16</sup>Véase nuevamente "Conversación con el Sr. Larosière", *op. cit.*, 1982.

aplicando ambos criterios considerados, particularmente si se desagregan las cifras globales.<sup>17</sup>

Sin embargo, no queda en claro que alguno de esos criterios sea el más idóneo. En efecto, tanto desde el punto de vista analítico como con relación al estatuto del Fondo, parecería que el criterio más útil y apropiado es, más bien, el de la eficiencia. Con ese criterio, la evaluación de la gestión del Fondo, tanto en relación con el financiamiento que proporciona en forma directa como con el que promueve en forma indirecta, debe hacerse en función de la magnitud del déficit en cuenta corriente que es atribuible a factores externos transitorios.

No obstante, es preciso reconocer que, por insuficiente que fuera, si no hubiera habido financiamiento del Fondo, el rigor del ajuste pudo haber sido bastante mayor, como suelen recordarnos los representantes del mismo.<sup>18</sup> Otra posibilidad, olvidada a menudo por los que propugnan este tipo de enfoque, es que en esas circunstancias muchos países se habrían visto obligados a elegir entre comer o seguir sirviendo su deuda externa.

En todo caso, por este prisma, la pauta adecuada no la definen los resultados pasados, ni las metas futuras establecidas en el propio acuerdo de ajuste, ni siquiera los criterios de eficiencia, sino los resultados que se habrían experimenta-

<sup>17</sup>Como suele suceder, en los totales o promedios influyen fuertemente las cifras de uno, dos o tres países. Por ejemplo, aunque la afluencia neta de capitales a todos los países que giraron recursos del Fondo disminuyó 43% en 1983, la cifra correspondiente fue -18% si se eliminan México y Brasil. Asimismo, en tanto el déficit total en la cuenta de capital de los países que no recurrieron al Fondo en 1983 aumentó en casi 190%, al eliminar a Colombia y Trinidad y Tabago el déficit para este grupo sube apenas en poco más de 17%. (Para los datos de balance de pagos para la región en el período 1980-1983, véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983*, Santiago de Chile, 16 de diciembre de 1983, cuadro 7; y *Estudio económico de América Latina, 1982*, Santiago de Chile, E/CEPAL/L. 286., diciembre de 1983, cuadro 30. Véase también Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, vol. XXXVII N° 1, enero de 1984.)

<sup>18</sup>Véase, por ejemplo, Manuel Guitián, "Economic management and International Monetary Fund conditionality", en Tony Killick (Ed.) *Adjustment and financing in the developing world: the role of the International Monetary Fund*, Washington D.C., International Monetary Fund (asociado con la Overseas Development Institution), Londres, 1982.

do sin el financiamiento y el programa de ajuste del Fondo.<sup>19</sup> Esta forma de evaluación, a contrapelo de los hechos, es muy interesante pero constituye una petición de principio: si el papel del Fondo es o no promover la prosperidad y estabilidad internacionales y, si lo es, si lo está o no cumpliendo.<sup>20</sup> Siendo, como es, un modo elocuente de evaluación, podría también utilizarse como recurso para esquivar responsabilidades por el desastre ocurrido.

La escasez de financiamiento externo en relación con las exigencias de la actual crisis económica parece reflejar en su mayor parte la anomalía de que el procedimiento usado para fijar y reajustar las cuotas de los países en el Fondo no guarda mucha relación con los criterios de eficiencia,<sup>21</sup> aunque también haya influido la decisión del Fondo de extremar hacia mediados de 1981 su condicionalidad. Y no cabe duda de que si hay en el trasfondo insuficiente capacidad o inclinación para financiar un proceso eficiente de ajuste, forzosamente ese proceso será más riguroso que lo necesario. Asimismo, las recesiones corren el riesgo de ser, como la actual, innecesariamente severas. Pero ha de admitirse que este problema no es de fácil solución, toda vez que supone iniciativas no acostumbradas como el desembolso de mayores recursos por parte de los países acreedores o alguna acción concertada por parte de los deudores.<sup>22</sup> Sin embargo, el enfoque

del Fondo presenta otros importantes defectos que sí podrían subsanarse sin costo alguno.

## B. LAS DEFICIENCIAS DE LA CONDICIONALIDAD Y DE LAS DEMÁS POLÍTICAS INTERNAS DE AJUSTE

### 1. La lógica y la aplicación del programa del Fondo

#### a) La combinación de políticas

##### i) Definición de conceptos.

Es útil diferenciar las políticas de ajuste del Fondo según sus criterios de ejecución, condiciones previas y compromisos de política.<sup>23</sup>

Los elementos principales de los acuerdos de ajuste del Fondo son los llamados criterios de ejecución, que no sólo atañen a las variables sobre las que debe actuar el manejo de la política económica para poder, en el marco del paradigma ortodoxo, orientar el proceso de ajuste, sino que se utilizan como mecanismos de seguimiento y control del avance hacia las metas macroeconómicas que se fijan en el acuerdo y como tales, condicionan si las erogaciones del Fondo se hacen según el cronograma establecido. Esta función de condicionalidad puede también tener un efecto muy importante en el nivel de financiamiento de otras fuentes, en particular, de la banca privada internacional. Cuando se cumplen, los criterios de ejecución se convierten en una especie de "sello de aprobación" del manejo de la política económica interna, que podría aprovecharse en el mercado financiero internacional.

<sup>19</sup>*Ibid.* pp. 99-101.

<sup>20</sup>Este asunto fue discutido recientemente por Sidney Dell, "Stabilization: the political economy of overkill", en John Williamson (comp.) *op. cit.*, 1983.

<sup>21</sup>Véase Helleiner, *op. cit.*, 1983.

<sup>22</sup>No obstante, es concebible que un uso más flexible del procedimiento de adelantar en el primer desembolso una fracción desproporcionadamente grande del financiamiento total previsto en el acuerdo en vez de prorratearlo a lo largo de la vigencia del convenio (*front-loading*) pudo haber ayudado, precisamente por su efecto catalizador, a atenuar, si no a detener el deterioro de las cuentas externas. Aunque el Fondo está facultado para emplear este procedimiento cuando se trata de desequilibrios muy grandes, ha sido reacio a utilizarlo como se advierte en la experiencia reciente de los países de la región. (Véanse nuevamente el cuadro 1 y la nota 10.) En cambio, es cuestionable que un uso más extenso del Servicio Ampliado, que ampara los programas de ajuste de largo plazo, hubiera aliviado el rigor del ajuste, ya que el nivel de financiamiento obtenible anualmente por medio de un ASA no es mayor que el que daría un ADG. Además los países pueden obtener ADG sucesivos o bien, seguir un ADG con un

ASA, o *vice-versa*. Los ASA no suponen más ventajas que las que representaría el conocer con más anticipación el monto de recursos potencialmente disponibles del Fondo. Ese conocimiento podría ser importante, pero como las políticas de ajuste y las condiciones que determinan el giro de los fondos se renegocian cada año del ASA, es menor que lo que parece la probabilidad de obtener todo el financiamiento originalmente previsto.

<sup>23</sup>Véanse Joseph Gold, "Conditionality" *Pamphlet Series* N° 34, International Monetary Fund, Washington D.C., 1979; John Williamson, "The lending policies of the International Monetary Fund", en Williamson, *op. cit.*, 1983; William H. L. Day, "Domestic credit and money ceilings under alternative exchange rate regimes" *IMF Staff Papers*, vol. 26 N° 3, septiembre de 1979; Manuel Guitián *op. cit.*, 1981; y Russel Kincaid, "What are credit ceilings", *Finance and Development*, vol. 20 N° 1, marzo de 1983.

En caso contrario, se limitaría e incluso cerraría el acceso a ese mercado.

Los criterios de ejecución se establecen para cada trimestre que comprenda el acuerdo de ajuste, y, tradicionalmente, para un día particular de ese período. El financiamiento del Fondo también se hace efectivo por trimestre, generalmente en proporciones iguales durante el programa, sujeto al cumplimiento cabal de todos los criterios de ejecución que se establecen en el acuerdo. El no cumplimiento de cualquiera de ellos constituye en forma automática motivo suficiente para suspender el financiamiento pues, para el Fondo, cualquier discrepancia entre los resultados efectivos y los criterios de ejecución ha de ser señal de que no se está llevando a cabo el ajuste en la forma debida y acordada —a menos que se compruebe lo contrario. Si se trata de una desviación pequeña con relación a algún criterio cuantitativo de ejecución, el FMI puede conceder una dispensa del criterio infringido y reanudar los giros. De otro modo habrá que modificar el programa original o negociar un nuevo acuerdo, para poder contar nuevamente con financiamiento del Fondo.

Tanto las condiciones previas como los compromisos de política suponen obligaciones en cuanto al uso de lo que, en general, podrían denominarse los instrumentos de política, como el tipo de cambio, los gastos del gobierno o la tasa de interés. Sin embargo, las condiciones previas se distinguen de los compromisos de política porque, como sugiere su nombre, se refieren a medidas que han de tomarse *antes* del comienzo oficial del acuerdo de ajuste y el consiguiente desembolso de financiamiento. Más aún, y por motivos obvios, las condiciones previas suelen comprender de manera preferente modificaciones discretas del tipo de cambio y medidas que lo apoyen, en tanto que los compromisos de política pueden guardar relación con cualquier medida que se estime necesaria o útil para el logro de las metas que se fijan en el programa de ajuste.

Es oportuno también señalar que, a diferencia de lo que sucede con los criterios de ejecución, el incumplimiento de un compromiso de política no implica la interrupción automática de los desembolsos de financiamiento del Fondo. No obstante, esos compromisos se incluyen en el concepto de condicionalidad a que está supeditado el

uso de los recursos del Fondo, ya que violarlos podría a la postre afectar el acceso al financiamiento de la institución.

Para comprender la lógica —o falta de lógica— de los tipos de políticas que aplica el Fondo en sus programas de ajuste es necesario conocer en forma más completa y detallada su modelo macroeconómico. Un primer análisis permite distinguir entre las medidas de política que ejercen sus efectos a través de las variables monetarias y las que lo hacen a través de los precios. Esa dicotomía corresponde también, en general, a la que puede hacerse entre las variables que se eligen como criterios de ejecución y las que no condicionan en forma automática el desembolso de los recursos del Fondo.

## ii) Fundamentos teóricos

—*Los medios de pago (el enfoque monetario del balance de pagos).*<sup>24</sup> Igual que en una economía cerrada, el enfoque monetarista de la política económica en una economía abierta parte del supuesto de una función estable para la demanda de saldos monetarios reales.<sup>25</sup> Pero a diferen-

<sup>24</sup>Para el desarrollo del enfoque monetarista del balance de pagos, véanse Robert Triffin, "Esbozo general de un análisis de las series estadísticas monetarias de América Latina sobre bases uniformes y comparables", en Banco de México, *Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, 1946; J.J. Polak, "Monetary analysis of income formation and payments problems" *IMF Staff Papers*, vol. 6, noviembre de 1957; Harry G. Johnson, "The monetary approach to balance of payments theory" *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. VII, 1972; Manuel Guitián, "Credit versus money as an instrument of control" *IMF Staff Papers*, vol. 29, noviembre de 1973, Véanse también Jacob A. Frenkel y Harry G. Johnson (Ed.) *The monetary approach to the balance of payments*, George Allen Unwin Ltd., Londres, 1976; International Monetary Fund, "The monetary approach to the balance of payments" recopilación de estudios preparados por funcionarios del Fondo, Washington D.C., 1977; Jacob A. Frenkel y Harry G. Johnson (Ed.) *The economics of exchange rates*, Addison Wesley, Publishing Co. Reading Mass. Estados Unidos, 1978; y Manuel Guitián, *op. cit.*, 1982.

<sup>25</sup>También suele suponer funciones estables para la demanda del público no bancario de dinero en efectivo (con relación a la demanda de dinero en la forma de depósitos bancarios) y para la demanda de los bancos de reservas (con relación a sus inversiones); esto es, también suele suponer una función estable para el multiplicador monetario.

cia de una economía cerrada, en que la autoridad puede controlar el acervo de dinero (la masa monetaria) —por lo que el manejo de la política económica se reduce en esencia a determinar la tendencia de la demanda de medios de pago y los activos que constituyen esos medios—, en una economía abierta con tipo de cambio fijo la autoridad monetaria no puede programar ni el acervo ni el flujo del dinero, sino que sólo puede controlar el componente que se origina en fuentes internas: los activos internos netos (los que se componen principalmente pero no exclusivamente del crédito interno neto).

Si el tipo de cambio fuera absolutamente flexible, el caso de la economía abierta se asemejaría, en principio, al de la economía cerrada en lo que se refiere a la posibilidad de administrar el acervo de dinero. En efecto, una oferta excesiva de medios de pago con relación a la demanda de saldos monetarios reales se elimina mediante el alza del nivel de precios, incluyendo el de los medios externos de pago, esto es, del tipo de cambio. Sin embargo —y esta observación es muy importante— en la medida en que las autoridades permitan que preocupaciones en torno a la estabilidad del tipo de cambio condicionen sus demás políticas, el acervo de dinero se vuelve endógeno. En otras palabras, si en la práctica la autoridad no está dispuesta a dejar que el tipo de cambio fluctúe en total libertad, en rigor tampoco puede determinar el acervo de medios de pago.

En lo que toca a *los activos internos netos*, la diferencia entre una economía abierta con un tipo de cambio fijo y las demás se basa en el hecho de que, en una economía abierta cuyo tipo de cambio no es totalmente flexible, el sector no financiero puede compatibilizar su tenencia nominal de dinero con su demanda de medios de pago mediante sus transacciones con el resto del mundo. Frente a un exceso de dinero el público no bancario puede ajustar sus tenencias al nivel deseado mediante la “exportación” del excedente al resto del mundo; y en el caso contrario, puede “importar” el faltante del exterior. En otros términos, el público puede conciliar su tenencia nominal de dinero con su demanda de medios de pago produciendo un déficit (reducciones del acervo de activos externos netos y por ende del dinero) o un superávit (aumento del

acervo de activos externos netos y del dinero) en el balance de pagos.<sup>26</sup>

Así pues, en una economía con tipo de cambio fijo las autoridades se verán frustradas en su intento de controlar el acervo de dinero cuando su meta no coincida con la cantidad de dinero que el público está dispuesto a tener. Por otro lado, la existencia de un equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero no garantiza un equilibrio paralelo en el balance de pagos (entendiéndose como tal el saldo que la autoridad estima sostenible y deseable) ya que, en principio, el equilibrio en el mercado monetario es compatible con cualquier composición de activos externos netos y activos internos netos. Siendo así, las autoridades sólo lograrían su meta global para las cuentas externas si compatibilizaran la creación de activos internos netos con esa meta, por un lado, y con la demanda de dinero, por el otro. En otras palabras, para satisfacer en forma simultánea la demanda del público de saldos monetarios reales y su meta global para las cuentas externas —su demanda de activos externos netos— las autoridades están obligadas a ajustar el acervo de activos internos. Más aún, al ser el manejo de esta variable financiera la clave para lograr equilibrios simultáneos en los mercados monetario y externo, necesariamente lo es también para el del mercado de bienes y servicios, dado el supuesto inicial de una función estable para la demanda de saldos monetarios reales.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>Es de señalar que una equivalencia entre la pérdida o acumulación de reservas y el incremento o reducción de los medios de pago supone que el saldo global del balance de pagos refleja la posición de todo el sistema bancario, o bien, que el multiplicador monetario es igual a uno. No obstante, bastaría para validar los resultados sustantivos del enfoque un multiplicador monetario constante. También se supone que la autoridad monetaria no puede compensar (“esterilizar”) en forma permanente los efectos monetarios de las transacciones externas.

<sup>27</sup>Al obtener el equilibrio en N-1 mercados se asegura su logro en todos los mercados (aquí N=3). Sin embargo, el equilibrio general de flujos no implica necesariamente el de los acervos (aquí el dinero y las reservas internacionales netas) en cada período, a menos que se haya partido de un punto de equilibrio de los acervos. Por otro lado, incluir un mercado de valores fortalecería los resultados del modelo, pues permitiría prever los vínculos entre el crédito, la tasa de interés y el balance de pagos. (Véase Manuel Guitián, *op. cit.*, 1973.)

De estos resultados surge en forma nítida un criterio de ejecución: el manejo de los activos internos netos (del crédito interno neto).

En cuanto al *financiamiento interno y externo del sector público*, así como el equilibrio en el mercado monetario puede lograrse con cualquier combinación de activos externos e internos netos, la meta global para el balance de pagos puede alcanzarse con innumerables combinaciones de saldos en las cuentas corrientes y de capital y la expansión residual de los activos internos netos puede originarse en distintas asignaciones entre los sectores público y privado. Por lo tanto, por regla general, la programación de la oferta de los activos internos netos no bastará por sí sola para lograr una posición sostenible en el balance de pagos ni para promover el crecimiento y la eficiencia de la inversión; para conseguir esos objetivos habría que acompañar la administración de los activos internos netos de medidas que conformen la composición del balance de pagos y que afecten la asignación sectorial del crédito.

La noción de un balance de pagos sostenible se relaciona con la magnitud del déficit en cuenta corriente que puede financiarse a largo plazo, y, por consiguiente, atañe en el fondo a la capacidad de la economía para absorber (gastar) productivamente los recursos disponibles (reales y financieros, internos y externos). Puesto que la contrapartida de un déficit en cuenta corriente es en términos generales la importación de capital, el logro de una posición sostenible en las cuentas externas implica restringir el endeudamiento externo a una magnitud compatible con dicha capacidad. Sin embargo, por razones no evidentes desde el punto de vista analítico, el Fondo recomienda restringir exclusivamente el endeudamiento externo del sector público.<sup>28</sup> Esta política constituye otro criterio de ejecución.

Por su parte, proteger el nivel de actividad y el crecimiento de la capacidad de producción, en circunstancias en que se restringen la oferta de crédito y el endeudamiento externo, supone aplicar medidas que canalicen el crédito disponible hacia el financiamiento de inversiones, incluso el capital de trabajo (en vez de hacia el consumo) y, en particular, hacia las inversiones más

productivas. Por razones quizá relacionadas con su experiencia práctica, el Fondo ha perseguido estos objetivos mediante una restricción específica al financiamiento bancario de los gastos del sector público.<sup>29</sup> Esta política es también utilizada como criterio de ejecución.

En lo que al *déficit del sector público* se refiere, las restricciones al endeudamiento bancario interno y externo del sector público implican, a su vez, una restricción a la magnitud del déficit del sector público, que varía de grado según el nivel de desarrollo del mercado interno de capitales. En el caso extremo —pero no necesariamente atípico— en que no exista un mercado organizado de activos financieros fuera del sistema bancario, esa restricción es, en principio, rigurosa, pues gasto deficitario y creación de dinero son contrapartidas de un mismo proceso. En los demás casos, esas restricciones no significan un límite rígido al déficit del sector público. Sin embargo, igual que ocurre cuando no hay un mercado de capitales, existe una limitación a la creación de crédito, y el sector público aumenta su captación de recursos bancarios; expandir el gasto deficitario más allá de dichas restricciones implica reducir *pari passu* el monto global de recursos monetarios disponibles para financiar los gastos del sector privado. Por lo tanto, cuando existe un mercado interno de capitales se justificaría acompañar las restricciones crediticias con un criterio de ejecución referente a la magnitud del déficit del sector público.

Estas consideraciones ponen de relieve el vínculo que puede existir entre el déficit del sector público y la creación de dinero, por un lado, y entre el déficit del sector público y la inversión privada, por otro, y por lo tanto, el papel que puede tener el gasto deficitario en la generación de desequilibrios externos e internos. Se ha sugerido que este enfoque podría considerarse “fiscal” en vez de “monetario”. En cualquier caso,

<sup>28</sup>A veces la limitación se hace extensiva al endeudamiento externo privado garantizado por el Estado.

<sup>29</sup>Si bien es cierto que el Banco Central no puede controlar sus activos internos netos si no puede limitar su financiamiento al sector público, la cuestión aquí es la creación y asignación del crédito de todo el sistema financiero. Aparentemente, esta predisposición en contra del sector público descansa en la premisa de que el Estado es capaz de vencer sistemáticamente al sector privado en la competencia por el crédito cuando éste escasea.



cuando se carece de un mercado de capitales o cuando su desarrollo es incipiente, la restricción del crecimiento de los medios de pago a un ritmo compatible con el equilibrio financiero pasa necesariamente por una rebaja del déficit del sector público.

En lo que atañe a *los activos externos netos*, tanto la restricción a la expansión de los activos internos netos como las limitaciones al financiamiento interno y externo de los gastos del sector público tienen como objetivo ajustar el balance de pagos a una meta considerada viable. En consecuencia, el cumplimiento de estos criterios de ejecución debe asegurar el logro de la meta para las cuentas externas, siempre que sean válidos los supuestos y parámetros del modelo. No obstante, en los programas de ajuste del Fondo esa meta también figura como un criterio de ejecución.

En resumen, la naturaleza monetarista del paradigma explica en gran parte la selección de la mayoría de los criterios de ejecución. Su trasfondo neoclásico (la creencia de que la eficiencia y la prosperidad internacionales se maximizan en mercados libres de interferencias tales como los controles a los movimientos de capitales, los aranceles o las cuotas) desemboca en otro criterio y el único que no es cuantitativo: la no introducción de nuevas trabas al flujo internacional de bienes, servicios y capitales. También se relaciona con el criterio restante: la eliminación de los atrasos de pago.

Los criterios de ejecución incluyen en casi todos los programas de ajuste restricciones en: 1) los activos internos netos (el crédito interno, más algunos activos de menor importancia, menos los depósitos bancarios del gobierno y otros pasivos secundarios); 2) el crédito interno neto al sector público no financiero (el crédito interno al Estado, menos los depósitos bancarios del gobierno); 3) el endeudamiento externo del sector público; 4) los activos externos netos (las reservas internacionales brutas menos el endeudamiento externo de corto plazo) y 5) la introducción de nuevas medidas que limitan el comercio exterior, las remesas de pagos por el servicio de factores, o los flujos de capitales. Pueden también, según el caso, comprender: 6) la eliminación de los pagos externos atrasados y 7) la restricción de la magnitud del déficit del sector público no financiero.

Los criterios relativos al sector financiero podrían en principio incluir los del Banco Central o

los de todo el sistema bancario, según cual sea más estable: el multiplicador monetario o la demanda del público de dinero.<sup>30</sup> Por su parte, puede suprimirse el relacionado con el déficit global del sector público no financiero cuando no existe un mercado de capitales fuera del sistema bancario, y el concerniente al endeudamiento externo puede hacerse extensivo a la deuda privada garantizada por el Estado si se considera que las obligaciones globales de éste son excesivas. Por último, y como es obvio, el de los pagos atrasados es aplicable sólo cuando corresponda.

Los criterios relativos a los agregados monetarios se establecen como niveles mínimos (activos externos netos) o máximos (los activos internos netos y crédito interno neto al sector público) para un día particular de cada trimestre que dure el acuerdo. El del déficit global del sector público no financiero se suele fijar sobre una base anual en tanto que el relativo al endeudamiento externo del sector público generalmente comprende los créditos a plazos inferiores a 10 años, recalándose la restricción de los inferiores de cinco años (excepción hecha de los créditos de abastecedores de corto plazo).

—*Los precios.* Las otras políticas principales que emplea el Fondo en sus programas de ajuste involucran a los precios; sin embargo, esas medidas no se utilizan como criterios de ejecución. De las medidas que suelen ser condiciones previas o

<sup>30</sup>Como se sabe, el multiplicador monetario se deriva de las preferencias del público acerca de la composición de sus tenencias de dinero entre efectivo y depósitos bancarios, las de los bancos comerciales acerca de la relación entre sus reservas y sus pasivos, y el encaje legal que establece la autoridad monetaria; es decir, su valor depende de la demanda de base monetaria (el efectivo en circulación más las reservas bancarias). Si la demanda de base monetaria fuera inestable, una restricción en los activos internos netos del Banco Central podría obstaculizar el logro de cualquier meta para los activos externos netos, ya fuera formulada en relación con el Banco Central o el sistema bancario, toda vez que el sector financiero pueda compatibilizar su tenencia nominal de dinero con su demanda de medios de pago mediante sus transacciones con el resto del mundo. Conseguir en este caso la meta para el balance de pagos supone más bien que la autoridad monetaria puede compensar la fluctuación del multiplicador monetario con ajustes de sus activos internos netos. En cambio, si la demanda de dinero fuera inestable, lograr cualquier meta en el balance de pagos supone poder ajustar los activos internos netos de todo el sistema bancario.

compromisos de política, las cruciales para el logro del equilibrio externo e interno son las relativas a las finanzas públicas, el tipo de cambio, la remuneración de la fuerza de trabajo y la tasa de interés. Se examinarán las tres últimas.

En cuanto al *tipo de cambio*,<sup>31</sup> si está fijo, una oferta excesiva de dinero se traduce en un déficit en el balance global de pagos. Sin embargo, es evidente que ese tipo de desequilibrio sólo puede eliminarse mediante transacciones con el resto del mundo mientras la autoridad monetaria disponga o pueda disponer de un monto suficiente de activos externos y no obstaculice los flujos internacionales de bienes, servicios y capital. Una vez que las reservas internacionales se agoten o decaigan al monto que la autoridad estima como mínimo indispensable —o una vez que la capacidad de la economía de endeudarse con el exterior se agote o alcance la magnitud que se estime representa la máxima deseable— tendrá que eliminarse el exceso de oferta de medios de pago con la reducción del acervo de activos internos netos y/o el alza del nivel de precios, incluso el tipo de cambio.

<sup>31</sup>Véanse Sidney S. Alexander, "Effects of a devaluation on a trade balance", *IMF Staff Papers*, vol. 2, abril de 1952; S.C. Tsiang, "The role of money in trade-balance stability: synthesis of the elasticity and absorption approach", *American Economic Review*, septiembre de 1961; Manuel Guitián, "The effects of changes in the exchange rate on output, prices and the balance of payments", *Journal of International Economics*, vol. 6, N° 1, febrero de 1976; Carl P. Blackwell "Reflections on the monetary approach to the balance of payments", trabajo presentado a la Tercera Conferencia de los Bancos Centrales de la Cuenca del Pacífico sobre Modelos Económicos, Wellington, Nueva Zelandia, 8 al 11 de noviembre de 1977; Harry G. Johnson, "Money, balance of payments theory and the international monetary problem", *Essays in International Finance*, N° 124, noviembre de 1977, Princeton, Princeton University, Department of Economics, 1977; Jacob A. Frenkel y Harry G. Johnson *op. cit.*, 1972; John F.O. Bilson, "Recent developments in monetary models of open economies", *IMF Staff Papers*, vol. 26, N° 2, junio de 1979; Joanne Salop y Eric Spittaler, "Why does the current account matter?", *IMF Staff Papers*, vol. 27, marzo de 1980; Ronald I. McKinnon, "The exchange rate and macroeconomic policy: changing postwar perceptions", *Journal of Economic Literature*, junio de 1981, vol. XIX, N° 2, y Conference on Exchange Rate Regimes and Policy Interdependence, auspiciada por el Fondo Monetario Internacional y el National Bureau of Economic Research, Washington D.C., 31 de agosto de 1982, cuyo informe fue publicado en *IMF Staff Papers*, vol. 30, N° 1, marzo de 1983; en particular, véase William H. Branson, "Economic structure and policy for external balance".

En estas circunstancias, cabría preguntarse si hay razones que aconsejen elegir entre una u otra política para orientar el proceso de ajuste. El paradigma del Fondo admite la posibilidad de que sea necesario actuar directamente sobre el tipo de cambio, en vez de depender exclusivamente de una reducción del acervo de medios de pago, para lograr el ajuste de la economía sin provocar pérdidas injustificadas de producción y de empleo. Una razón podría hallarse en rigideces que hagan incierta, irregular y lenta una baja de los precios internos o que vuelvan perversos o inelásticos los movimientos de capital. Otra sería la existencia de distintas velocidades de ajuste entre los mercados internos de bienes y de activos. Favorecer una devaluación también puede justificarse desde el punto de vista ortodoxo por razones netamente pragmáticas o estratégicas, pues una modificación cambiaria es una alternativa a la aplicación de medidas discrecionales, como aranceles, cuotas o controles a los movimientos de capital, para reprimir un exceso de demanda. Sin embargo, si en la economía se dan rigideces de precios reales, la devaluación cambiaria no surtirá más efecto que una deflación monetaria.

En todo caso, cabe destacar que en el marco del paradigma monetarista, un desequilibrio externo sólo puede perdurar en la medida en que haya, en relación con la demanda de saldos monetarios reales, una oferta desmedida de medios de pago, cualesquiera hayan sido las causas iniciales del desajuste. Por lo tanto, la opción no es elegir entre una devaluación o una deflación, sino entre una modificación cambiaria y el grado de restricción de las políticas monetaria y fiscal.

Supóngase que, como resultado de una creación excesiva de crédito interno, se ha llegado a un cuadro en que sea necesario recuperarse al menos parcialmente de la pérdida acumulada de reservas internacionales. Supóngase, además, que la demanda de saldos monetarios reales ha dejado al mismo tiempo de crecer —quizá por esta misma restricción externa.

A falta de un ajuste del tipo de cambio, la necesidad de crear una escasez de medios de pago —para conseguir el superávit en el balance de pagos— supone reducir el acervo absoluto de activos internos netos. Lograr acercarse en esta forma a un balance sostenible de los activos externos netos implica, a su vez, comprimir el crédi-

to interno neto al sector privado y/o obtener un superávit en las operaciones presupuestarias del sector público.

En cambio, la devaluación, al transformar el valor de los activos internos netos en uno compatible con la demanda de saldos monetarios reales, "avalaría" la expansión pasada de los medios de pago. En otras palabras, una devaluación, al crear, con la elevación del nivel interno de precios, un exceso de demanda de dinero, permite conseguir el superávit deseado en el balance de pagos sin necesidad de disminuir el acervo de activos internos netos y, por lo tanto, sin tener que comprimir el endeudamiento del sector privado ni lograr un superávit en el presupuesto del sector público;<sup>32</sup> lo que sí supone son políticas monetaria y fiscal que detengan la creación interna de medios de pago. De otro modo se disminuiría el exceso de demanda de saldos reales tanto directa como indirectamente.

Cuando en la economía se dan rigideces que hacen imposible contrarrestar en forma instantánea la reducción de los medios de pago con la deflación del nivel interno de precios o un superávit en el balance global de pagos, ha de descender el gasto interno y, por lo tanto, el nivel de la actividad interna, a fin de restaurar el equilibrio en el mercado monetario, es decir, eliminar la escasez de medios de pago.<sup>33</sup> Más aún, habrá pérdidas irrecuperables de producto en compa-

<sup>32</sup>En la medida en que una devaluación se traduce en un alza del nivel de precios tiene el efecto secundario de reducir el valor real de los activos financieros no reajustables tal como el acervo de dinero. Si la demanda de dinero es una demanda de saldos monetarios reales, al subir el nivel de precios habrá un exceso de demanda con relación a las existencias de dinero, a menos que el público espere que dicha alza persista; esto es, que se convierta en inflación (en cuyo caso la demanda de dinero puede incluso disminuir). Un exceso de demanda de dinero sólo puede eliminarse con este enfoque mediante un alza de la tasa de interés, un decrecimiento del ingreso, un aumento en la inflación esperada o el crecimiento de la oferta de medios de pago. La existencia simultánea de una política monetaria restrictiva sugiere que cualquier aumento en el acervo de dinero tendría que provenir de fuentes externas —de un superávit en el balance de pagos— y esto es precisamente lo que se pretende lograr.

<sup>33</sup>También puede haber rigideces que hagan imposible aplicar en forma instantánea una deflación monetaria. Por otro lado, sin una modificación de los precios relativos internos, el decrecimiento del gasto interno afectará en forma desproporcionada al producto interno, a menos que la propensión marginal a importar sea mayor que 1/2.

ración con su nivel potencial mientras y, en la medida en que, la compresión de los medios de pago no sea totalmente compensada con ajustes de los precios relativos internos y/o del saldo global de las transacciones con el resto del mundo.

Si las rigideces son al mismo tiempo desiguales entre los diversos mercados, de tal manera que los procesos de ajuste sean más veloces y parejos en el mercado de activos que en los mercados de factores y de bienes y servicios, el peso del ajuste del balance de pagos tendrá que recaer en forma desproporcionada sobre la cuenta de capital. Así pues, una política de ajuste que dependa exclusivamente de una deflación monetaria no bastará en esas condiciones para asegurar por sí sola un balance de pagos sostenible, aun si pudiera conseguir el mejoramiento deseado sin provocar trastornos en la producción interna. Habría que emplear entonces un instrumento que influya en forma más directa en los precios relativos, a saber, el tipo de cambio.

Por último, la prevalencia en la economía de expectativas contrarias a las requeridas para la eficacia de su ajuste mediante una deflación monetaria bastaría —sin ningún otro tipo de rigidez— para frustrarla.

Por ejemplo, si se espera una devaluación, las tasas de interés podrían tener que alcanzar valores insostenibles para el desenvolvimiento de la actividad económica antes de eliminar la escasez de medios de pago.

Por el contrario, un alza del tipo de cambio, aparte de poderse aplicar instantáneamente, modifica, en forma abrupta y generalizada, los precios relativos internos, a menos que algunos precios reales, ya sea de bienes, factores o activos, presentaran una rigidez absoluta al descenso. Aun si no hubiera tal inflexibilidad, y se presentara algún grado de resistencia al descenso en algunos precios nominales, la devaluación será más ventajosa que una deflación monetaria en lo que toca a sus efectos sobre la estabilidad del producto y el empleo y la viabilidad del balance de pagos. Cuando y en la medida en que se desvíe el gasto interno de las importaciones y los bienes exportables a los no transables y a los sustitutos de las importaciones y se induce una reasignación de los factores de producción de los sectores productores de no transables a los de transables, la devaluación real compensa el exceso de de-

manda de saldos reales a que da lugar. Por consiguiente, reduce la magnitud de las desviaciones que podría tener que acusar la producción en comparación con su nivel potencial o efectivo para contribuir a restaurar el equilibrio en el mercado monetario.

Si no bastara una modificación del tipo de cambio real para mejorar la cuenta corriente, no importaría, para efectos del equilibrio externo, si se tratara de un ajuste del tipo de cambio nominal o de una reducción del nivel interno de precios. Por otra parte, si la economía registra rigideces que impiden la devaluación real, también desaparecerán las ventajas de una modificación cambiaria, frente a una deflación monetaria. Es más, en estas condiciones la devaluación sería equiparable a una deflación monetaria, ya que ambas se limitarían a promover el ajuste exclusivamente a través de crear una escasez de medios de pago. Por este motivo, se suele acompañar una modificación cambiaria con medidas que repercutan en forma más directa sobre los valores de otros precios relativos.

Por último, las expectativas también pueden frustrar una devaluación y tornarla altamente recesiva. Pero esas expectativas deben influir en la oportunidad y la magnitud de un alza cambiaria, antes que en la elección entre una devaluación y una deflación monetaria.

En lo que toca a *las remuneraciones*,<sup>34</sup> ajustar la economía a un déficit menor en cuenta corriente supone acondicionar las remuneraciones reales, en la medida en que éstas determinan el tipo de cambio real y el gasto interno, so pena de deprimir la producción interna por debajo de su potencial y/o reducir la tasa de crecimiento de la capacidad de producción.

Aumentar el tipo de cambio real, ya sea en el marco de una devaluación nominal o en el de una deflación monetaria, implica disminuir los costos de producción en relación con los precios de los bienes y servicios transables. Aunque ese requisi-

to establece un tope al incremento nominal que pueden experimentar las remuneraciones luego de una devaluación (o suponen su decrecimiento nominal cuando no la hay) no significa que los sueldos y salarios reales tengan necesariamente que descender para poder alzar el tipo de cambio real.<sup>35</sup> En otros términos es concebible —aunque poco probable— que imperen condiciones en las que sea factible disminuir el déficit en cuenta corriente sin reducir las remuneraciones reales ni crear desempleo.<sup>36</sup>

En contraposición, para bajar el gasto interno con relación al producto sin menoscabar el esfuerzo de acumulación, es obligatorio por regla general comprimir los sueldos y salarios reales, pues de otro modo no sería posible aumentar el ahorro interno; esto es, no sería posible financiar el nivel existente de gastos de inversión.<sup>37</sup>

<sup>35</sup>Supóngase que en una economía pequeña tanto el valor del producto como el del consumo están compuestos en partes iguales por bienes y servicios transables y bienes y servicios no transables; que los sueldos y salarios representan en promedio 50% de los costos de producción en ambos sectores; y que no se importan bienes intermedios siendo que en general los productores de no transables no son capaces de influir en forma duradera sobre los precios. En estas condiciones, es fácil demostrar que el logro de una devaluación real no implica disminuir la remuneración real de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, supóngase que se sube el tipo de cambio nominal en 60%, y como resultado, que los sueldos y salarios nominales se incrementen en 40% en promedio. Esta alza se traducirá, según los supuestos anteriores, en un aumento medio de 20% en los precios de los no transables. Las remuneraciones reales no habrán disminuido, pues su aumento nominal compensó en forma total la variación del nivel interno de precios:  $\frac{160 + 120}{2}$ . No obstante, el tipo de cambio real habrá aumentado en 33.3% (160/120) (Desde luego, durante el proceso de ajuste del gasto y el producto a los nuevos precios relativos internos, los precios de los no transables volverán a subir). (Este ejemplo es similar al que citó Cline, *op. cit.*, p. 181.)

<sup>36</sup>Para mostrar la dificultad de mantener en un proceso de ajuste el nivel de actividad, baste señalar que, para lograrlo, todo el decrecimiento del gasto interno tendría que recaer en las importaciones, en tanto que la merma de la inversión tendría que afectar exclusivamente la tasa de crecimiento de la capacidad de producción (y no su utilización).

<sup>37</sup>Sin embargo, esta restricción no sería necesariamente operante si la propensión marginal a consumir de los ingresos provenientes de utilidades y rentas en el sector productor de bienes y servicios transables fuera menor que la prevaleciente en el sector productor de no transables, o si se pudiera aumentar la eficiencia de la inversión.

<sup>34</sup>Véanse, por ejemplo, Rudiger Dornbusch, *Open economy macroeconomics*, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1980, Parte 2; William C. Cline, "Economic stabilization in developing countries", *op. cit.*, y Omotunde Johnson y Joanne Salop, "Distributional aspects of stabilization programs in developing countries", *IMF Staff Papers*, marzo de 1980 y Rudiger Dornbusch "Comments" en John Williamson (Ed.) *IMF conditionality*, *op. cit.*.

En la medida en que fuese necesario disminuir la remuneración real de la fuerza de trabajo para no deprimir el nivel de actividad o sacrificar el crecimiento futuro, tal disminución no sería según el enfoque ortodoxo, sino la contrapartida de haberla aumentado en forma excesiva en el pasado, o de una pérdida permanente de ingreso nacional.

En lo que se refiere a la *tasa de interés*,<sup>38</sup> en una economía abierta, con un tipo de cambio fijo, la autoridad monetaria está obligada a ajustar los activos internos netos para satisfacer, en forma simultánea, la demanda del público de saldos reales y su meta para el balance global de pagos. En este marco la tasa de interés se vuelve endógena: la autoridad no puede controlar en forma simultánea la oferta de los agregados monetarios y la tasa de interés. Más aún, en una economía en que los activos internos y externos que devengan interés son perfectamente intercambiables entre sí, la tasa de interés del mercado interno no puede apartarse en forma duradera de la que prevalece en el mercado externo, a menos que sea imperfecta la movilidad internacional del capital. Por otra parte, si la economía es pequeña, su tasa de interés no incide en la internacional.

Si el tipo de cambio es fijo, la tasa interna de interés puede apartarse de la externa en la medida en que existan expectativas de una variación cambiaria. Sin embargo, la tasa interna real aún reflejaría, a largo plazo, la tasa real del mercado internacional. Si el tipo de cambio es totalmente flexible, la autoridad puede elegir en principio entre administrar la oferta monetaria y controlar la tasa de interés. Pero en este caso no podría surgir la necesidad de un ajuste, puesto que la flexibilidad total del tipo de cambio implica un saldo del balance de pagos siempre igual a cero. Por lo tanto, el único caso que interesa para determinar la política de tasas de interés con relación al ajuste es aquel en que no es totalmente flexible el tipo de cambio.<sup>39</sup>

En este marco, la política ha de consistir entonces en no obstaculizar el curso espontáneo del

tipo de interés, pues de otro modo se corre el riesgo de socavar el papel que le corresponde en el logro del ajuste. Supongamos que en el programa de ajuste se crea una escasez de medios de pago, ya sea mediante una deflación monetaria o una devaluación cambiaria. La contrapartida del exceso de demanda en el mercado monetario es un exceso de oferta en los mercados de bienes y de activos; y es justamente en el proceso de resolver estos desequilibrios que se espera mejorar el balance de pagos. Restaurar el equilibrio en el mercado monetario supone un alza de la tasa de interés para provocar un ingreso neto de activos externos. Fijar en estas circunstancias una tasa de interés inferior a la correspondiente al equilibrio implica invertir el proceso de deflación monetaria (o la devaluación cambiaria) y debilitar o eliminar el incentivo a la entrada neta de capitales. En cambio, fijar una tasa mayor que la del mercado supone sacrificar en forma innecesaria el nivel de actividad y el crecimiento de la capacidad de producción.

### iii) Aplicación de los programas de ajuste del Fondo en América Latina

En lo que toca a las combinaciones de políticas —criterios de ejecución, condiciones previas y compromisos de política— puestas en práctica en los programas de ajuste pactados con el Fondo por países de América Latina y el Caribe y en vigor a fines de 1983, cabe señalar que todas ellas —amparadas en ADG o ASA— son casi iguales. En cuanto a los criterios de ejecución, no hay casi diferencia entre los 17 programas de ajuste salvo que algunos países habían acumulado atrasos de pago y otros no, cuando se pusieron en marcha los acuerdos respectivos. (Véase el cuadro 3.)<sup>40</sup> Llama la atención que todos hayan fijado restricciones a los activos internos netos del balance del Banco Central (y no al del sistema bancario total),<sup>41</sup> y que no haya en ningún programa un

<sup>38</sup>Véase, por ejemplo, William H. Branson, "Economic structure and policy for external balance", *op. cit.*

<sup>39</sup>Podría estabilizarse un tipo de cambio flexible, pero en ese caso se estaría nuevamente en la situación de un tipo de cambio fijo o no del todo flexible.

<sup>40</sup>En el cuadro 3 no se incluye el criterio de ejecución, común a todos los acuerdos, referente a la no introducción de medidas que restrinjan el comercio internacional de bienes, servicios y capital.

<sup>41</sup>En dos países (Brasil y Perú) los criterios de ejecución en los agregados monetarios incluyen, además del balance del Banco Central, los de otros bancos del Estado que cumplen funciones propias de la autoridad monetaria.

Cuadro 3  
**POLITICAS ECONOMICAS CONVENIDAS ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA  
 Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL\***  
 (Acuerdos vigentes a fines de 1983)

País	Criterios de ejecución					Compromisos de política									
	Trimestrales				Anuales	Tipo de cambio	Remuneraciones	Tasa de interés	Déficit del sector público	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro corriente	Gastos de capital	Gastos totales	Tarifas de empresas del sector público
	Activos externos netos	Pagos en mora	Activos internos netos	Crédito interno neto	Endeudamiento externo										
<i>Acuerdos de Derecho de Giro</i>															
Argentina	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	Sector público	+			-	+	-	+	-	-	+
Barbados	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		nd		-	+	-	+	-	-	+
Chile	Banco Central		Banco Central	Sector público	Sector público	+	-	r	-	+	-	+	-	-	+
Costa Rica	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	Sector público	+	-	r	-	+	-	+	-	-	+
Ecuador	Banco Central		Banco Central	Sector público	Sector público	+	-	r	-	+	-	+	-	-	+
Guatemala	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	nd		nd	r	-	+	-	+	-	-	+
Haití	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	nd		nd		-	+	-	+	+	-	+
Honduras	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		nd	r	-	+	-	+	+	-	+
Panamá	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		nd		-	+	-	+	-	-	+
Uruguay	Banco Central		Banco Central	Sector público	Sector público	+	-		-	+	-	+	-	-	+
<i>Acuerdos en virtud del Servicio Ampliado</i>															
Brasil	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	Sector público	+	-		-	+	-	+	-	-	+
Dominica	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		nd		-	+	-	+	+	-	+
Granada	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		-		-	+	-	+	-	-	+
Jamaica	Banco Central		Banco Central	Sector público	nd		nd	nd	-	+	nd	nd	nd	-	+
México	Banco Central		Banco Central	Sector público	Sector público	+	-	r	-	+	-	+	-	-	+
Perú	Banco Central		Banco Central	Sector público	Sector público	+	-	r	-	+	-	+	+	-	+
República Dominicana	Banco Central	t	Banco Central	Sector público	Sector público			r	-	+	-	+	+	-	+

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

\* Las abreviaturas utilizadas son las siguientes: (t) Eliminación total; (nd) No disponible; (+), Aumento en términos reales; (-), Disminución en términos reales; (r) Positiva en términos reales.

criterio de ejecución relativo al déficit del sector público.

La primera similitud no deja de extrañar, ya que es difícil creer que en todos esos países el multiplicador monetario sea más estable que la demanda de dinero. *A priori* no podría llegarse a ninguna conclusión contundente al respecto. Empíricamente, los resultados también discrepan entre sí.<sup>42</sup> Empero, tal situación parecería ser la única justificación teórica de la observada igualdad en este criterio de ejecución en los 17 programas de ajuste.<sup>43</sup>

La segunda es sorprendente porque no es obvio de ninguna manera que todos los países en cuestión carezcan de mercados de capitales fuera del sistema bancario.<sup>44</sup> Por el contrario, varían entre sí considerablemente en cuanto al volumen de la intermediación financiera extrabancaria. Esta igualdad de tratamiento, por lo tanto, tampoco parece derivar inequívocamente del razonamiento teórico en que se fundamentan los programas de ajuste del Fondo, ni de las condiciones objetivas imperantes en la región. Cualquiera sea la trascendencia de estas dos aparentes anomalías, se plantea la cuestión general de la correspondencia entre el modelo teórico y su aplicación al mundo real.

En cuanto a los compromisos de política, también se observa una gran uniformidad en los programas de ajuste (véase de nuevo el cuadro

<sup>42</sup>Véase William Fellner, "Criteria for useful targeting: money versus the base and other variables", *Current Issues in the Conduct of U.S. Monetary Policy, A conference sponsored by the American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 4 a 5 de febrero de 1982, Washington D.C. y publicado en *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. XIV, N° 4, parte 2, noviembre de 1982.

<sup>43</sup>Hay, en realidad, otras opciones (las reservas bancarias o la tasa de descuento, por ejemplo), al empleo del acervo de activos internos netos como la variable operacional para efectos de la programación monetaria. Se ha demostrado incluso que no hay un enfoque ideal para el manejo de los medios de pago, es decir, no hay ninguno que dé un mejor resultado ante cada tipo de perturbación que puede experimentar el mercado monetario. A la luz de estas consideraciones, la uniformidad señalada parecería más cuestionable aún. Véase Ralf C. Bryant "Federal Reserve control of the monetary stock", *Current Issues in the Conduct of U.S. Monetary Policy*, *op. cit.*

<sup>44</sup>También puede resultar sorprendente porque se suele creer que el déficit del sector público es un criterio de ejecución en los programas del Fondo.

3.)<sup>45</sup> Ella en sí no tiene gran significación; lo que más importan son las magnitudes en juego: cuánto hubo que subir el tipo de cambio, en qué proporción se acordó incrementar los ingresos corrientes del gobierno, etc. No obstante, hay cuatro puntos que merecen destacarse. En primer lugar, esta sección del cuadro 3 es instructiva por lo que no contiene. En efecto, mientras se restringen de manera explícita o implícita las remuneraciones de la fuerza de trabajo y los gastos del sector público en términos reales y se incrementan en términos reales otros precios claves, como los de los servicios públicos y el tipo de cambio, no hay política alguna dirigida a condicionar el nivel de precios de los bienes y los servicios en el sector privado.

Esta asimetría podría obstaculizar la vigencia de las condiciones que se requieren para que la restricción del crecimiento del dinero con relación a la inflación reinante —la deflación monetaria— se traduzca en una desaceleración de la inflación y mejoramiento de la posición externa antes que en una caída del nivel de actividad. Si las expectativas inflacionarias se guían por la inflación pasada, o lo que sería tanto o más probable y peor, por las alzas reales del tipo de cambio, los precios de los servicios públicos y los impuestos, en el corto plazo una restricción del crecimiento de los medios de pago deprimiría el producto interno sin frenar la inflación ni fortalecer el balance de pagos.<sup>46</sup> En suma, falta alguna me-

<sup>45</sup>Nótese que no fue posible establecer con grado alguno de certeza la existencia de condiciones previas a los acuerdos considerados.

<sup>46</sup>Bastaría la inflexibilidad de un solo precio para crear condiciones en que el producto y el empleo, y no sólo el nivel de precios y las cuentas externas, fluctuaran ante perturbaciones como una deflación monetaria. Y aunque todos los precios fuesen capaces de ajustes instantáneos ello no constituiría una condición suficiente para proteger de las perturbaciones el nivel de actividad. En efecto, para lograr tal inmunidad se requerirían también ajustes instantáneos del gasto, de los factores de producción y de los movimientos de capital al nuevo sistema de precios relativos en los sentidos y magnitudes necesarios. Sobre el primer punto, véase E. Malinvaud, *The theory of unemployment reconsidered*, Londres, 1977; G. Muellbauer y R. Portes "Macroeconomic models with quantity rationing", *The Economic Journal*, vol. 88 N° 352, diciembre de 1978; y William H. Branson, "Economic structure and policy for external balance", *op. cit.* Sobre el segundo aspecto, véase, por ejemplo, Richard Lynn Ground, *El enfoque ortodoxo de ajuste: una exposición, una crítica y la*

dida o medidas que armonicen las expectativas inflacionarias con las restricciones de la remuneración de la fuerza de trabajo y la creación de medios de pago.<sup>47</sup>

Por otro lado, en los acuerdos de ajuste se observa cierta desagregación de las variables, característica que brillaba por su ausencia en los programas pasados del Fondo. En efecto, no hay en estos acuerdos una concentración exclusiva en las variables más globales como el déficit del sector público, sino que se incluyen medidas relacionadas con los ingresos corrientes, determinados impuestos, los gastos corrientes y los egresos de capital. En algunos de los programas se propone aumentar los gastos de capital en términos reales y disminuir los corrientes. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Sería lógico pensar que esta evolución aparente en el grado de especificidad de los compromisos de política obedece a la preocupación por el aspecto estructural (el lado de la oferta) del proceso de ajuste. Sin embargo, la información disponible no permite deducir que los programas de ajuste de largo plazo (ASA) contengan un conjunto de medidas más pormenorizado que el de los programas de ajuste de corto plazo (ADG). Y esto también llama la atención, ya que habría sido de esperar alguna diferencia entre programas de ajuste de corto y largo plazo, cuando más no fuera porque el Fondo así lo ha planteado en sus documentos.<sup>48</sup>

Por último, cabe señalar que si bien la reducción del déficit del sector público no es un criterio de ejecución, figura en forma prominente en la lista de los compromisos de política en todos los acuerdos. (Véase nuevamente el cuadro 3).

#### b) La naturaleza de las metas

##### i) Aspectos conceptuales

La selección de metas en la formulación de la

búsqueda de alternativas, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, abril de 1984 (*mimeo.*).

<sup>47</sup>El problema de las incongruencias de las políticas económicas de los programas de ajuste en América Latina ha sido examinado por Ramos, *op. cit.*, capítulo 6, y por CEPAL, *op. cit.*, 1984. Véase también, Jorge Marshall S., José Luis Mardones S. e Isabel Marshall L., "IMF conditionality: The experiences of Argentina, Brasil and Chile", en Williamson, *op. cit.*, 1983.

<sup>48</sup>Véase Guitián, *op. cit.*, 1980 y *op. cit.*, 1982.

política económica presenta dos aspectos: la selección de las variables cuyos valores se pretende afectar (es decir, las variables-meta) y la elección del tipo de meta en sí. Conceptualmente, entre las variables-meta pueden distinguirse las finales, las intermedias y las operacionales.<sup>49</sup> Las finales se fijan para aquellas variables macroeconómicas, como el nivel de actividad, el empleo, los precios y el balance de pagos, que son o representan —a falta de otros indicadores de corto plazo— los objetivos últimos, como el bienestar y la autonomía, de la política económica. Las intermedias comprenden variables, como el acervo de medios de pago y el tipo de cambio real, con que se asocian en forma más estrecha las variables-meta finales pero que no pueden ser controladas ni directa ni completamente por la autoridad en el horizonte temporal considerado. Las variables-meta operacionales son variables que puede utilizar la autoridad para influir sobre las variables-meta intermedias, y a través de ellas, ojalá sobre variables-meta finales en el sentido y magnitud deseados. Se trata de variables como el acervo de activos internos netos de la autoridad monetaria y el tipo de cambio, sobre las cuales la autoridad puede ejercer un control más directo y estrecho (sin ser necesariamente total).

Los tipos de metas pueden también diferenciarse según el grado de control que suponen por parte de la autoridad: específicas, de promedios, de recorrido (o rangos) y fijas o flexibles. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

##### ii) Las metas de los programas de ajuste del Fondo en América Latina

—*Clasificación y cálculo de las metas.* Por regla general, el Fondo fija las metas de sus programas de ajuste para el último día de cada trimestre del año que sigue a la entrada en vigencia del acuerdo; esto es, suele emplear metas específicas de corto plazo. Tal es la naturaleza de las metas más importantes de sus programas, a saber, las que involucran sus criterios de ejecución.<sup>50</sup> En aras

<sup>49</sup>Véase por ejemplo Benjamín Friedman "Targets, instruments, and indicators of monetary policy" *Journal of Monetary Economics* vol. 1, N° 2 octubre de 1975; y Gordon H. Sellon Jr. y Ronald L. Teigan "The choice of short-run targets for monetary policy" *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, abril de 1981.

<sup>50</sup>Se recordará que dichas metas se expresan como valo-



de la sencillez, sin embargo, se calcularon las metas para un período de doce meses, a contar (aproximadamente) de las fechas en que se suscribieron los respectivos convenios. (Véase el cuadro 4.)<sup>51</sup> A menos que se indique lo contrario, las metas que se expresan como tasas de crecimiento se refieren a las variaciones entre las fechas en que los respectivos acuerdos se celebraron y el término del siguiente período de doce meses. Esas fechas aparecen en la primera columna del cuadro 4.

Las metas finales para las cuales se pudo obtener datos o presentar estimaciones en forma indirecta aparecen en la segunda y tercera columnas del cuadro; se refieren al saldo global del balance de pagos —la variación de los activos externos netos de la autoridad monetaria— y la inflación.<sup>52</sup> Los datos para aquellas metas se tomaron de los acuerdos de ajuste; en cambio, las metas presentadas para la inflación se derivaron de una comparación entre las metas para el crecimiento del acervo de dinero (véase más adelante) y las tasas de inflación que regían al suscribirse los acuerdos respectivos. Las metas para la inflación muestran cuánto tendría que bajar la tasa vigente de inflación para mantener constante el acervo de dinero en términos reales entre el comienzo y el fin del período considerado, dada la meta para esa variable. Siguiendo la misma lógica, se puede calcular el grado de deflación monetaria implícito en los acuerdos, que indica el grado de contracción real que experimentaría el monto programado de medios de pago si se mantuviera constante la tasa vigente de inflación. La primera estadística que aparece en la columna tres es la meta implícita para la inflación y la segunda es el grado implícito de deflación monetaria.

En las cuarta a sexta columnas del cuadro 4 se muestran las variables-meta intermedias: el sistema de precios relativos, representado por el desenvolvimiento efectivo del tipo de cambio real, y el dinero ( $M_1$  y  $M_2$ ). Las metas para  $M_1$  y

$M_2$  son implícitas y fueron derivadas de las metas para la base monetaria y proyecciones de los multiplicadores monetarios.<sup>53</sup> Alternativamente, se pudo haber derivado metas para los activos internos netos del sistema bancario.<sup>54</sup>

Las metas operacionales aparecen en la séptima y octava columnas.<sup>55</sup> Se obtuvieron las estadísticas para la base monetaria directamente de los criterios de ejecución; esto es, directamente de la suma de los valores de las metas para el acervo de activos internos netos y el acervo de activos externos netos de la autoridad monetaria.<sup>56</sup> Las metas para el endeudamiento del sector público también fueron tomadas directamente de los acuerdos.

Las últimas dos columnas comprenden las metas para el déficit del sector público no financiero y su utilización de crédito bancario. Se las ha denominado instrumentos de política (se vinculan con el manejo de los activos internos netos de la autoridad monetaria).<sup>57</sup>

<sup>53</sup>Para proyectar los multiplicadores monetarios se usó una fórmula muy sencilla: un promedio del valor medio observado en los cinco años anteriores al acuerdo, del valor observado en el año anterior a él, y del valor que habría resultado de haberse seguido la tendencia observada entre el penúltimo y el último año previo a la vigencia del programa de ajuste. No obstante, no parece haber razón alguna para creer que esa fórmula sea peor (o mejor) que cualquier otra, incluyendo la que emplea el Fondo para calcular multiplicadores monetarios, pero no se pretende haber reproducido los cálculos que efectuó el Fondo. Las estadísticas presentadas son meramente ilustrativas.

<sup>54</sup>De hecho, ese procedimiento sería una representación más fiel de los ejercicios de programación monetaria del Fondo, ya que el agregado monetario que ha de ser ajustado para conciliar la demanda de dinero del público con la meta para el balance de pagos es el acervo de activos internos netos. Sin embargo, el propósito aquí fue más bien representar el grado de restricción implícita en los acuerdos en caso de cumplirse todas las metas que en ellos se fijaron para los agregados monetarios. Para tal efecto la medida apropiada es la meta implícita para el dinero.

<sup>55</sup>No se dispuso de información acerca de las metas para el tipo de cambio nominal.

<sup>56</sup>Al fijar metas para ambas fuentes de la base monetaria, el Fondo fija, en realidad, una meta para la base monetaria. Sin embargo, en el esquema del Fondo la variable-meta operacional es el acervo de activos internacionales netos de la autoridad monetaria. Sobre esta cuestión véase la nota 54.

<sup>57</sup>Podría ser más apropiado tratarlas como variables-meta operacionales (vinculadas con metas para la asignación sectorial del crédito y el destino del gasto). Sin embargo, ésta es una cuestión secundaria que no hace falta examinar aquí.

res máximos (por ejemplo el acervo de activos internos netos) o mínimos (por ejemplo el acervo de activos externos netos).

<sup>51</sup>En la práctica se tomó la última meta y se comparó con la magnitud efectiva que registró la variable considerada doce meses antes.

<sup>52</sup>Se careció de datos para las metas de la cuenta corriente y —sí los hubo— para el nivel de actividad.

Cuadro 4  
**LAS METAS DE LOS ACUERDOS ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA  
 Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL<sup>a</sup>**  
*Tasas de crecimiento*

País	Fecha de suscripción de los convenios	Metas finales		Metas intermedias			Metas operacionales		Instrumentos de política							
		Activos externos netos	Inflación	Tipo de cambio real <i>ex-post</i> (1980=100)			Dinero <sup>c</sup>		Base monetaria	Endeudamiento externo público <sup>f</sup>	Déficit del sector público (como porcentaje del PIB) <sup>g</sup>			Crédito interno neto al sector público		
				1981	1982	1983 <sup>d</sup>	M <sub>1</sub>	M <sub>2</sub>			1982	1983	1984	Nominal	Real <sup>h</sup>	
<i>Acuerdos de Derecho de Giro</i>																
Argentina	24 ene. 83	-29	-23	-16	143	189	191	170	44	119	8.3	14.0	8.0	5.0	209	-4
Barbados	1 oct. 82	...	...	...	95	88	85	...	...	...	...	6.6	...	1.8	...	...
Chile	10 ene. 83	-23	i	-29	99	125	138	-14	-18	-18	9.4	4.0	2.3	...	10	-10
Costa Rica	20 dic. 82	-2	-95	-45	168	141	124	5	—	—	3.3	9.5	4.5	...	15	-40
Ecuador	25 jul. 83	...	-27	-10	97	107	114	41	43	44	10.0	7.5	4.0	...	29	-18
Guatemala	31 ago. 83	...	...	...	98	100	100	...	...	...	...	5.0	...	3.0	...	...
Haití	7 nov. 83	...	...	...	103	98	...	...	...	...	...	4.8	...	...	...	...
Honduras	5 nov. 82	...	...	...	99	92	86	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	24 jun. 83	...	...	...	102	100	99	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	22 abr. 83	...	...	...	105	129	176	...	...	...	...	8.0	3.0	1.0	...	...
<i>Acuerdos del Servicio Ampliado</i>																
Brasil																
1ª carta	6 ene. 83	-67	-43	-22	93	95	118	60	60	63	7.4	16.9	7.9	...	98	-1
2ª carta	24 feb. 83	-67	-44	-23				58	58	61	7.4	16.9	8.8	...	123	9
3ª carta	15 sep. 83	...	...	...				...	...	61	11.0	16.9	15.2	...	118	19
Dominica	6 feb. 81	...	...	...	96	94	91	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Granada	24 ago. 83	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	17.0	8.5 <sup>j</sup>	...	...
Jamaica <sup>k</sup>	13 abr. 81	17	-33	-5	97	92	87	13	15	13	11.0	...	...	...	31	18
		14	92	9				14	16	8	...	...	...	...	...	...
México	1 ene. 83	...	...	...	94	137	152	...	...	...	...	16.5	8.5	5.5	...	...
Perú	7 jun. 82	-12	-22	-9	91	94	132	57	52	51	8.8	4.0	...	2.0	9	-37
República Dominicana	21 ene. 83	...	...	...	101	96	94	...	...	...	...	4.0	...	3.0	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial y diversas fuentes nacionales e internacionales.

<sup>a</sup>Información provisional y sujeta a revisión. <sup>b</sup>Meta implícita para la reducción de la inflación. Corresponde a la meta implícita para el crecimiento de M<sub>1</sub> dividida por la tasa de inflación imperante (variación del índice de precios al consumidor en los doce meses precedentes) al comenzar a regir el acuerdo con el FMI. <sup>c</sup>Grado implícito de deflación monetaria. Corresponde a la meta implícita para el acervo de M<sub>1</sub> deflactada por la tasa de inflación imperante. <sup>d</sup>Los datos para 1983 corresponden al promedio de enero a septiembre. <sup>e</sup>Las metas para el crecimiento de M<sub>1</sub> y M<sub>2</sub> son implícitas. Para efectuar los cálculos se usó el multiplicador monetario observado en los años anteriores a la vigencia del acuerdo con el FMI, conforme a la fórmula mencionada en el texto. <sup>f</sup>En el caso del Brasil incluye el endeudamiento privado con garantía estatal. <sup>g</sup>El primer año corresponde a la situación anterior al acuerdo y los siguientes se refieren a las metas, salvo para Perú, donde se muestran sólo las metas. En 1981 el déficit fue 8.0%. <sup>h</sup>Deflactado por la tasa de inflación imperante al comenzar a regir el acuerdo. <sup>i</sup>Más de 100. <sup>j</sup>Corresponde a 1985-1986. <sup>k</sup>Abril-diciembre 1981, salvo que se indique lo contrario. <sup>l</sup>Se refiere al año 1982, salvo que se indique lo contrario.

—*Los datos.* Con respecto a las metas finales, se observa una gran variedad en lo que se refiere a la variación de la tenencia de activos externos netos de la autoridad monetaria. En efecto, en algunos de los acuerdos se propuso un aumento; en otros, que se mantuviera constante o casi constante; y, en algunos, se aceptó un decrecimiento, incluso muy pronunciado. (Véase nuevamente el cuadro 4). Desde esta perspectiva los programas de ajuste no aparecen muy restrictivos. Sin embargo, ese juicio no puede emitirse sin relacionarlo con las metas para la cuenta corriente y el valor del producto interno bruto.

En lo que toca a las metas para la inflación, se aprecia, como era de esperar en el enfoque ortodoxo del ajuste, algún grado de deflación monetaria implícita en todos los acuerdos (para los que estuvo disponible la información de base, salvo en el segundo año del ASA de Jamaica); es decir, a las tasas vigentes de inflación, las metas para la variación de  $M_1$  suponían (o suponen) reducciones reales en el acervo de los medios de pago en todos los países en cuestión. El nivel fluctuó entre 5% para Jamaica (en el primer año de su ASA) y 45% para Costa Rica. Se situó entre 9% y 16% para Ecuador, Perú y Argentina, alcanzó 22% a 23% en Brasil y sobrepasó al 29% en Chile. Traducidas a metas para la reducción de la inflación —esto es, tasas de inflación congruentes con el mantenimiento del acervo de dinero en términos reales— las cifras variaron entre —22% para Perú (de 73% a 57%) y más de —100% para Chile (de 22% a —14%). Para Argentina (de 221% a 170%), Ecuador (de 57% a 41%) y Jamaica (de 19% a 13% en el primer año de su acuerdo) fluctuaron entre —23% y —33%. Para Brasil fue —43% (de 105% a 60%) en el primer acuerdo y —44% (de 104% a 58%) en el segundo; y para Costa Rica, la meta implícita para la reducción de la inflación alcanzó a —95% (de 92% a 5%). En cambio, en el segundo año del acuerdo de Jamaica la meta implícita para la expansión de  $M_1$  sobrepasó, con creces, la inflación entonces vigente. (Véase nuevamente el cuadro 4)

Aunque en general se observan políticas monetarias bastante restrictivas y, en varios casos, metas muy rigurosas para reducir la inflación, de las metas para los agregados monetarios se desprende que la inflación que el Fondo está dispuesto a “tolerar” puede ser muy alta. En efecto, en un caso (Argentina) la meta implícita para el

crecimiento de  $M_1$  llegó al 170%. No hay que ser un monetarista para reconocer que con semejante expansión de los medios de pago la inflación tiene que ser altísima. Al mismo tiempo, esas metas señalan claras diferencias entre los programas de ajuste. Por ejemplo, en el de Costa Rica la meta para el crecimiento de  $M_1$  fue 5% en circunstancias en que la inflación vigente era del 82%, en tanto en el de Perú la meta implícita para  $M_1$  se situó en 57% cuando la inflación llegaba a 72%.

Con respecto a esta cuestión, por último, cabe señalar que si en vez de descender, la inflación se acelerara —cosa que efectivamente sucedió por ejemplo en Argentina, Brasil y Jamaica— el grado de deflación monetaria se habría intensificado concomitantemente con los efectos negativos consiguientes sobre el nivel de actividad, a menos que se expandiera el acervo de dinero en una proporción mayor que la prevista —cosa que también ocurrió en varios de los mismos países.

En cambio, en la medida en que la deflación monetaria se tradujera, como se pretende, en una desaceleración de la inflación, se evitaría el decrecimiento del valor real de los medios de pago y por tanto su impacto recesivo. Puede mencionarse al respecto la experiencia de Costa Rica, donde se produjo una desaceleración violenta de la inflación en los meses posteriores a la puesta en marcha del programa de ajuste. Los mismos resultados se producirían si el crecimiento del dinero pudiera sobrepasar la meta sin acelerar la inflación. Tal fue la experiencia de Chile, donde en vez de decrecer  $M_1$  se elevó, en tanto la inflación se mantuvo más o menos constante.

Con relación al comportamiento de la otra meta intermedia, referida al sistema de precios relativos y representada muy imperfectamente aquí por el tipo de cambio real *ex-post*, también se observa una gran variedad de cifras, como sería razonable esperar a la luz del abanico de condiciones objetivas reinantes en las economías de los países en consideración. En seis de los quince países para los que se pudo calcularlo para el período correspondiente, el tipo de cambio real subió; en cinco se mantuvo más o menos constante; y en cuatro declinó. En un país (Argentina), entre aquellos en que fue relativamente estable, había subido ya violentamente en años anteriores, y en otro (Costa Rica), en que decreció, tam-

bién se había elevado fuertemente en los años precedentes.

En más de la mitad de los países en cuestión el tipo de cambio real se encontraba en 1983 muy por encima del nivel ostentado a principios de los años ochenta; en algunos de ellos —principalmente los más grandes— estaba mucho más alto. No obstante, no parece correcto sostener, como a veces se hace, que el Fondo, mediante sus programas de ajuste, haya alentado a la región “a forzar” sus exportaciones, es decir, incrementarlas más allá del cuántum que podía absorber la economía internacional sin baja de los precios. Tampoco puede descartarse de manera categórica el planteamiento, sin conocer las condiciones previas a la firma de los acuerdos. En todo caso, de hecho ha habido un reajuste dramático de los precios relativos de la economía regional en los últimos tres años, pues si se suman las economías de Argentina (donde el tipo de cambio subió 91%), Brasil (18%), Chile (38%), México (52%) y Perú (32%) se obtiene un 80% del producto interno bruto regional.

Por otra parte, cabe también señalar que no se aprecia una relación consistente entre la magnitud de la variación del tipo de cambio real y el grado de deflación monetaria. En efecto, al contrario de lo esperado, no se advierte una relación inversa entre el rigor de la deflación monetaria y la variación del tipo de cambio. Sin embargo, bastaría para explicar esa aparente anomalía el hecho de que los datos del tipo de cambio no se refieren a la meta sino a los resultados efectivos y reales.

Con respecto a las metas operacionales, ya se ha aludido a las observadas para la base monetaria, en el contexto de la discusión de la política monetaria. Ahí se subrayó la amplia variedad de metas, así como la gran expansión prevista en algunos acuerdos. Las metas para el crecimiento del endeudamiento externo del sector público, en cambio, son relativamente uniformes: entre 7.5% y 11% para todos los casos sobre los que se cuenta con información, salvo Costa Rica, con 3%.

Asimismo, las metas para el déficit del sector público no financiero exhiben gran similitud entre sí. Así podría decirse que hay una regla de reducir ese déficit aproximadamente en la mitad de un año a otro. Sólo se apartan de la norma el Uruguay, para el cual se fijaron reducciones mu-

cho más marcadas, y Brasil en el tercer acuerdo que concertó con el Fondo en 1983, en que la nueva meta habría significado disminuir apenas el déficit. En este último caso, claro está, se trató más que nada de reconocer un hecho consumado.

Si bien es cierto que en varios países el déficit del sector público no financiero subió en 1981-1982 (y también en 1983), a consecuencia directa de la caída del nivel de la actividad económica, por lo que difícilmente podría atribuirse en cada caso el deterioro de las cuentas externas a un exceso de demanda, no lo es menos que, una vez operante la restricción externa —es decir, cuando ya es imposible aumentar el cuántum de las importaciones— la expansión del déficit suele traducirse en inflación antes que en un incremento del producto. Y cuando ha de reducirse el volumen de las compras en el exterior, es casi inevitable que un aumento del déficit del sector público se traduzca en inflación. He ahí la aberración de la coexistencia de inflación (incluso hiperinflación) y recesión (incluso depresión). En otros términos, mientras al nivel de pleno empleo los presupuestos del sector público de varios países estarían incluso registrando superávit, de esa relación no puede desprenderse necesariamente que un mayor déficit constituiría en la práctica una política contracíclica. Cuando prevalece la restricción externa puede justificarse reducir el déficit pese a encontrarse la economía en recesión —lo que no quiere decir que esa política pueda llevarse a cabo sin costo alguno. Tampoco supone que la observada uniformidad en el tratamiento acordado a los países en materia del déficit del sector público sea congruente con las posibilidades y necesidades objetivas de cada uno de ellos.

Las metas para el financiamiento bancario interno neto al sector público, como las demás variables monetarias, muestran distintos grados de restricción. Lo que es más, no parece haber una regla general para aplicar una mayor restricción de crédito al sector público que al sector privado, como era de esperar. Por el contrario, dados los multiplicadores monetarios para  $M_2$ , de las relaciones que se observan entre las metas para la base monetaria y para el crédito interno neto al sector público, se desprende que en la mayoría de los casos para los que se dispone de datos, la restricción más fuerte recae sobre la

asignación del crédito al sector privado. (Véase nuevamente el cuadro 4).

En resumen, se observa un enfoque que, de acuerdo con su aplicación reciente en América Latina, puede caracterizarse a grandes rasgos como casi siempre muy restrictivo en sus dimensiones monetaria y fiscal y, en general, muy activo en su aspecto cambiario. Esos resultados son perfectamente congruentes con el modelo subyacente y la necesidad de reducir el déficit en cuenta corriente. Y si bien se aprecia cierta rigidez o uniformidad en la combinación de políticas —o si se quiere, una uniformidad cualitativa— no puede sostenerse, a base de las cifras revisadas aquí, que en su aplicación el enfoque del Fondo pase totalmente por alto la variedad de condiciones objetivas que se dan en cada país.

La cuestión que se quisiera resolver a estas alturas es si, en su aplicación concreta —considerados su magnitud y sentido— las políticas de ajuste del Fondo tienen un sesgo recesivo. Si se atiende exclusivamente a las cifras examinadas aquí, no se advierten a primera vista en la mayoría de los acuerdos fuentes de tal sesgo, con la posible excepción de la política crediticia, que —contra toda expectativa— parece haber sido más rigurosa para el sector privado que para el público. En cambio, por lo menos en dos países (Costa Rica y Chile) y quizá en un tercero (Brasil, en los primeros dos acuerdos) el grado extremo de restricción de la política monetaria parecería ofrecer a primera vista pruebas de tal sesgo. Sin embargo, en rigor no puede responderse a la pregunta en forma categórica ni en estos dos o tres casos, ni en los demás, sin remitirse a más información. Por ejemplo, ¿hasta qué punto refleja la inflación la inercia del sistema económico? En un país como Costa Rica que no tiene una historia inflacionaria reciente, una política decididamente antinflacionaria puede ser mucho menos recesiva que en uno como la Argentina, en que el impulso propio de la inflación puede significar que una política monetaria sólo moderadamente restrictiva se traduzca en una profunda recesión.<sup>58</sup>

<sup>58</sup>Conviene recordar, sin embargo, que la combinación de políticas de los programas de ajuste del Fondo sí supone un sesgo recesivo.

## 2. Una crítica de la condicionalidad

En torno al diseño de la condicionalidad hay por lo menos cuatro cuestiones controvertidas:<sup>59</sup> la lógica de la aplicación de criterios monetarios de ejecución, la elección de los agregados monetarios que se usan como criterios de ejecución, la selección del régimen operativo más propicio para la programación monetaria y la naturaleza de las metas.

Al cuestionar la lógica del uso de criterios monetarios de ejecución, se está poniendo en la balanza la validez de la propia esencia de la interpretación monetarista que sostiene que la cadena de causalidad va del dinero al valor de la producción y al saldo del balance de pagos. Con el trasfondo de esta perenne controversia, nos limitaremos a considerar tan sólo algunas debilidades del enfoque monetario del balance de pagos, sin entrar de lleno en la cuestión,<sup>60</sup> ni tratar el uso de criterios alternativos (no monetarios) de ejecución.<sup>61</sup>

No se pretende, en suma, arribar a conclusión alguna sobre el principio del uso de criterios monetarios de ejecución sino mostrar que el aparato formal del Fondo carece de la automaticidad y la precisión que se le atribuyen.<sup>62</sup> Para hacerlo se examinarán las cuestiones de la selección de

<sup>59</sup>Dejando de lado si el financiamiento que presta el Fondo debe o no estar sujeto a condiciones.

<sup>60</sup>Para tal efecto, véanse, por ejemplo, Don Patinkin, *Money interest and prices*, Harper and Row, Nueva York, 1965; Milton Friedman, "A theoretic framework for monetary analysis", *Journal of Political Economy*, vol. 78, No. 2, marzo/abril de 1970; Harry G. Johnson, "The Keynesian revolution and the monetarist counter-revolution", *The American Economic Review*, vol. LXI, No. 2, mayo de 1971; R.J. Gordon (Ed.), *Milton Friedman's monetary framework: a debate with his critics*, Chicago, 1974; Peter Tinnin, *Did monetary forces cause the Great Depression?*, W.W. Norton and Company, Nueva York, 1976; Robert J. Barro, "Unanticipated money, output and the price level in the United States", *Journal of Political Economy*, vol. 86, agosto de 1978; y James Tobin, "The monetarist counter-revolution today: an appraisal", *The Economic Journal*, vol. 91, marzo de 1981.

<sup>61</sup>Véase por ejemplo John Williamson, "The lending policies of the International Monetary Fund", en Williamson, *op. cit.*

<sup>62</sup>Tampoco se tratará aquí, por lo tanto, la controversia en torno a la selección del régimen operativo más adecuado para la programación de los medios de pago. Véanse los comentarios y la referencia bibliográfica contenidos en la nota 43, *supra*.

los agregados monetarios que se usan como criterios de ejecución y la naturaleza de las metas.

a) *Algunas falacias del enfoque monetario del balance de pagos*

El enfoque monetario del balance de pagos en que se basan los programas de ajuste del Fondo, y, en particular, su condicionalidad, adolece de un serio defecto, a saber, la identificación de un déficit (superávit) en el balance de pagos con una oferta excedente (escasez) de dinero.

La falacia del razonamiento puede ilustrarse analizando situaciones en que no es válida esa identificación.<sup>63</sup> Supóngase, por ejemplo, que una economía se encuentra deprimida a la vez que experimenta un déficit en el balance de pagos. La causa del desequilibrio simultáneo en el sector interno y el externo podría haber sido una fuerte caída de la demanda externa de sus exportaciones que redujo *pari passu* su ingreso y sus medios de pago. En tal situación —muy característica de muchos países de la región en los últimos años— ¿sería correcto identificar el déficit de balance de pagos con una oferta excedente de dinero? ¿Debería reducirse aún más esa oferta para cambiar el signo del desequilibrio externo?

Supóngase, en cambio, que se desata una inflación internacional que lleva a alguna economía a un superávit en su balance de pagos con inflación de sus precios internos. La inflación suele asociarse desde el punto de vista monetarista con una oferta excedente de dinero, pero según el enfoque monetario del balance de pagos, un superávit global se identifica con una demanda excedente (oferta insuficiente) de medios de pago. El criterio monetarista da resultados contradictorios no sólo porque hace caso omiso de las condiciones externas, sino porque suele en una u otra forma pasar por alto la existencia de los bienes, servicios, factores y activos que no son transados internacionalmente. En efecto, un excedente o escasez de dinero con relación a la demanda de medios de pago puede ser la contrapartida de —o implicar— una escasez o exceden-

te en los mercados de los bienes, servicios, factores y activos que se transan exclusivamente en mercados internos. Cuando existen tales mercados es incluso factible que un déficit de balance de pagos pueda coexistir con una demanda excedente de dinero, o un superávit con una oferta excedente de medios de pago.

Sin embargo, aunque todos los bienes, servicios, factores y activos internos y externos fuesen, como se suele suponer, sustituibles entre sí, una escasez (excedente) de medios de pago podría redundar tanto en una disminución (aumento) del nivel de actividad como en un superávit (déficit) del balance de pagos. El enfoque monetario rompe el vínculo entre la oferta y la demanda de dinero y el nivel de actividad al adoptar el supuesto de que la economía se encuentra en forma permanente en situación de pleno empleo; o, alternativamente, que a corto plazo es fijo el nivel de actividad. Pero como se ha observado en más de una oportunidad, tales supuestos equivalen a resolver conflictos mediante la eliminación de alternativas.

La otra proposición principal del enfoque monetario del balance de pagos es que la autoridad monetaria no puede compensar (“esterilizar”) los efectos monetarios del saldo del balance de pagos. Este planteamiento surge directamente de la noción de que el saldo global de las transacciones externas no es sino un reflejo de la relación entre la creación interna de medios de pago y la demanda interna de dinero. En efecto, si la demanda de medios de pago determina el acervo de medios de pago que circula en la economía, la contrapartida de cualquier variación del acervo de activos internos netos en relación con la demanda será una pérdida o ganancia equivalente de activos externos netos; esto es, será un déficit o superávit del balance global de pagos antes que un aumento o disminución del acervo de dinero.

Sin embargo, también es errónea esta proposición. Supóngase que, a consecuencia de un alza de la tasa internacional de interés, se produce un déficit en el balance de pagos. El acervo de medios de pago experimenta, desde luego, un decrecimiento simultáneo con lo que se produce, al nivel imperante de demanda de medios de pago, un desequilibrio en el mercado monetario. Dado el nivel de actividad, su resolución supone invertir el proceso de pérdida de activos externos —lo-

<sup>63</sup>Esta exposición sigue a la de Alan B. Rabin y Leland B. Yaeger, “Monetary approaches to the balance of payments and exchange rates”, *Essays in International Finance*, N° 148, Princeton University, Department of Economics, International Finance Section, noviembre de 1982.

grar un superávit en el balance de pagos— o incrementar el acervo de activos internos netos. Pero esta última opción es precisamente una operación de “esterilización”. Nuevamente, la falacia se origina en la incongruencia de los supuestos subyacentes del enfoque.<sup>64</sup>

Aunque las falacias señaladas no invalidan el uso de criterios monetarios de ejecución, su consideración constituye un punto de partida para poner en tela de juicio la naturaleza de la condicionalidad del Fondo. En efecto, si del enfoque monetario del balance de pagos no pueden derivarse conclusiones mecánicas ni precisas, ante todo se comienza por dudar si los criterios de ejecución del Fondo se avienen con la lógica del sentido común del enfoque multietapas de las metas. La cuestión es si las variables que el Fondo emplea para tal efecto reúnen o no las características de variables operacionales; es decir, si son variables sujetas al control de la autoridad. La respuesta es inequívoca. La autoridad no puede ejercer un grado razonable de control, ni mucho menos un control preciso, sobre el acervo de activos externos netos. Por lo tanto, esta variable no puede y no debe ser tratada como lo hace el Fondo, al usarla de criterio de ejecución, como variable operacional.

Si el ajuste del acervo de activos internos netos no se traduce en variaciones equivalentes del saldo global del balance de pagos, la incongruencia es aparente. Resulta más evidente aún al tener en cuenta que factores totalmente ajenos al ámbito de la influencia de la autoridad, como la demanda externa de bienes y servicios, la oferta y demanda mundiales de los bienes y servicios que el país importa y las tasas internacionales de interés, condicionan el balance de pagos. En

<sup>64</sup>Para mayores consideraciones sobre estos puntos y una discusión de otras fuentes de error en el enfoque monetario del balance de pagos, véanse también Marina Whitman, “Global monetarism and the monetary approach to the balance of payments” *Brooking Papers on Economic Activity*, N° 3, 1975; Frank H. Hann, “The monetary approach to the balance of payments” *Journal of International Economics*, vol. 7, N° 3, agosto de 1977; Blackwell, *op. cit.*, 1977; Mordechai E. Krenin y Lawrence H. Officer, “The monetary approach to the balance of payments: a survey” *Princeton Studies on International Finance*, N° 43, Princeton University. Department of Economics, International Finance Section, noviembre de 1978; Branson, *op. cit.*, 1983; y Charles Collyns, “On the monetary analysis of an open economy”, *IMF Staff Papers*, vol. 30 N° 2, junio de 1983.

efecto, cualquier variación de estos factores externos desviaría el saldo global del balance de pagos de su meta, independientemente que la autoridad hubiera o no cumplido con los demás criterios de ejecución.<sup>65</sup>

Naturalmente, es concebible que la autoridad pudiera compensar las variaciones imprevistas de las condiciones externas, pero esa capacidad sólo bastaría para asegurar el cumplimiento de las metas para el acervo de activos externos netos si fuera total y de efecto instantáneo. Pero esa hazaña es inverosímil, ya que la manipulación de las variables operacionales no produce efectos automáticos ni precisos.<sup>66</sup>

Es impropio responsabilizar a la autoridad del comportamiento de una variable como el saldo global del balance de pagos que no está sujeto a su control. Aún menos comprensible es que cualquier variación del acervo de activos externos netos de la meta resulte en la suspensión automática de los desembolsos del financiamiento del Fondo. Pero así es. Esta política carece de justificación, introduce un fuerte sesgo recesivo en los programas de ajuste del Fondo, y debe ser eliminada.

El otro criterio de ejecución que parece defectuoso es el que atañe a la restricción del endeudamiento externo del sector público. No se cuestiona la noción de que la expansión del endeudamiento externo ha de ser compatible con la meta para la distribución del saldo global del balance de pagos entre las cuentas corrientes y de capital. Tampoco se ignora la posibilidad de que se limite el endeudamiento externo del sector público como un medio para condicionar el crecimiento del endeudamiento externo global. El problema con esta política surge del hecho que la comunidad financiera internacional no está dispuesta a prestar dinero al sector privado de las economías que enfrentan problemas con el servicio de sus deudas externas y procesos de ajuste, sino tan sólo al sector público, cuando otorga

<sup>65</sup>Este punto se destacó en una reciente conferencia sobre las políticas del Fondo. Véase Carlos Días-Alejandro, “Comments”; y Richard N. Cooper, “Panel discussion”, en Williamson, *op. cit.*, 1983.

<sup>66</sup>La única manera concebible de aproximarse a esa capacidad sería mediante una política cambiaria absolutamente flexible. Pero el enfoque del Fondo descansa en el supuesto que el tipo de cambio es fijo, o al menos, no totalmente flexible.

crédito alguno. La contradicción entre la realidad y este criterio de ejecución es manifiesta.

b) *¿Qué tipo de metas?*

i) el dilema de las metas específicas fijas

En el paradigma monetarista se supone que el proceso de creación de la oferta de medios de pago es exógeno; no le cabe ni al público no bancario ni a los intermediarios financieros papel alguno en la generación de la oferta de dinero. En este enfoque del mercado monetario el sector bancario no existe y el público sólo interviene con su demanda de saldos reales. En una economía cerrada (o con un tipo de cambio absolutamente flexible) esa demanda determina el valor de los medios de pago que la autoridad monetaria ha resuelto proporcionar. En una economía abierta con tipo de cambio fijo, o no totalmente flexible, el proceso de conciliación de la demanda del público de saldos reales con la oferta de medios de pago puede afectar tanto el nivel de precios como el acervo de medios de pago que efectivamente circula en la economía. En cualquier caso, rige el supuesto de que la autoridad monetaria determina en forma exclusiva, y por ende, de manera precisa y continua, la oferta de medios de pago. He aquí, al parecer, el origen del uso de metas específicas —es decir, metas referidas a la variación de una a otra fecha—, para los agregados monetarios. En todo caso, ése es el tipo de meta que emplea el Fondo Monetario Internacional para sus criterios de ejecución.

Hay un creciente clamor de un grupo heterogéneo de expertos, entre ellos Dragoslav Avramovic, Richard N. Cooper, Sidney Dell, Arnold C. Harberger, G.K. Helleiner y John Williamson, en contra de esta práctica del Fondo.<sup>67</sup> Para impugnar este procedimiento se apoyan tanto en el planteamiento teórico como en la realidad observada de que no es posible ejercer el control preciso sobre los agregados monetarios que sería ne-

cesario para cumplir esas metas, porque al contrario del supuesto monetarista, no todos los determinantes de la oferta de dinero están sujetos al control de la autoridad. En efecto, de los cinco determinantes de la oferta de dinero sólo uno —el encaje legal— puede ser controlado con precisión por el Banco Central a su discreción. De los otros cuatro, tres quedan fuera de todo control directo del Banco. El público no bancario elige la composición de su cartera financiera entre tenencias en efectivo y depósitos y la distribución de sus depósitos entre monetarios y financieros, en tanto que los bancos comerciales e instituciones afines establecen la relación entre sus reservas excedentes y sus pasivos. El otro determinante, la base monetaria, es, igual que la oferta de dinero, resultado de decisiones simultáneas de varios agentes —la autoridad monetaria, el público no bancario, los bancos comerciales y el sector público no financiero. En suma la oferta de dinero es endógena, no exógena.

De los factores de expansión y contracción de la base monetaria, los que el Banco Central siempre puede manipular a su discreción incluyen el crédito al sector privado no financiero y sus pasivos externos (más una serie de otros pasivos y activos, incluidas las cuentas de capital). También puede determinar cuánto crédito concede al sector público no financiero si goza de independencia institucional; el que presta al sector privado financiero en ausencia de una corrida bancaria; y, en principio, también puede determinar su tenencia de activos externos si está dispuesto a dejar que el tipo de cambio fluctúe en forma libre. En contraposición, no puede programar los depósitos del gobierno ni la variación de sus activos y pasivos que deriva del proceso de liquidación de las cuentas interbancarias. (Véase el cuadro 5.)<sup>68</sup>

A la luz de estas consideraciones parece también bastante cuestionable el supuesto de que la autoridad monetaria pueda determinar de ma-

<sup>67</sup>Véanse, por ejemplo, Dragoslav Avramovic, "Role of the International Monetary Fund. The disputes, qualifications and future"; Richard N. Cooper, *et al.* "Conclusions and policy implications", y Sidney Dell, "Stabilization: the political economy of overkill", en John Williamson, *op. cit.*, 1983; G.K. Helleiner, *op. cit.*, 1983 y "Lender of early resort: the IMF and the poorest" *American Economic Review*, vol. 73, N° 2, mayo de 1983.

<sup>68</sup>Una de las funciones importantes de un banco central es liquidar cuentas entre los bancos comerciales y otras entidades financieras. Sin embargo, la autoridad monetaria no puede controlar todos los factores, como los medios de transporte, los sistemas de computación y el propio volumen de transacciones, que condicionan la variación de los plazos en que se pagan y cobran cheques y otros documentos. En la práctica, esta cuenta suele ser muy volátil.



nera precisa la base monetaria o siquiera su acervo de activos internos netos, toda vez que tales logros dependen también de una serie de facto-

res sobre los que no ejerce un control discrecional o que no controla del todo. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Cuadro 5  
CONTROL DEL BALANCE AJUSTADO DEL BANCO CENTRAL:  
FUENTES Y USOS DE LA BASE MONETARIA

Fuentes <sup>a</sup>		Usos <sup>a</sup>	
<i>Factores de expansión</i>		Efectivo en poder del público	N
Activos externos	Cn	Reservas del sector privado	N
Activos internos	Cn	financiero	
Crédito		Encaje legal	Cd
Al sector privado	Cn	Reservas excedentes	N
No financiero	Cd		
Financiero	Cn		
Al sector público	Cn		
Recibos en proceso	N		
Otros	Cd		
<i>Factores de contracción</i>			
Pasivos externos	Cn		
Pasivos internos	Cn		
Depósitos del gobierno general	N		
Depósitos del sector privado			
no financiero	Cd		
Pagos en proceso	N		
Otros y el capital	Cd		

<sup>a</sup>Cd: La autoridad monetaria puede ejercer control discrecional.

Cn: La autoridad monetaria puede ejercer control no discrecional.

N : La autoridad monetaria no puede ejercer control.

Ahora bien, es cierto que la autoridad monetaria podría en principio controlar cualquier agregado monetario, pese a quedar algunos de sus determinantes fuera de su control, si pudiera predecir sus movimientos futuros. Sin embargo, toda previsión o esperanza de que la autoridad pudiera lograrlo como práctica rutinaria se han visto frustradas, como lo muestra el desempeño de diversos países desarrollados que han intentado acatar reglas monetarias —es decir, que han intentado programar el crecimiento de algún agregado monetario a una tasa determinada. En efecto, ninguno de estos países ha logrado su meta en forma consistente. Por el contrario, la mayoría de los resultados anuales ha sido un fracaso, en el sentido de ubicarse fuera de los límites de crecimiento propuestos, o fuera de una franja de (por ejemplo) 4 puntos porcentuales alrededor de una meta específica; los resulta-

dos de corto plazo han sido bastante menos satisfactorios ya que las metas específicas no se han logrado nunca con exactitud. Más aún, lo más frecuente después de aplicar alguna regla monetaria ha sido una mayor variación en el crecimiento del dinero.<sup>69</sup>

<sup>69</sup>Se contó con 53 observaciones anuales para los seis países industriales (Estados Unidos, 1976-1982; Canadá, 1976-1982; Reino Unido, 1976-1982; Alemania Federal, 1975-1982; Francia, 1976-1982; y Suiza, 1975-1978 y 1980-1982) en que se propuso controlar el crecimiento del acervo de una u otra medida del dinero. La incidencia de incumplimiento fue 57%, si se emplea una tolerancia de 4% para los países (Alemania Federal, 1975-1978, Francia 1976-1980, y Suiza en todo el período) que han utilizado metas específicas; al emplear una de 3%, la proporción sube a 62%. Para formular sus metas monetarias Estados Unidos y Alemania Federal (desde 1979) emplean límites de variación de 3% y Canadá y Reino Unido de 4%. Para los datos de Estados Unidos del

La dificultad fundamental estriba en que los determinantes de los medios de pago que la autoridad monetaria no controla pueden presentar grandes variaciones y en forma más o menos irregular. El comportamiento reciente del multiplicador monetario en los mismos países,<sup>70</sup> de América Latina y el Caribe que tenían vigentes acuerdos con el Fondo hacia fines de 1983 constituye un testimonio muy elocuente de la envergadura del problema. En efecto, el coeficiente de variación media en los 16 países en cuestión alcanzó en el período 1978-1982, 16.4% para el multiplicador de  $M_1$  y 17.2% para el de  $M_2$ , sobre una base trimestral. (Véase el cuadro 6.) Esa inestabilidad es, por cierto, muy superior a la que se

suele observar en los países desarrollados y de por sí haría de la programación monetaria una empresa muy difícil de acometer con grado alguno de precisión en el tiempo.

Con todo, es más fácil controlar la oferta de los medios de pago que programar el acervo de medios de pago, ya que éste no sólo depende de la oferta de dinero sino de la demanda de saldos monetarios reales. De los determinantes de esa demanda —las tasas de interés, el ingreso y la inflación esperada— no hay ninguno que la autoridad pueda controlar con alguna eficacia salvo quizá la tasa de interés. Pero si se propone controlar esta última variable, no puede ejercer control alguno sobre la oferta de medios de pago.

Predecir con algún éxito la demanda de dinero sería tanto o más difícil que prever los movimientos futuros del multiplicador monetario. Sin embargo, en vez de entrar en la magnitud del problema se considerará el efecto que equivocarse en la predicción de la demanda de medios de pago tendría sobre la variación de los activos externos de la autoridad monetaria. Para ese propósito se tomaron los mismos países.<sup>71</sup> Para cada uno se calculó la relación entre 1% de  $M_1$  y la variación y el acervo de los activos externos netos de la autoridad monetaria en un año (1982) reciente. Se repitieron los mismos cálculos con 1% de  $M_2$  y con 5% de  $M_1$  y 5% de  $M_2$ . Los resultados confirman lo difícil que es programar los medios de pago y el resultado global del balance de pagos. En efecto, un error minúsculo de 1% en la predicción de la demanda de dinero habría significado, en promedio, una diferencia de 7% entre la meta y el resultado efectivo para el saldo del balance de pagos, si se aplica el enfoque monetario del balance de pagos en forma mecánica.<sup>72</sup> El mismo pequeño error en la predicción de la demanda de  $M_2$  —el agregado con que suele trabajar el Fondo en sus programas de ajuste— daría lugar a un error medio de poco menos de 18% en el saldo del balance de pagos.

período 1979-1982, véase Board of Governors of the Federal Reserve System, "Monetary Report to Congress", publicado bianualmente en marzo y agosto, a partir de 1980, en *Federal Reserve Bulletin*; para los años 1976-1979, los datos fueron tomados de Robert H. Rasche, Allen H. Meltzer, Peter D. Sternlight y Stephen H. Axilrod, "Is the Federal Reserve's monetary control policy misdirected", un debate auspiciado por el *Journal of Money, Credit and Banking*, el 30 de abril de 1981, Ohio State University, Columbia y publicado en el vol. xiv, N° 1, febrero, 1982, de dicha revista, p. 129. Las estadísticas de los demás países fueron tomadas de Karen H. Johnson, "Foreign experience with targets for monetary growth", *Federal Reserve Bulletin*, vol. 69, N° 10, octubre de 1983, pp. 746-753, salvo las referencias al crecimiento efectivo de  $M_2$  en Francia, las que se tomaron del Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*. Para mayores consideraciones en torno a la cuestión del control de dinero en países industriales, véanse M. Tratianni y M. Nabli, "Money stock control in the EEC countries", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bond 115, Heft 3, 1979 y M.T. Summer, "The operation of monetary targets", Karl Brunner y Allan H. Meltzer (Ed.), *Monetary institutions and the policy process*, Carnegie, Rochester Conference Series on Public Policy, serie del suplemento del *Journal of Monetary Economics*, vol. 13, 1980. Sobre la cuestión del control monetario a corto plazo, véase Daniel L. Thornton, "The FOMC in 1982: de-emphasizing  $M_1$ ", *Federal Reserve of St. Louis Review*, vol. 65, N° 6 junio/julio de 1983; Byron Higgins, "Should the Federal Reserve fine tune monetary growth", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, enero de 1982; Peter D. Sternlight, "Monetary policy and open market operations in 1981", 1982 y "Monetary policy & open market operations in 1982", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, vol. 8, N° 1, segundo trimestre de 1983. Sobre la variabilidad del crecimiento del dinero después de aplicar reglas monetarias, véase R.W. Hafer y Scott E. Hein, "The wayward money supply: a post mortem of 1982" *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 65, N° 3.

<sup>70</sup>Salvo Panamá, cuyas cuentas monetarias no son directamente comparables con las de los demás países.

<sup>71</sup>Salvo Costa Rica, por falta de datos.

<sup>72</sup>Recuérdese, sin embargo, que las metas que fija el Fondo para los activos externos netos se expresan como valores mínimos. Por lo tanto, si bien una subestimación de la demanda de dinero resultaría en una diferencia entre el resultado y la meta, no significaría una violación de la meta, la que sólo surgiría en caso de sobrestimación.

Cuadro 6  
LOS MULTIPLICADORES MONETARIOS EN PAISES SELECCIONADOS  
DE AMERICA LATINA<sup>a</sup>, 1978-1982<sup>b</sup>

País	Multiplicador monetario (M <sub>1</sub> )				Multiplicador monetario (M <sub>2</sub> )			
	Medio	Mínimo	Máximo	Coefficiente de variación	Medio	Mínimo	Máximo	Coefficiente de variación
Argentina	1.26	0.74	3.75	62.25	2.47	1.01	3.90	39.44
Barbados	1.50	1.32	1.74	7.69	4.69	4.21	5.64	9.68
Brasil	1.85	1.73	2.00	3.54	2.26	2.10	2.51	4.81
Costa Rica	1.42	1.01	1.85	15.51	3.28	3.01	3.65	6.06
Chile	0.85	0.60	1.32	20.99	3.10	1.76	6.40	48.42
Dominica	1.64	1.02	2.65	31.84	5.28	2.83	8.63	35.95
Ecuador	1.61	1.42	1.92	12.35	2.02	1.64	2.46	11.91
Granada	1.28	1.11	1.49	8.35	3.13	2.66	3.91	10.91
Guatemala	1.06	0.94	1.15	4.89	2.47	2.06	2.92	12.22
Honduras	1.52	1.45	1.83	9.54	3.19	2.73	4.03	10.30
Haití	0.97	0.66	1.53	22.31	1.82	1.32	2.48	17.25
Jamaica	1.68	1.30	2.02	11.81	4.33	3.35	6.40	19.93
México	0.64	0.47	0.72	13.88	1.75	1.60	1.90	4.42
Perú	0.92	0.67	1.12	16.90	1.55	1.39	1.75	6.51
República Dominicana	1.00	0.92	1.14	2.07	2.13	1.88	2.52	6.97
Uruguay	1.02	0.77	1.32	12.64	4.56	2.30	6.76	29.76

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios números.

<sup>a</sup> Todos los países que tenían vigentes acuerdos con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1983, salvo Panamá, cuyas cuentas monetarias no son comparables con las de los demás países.

<sup>b</sup> Por trimestre.

Si se utilizan magnitudes de error de predicción más realistas, como el 5% por ejemplo, las proporciones que alcanzarían las diferencias entre los resultados efectivos y las metas para los activos externos netos serían muy grandes. Tal error de predicción para M<sub>1</sub> habría significado en promedio una diferencia de 35.6% entre la meta y el saldo efectivo del balance de pagos. (Véase el cuadro 7.) El problema surge, en parte, debido al hecho de que el acervo de medios de pago suele ser apreciablemente mayor que la tenencia de activos externos netos. (Véase nuevamente el cuadro 7.)

Naturalmente, de darse cuenta oportuna que la predicción de la demanda de dinero no está reflejando el curso real que ha tomado esa variable, la autoridad monetaria puede —y normalmente debe— alterar sus metas (implícitas) para los activos internos netos del sistema bancario en forma concomitante. Pero ésa es tarea al menos tan difícil como la de acertar en la predicción de la demanda de medios de pago.

Además, en ciertos casos, una revisión de las metas implícitas podría poner en jaque el logro de las metas explícitas.

Se llega pues al callejón sin salida que enfrentan los países en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional. Si el control que ejerce la autoridad monetaria sobre los agregados monetarios es muy imperfecto, cumplir con metas específicas, como las que emplea el Fondo, supone una política más restrictiva —y tal vez mucho más restrictiva— que lo que indicarían las mismas metas. He aquí otro sesgo recesivo de los programas de ajuste del Fondo. Por otro lado, evitar una política innecesariamente restrictiva —esto es, acercarse lo más posible a las metas sin violentarlas— supone correr un alto riesgo de infringir los criterios de ejecución y perder, por consiguiente, acceso al financiamiento del Fondo. Pero el dilema es aún más siniestro. En efecto, cuando un país infringe algún criterio de ejecución no sólo se suspende el derecho de girar el financiamiento previsto del Fondo, sino que

Cuadro 7  
 PORCENTAJES DE  $M_1$  Y  $M_2$  CON RELACION A LOS ACTIVOS EXTERNOS NETOS DE LA AUTORIDAD  
 MONETARIA EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA, 1982\*

	1% de:				5% de:			
	M <sub>1</sub> con relación a los activos externos netos		M <sub>2</sub> con relación a los activos externos netos		M <sub>1</sub> con relación a los activos externos netos		M <sub>2</sub> con relación a los activos externos netos	
	Variación entre fines de 1981 y 1982	Acervo a fines de 1982	Variación entre fines de 1981 y 1982	Acervo a fines de 1982	Variación entre fines de 1981 y 1982	Acervo a fines de 1982	Variación entre fines de 1981 y 1982	Acervo a fines de 1982
Argentina	1.0	0.8	2.8	2.4	5.0	4.2	14.2	11.9
Barbados	25.0	3.7	-66.7	9.8	-125.0	18.3	333.3	48.8
Brasil	10.0	3.6	13.3	4.8	50.0	18.2	66.3	24.2
Chile	1.1	0.4	5.4	2.0	5.6	2.0	27.0	9.8
Dominica	5.0	-5.0	16.7	-16.7	25.0	-25.0	83.3	-83.3
Ecuador	-10.1	11.0	-13.0	14.1	-50.6	55.0	-64.8	70.4
Granada	-3.1	8.3	-6.3	16.7	-15.6	41.7	-31.3	89.3
Guatemala	-13.9	8.2	-38.6	22.9	-69.3	41.2	-192.9	114.6
Haití	-7.2	-7.5	-14.4	-15.0	-36.0	-37.4	-71.9	-74.8
Honduras	-4.0	-4.7	-8.5	-10.0	-19.8	-23.3	-42.4	-50.0
Jamaica	-2.7	-0.6	-8.5	-1.8	-13.7	-2.9	-42.6	-8.9
México	-17.0	13.7	-55.9	45.2	-84.8	68.5	-279.7	226.0
Perú	2.5	1.6	6.5	4.3	12.6	8.3	32.4	21.4
República Dominicana	3.0	-1.5	-3.2	-6.4	-15.0	-7.5	-32.1	-16.0
Uruguay	1.2	-2.7	-9.8	-21.7	-6.2	-13.6	-49.2	-108.4
Promedio	7.1	4.9	18.0	12.9	35.6	24.5	90.9	63.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios números.

\*Todos los países que tenían vigentes acuerdos con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1983, salvo Panamá (cuyas cuentas monetarias no son comparables con las de los demás) y Costa Rica (para el que no se han publicado los datos monetarios para 1982 en *Estadísticas Financieras Internacionales*).

también se suspende o reduce en forma radical el acceso del país al mercado financiero internacional. He aquí otro sesgo recesivo.

Entre la espada y la pared, no es raro que los gobiernos y los pueblos se resistan a suscribir acuerdos de ajuste con el Fondo Monetario Internacional. Tampoco es raro a la luz de estas consideraciones que se dejen de cumplir con tanta frecuencia los criterios de ejecución y que suela ser tan deslucida la gestión económica de los países que adoptan esos programas de ajuste.

## ii) Propuestas alternativas de reforma

Pese a lo señalado hasta ahora, hay un sentido en que la autoridad puede ejercer un control relativamente estricto sobre los medios de pago. En efecto, al extender el horizonte temporal del control, la diferencia entre el resultado medio y

una meta media con relación a la desviación estándar del resultado de una meta específica decrece de manera progresiva por la sencilla razón de que las diferencias entre los resultados y las metas tienden a contrapesarse. Si las metas se expresan como promedios de resultados específicos (diarios), la autoridad puede, de hecho, "controlar" de manera relativamente precisa los agregados monetarios a largo plazo. En cambio, cuando se trata de metas específicas, la desviación estándar es independiente del plazo de control. Con este tipo de meta la capacidad de la autoridad de controlar los medios de pago no es, en principio, mayor en un año que en un trimestre.

En suma, el problema de las metas específicas no es un problema de plazos. Por otro lado, no se advierte claramente la utilidad de metas que se

componen exclusivamente de promedios.<sup>73</sup> Por lo tanto, parecería que en vez de metas específicas como las que usa el Fondo en lo que a grado de especificidad se refiere serían más útiles metas cuasiespecíficas (o cuasipromedias), rangos específicos, o rangos cuasiespecíficos.

Las metas cuasiespecíficas (o cuasipromedios) se expresan como la variación, entre dos plazos, de un valor medio; por ejemplo, la variación entre el valor medio registrado en diciembre y el registrado en junio. Los rangos específicos se expresan como un intervalo alrededor de una meta específica; por ejemplo, si se fijara una meta de una variación de 7% entre el 31 de marzo y el 31 de diciembre, el resultado efectivo tendría que ubicarse en un tramo de digamos, 5% a 9%. Los rangos cuasiespecíficos representan una combinación de las dos soluciones anteriores. Son, desde luego los menos específicos y, por tanto, los más factibles de cumplir en forma consistente. Por la misma razón su logro sería compatible con una política menos restrictiva que la que supondría cualquiera de las otras dos alternativas. Sin embargo, subsistiría una fuente de sesgo recesivo; a saber, la rigidez de las metas. En efecto, las metas también pueden ser fijas, como las del Fondo, o contingentes.

En la medida en que los valores de los determinantes de los agregados monetarios —los multiplicadores monetarios, la demanda de dinero y las condiciones externas— resulten distintos de los previstos, las metas monetarias originales pueden tornarse inalcanzables o innecesariamente restrictivas. Por ejemplo, supóngase que se subestimara la demanda de medios de pago. En tal circunstancia, un aflojamiento de la restricción del crédito interno permitiría alcanzar un mayor nivel de actividad sin comprometer el logro de la meta para el balance de pagos. Sin embargo, poder llevarlo a cabo supondría el incumplimiento de la meta para el acervo de activos internos netos de la autoridad monetaria.

La solución favorecida aquí es, entonces, la de rangos cuasiespecíficos contingentes, porque de diseñarse adecuadamente, eliminaría (virtualmente) todo el sesgo recesivo asociado a la condicionalidad.<sup>74</sup> No implicaría, sin embargo,

una política menos restrictiva que la relacionada con metas específicas si la autoridad tuviera real capacidad de administrar los agregados monetarios en forma precisa. Tampoco supondría una política menos restrictiva que la que supone metas fijas si resultaran acertadas todas las predicciones para los determinantes de los agregados monetarios.

Así pues, la reforma propuesta haría factible el cumplimiento de la condicionalidad sin suponer políticas más restrictivas ni más expansivas que las pretendidas. Más aún, al eliminar el sesgo recesivo de la condicionalidad también se eliminaría uno de los inconvenientes principales para concertar programas de ajuste de manera más oportuna. Entonces ¿por qué no hacerlo?

No se comprende por qué el Fondo continúa empleando metas específicas fijas, sobre todo cuando sus propios funcionarios han reconocido que controlar de manera precisa los agregados monetarios es una imposibilidad y han recomendado flexibilizar las metas.<sup>75</sup>

---

niente de la comunidad financiera internacional. Sin embargo, al hacer cumplible la condicionalidad sin necesidad de seguir políticas indebidamente restrictivas, presumiblemente se evitaría la operación de ese sesgo recesivo.

<sup>75</sup>Véanse Moshin S. Khan y Malcom D. Knight, "Stabilization programs in developing countries: a formal framework" *IMF Staff Papers* vol. 28, N° 1, marzo de 1981. Al respecto estos expertos del Fondo concluyeron (pp. 42-43): "...aún una ampliación moderada del aparato de la programación financiera produce un modelo en que la relación entre la meta para el incremento de las reservas (internacionales netas o activos externos netos) y el crédito interno (los activos internos netos) es complicada y depende de la estructura de la economía. Contrariamente, la aplicación de medidas para mantener el crédito interno a algún nivel preestablecido no resultará en un curso parejo de acumulación de reservas internacionales, conclusión que se da en este modelo aunque se ignoran complicaciones tales como el efecto de las expectativas cambiantes en los flujos internacionales de capital. La consecuencia práctica es que la autoridad no puede ajustar con precisión las metas para el crédito y ni siquiera de un año a otro sin disponer de informaciones mucho más completas sobre la estructura de la economía que lo que es razonable esperar. Una salida posible de esta dificultad podría ser aplicar alguna norma sencilla de retroalimentación por la que las metas para el crédito interno se modifiquen según las desviaciones presentes y pasadas de los resultados efectivos de sus metas". (Los paréntesis fueron agregados por el autor de este artículo.)

<sup>73</sup>Véase Bryant, *op. cit.*, 1982.

<sup>74</sup>Como es obvio, esa reforma no afectaría el vínculo que existe entre la condicionalidad y el financiamiento prove-

### III

## Resumen y Conclusiones

Se han identificado cinco fuentes de sesgo recesivo en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional: la insuficiencia de financiamiento; la inconsistencia de las políticas económicas internas; el empleo del acervo de activos externos netos como un criterio de ejecución; la utilización de metas específicas fijas para los criterios de ejecución; y el vínculo que liga el financiamiento externo a los acuerdos de ajuste.

En cuanto al primer aspecto, se arguyó que el financiamiento externo no ha alcanzado una magnitud compatible con un ajuste eficiente; es decir, no ha sido suficiente para financiar aquella proporción del déficit en cuenta corriente atribuible a factores externos transitorios. Dicha insuficiencia no sólo se refiere al financiamiento que presta el Fondo sino también al proveniente de otras fuentes. En este sentido se sostuvo que el Fondo no ha cumplido de manera satisfactoria el papel que ha asumido de agente catalizador.

Se argumentó que este primer —y fundamental— problema refleja el hecho de que el procedimiento empleado para determinar las cuotas de los países al Fondo no se vincula adecuadamente con los criterios de eficiencia. Sin embargo, en el período considerado, la insuficiencia del financiamiento externo también reflejó la lentitud con que se reaccionó a la crisis económica. Se vinculó esa incongruencia tanto con los defectos de los programas de ajuste del Fondo, que hacen que gobiernos y pueblos se vuelvan reacios a acudir a él, cuanto con el endurecimiento de la condicionalidad en los momentos en que la crisis económica se estaba gestando. Sin embargo, el Fondo ha negado haber extremado la condicionalidad.

Las otras cuatro fuentes de sesgo recesivo radican en las políticas de ajuste aplicadas internamente. En primer término se cuestionó la lógica de la uniformidad observada tanto en los criterios de ejecución como en la meta monetaria operacional entre los 17 acuerdos examinados, sobre la base de la diversidad de condiciones vigentes en los países en que se aplicaron esos acuerdos.

En segundo lugar, se advirtió en cada acuerdo una asimetría en la combinación de los compromisos de política. En efecto, en términos reales se restringieron la remuneración de la fuerza de trabajo y el gasto del sector público y se incrementaron otras variables claves como los precios de los servicios públicos y el tipo de cambio, pero no se incluyó política alguna dirigida a incidir en el nivel de precios de los bienes y servicios en el sector privado. Se arguyó que semejante asimetría parecería atentar contra la condición básica que ha de prevalecer para que una deflación monetaria se traduzca en una desaceleración de la inflación y un fortalecimiento de las cuentas externas antes que en un decrecimiento del nivel de actividad, ya que alentaría —o al menos no desalentaría— la formación de expectativas inflacionarias y alzas de precios superiores a las metas establecidas para los medios de pago.

En cambio, no se advirtió una agregación excesiva ni pudo deducirse un sesgo recesivo sistemático de las magnitudes y sentidos de las metas. Sin embargo, contra toda expectativa, en la mayoría de los acuerdos examinados, se observó que la restricción que afecta a la disponibilidad de crédito bancario pareció más rigurosa para el sector privado que para el sector público.

La tercera fuente de sesgo recesivo se origina en la práctica de emplear la tenencia de activos externos netos de la autoridad monetaria como un criterio de ejecución. El problema surge del hecho de que la autoridad no ejerce control alguno sobre varios de los principales determinantes del saldo del balance de pagos, ni puede en la práctica compensar los acontecimientos inesperados en forma instantánea y total. No obstante, está obligada a hacerlo, so pena de perder el apoyo financiero del Fondo.

Con relación a la corrección de los criterios de ejecución, se destacó también la anomalía que representa la práctica del Fondo de restringir el endeudamiento externo del sector público pero no el del sector privado. Si esta política se basa en un concepto de *laissez-faire* o en otro fundamento, el hecho es que se contradice de plano con la

fuerte renuencia de la banca internacional a prestar dinero al sector privado del Tercer Mundo en épocas de crisis económica.

Las otras fuentes se asocian con el uso de metas específicas fijas para los criterios de ejecución. El origen del problema nuevamente deriva de responsabilizar a la autoridad de resultados que no puede lograr con precisión, ni a su discreción. Más aún, se le pide que logre la hazaña en forma repetida —cada trimestre que dure el acuerdo— aunque los valores de los determinantes de los agregados monetarios resulten distintos de los previstos. En consecuencia, se pone a la autoridad ante la disyuntiva de tener que seguir una política más restrictiva que la que indicarían las propias metas, o correr el riesgo de infringir las metas y perder no sólo el apoyo financiero del Fondo, sino de prácticamente toda la comunidad financiera internacional.

En síntesis, concertar un acuerdo con el Fondo no significa que un país obtendrá un monto de financiamiento compatible con un ajuste eficiente. Sin embargo, infringir una meta de ese acuerdo —quizá por razones del todo ajenas al control de la autoridad— puede implicar el virtual cierre del acceso del país al mercado financiero internacional.

Las reformas propuestas a las políticas del Fondo surgen directamente de las críticas de su enfoque. La primera y más fundamental es el aumento de la capacidad financiera del Fondo, para que pueda promover procesos eficientes de ajuste. Pero esa propuesta peca de irreal. Sin embargo, un paso importante podría darse sin pedir más recursos. En efecto, si se eliminara el sesgo recesivo de las políticas internas de ajuste del Fondo, también se eliminaría una de las causas acaso más importantes de la tardanza con que se suele reaccionar con programas de ajuste frente a los desequilibrios externos. Además, si el Fon-

do cargara su financiamiento al comienzo del acuerdo de ajuste podría quizá cumplir mejor su papel de catalizador del financiamiento de la comunidad financiera internacional.

Con respecto a la reforma de las políticas internas de ajuste, en primer término, los criterios de ejecución (y las metas operacionales) pueden, y como norma deben, sin perjuicio del principio de igualdad de tratamiento que rigió las operaciones del Fondo, adaptarse a las circunstancias de cada país cuando éstas pudieran afectar la ejecución del programa.

En lo que toca a la combinación de los compromisos de política, la iniciativa más importante sería la de incluir una política global de ingresos, con miras a armonizar las expectativas inflacionarias con las restricciones de la remuneración de la fuerza de trabajo y el crecimiento de los medios de pago, a fin de canalizar los efectos perturbadores de la deflación monetaria hacia los precios y el balance de pagos y minimizar los que ejerce sobre el nivel de actividad.

En cuanto a las variables y metas utilizadas para los criterios de ejecución, se abogó por eliminar el acervo de activos externos netos como criterio de ejecución y reemplazar las metas específicas fijas por rangos cuasiespecíficos contingentes.

Estas dos últimas reformas son tal vez las más atrayentes, porque hay un consenso creciente en torno a los conceptos y testimonios en que se fundamentan, no suponen costo alguno y eliminarían (virtualmente) el sesgo recesivo asociado con la condicionalidad. En efecto, harían factible el cumplimiento de la condicionalidad sin suponer políticas más restrictivas que las pretendidas y, por lo tanto, también reducirían la posibilidad de que el país perdiera su acceso al mercado financiero internacional.

## El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global

*Carlos Massad y Roberto Zahler\**

Los países de América Latina enfrentan distintas opciones para financiar o ajustar sus cuentas exteriores. En este artículo se realiza un examen detenido de las mismas y se señalan los caminos principales seguidos por dichos países y los costos económicos y sociales en que han incurrido durante el proceso de ajuste en los años recientes.

Se subraya que este proceso no debe ser concebido como un fenómeno aislado, sin tomar en cuenta la interdependencia económica mundial, pues se trata de un problema global y no de países individuales. Al considerarlo un problema global surgen nuevos enfoques que permiten minimizar los costos internos del proceso de ajuste y lograr resultados favorables para la economía mundial en su conjunto. Estos enfoques implican distinguir entre ajuste recesivo y ajuste expansivo: el primero consiste en producir una reducción en el nivel de actividad económica y de importaciones, mientras que el segundo persigue expandir el nivel de empleo y actividad mediante un incremento de las exportaciones. En la parte final se propone un conjunto de medidas para mejorar el proceso de ajuste y aminorar el impacto negativo sobre los países en desarrollo de las políticas económicas adoptadas en los países industriales.

\*El señor Massad es Coordinador del Proyecto PNUD/CEPAL sobre "Implicaciones para América Latina de la situación del sistema monetario y financiero internacional" y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago de Chile; el señor Zahler es experto del mismo Proyecto.

Los autores agradecen los comentarios de Frances Stewart y John Williamson así como la colaboración de Tatjana Montes.

## Introducción

La cuestión del 'ajuste' se relaciona con la necesidad de mantener bajo control determinados equilibrios macroeconómicos básicos o fundamentales para evitar efectos no deseados o perturbadores en la economía. Tanto la literatura como los diseñadores de políticas tradicionalmente se han ocupado de dos tipos de situaciones que tienden a estar relacionadas entre sí: la de equilibrio externo y la de equilibrio interno.

El logro del equilibrio externo se refiere a la correspondencia entre el gasto del país en el exterior y sus ingresos de divisas y se ha considerado como elemento básico para la estabilidad de un sistema económico mundial. No debe sorprender, por lo tanto, que las instituciones internacionales y otros organismos de ámbito mundial y multilateral hayan asignado alta prioridad a la consecución del equilibrio externo en el diseño de políticas económicas. El patrón oro, anterior a la crisis del año treinta, tenía un mecanismo interno (automático) que respondía al propósito de empujar rápidamente a las economías individuales hacia el equilibrio continuo en sus cuentas de balanza de pagos. Si un país trataba de gastar más de lo que vendía al exterior, sus tenencias de oro disminuían, bajando así la capacidad crediticia de su sistema bancario, lo que hacía subir los tipos de interés y deprimía el gasto interno de los residentes, estimulaba las exportaciones, restringía las importaciones y, por lo tanto, restablecía el equilibrio de los pagos externos.

El sistema concebido en Bretton Woods se aplicaba a la economía internacional e intentaba lograr el equilibrio externo en el plano nacional gracias a la disciplina monetaria y fiscal implícita que se asocia con el mantenimiento de tipos de cambio fijos. Complementaba y hacía más expedito ese proceso el sistema de asistencia financiera del FMI, el acceso al cual estaba ligado y condicionado a la puesta en práctica de políticas de ajuste orientadas a restablecer el equilibrio de la balanza de pagos.

Sin embargo, en los años del cuarenta, conjuntamente con la necesidad de reactivar la economía mundial en un marco de estabilidad, las tendencias nacionalistas, el impacto de la crisis mundial y la "revolución Keynesiana", tendían a dar alta prioridad a la meta del equilibrio interno. Se trataba de hacer funcionar las economías nacionales al máximo de su potencial productivo, lo que significaba dar alta prioridad al pleno empleo de los recursos, especialmente del tra-



bajo. La política fiscal desempeñaría un papel preponderante en el intento de igualar, *ex ante*, los flujos de ahorro con los de inversión, complementándose las decisiones económicas del sector privado a fin de generar una "demanda efectiva" suficiente para "comprar" el producto asociado al pleno empleo de los recursos internos.

En los decenios de 1950 y 1960, aun cuando en los países desarrollados el desempleo permanecía a niveles bajos, presiones inflacionarias lentas pero sostenidas, así como los desequilibrios de los pagos externos estimularon la formulación de una combinación de políticas —es decir, la aplicación de un conjunto de instrumentos monetarios, fiscales y, en menor medida, cambiarios y de política comercial— orientada a lograr el restablecimiento simultáneo del equilibrio externo e interno.

Desde la segunda guerra mundial, las políticas macroeconómicas de los países de menor desarrollo relativo han tendido a seguir un patrón similar al descrito, con una gran diferencia: los objetivos y estrategias de desarrollo para acelerar el crecimiento económico han tenido una prioridad tan elevada que, por lo general, han persistido los desequilibrios interno y externo. La experiencia latinoamericana entre los años del cincuenta y mediados del decenio de 1970 ha sido bastante aleccionadora: en varios países de la región, crisis periódicas de balanza de pagos y de cambios así como los procesos inflacionarios crónicos, han sido la norma antes que la excepción. Las hipótesis explicativas de estas situaciones van desde aquellas que ponen el acento en que son consecuencia de desequilibrios estructurales inherentes a las economías de los países en desarrollo, hasta las que apuntan a fallas básicas en el diseño de las políticas económicas, con intervención estatal "excesiva", inflación "reprimida", políticas de precios erróneas y proteccionismo ineficiente. En cualquier caso, el hecho es que los países han debido alternar entre un extremo y otro, desde políticas que intentan solucionar los desequilibrios cumulativos del sector externo, monetario y fiscal, hasta aquellas orientadas a hacer funcionar la economía a plena capacidad para mejorar el estándar de vida de una creciente población regional. A consecuencia de estas políticas intermitentes, se han visto severamente menguadas la estabilidad del proceso de crecimiento y desarrollo y su flexibilidad para adaptar

la economía regional a nuevos y cambiantes embates en los planos mundial e interno.

A principios del decenio de 1970, en los países industriales, sobre todo en los Estados Unidos, se hizo más lenta la evolución de la productividad y se registraron estancamiento con inflación y crecientes problemas de balanza de pagos. Todo ello, conjuntamente con la creciente sustitución del gasto privado por el gasto del sector público, tipos de cambio flotantes, grandes alzas de los precios de la energía, movimientos especulativos de capital, expectativas inflacionarias y sistemas de indización, cuestionaron las bases de la política económica y debilitaron los instrumentos analíticos tradicionales para hacer frente a estas nuevas situaciones<sup>1</sup> poniendo en tela de juicio su utilidad y adecuación ante ellas.

En el decenio de 1970 se registraron además sucesivos acontecimientos que contribuyen a empañar la situación aludida. La privatización de las relaciones financieras internacionales, proceso iniciado algunos años antes, se aceleró con la primera crisis del precio del petróleo en 1973. El auge de los bancos privados, a expensas de las instituciones financieras internacionales oficiales (principalmente el FMI y el Banco Mundial) permitió a América Latina —quizás el cliente más "natural" de los bancos— financiar grandes déficits en cuenta corriente y la estimuló a hacerlo. Cabe afirmar que, en alguna medida, la región prefirió el financiamiento al ajuste de sus desequilibrios externos en el decenio de 1970.

Luego de la segunda crisis del petróleo, este proceso se detuvo a principios de los años del ochenta, cuando los efectos de la recesión mundial —la más grave desde el decenio de 1930—, el deterioro de la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo y el alza acelerada de las tasas de interés internacionales plantearon serios problemas de servicio de la deuda, los que se vieron agravados por la reducción de los flujos de capitales a los países deudores como producto del comportamiento procíclico de los bancos. Es-

<sup>1</sup>Naturalmente, al plantear distintas hipótesis para explicar esos desequilibrios, se han propuesto también distintas "reformas estructurales", que afectan la naturaleza y ritmo del proceso de industrialización, las economías de la oferta, la redefinición del papel del Estado en el ámbito económico, las consecuencias del tamaño y características del "Estado benefactor" sobre la eficiencia económica global, etc.

to ha contribuido a crear un clima inhóspito, especialmente para los países menos desarrollados, ya que reduce y encarece las opciones para salir de la crisis. En este contexto, dadas las magnitudes involucradas, el constreñimiento del financiamiento externo y las nuevas circunstancias prevalecientes en el ámbito internacional e interno, exigen una reevaluación de los enfoques tradicionales relativos a las funciones de ajuste y financiamiento, y es éste el objetivo principal de este trabajo.

La sección I trata los aspectos analíticos fundamentales que dicen relación con el proceso de ajuste, señalándose en forma abstracta las opcio-

nes y alternativas posibles. En la sección II se analiza la experiencia reciente de América Latina respecto del ajuste. Luego, la sección III trata las alternativas y opciones reales, tanto a nivel internacional como nacional, destacando sus ventajas, limitaciones y deficiencias y examinando algunos problemas "no tradicionales" que tienden a complicar las salidas de la crisis y a impugnar los diseños tradicionales de la política económica. Por último la sección IV resume los argumentos principales y presenta las conclusiones que puedan interesar a los responsables de diseñar políticas relativas a los problemas de la deuda y el ajuste en la crisis actual.

## I

### Consideraciones analíticas

A pesar de que los desequilibrios externos e internos están interrelacionados, generalmente se han estudiado por separado. Más aún, el análisis (y las recomendaciones de política) tienden a hacer caso omiso de la interdependencia entre los países. Si bien éste puede ser un camino útil al considerar países "pequeños" y cuando se trata de problemas de comercio y pagos no generalizados, puede llevar a conclusiones parciales y a veces erróneas cuando no es ése el caso.

El desequilibrio interno se ha analizado por lo general desde la perspectiva de una economía cerrada o en el supuesto de que el sector externo de la economía tiene un comportamiento neutro. Habitualmente se refiere a una situación en que el déficit del producto —diferencia entre el nivel óptimo y el nivel real de actividad económica— es superior a una cierta proporción normal, natural o estructural. En otras palabras, cuando el desempleo de recursos, y más específicamente, el del trabajo, alcanza a un cierto valor crítico, la economía se enfrenta a un desequilibrio interno que se supone causado por un exceso de oferta de bienes (o exceso de ahorro con relación a la inversión) y/o por imperfecciones o distorsiones en los mercados de trabajo. Según sea la interpretación que prevalezca, se tiende a centrar la

acción en instrumentos fiscales y/o en políticas de indización y salarios. Otra clase de desequilibrio interno corresponde a la inflación. A pesar de que las consideraciones estructurales pueden ser muy importantes, se reconoce que esta situación se caracteriza por un exceso de oferta de dinero. Por lo tanto, las recomendaciones de política giran en torno al control de los flujos "excesivos" de crédito interno (tanto al sector público como al sector privado), y/o a los determinantes del coeficiente de liquidez, principalmente las expectativas inflacionarias y la "manipulación" de ciertos precios claves, como el tipo de cambio, los salarios y las tasas de interés.

El desequilibrio externo se relaciona con el desajuste del sector externo de la economía. Específicamente, cuando hay déficit (superávit) en la cuenta corriente, quiere decir que el país está gastando en bienes y servicios financieros y no financieros extranjeros más (menos) de lo que recibe del exterior. Hasta hace poco, la literatura había centrado su atención en el análisis de la balanza comercial, suponiendo como exógenas las manifestaciones que tenían lugar en el área financiera. En el caso de los países en vías de desarrollo, esto pudo haberse justificado durante los años del cincuenta y a principios de los

sesenta, cuando la inversión extranjera directa y los movimientos de capital oficial representaban el grueso de la cuenta de capital de la balanza de pagos. En ese contexto, tanto el análisis de elasticidad como el de absorción de la balanza de pagos otorgaban gran importancia al papel de la devaluación y los cambios del ingreso nacional, respectivamente, en la balanza de pagos (en su definición estricta). Con la integración de estas dos vertientes analíticas se intentó rastrear el resultado de los efectos de "impacto" y de "multiplicador" de los cambios en los determinantes de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no financieros en la "balanza de pagos" y en el nivel de actividad económica y el empleo. El análisis tomaba en cuenta, con algunas hipótesis restrictivas, la presencia simultánea de desequilibrios internos y externos, y se reconocía que los casos de combinación de desempleo y superávit en la balanza comercial (que hacen recomendables políticas monetarias y fiscales expansivas) y de inflación y déficit (que requerían políticas monetarias y/o fiscales restrictivas) no eran de salida difícil. En cambio sí lo eran y exigían nuevos instrumentos de política, como modificación del tipo de cambio, las combinaciones de desempleo con déficit, por un lado, y de inflación y superávit por el otro.

El resurgimiento reciente del enfoque monetario de la balanza de pagos trasladó el centro de atención desde la balanza comercial al saldo total de la balanza de pagos, concluyendo, en el supuesto teórico de que el comportamiento de los mercados de divisas responde principalmente a desequilibrios en el mercado monetario interno, que "no tiene importancia la cuenta corriente". En otras palabras, se interpretan los flujos de balanza de pagos como uno de los mecanismos principales para restablecer el equilibrio del sector monetario. Los instrumentos de política hacen hincapié en el control del crédito interno (más que los determinantes más "directos" de importaciones y exportaciones), de modo de adecuarlo a la demanda de dinero en el sentido de generar un cierto superávit o déficit deseado; esto último reflejaría básicamente exceso de oferta o de demanda de moneda local. La forma concreta en la que los residentes tratan de satisfacer su demanda de dinero, por la vía de ofrecer bienes o activos reales o financieros al exterior, no tendría mayor importancia. En consecuencia,

los partidarios de este criterio, en boga en muchos países en el decenio de 1970, argumentaban que debía otorgarse escasa importancia a los fuertes flujos de financiamiento hacia los países en desarrollo, ya que ello representaba la respuesta "natural" de los agentes internos ante una demanda excesiva de moneda local.

La magnitud, naturaleza y persistencia de los desequilibrios externos recientes y su relación con los desequilibrios internos, sugieren que los modelos teóricos estándares de análisis de balanza de pagos descansan en diversos conjuntos de supuestos no realistas y bastante restrictivos, que han derivado en interpretaciones y recomendaciones de política parciales y a veces erróneas sobre los acontecimientos en este campo. En particular, los análisis de los determinantes de los flujos financieros internacionales privados y el impacto de la deuda externa en la economía interna han sido insuficientes. Así también, las prescripciones de políticas —dado el supuesto *ceteris paribus* con respecto de la actividad económica mundial, tasas de interés internacionales, etc.— asignan al "país problema" la carga de restablecer el equilibrio con escaso o ningún reconocimiento de la interdependencia, tanto en las causas como en las responsabilidades, respecto de los desequilibrios externos entre países. Dado que el intento de construir una nueva síntesis teórica excede evidentemente el ámbito y el propósito de este trabajo, nos concentraremos en algunos resultados analíticos que parecen muy apropiados para comprender los desequilibrios externos actuales, aclarar otras opciones y elaborar políticas más realistas y eficientes.

El déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos de un país es consecuencia de que el gasto de los residentes es superior a su ingreso. Esto puede corresponder a un caso en que la inversión *ex ante* (deseada) es mayor que el ahorro interno público y privado, haciéndose necesario el ahorro externo para salvar la diferencia. En determinadas condiciones y dentro de ciertos límites, este proceso puede mantenerse por períodos prolongados.

Esta ha sido la situación tradicional que se ha observado en los países menos desarrollados, que se han transformado en deudores internacionales netos. Debido a que los países en vías de desarrollo "jóvenes" tienen un coeficiente capital-trabajo inferior y rentabilidad de la inversión

más elevada que los países avanzados, se hace interesante para ambos la transferencia de recursos desde los países de mayor densidad relativa de capital hacia los países en vías de desarrollo.

Los factores básicos que determinan la estabilidad y regularidad de los flujos netos de capital a los países en desarrollo son la disponibilidad de financiamiento internacional y la solvencia del país. El primer elemento es independiente de la política económica del país y el último suele relacionarse con la forma en que el país incorpora el ahorro externo a su economía. Cuando el crédito se destina a mantener o incrementar el consumo o financiar inversiones de baja rentabilidad, no sólo se verá afectada en forma negativa la confianza que merece el país, sino que los pagos futuros por servicio de la deuda obligarán a la reducción de los niveles de consumo en los años siguientes, en lugar de aportar el crecimiento futuro. Por otro lado, mientras mayor sea la complementariedad entre el ahorro interno y el externo y mientras más se utilice este último para expandir la capacidad productiva, especialmente en el sector de los transables, "más favorable" será la evolución de los indicadores tradicionales de solvencia. En todo caso, y aun con una "gestión económica adecuada", los acreedores tendrían a restringir sus préstamos si factores externos (como alza de las tasas de interés internacionales, o deterioro de la relación de precios del intercambio de los países deudores) afectaran negativamente su evaluación de la capacidad de pago del país; naturalmente, este proceso por sí solo tiende a empeorar más aún la situación de balanza de pagos del deudor. Debe entenderse, por lo tanto, que un flujo regular de ahorro externo puede desembocar rápida e inesperadamente en un cuello de botella cambiario y un problema urgente de gestión de política económica y, lo que en otras circunstancias pudo haber sido un déficit "normal", se transforma en un "problema" de desequilibrio externo.

Los determinantes de los movimientos de la cuenta corriente pueden ser clasificados como "externos", en el sentido que los países no son responsables de ellos o son incapaces de neutralizarlos, y los factores "internos", que pueden ser atribuidos a consecuencias de las medidas de política del país, o sus omisiones, que afecten su capacidad de competencia internacional o su situación global de balanza de pagos. Naturalmen-

te, esta distinción no es ni precisa ni rigurosa. No obstante, aclara, cuando hay comprobaciones empíricas, el papel que estos factores han desempeñado, o pueden desempeñar en el futuro, y sugiere estrategias más eficientes y equitativas para enfrentar el problema, tanto a nivel del país como en el plano internacional.

Los principales factores externos que afectan negativamente la cuenta corriente son el deterioro de la relación de precios del intercambio, restricciones de la demanda de los productos de exportación de los países en desarrollo por los países avanzados y aumentos de las tasas de interés internacionales. Las fluctuaciones y el comportamiento procíclico de los flujos de capital a los países en desarrollo pueden contribuir muy decisivamente a agravar un desajuste externo por la vía de reducir la disponibilidad de financiamiento externo para enfrentar un déficit en cuenta corriente.

Aparte de las crisis de oferta, que a pesar de ser internas por naturaleza son en cierta forma "exógenas" para los formuladores de políticas, se pueden distinguir claramente dos factores internos principales que pueden intensificar el desequilibrio de pagos externos. Por un lado, el manejo de la demanda agregada puede estimular un gasto excesivo del sector público y/o del sector privado. Por otro, cambios en los precios relativos pueden estimular, a través del tipo de cambio, la tasa de interés comercial y las políticas de ingresos, la oferta de bienes no transables y la demanda de bienes transables, lo que contribuye a una pérdida de capacidad de competencia internacional. Una situación intermedia, que ha tenido recientemente bastante importancia para algunos países, se relaciona con la puesta en práctica en forma conjunta de reformas financieras con programas de estabilización basados en la sobrevaluación del tipo de cambio. Esto puede generar contradicciones de política interna que se traducen finalmente en estímulo directo a la demanda agregada y a los déficit corrientes a través de la monetización del flujo financiero fomentada por las expectativas de ganancias especulativas de capital.

Aunque la primera clasificación permite una apreciación más acertada de los factores pertinentes cuyo impacto sobre la economía explica un desequilibrio externo, ella debiera complementarse con la consideración de otros dos ele-

mentos. La duración esperada del impacto, ya sea interno o externo, representa un papel crucial en la evaluación de las distintas soluciones; los efectos temporales deben distinguirse de los permanentes. Aunque es muchas veces difícil evaluar correctamente la duración de un impacto, debieran hacerse esfuerzos por incorporar ese elemento al análisis. Otra distinción útil es aquella que dice relación con la naturaleza "real" o "monetaria" del impacto. Ejemplos de la primera son las caídas de la productividad, obsolescencia en la tecnología y el deterioro real de la relación de precios del intercambio (como el provocado a los países importadores de petróleo por las alzas sucesivas de los precios de ese combustible). Los impactos monetarios son derivación típica de desequilibrios en el mercado del dinero. Por ejemplo, si la oferta de dinero supera continuamente a la demanda, resultarán inoperantes los intentos por mejorar la posición de balanza de pagos a través de una devaluación única y definitiva, y deberá complementarse con la aplicación de medidas de política destinadas a controlar la expansión del crédito interno.

La utilidad de la clasificación anterior se aprecia al analizar los distintos caminos posibles para resolver los desequilibrios de los pagos externos.

Desde un punto de vista puramente contable, los desequilibrios externos (en un país cuya moneda no goza de aceptación como divisa internacional) deben financiarse achicando las reservas brutas de divisas, aumentando el volumen de la deuda externa pendiente, elevando el nivel de retrasos en los pagos, o con alguna combinación de esas medidas. Sin embargo, un desequilibrio *ex ante* en las cuentas con el exterior puede ser mucho mayor que el déficit que se logre financiar a la postre, saldándose esta diferencia mediante ajuste. Este último mecanismo se basa en medidas de política interna diseñadas para producir una expansión de las exportaciones de bienes y servicios, una contracción de las importaciones, o alguna combinación de ambas, a fin de reducir el déficit proyectado en cuenta corriente y la necesidad consiguiente de obtener un financiamiento externo adicional.

Las medidas de ajuste más corrientes se han centrado en las políticas de disminución y de reorientación del gasto. Las primeras consisten en restringir la demanda agregada aplicando po-

líticas restrictivas en el campo monetario, fiscal y/o de ingresos (incluso reducción de salarios y aumento de tasas de interés), con el objetivo de aminorar directamente el gasto interno en bienes transables. Las alzas del tipo de cambio tienen también el efecto de reducir el gasto interno por su impacto en la oferta real de dinero, al menos en el corto plazo.

La reorientación del gasto de los transables a los no transables actúa por efecto de cambios en los precios relativos, siendo los más comunes los que afectan al tipo de cambio, y los aranceles y otros reglamentos de importación, así como distintas formas de subsidios a las exportaciones. Estas políticas tienden a deprimir el gasto interno en bienes transables y a estimular la reasignación de recursos hacia su producción.

Si pudiera promoverse rápidamente el ajuste por efecto de la variación de los precios relativos, su costo, en términos de sacrificio de producto y desempleo más elevado, podría ser bastante pequeño. No obstante, las transferencias reales de recursos entre sectores y regiones toman su tiempo. Los rezagos y la inercia en la movilidad de los factores, las inflexibilidades de precios y salarios y la incertidumbre respecto de la naturaleza temporal o permanente de los cambios de política contribuyen a provocar la contracción acelerada de aquellos sectores desestimulados por los precios, en tanto que aquéllos estimulados a la expansión se demoran largo tiempo en hacerlo. En el proceso, se resiente el producto global, el desempleo y la inflación suben, y los salarios reales se deterioran. Además, las políticas tradicionales han preferido reducir la demanda agregada que aumentar el producto y cambiar su composición; por ello, si como parte del programa se disminuye el gasto, habrá un impulso adicional a las pérdidas de producto y al desempleo. La experiencia enseña que a medida que las autoridades de los países deudores promueven tanto los cambios en los precios relativos como la restricción de los gastos, el proceso de ajuste en un caso de déficit supone pérdidas de producto y desempleo que demoran un período relativamente largo en desaparecer. El ajuste, en el sentido de una reducción del déficit externo, puede llevarse a cabo en forma relativamente rápida, pero a un costo económico y social elevado y prolongado.

Desde una perspectiva internacional, cuando se verifica un proceso de ajuste en un contexto

de economía mundial estancada, y cuando los déficit en cuenta corriente no están localizados en un país, sino que en el plano regional, los costos de las políticas de ajuste tienden a incrementarse. Esto es válido para los países considerados individualmente, por efecto de la falta de demanda de sus exportaciones, que exige cambios significativos en los precios relativos (con los costos asociados ya mencionados) para mejorar su balanza comercial. Pero tiende también a ser cierto en el orden internacional, ya que debido a la importancia de los países en desarrollo en el comercio y los pagos mundiales, cuando una región en su conjunto recorta sus importaciones, ello hará más lenta la recuperación de los países avanzados superavitarios. Cuando varios países intentan incrementar simultáneamente sus exportaciones se producirá algún efecto expansivo sobre la economía mundial. Sin embargo, puede darse un deterioro en los términos del intercambio, así como reforzarse políticas proteccionistas en los países industriales, con lo que se perjudicarían las perspectivas de recuperación asociadas a las políticas de ajuste en los países en desarrollo.

El análisis anterior sugiere que, en muchos casos, los países optan, y deben optar, por financiar el déficit de cuenta corriente, lo que, en última instancia, significa postergar el ajuste.<sup>2</sup> Ambos elementos del proceso de liquidación de un déficit externo —ajuste y financiamiento externo— están frecuentemente interrelacionados. En la mayoría de los casos de un gran déficit externo *ex ante*, se puede obtener financiamiento fácilmente siempre y cuando se tomen medidas de ajuste que reduzcan la necesidad de financiamiento a lo que los acreedores consideran proporciones “manejables” o “plausibles”. De hecho, el Fondo Monetario Internacional condiciona la disponibilidad de sus recursos ordinarios más allá de determinados límites a la puesta en vigencia de políticas de ajuste diseñadas con vistas a eliminar, a la larga, el déficit del país que está en dificultades.

<sup>2</sup>Se supone implícitamente que las autoridades neutralizan los efectos monetarios del aumento neto de la deuda externa; en caso contrario, la caída de la oferta monetaria generada por el ingreso neto de divisas provocaría cierto proceso de ajuste endógeno por sus efectos depresivos sobre la demanda agregada y el gasto.

No es evidente si el déficit debiera ser financiado o ajustado, lo que dependerá de su naturaleza, magnitud y persistencia, así como del acceso que tenga el país en cuestión a recursos financieros. Un déficit originado en causas de naturaleza transitoria y monetaria, que se espera sea de corta duración, debiera, por lo general, ser financiado; esta conclusión se deduce de los criterios de eficiencia. Por su parte, un déficit surgido de cambios reales y/o permanentes en el ámbito económico, o de hechos que, a pesar de ser de carácter transitorio, se prevé que persistirán por largo tiempo, hace necesario el ajuste.

Desde otro ángulo, cuando predominan los factores externos, parece razonable, en aras de la equidad y, en algunos casos, de la eficiencia (que está vinculada a la interdependencia tanto en el comercio como en los pagos entre países deficitarios y superavitarios), abogar por la alternativa del financiamiento. Nuevamente, esto es tanto más valedero cuando la alteración externa se percibe como temporal y de naturaleza “monetaria” (por ejemplo, aumento en las tasas de interés internacionales), y en menor grado cuando aparece como más permanente y se basa en causas “reales” (por ejemplo, alza del precio del petróleo).

Sin embargo, no es siempre fácil determinar desde un comienzo si van a suceder cambios permanentes o transitorios o si serán monetarios o reales. Así, habitualmente se utiliza un análisis de costo-beneficio para determinar los instrumentos de política necesarios para enfrentar el desequilibrio en los pagos externos en lugar de un enfoque “fundamentalista”. Financiar el déficit supone costos que se miden en función de la carga futura que significará la deuda, en tanto que el ajuste implica algún sacrificio del ingreso real actual y un incremento transitorio del desempleo y la inflación.

El “supuesto de país pequeño” que es habitual con respecto al financiamiento implica una oferta de crédito externo infinitamente elástica; el país prestatario determina el monto solicitado anualmente, a la tasa de interés y otros costos vigentes. Con este criterio, el monto del endeudamiento anual se determina esencialmente por la demanda, en tanto que las condiciones de oferta determinan el costo del crédito. Esta hipótesis es útil cuando los mercados financieros interna-

cionales se encuentran en etapa de rápido crecimiento como sucedió hasta 1981, y cuando las apreciaciones del "riesgo crediticio" por parte de los prestamistas no limitan el crédito externo a los países prestatarios. Cuando el financiamiento alcanza sus límites máximos, un país no está en condiciones de evaluar los costos y los beneficios de distintas soluciones para enfrentar el déficit:

está obligado al ajuste, cualesquiera que sean los costos. En estas condiciones, no es sorprendente que en muchos casos de déficit externos, los países actúen unilateralmente en el ámbito financiero, aplicando moratorias a los pagos comerciales o a otros pagos externos, lo que podría calificarse más apropiadamente como "préstamos involuntarios".

## II

### Financiamiento y ajuste: tendencias recientes y situación actual

Como se sabe, los mercados financieros internacionales se expandieron a ritmo acelerado durante el decenio de 1970. El total de activos de los bancos que informaban al Banco de Pagos Internacionales (BPI) creció a una tasa media del 25% en este período, y en ninguno de esos años bajó del 19%. Entre 1973 y 1981, el flujo neto de crédito bancario a los países en desarrollo no exportadores de petróleo más que se quintuplicó, al aumentar de 10.000 millones de dólares a más de 50.000 millones en 1981, cuando llegó al nivel más alto de su historia.

Este acelerado crecimiento tiene causas tanto institucionales como estructurales. Entre las primeras acaso las dos más importantes radican en la falta de reglamentación en los mercados de eurodivisas: la no exigencia de reservas mínimas y de una relación máxima de deudas a capital. En lo que se refiere a las causas estructurales, la acumulación de saldos líquidos bajo el control de países de alta preferencia de liquidez, como los exportadores de petróleo, es claramente una de las características más sobresalientes de ese período desde el punto de vista financiero internacional. Si los países exportadores de petróleo hubieran decidido acumular activos reales en lugar de fondos líquidos, y hubieran estado en condición de hacerlo, estos últimos habrían retornado a los proveedores de activos reales y la expansión del mercado financiero habría dependido de las preferencias de éstos respecto de la composición de su cartera.

Evidentemente, la expansión de los mercados financieros se basa en el funcionamiento del sistema monetario internacional. La liquidación con activos internacionales distintos de la moneda del país que paga habría permitido una expansión más moderada y regular de las tenencias de divisas de reserva fuera de sus países de emisión.

En todo caso, la rápida expansión de los mercados financieros en los años del setenta creó un mercado internacional de capitales en gran parte al margen de los controles normativos de toda autoridad monetaria o institución internacional. Los movimientos de capital han sido cada vez más importantes en la determinación de los pagos internacionales y del tipo de cambio y, por ello, las fuentes de financiamiento privadas, y especialmente bancarias, han aumentado su importancia, en tanto que el papel de las instituciones oficiales y de los gobiernos se ha debilitado en un sistema monetario y financiero crecientemente basado en el mercado. Esto se tradujo a su vez en una reducción apreciable del plazo medio de amortización así como en aumentos considerables del costo de financiamiento para los países en desarrollo, especialmente los de América Latina.

Hacia fines de 1981, y sobre todo en 1982, el ritmo de crecimiento de los mercados financieros sufrió un marcado descenso, al derrumbarse, por un lado, el cartel del petróleo y crearse, por el otro, una apreciación más aguda del riesgo de

deterioro de su cartera de colocaciones por parte de los países prestamistas. En esos años, junto con reducirse los flujos de capital hacia los países de menor desarrollo, los bancos elevaron su "spread", sus gastos y comisiones, y redujeron los plazos para los préstamos nuevos.

El rápido crecimiento del crédito se tradujo en un aumento acelerado de la deuda, proceso que puede mantenerse, como se vio en la sección 1, mientras la carga de la deuda no llegue a proporciones excesivas con relación al PNB y a las exportaciones. Este parece haber sido el caso de varios países latinoamericanos en el decenio de 1970: el PNB real de México, por ejemplo, creció un 6.4% en promedio entre 1970 y 1979, en tanto que sus exportaciones lo hicieron a un 10.9% anual. En el mismo período las cifras correspondientes para el Brasil eran 6.7% y 9.1%. Argentina registró un crecimiento menos favorable de 2.6% pero, así y todo, expandió sus exportaciones a un ritmo del 10.7% anual.

Sin embargo, el deterioro de la relación de precios del intercambio de los países deudores o un alza de los tipos de interés internacionales podían volver insoportable el peso de la deuda, y fue precisamente lo que sucedió a principios del decenio de 1980. Si bien es cierto que muchos países de América Latina no se ajustaron a los dos embates petroleros del decenio de 1970 y creyeron erróneamente que sería estable y permanente la disponibilidad creciente de financiamiento externo registrada durante ese decenio, no lo es menos que para muchos la crisis de servicio de la deuda se debió no tanto a errores de gestión del endeudamiento ni a préstamos irracionales, sino más bien a las elevadas tasas de interés y a la recesión mundial que contrajo sus ingresos de exportación.

Como resultado de las políticas económicas internas de los países industriales, el crecimiento de la economía mundial prácticamente se detuvo en 1982, se fueron a las nubes las tasas reales de interés en los mercados internacionales y se intensificaron las tendencias proteccionistas en los países industrializados; a la vez, la relación de precios del intercambio se volvió rápidamente en contra de los países deudores, incluso los exportadores de petróleo. Al afianzarse la recesión, se vio afectada la cartera de colocaciones de los bancos, tanto interna como internacional. En los países de menor desarrollo este proceso de deterioro

de la cartera desembocó en muchos casos en una crisis financiera, que agravó los problemas de cartera y los de apreciación del riesgo por parte de los principales bancos internacionales. (Véase el cuadro 1.)

Cabe señalarse que en algunos países en desarrollo las políticas internas fomentaron el ingreso de capitales en la forma de deuda por efecto de reformas financieras y alteraciones del tipo de cambio incongruentes (devaluación a tasas muy inferiores a la inflación interna). Podían evitarse fuertes presiones inflacionarias y tasas de interés elevadas en los mercados de crédito internos, así como políticas monetarias y (algunas veces) fiscales rigurosas por la vía del endeudamiento externo. Más aún, en muchos casos las grandes diferencias entre las tasas internas y externas de interés estimulaban los movimientos de capital especulativos. Esta situación permitió, durante algún tiempo, sostener la presencia simultánea de déficit en cuenta corriente y superávit en balanza de pagos gracias a una deuda externa creciente.

De este modo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda se estimuló el aumento de la deuda a un ritmo tal que su volumen llegó a ser incompatible con una recesión mundial aguda o prolongada. En efecto, la importancia abrumadora de los bancos privados como fuente principal del flujo de nuevo financiamiento, dada su naturaleza comercial y su aversión al riesgo, contribuyó a intensificar más que a moderar las tendencias recesivas de principios de los años del ochenta.

Los niveles actuales de la deuda externa son tales que las variaciones en las tasas de interés de los mercados internacionales tienen un impacto considerable en los pagos internacionales. Por estar una proporción creciente del volumen de la deuda de los países en desarrollo sujeta a tasas de interés flotantes, el grueso de la deuda, y no sólo los préstamos nuevos, se verá afectado por cambios en las tasas. El cuadro 2 muestra la incidencia de un aumento de un 1% en las tasas de interés sobre los pagos externos de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Para los países de América Latina y el Caribe, esta cifra llega a los 2 300 millones de dólares, lo que representa el 2% de las exportaciones de bienes y servicios de la región. Este efecto, que ha predominado en el decenio de 1980 a consecuencia del



Cuadro 1  
EVOLUCION DE LOS INDICADORES ECONOMICOS INTERNACIONALES  
QUE AFECTAN LA BALANZA DE PAGOS DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1965-1983

Período	Relación de precios del intercambio de América Latina <sup>a</sup>		Tasa de interés real <sup>b</sup>	Tasa de crecimiento de países industriales <sup>c</sup>	Ingreso neto de capitales	
	Total	Países no exportadores de petróleo			Miles de millones de dólares corrientes	Miles de millones de dólares de 1983 <sup>d</sup>
	(Variación porcentual)		(Por ciento)	(Variación porcentual)		
Promedio 1965-1972	0.3	0.2	2.82	4.6	3.4	8.8
1973	13.4	10.6	2.94	6.2	8.1	18.3
1974	15.8	- 7.0	0.11	0.1	11.6	23.5
1975	-13.5	-12.0	-2.21	-0.7	14.5	27.3
1976	4.6	7.4	-0.22	5.3	18.3	32.0
1977	6.0	10.7	-0.50	4.3	17.3	28.5
1978	-10.5	-10.2	1.23	4.5	26.4	40.3
1979	3.5	- 6.7	0.66	3.5	29.0	39.7
1980	4.2	- 7.2	0.86	1.1	29.9	36.1
1981	- 7.3	-13.0	6.11	1.5	38.0	41.5
1982	- 7.0	- 7.6	6.91	-0.4	16.5	17.1
1983 <sup>e</sup>	- 7.2	- 1.6	6.71	1.8	4.5	4.5

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1982*; y *Síntesis preliminar de la economía latinoamericana, 1983*.

Fondo Monetario Internacional, *World economic outlook 1983* y *Balance of Payments Yearbook* (varios números).

OCDE, *Economic outlook 1972*.

<sup>a</sup>Desde 1970 en adelante excluye Venezuela, Bolivia y Ecuador; desde 1976, México y Perú.

<sup>b</sup>Se refiere a la tasa de interés trimestral del Eurodólar en Londres, menos la inflación de Estados Unidos, según el Índice de Precios al Consumidor (CPI).

<sup>c</sup>Crecimiento del PNB de Canadá, Estados Unidos, Japón, Francia, República Federal de Alemania, Italia y el Reino Unido.

<sup>d</sup>Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos.

<sup>e</sup>Estimaciones preliminares. Datos de tasa de interés y de inflación en Estados Unidos hasta octubre de 1983.

Cuadro 2  
EFECTO DE UN CAMBIO DE 1% EN LAS TASAS DE INTERESES SOBRE  
LOS PAGOS EXTERNOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO  
EXPORTADORES DE PETROLEO, 1981-1983

Región <sup>a</sup>	Monto de la deuda sujeto a tasas flotantes (Miles de millones de dólares) (1)	1% de variación en la tasa de interés (Miles de millones de dólares) (2)	Exportaciones totales de bienes y servicios (Miles de millones de dólares) (3)	Por ciento (4) (2:3)
Hemisferio occidental <sup>b</sup>	227.9	2.3	115.2	2.0
Africa	37.7	0.4	54.8	0.7
Asia	76.4	0.8	178.4	0.4
Otros	73.9	0.7	99.5	0.7
Total	415.9	4.2	447.9	0.9

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, 1983.

<sup>a</sup>La clasificación de los países corresponde a FMI, *International Financial Statistics* de marzo de 1980 en adelante.

<sup>b</sup>El hemisferio occidental excluye sólo a Venezuela como exportador de petróleo.

Cuadro 3  
 PAGOS DE INTERESES DE LOS PAISES EN VIAS  
 DE DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO  
 POR REGIONES, 1981-1983

Región <sup>a</sup>	Pagos de intereses (Miles de millones de dólares)	Exportaciones de bienes y servicios (Miles de millones de dólares)	(1:2) (porcentaje) (3)
	(1)	(2)	
Hemisferio occidental <sup>b</sup>	31.4	115.2	27.3
Africa	4.4	54.8	8.1
Asia	9.8	178.4	5.5
Otros	10.0	99.5	10.1
Total	55.6	447.9	12.4

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, 1983.

<sup>a</sup>La clasificación de los países corresponde a FMI, *International Financial Statistics*, de marzo de 1980 en adelante.

<sup>b</sup>El hemisferio occidental excluye sólo a Venezuela como exportador de petróleo.

rápido crecimiento y cambio de estructura de la deuda externa y de los niveles extraordinariamente elevados de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, es mucho mayor que el que tendría el alza en un dólar por barril de petróleo. Aunque los tipos de interés nominales en los Estados Unidos han descendido de sus niveles extremos de 1981 y 1982, esta baja no ha sido ni tan acelerada ni tan intensa como la de las tasas de inflación (de Estados Unidos), y permanecen por encima de sus niveles históricos reales para periodos comparables de ciclos económicos anteriores.

Con tasas anuales de interés nominales del 12% al 18% (incluidos los *spread*) entre 1981 y 1983, el pago de intereses absorbe una porción considerable del ingreso bruto por exportaciones de los países deudores. (Véase el cuadro 3.)

Más aún, en 1982 y 1983 los pagos de intereses de los países de América Latina y el Caribe fueron superiores a los incrementos de su endeudamiento externo neto, lo que dio lugar a la inversión del sentido de la transferencia de recursos, de los deudores a los acreedores. Esto sería resultado natural de la maduración de las economías de los países de menor desarrollo, pero constituye una pesada carga cuando es consecuencia de una recesión mundial y no subproducto del proceso de crecimiento. (Véase el cuadro 4.)

Agregado a este efecto de las tasas de interés internacionales elevadas en el servicio de la deuda está su impacto sobre los bienes primarios, ya que tienden a estar correlacionadas negativamente con la relación de precios del intercambio de los países productores primarios. De ahí que la carga que representan las tasas de interés ele-

Cuadro 4  
 PAGOS DE INTERESES Y NUEVA DEUDA  
 DE LOS PAISES EN DESARROLLO  
 NO EXPORTADORES  
 DE PETROLEO, 1982-1983  
 (Miles de millones de dólares)

Región <sup>a</sup>	Pagos de intereses	Endeudamiento externo neto	Transferencia neta
Hemisferio occidental <sup>b</sup>	31.4	18.2	-13.2
Africa	4.4	9.0	4.6
Asia	9.8	15.6	5.8
Otros	10.0	9.9	- 0.1
Total	55.6	52.7	- 2.9

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, 1983.

<sup>a</sup>La clasificación de los países corresponde a FMI, *International Financial Statistics*, de marzo de 1980 en adelante.

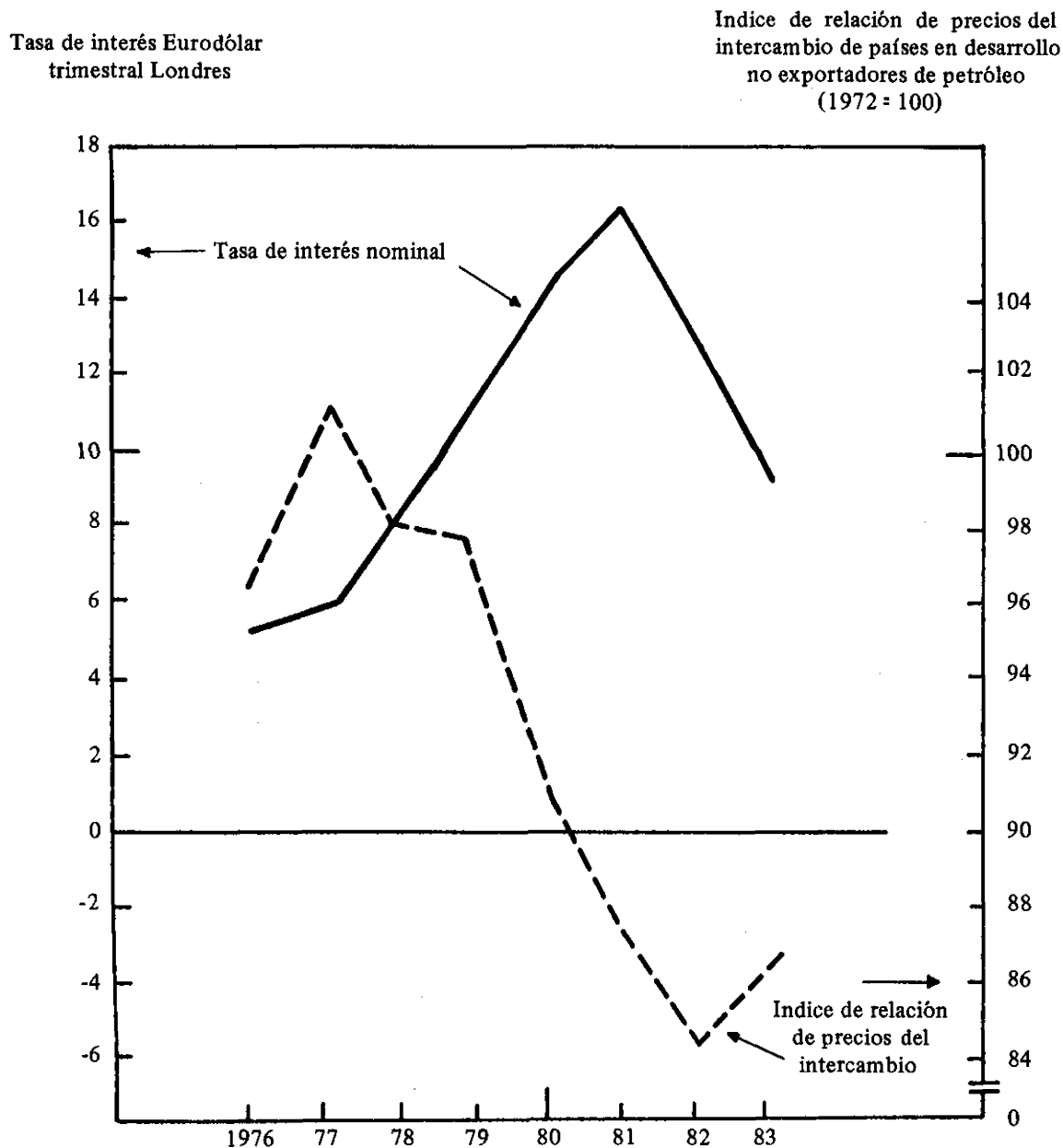
<sup>b</sup>El hemisferio occidental excluye sólo a Venezuela como exportador de petróleo.

vadas se multiplique por efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio, en lo que se ha dado en llamar el "efecto tijera", que ha

provocado tal agobio a algunos países deudores importantes que han llegado casi a la cesación de pagos. (Véase el gráfico 1.)

Gráfico 1

**EVOLUCION DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO Y TASA DE INTERES NOMINAL**



Fuente: FMI, *International Financial Statistics*, enero de 1984; *World Economic Outlook*, 1983.

Los mecanismos que explican esta relación negativa tienen que ver con el impacto directo de las variaciones en las tasas de interés sobre la transacción, los inventarios y la demanda especulativa de bienes primarios (véase Padma Gotur, "Interest rates and the developing world", *Finance and Development*, vol. 20, N° 4, diciembre de 1983). Así también las altas tasas de interés desalientan el gasto interno, se resiente el nivel de actividad económica y decae la demanda de productos primarios. Como la mayoría de estos productos son transados en mercados altamente competitivos y su oferta es inelástica, los precios tienden a variar bastante ante cambios en la demanda.

Los acontecimientos recientes en el plano monetario y financiero internacional, las políticas macroeconómicas de los países industriales y la recesión mundial, han sido los factores externos que han afectado más negativamente a las economías de los países en vías de desarrollo. A ello deben sumarse algunos factores internos bastante habituales en América Latina durante la segunda mitad del decenio de 1970. Los tipos de cambio sobrevaluados, las políticas expansivas de la demanda agregada y el estímulo y uso inadecuado del endeudamiento, han contribuido tam-

bién, aunque en menor grado, a generar las crisis de balanza de pagos que comenzaron a manifestarse en 1981 y se prolongaron en 1982 y 1983.

Las magnitudes comprometidas y los ajustes efectuados son bastante claros e impresionantes. El déficit de cuenta corriente alcanzó un máximo en 1981. Desde entonces, la balanza comercial cambió de déficit a superávit, llegando a su punto más alto en 1983 con un volumen extraordinario de más de 31 000 millones de dólares, cifra que más que triplicaba el ya crecido monto alcanzado en 1982. El saldo en cuenta corriente antes del pago de intereses y remesas de utilidades mejoró en 37 000 millones de dólares entre 1981 y 1983, cifra que representa alrededor del 4% del PNB latinoamericano medio para el período. El déficit en cuenta corriente, consecuencia de los cambios que afectaron principalmente al comercio y, en mucho menor medida, a los servicios financieros, se contrajo abruptamente de 36 400 millones de dólares en 1982 a 8 500 millones en 1983, el déficit más pequeño desde 1974. (Véase el cuadro 5.)

En forma paralela, los países de América Latina sufrieron en 1983 una contracción radical del ingreso neto de capitales a la región, lo que explica, hasta cierto punto, la disminución ex-

Cuadro 5  
DESEQUILIBRIOS EXTERNOS EN AMERICA LATINA, 1979 a 1983

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>(Miles de millones de dólares)</i>					
1 Exportaciones de bienes	69.6	90.5	96.8	88.6	87.5
2 Importaciones de bienes	69.1	91.5	98.4	78.9	56.3
3 Balanza comercial	0.5	-1.0	-1.6	9.7	31.2
4 Servicios no financieros (netos)	6.5	8.5	11.4	9.6	6.4
5 Saldo en cuenta corriente antes del pago de servicios financieros	-6.0	-9.5	-13.0	0.1	24.8
6 Servicios financieros (netos)	14.2	19.0	29.1	36.8	34.9
7 Saldo en cuenta corriente	-19.6	-27.7	-40.4	-36.4	-8.5
8 Movimientos netos de capital	29.0	29.9	38.0	16.6	4.5
9 Deuda externa global	116.4	205.2	257.9	289.4	309.8
10 Servicios de deuda externa	37.1	43.2	54.6	69.2	...
<i>Porcentajes</i>					
11 Pagos de intereses como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	17.4	19.9	26.4	38.3	35.0
12 Saldo en cuenta corriente como porcentaje del producto nacional bruto	-2.8	-3.3	-4.3	-3.9	-0.9

Fuente: CEPAL, *Síntesis preliminar de la economía latinoamericana*, 1983.

traordinaria de los déficit de cuenta corriente. Dicho ingreso, que ya se había reducido en 1982 a menos de la mitad del máximo histórico de 1981, cuando llegó a 38 000 millones de dólares, cayó nuevamente en 1983, a menos de 4 500 millones. Por esta razón, a pesar del enorme superávit en la balanza comercial y de la fuerte caída del déficit de cuenta corriente, las reservas de divisas descendieron por tercer año consecutivo. En función de las importaciones de la región, el coeficiente de reservas se redujo de un promedio de casi 50% en 1973-1979, a cerca de un tercio en el decenio de 1980, a pesar de que las importaciones disminuyeron en más de 40% entre 1981 y 1983.

La menor afluencia neta de capitales a América Latina, combinada con la muy cuantiosa remesa de servicios financieros contribuyó, por segundo año consecutivo, a una transferencia neta de recursos de la región al resto del mundo que alcanzó a cerca de 50 000 millones de dólares durante el bienio 1982-1983. Evidentemente, a consecuencia de esa menor entrada de capitales, el ritmo de crecimiento de la deuda externa decayó: 7% en 1983, frente a 12% en 1982 y el elevado promedio de 23% en el período 1977-1981. En cambio, los pagos de intereses, que en 1977 representaban el 12.4% del valor de las exportaciones de bienes y servicios, han subido sostenidamente, triplicándose esa cifra en 1982-1983. Por añadidura, los pagos de intereses han aumentado también en proporción a los pagos totales por servicios de la deuda —de 35% en 1977-1978 a 58% en 1982— y a una cifra mucho mayor en 1983 por efecto de la reprogramación de la mayor parte de las amortizaciones de ese año.

Sin embargo, pese a las devaluaciones generalizadas y a la adopción de otras medidas destinadas a estimular las exportaciones, la mayor parte del ajuste se debió a la reducción de las importaciones, que decayeron 29% en 1983, luego de haber disminuido ya un 20% el año anterior.

Esta caída extraordinaria de las importaciones fue a la vez causa y efecto de una contracción aguda de la actividad económica y de otros indicadores relacionados. (Véase el cuadro 6.) El PNB de América Latina descendió en 3.3% en 1983, luego de haber caído un 1% en 1982. El PNB por habitante disminuyó en 5.6% en 1983 y fue infe-

rior en cerca de un 10% al de 1980 al haber alcanzado apenas el nivel de 1977. El ingreso nacional bruto disminuyó más que el PNB, ya que se deterioró por tercer año consecutivo la relación de precios del intercambio de la región, fenómeno que afectó por sexto año consecutivo a los países latinoamericanos no exportadores de petróleo. El desempleo urbano aumentó en casi todos los países mientras que la inflación se aceleraba a tasas sin precedentes.

Quizá lo que mejor ilustra la magnitud de este proceso de ajuste para la región sea el planteamiento siguiente: si el PNB hubiese continuado creciendo a la mitad de la tasa media registrada en 1970-1980, América Latina habría obtenido en el trienio 1981-1983 un producto bruto adicional, a precios constantes de 1983, de 150 000 millones de dólares. Este valor equivale a cerca de la mitad de la deuda externa de la región, o al PNB de Suecia o Suiza.

Cuadro 6  
AMÉRICA LATINA:  
INDICADORES DE COSTO DEL AJUSTE

	1976/1979	1980	1981	1982	1983
<i>Dólares de 1970</i>					
PNB real per cápita	930	1 007	997	965	911
INB real per cápita	929	1 009	985	938	883
<i>Por cientos</i>					
Variación de los precios al consumidor	50	53	61	86	130
Mediana de desempleo <sup>a</sup>	7	7	7	9	10

Fuente: CEPAL. *Síntesis preliminar de la economía latinoamericana*, 1983.

<sup>a</sup>Mediana de las tasas medias anuales de desempleo urbano en 10 países escogidos de América Latina.

No obstante las importantes políticas de ajuste del sector externo que adoptó América Latina en 1982 y 1983, las divisas generadas por este proceso y por el financiamiento voluntario no bastaron para cubrir los pagos de la deuda externa; y varios países no pudieron pagar, no sólo el capital, sino que en algunos casos, ni siquiera los

intereses. La mayoría de los países tuvieron que reprogramar el servicio de su deuda externa y trataron de repactar con el FMI y otros acreedores internacionales para cumplir con tales servicios —para no mencionar el pago de los préstamos que iban venciendo— y han debido reducir el gasto interno y aplicar programas de austeridad para satisfacer las exigencias del FMI.

En las condiciones actuales, no cabe esperar que la deuda continúe creciendo como en el pasado. Mientras que el flujo de ahorros líquidos se ha reducido considerablemente, los prestamistas están adoptando una actitud muy cautelosa y selectiva en lo que respecta a sus operaciones internacionales. De hecho, como ya se dijo, la expansión del financiamiento internacional fue, en 1983, bastante menor que el interés pagado al exterior, de modo que la transferencia de recursos reales de *deudores a acreedores* ha llegado a niveles sin precedentes, aun tomando en cuenta la repactación de la deuda y el hecho de que hoy haya atrasos significativos en el pago de intereses y amortización de algunos países deudores. Mientras que el total de activos internacionales de los bancos que informan al BPI creció en 22 300 millones de dólares en el primer semestre de 1983, comparado con los 74 000 millones de dólares del mismo período de 1982, el financiamiento bancario a América Latina aumentó en 3 700 millones de dólares (12 000 millones en el primer semestre de 1982), en tanto que el financiamiento al total de países en vías de desarrollo se elevaba en 5 800 millones (15 000 millones en el primer semestre de 1982).

Así, sin tomar en cuenta la naturaleza transitoria y externa de los déficit actuales en los pagos internacionales de América Latina, debido prin-

cipalmente a tasas de interés excepcionalmente elevadas y una relación de precios del intercambio muy desfavorable, el financiamiento está desempeñando un papel muy limitado en corregir el desequilibrio externo. Tradicionalmente, el FMI en su financiamiento condicionado incluía cláusulas para eliminar el financiamiento no voluntario, ofreciendo a cambio sus recursos financieros. Sin embargo, cuando los desequilibrios son suficientemente grandes, como ocurrió en 1982 y 1983, no bastan los recursos del FMI, y el Fondo ha estado promoviendo activamente la provisión de fondos adicionales por prestamistas privados para complementar sus muy limitadas disponibilidades de financiamiento, a fin de evitar una crisis de pagos.

Como se ha mencionado, los bancos han reaccionado, al menos hasta ahora, muy cautelosamente, tratando de reducir su trato con los países menos desarrollados. La disponibilidad de financiamiento para esos países es hoy una limitación muy severa. Pero el FMI ha hecho su "reaparición", a pesar de las nuevas circunstancias, en un papel similar al que ha desempeñado tradicionalmente en lo que dice a su enfoque de las causas y soluciones de las crisis de balanza de pagos de los países individuales cual si fueran fenómenos aislados. En esta ocasión, sin embargo, las restricciones financieras han hecho necesario un proceso de ajuste muy severo y costoso, el que no ha sido determinado por la naturaleza o causas del desequilibrio sino que fundamentalmente por la disponibilidad de financiamiento. Esto último ha prevalecido sobre las consideraciones de costo y beneficio o, lo que es lo mismo, por sobre una cantidad limitada, el costo del financiamiento se ha hecho infinito.

### III

## El ajuste y la deuda en el decenio de 1980: opciones y limitaciones de las instituciones, tendencias y prácticas actuales

#### 1. *El panorama internacional*

Hasta el segundo semestre de 1980, la evolución del sector externo de América Latina parecía estar bajo perfecto control. Por lo dicho en secciones anteriores se sabe que, a partir de ese entonces, las crisis desencadenadas por las decisiones y medidas de política de los países industriales y de la economía mundial desempeñaron un papel relevante en los desequilibrios externos de los países de menor desarrollo. De hecho, la aplicación de medidas apropiadas de política en el Norte es factor clave para lograr que el proceso de ajuste que se está llevando a cabo en el Sur sea viable. Si la relación de precios del intercambio de América Latina hubiese sido parecida a la de 1980 (25% más elevada) y hubieran regido tasas de interés similares a las registradas cuando se contrató el grueso de la deuda (en promedio, 4 puntos porcentuales menos que las tasas actuales), la región habría contado con otros 25 000 millones de dólares más en 1983. Con estos recursos habría satisfecho fácilmente sus obligaciones de pagos externos sin una reducción radical de sus importaciones ni contraer nuevas deudas. En otras palabras, si el comercio y las finanzas mundiales volvieran a sus condiciones "normales", América Latina podría cumplir sus compromisos de pagos externos sin sacrificar ni sus niveles de consumo ni sus posibilidades de crecimiento económico.

Desde luego, las políticas llevadas a cabo por los países en vías de desarrollo han tenido alguna culpa en la generación de los desequilibrios, pero ya se ha logrado corregir esas políticas —responsabilidad de las autoridades de los países en desarrollo— y en muchos casos con exceso, lo que ha tenido dolorosas consecuencias sobre la estructura económica y social y hace dudar de la capacidad de estos países para sostener ese esfuerzo.

Los análisis actuales sobre el proceso de ajuste plantean dos problemas principales: maximizan el costo global del proceso y están sesgados en

contra de los países deudores, que están sufragando una parte desproporcionada de ese costo. Hay cuatro aspectos principales de la economía internacional en los que se requiere emprender acciones para invertir el sentido de esta situación.

En primer término, las tasas de interés elevadas e inestables tienen un impacto claramente negativo en la crisis actual, por distintos motivos. Se han visto afectados adversamente los pagos por servicio de la deuda y la relación de precios del intercambio. Los pagos de intereses superan el costo de las importaciones de petróleo en los países en desarrollo. Pero las tasas de interés han contribuido también a retardar la recuperación del Norte, ayudando a fortalecer el valor del dólar frente a otras monedas por la afluencia de capitales a los Estados Unidos. Esto ha afectado la capacidad de competencia de los países menos desarrollados, lo que ha abultado el costo real de servir la deuda externa, contratada predominantemente en dólares de Estados Unidos. Con relación a este último punto, se ha estimado que si el endeudamiento de los países en desarrollo no exportadores de petróleo con los bancos comerciales —que alcanzó a alrededor de 150 000 millones de dólares entre 1979 y 1982, casi todo en dólares— se hubiera diversificado de modo de ajustarlo en general a la composición de divisas de su comercio, el ahorro combinado de estos países por concepto de intereses más bajos y ganancias cambiarias habría sido de más de 30 000 millones de dólares (véase A. Mohl y D. Sobol "Currency diversification and LDC debt", *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, tercer trimestre de 1983, vol. 8, N° 3). Además, las altas tasas de interés (junto con la sobrevaluación de las monedas latinoamericanas) han fomentado la fuga de capitales a Estados Unidos que, según fuentes de bancos privados, alcanzó los 100 000 millones de dólares en 1980-1983, lo que agrava los problemas de endeudamiento de la región.

La elevación e inestabilidad de los tipos de interés obedecen principalmente a las políticas macroeconómicas de los países industriales, y, en especial, a la política fiscal de los Estados Unidos. Los efectos de monetización y desplazamiento del déficit fiscal, las expectativas de que el déficit fiscal de Estados Unidos no desaparezca —aun con una recuperación fuerte y duradera (debido a que el aumento del gasto en programas sociales y de defensa absorberá el incremento de los ingresos fiscales)— y la competencia entre sectores públicos deficitarios de países industriales por un caudal relativamente escaso de ahorro mundial, son las causas principales de los niveles y variaciones recientes del tipo de interés. Más aún, el impacto de las tasas de interés internacionales sobre los países en desarrollo es mayor que su efecto en el ciudadano medio de Estados Unidos o del Reino Unido, ya que los deudores norteamericanos o británicos pueden descontar los pagos de intereses de sus impuestos.

Cabe señalar también que los ingresos de los bancos no dependen tanto del nivel de los tipos de interés cuanto de la diferencia entre las tasas de captación y de colocación (*spread*), de modo que, en principio, si las tasas de interés reales pudieran reducirse no se pondría en peligro la solvencia del sistema bancario, sino que incluso podría fortalecerse.

En resumen, debe admitirse claramente la responsabilidad de los países industriales por los niveles y fluctuaciones de las tasas de interés, uno de los principales determinantes de las crisis actuales de balanzas de pagos y del costo elevado e ineficiencia del proceso de ajuste en los países en desarrollo, y tomarse medidas acerca de una combinación de políticas monetaria y fiscal, así como de coordinación de éstas con las cambiarias entre los países industriales.

El segundo elemento de orden internacional por considerar es que el proceso de ajuste real, basado en la generación de superávit comerciales en los países deudores, se está haciendo extremadamente difícil y oneroso por la insuficiencia de la demanda externa y las tendencias proteccionistas del Norte, que han afectado tanto a las exportaciones de los países en desarrollo como a su relación de precios del intercambio.

En promedio, los productos de los países en desarrollo no abastecen más del 3% del mercado de los países industriales; esta participación rela-

tivamente pequeña debiera dejar amplio margen para la expansión futura. Sin embargo, por la participación elevada de algunos productos y las medidas proteccionistas contra la importación de muchos de ellos, el crecimiento futuro podría ser sólo moderado. Aunque las medidas proteccionistas de los países de la OCDE no representaron un freno para los países exportadores más dinámicos a fines del decenio de 1970, el medio exportador de los próximos años será mucho más competitivo que en los últimos 15 años. Aparte las políticas de promoción de exportaciones de los países deudores, para lograr un aumento significativo de las exportaciones se requerirá no sólo una economía mundial más sólida, sino también un proceso de restructuración de las economías de los países industrializados, aspecto esencial de la evolución de la economía internacional hacia el cual deberán propender las políticas nacionales tanto de los países industriales como de los en vías de desarrollo (véase B.A. de Vries, *International ramifications of the external debt situation*, the AMEX Bank Review Special Papers N° 8, noviembre de 1983).

Aunque los sucesos de 1983 y las proyecciones para 1984 apuntan hacia una recuperación de la recesión mundial de 1982, y pese al aumento de las importaciones de los Estados Unidos, la transmisión internacional de la recuperación está funcionando menos eficientemente que en el pasado. En el bienio que siguió a la recesión de 1975, el crecimiento del comercio mundial fue superior al aumento del producto mundial por un margen apreciable, como lo había sido en promedio durante todo el período de postguerra. En cambio, en 1983-1984, el crecimiento del comercio superará al del producto en una cifra insignificante o no lo superará, principalmente por la menor disponibilidad de financiamiento, debido al problema de la deuda, y a la proliferación de medidas proteccionistas. A ello deben agregarse las restricciones impuestas a las importaciones por los países en desarrollo con gran endeudamiento.

En una economía dinámica en expansión tienen alguna base lógica las recomendaciones tradicionales de ajuste para un país individual por la vía de aumentar las exportaciones y restringir las importaciones. Sin embargo, como cada exportación constituye la importación de algún otro país, podría incurrirse en una "falacia de compo-



ción" cuando se está en una situación de crisis generalizada. Como el FMI tiene influencia en los países deficitarios que necesitan financiamiento y no en los países superavitarios (o en los países con moneda de reserva, ya sean superavitarios o deficitarios), el peso del ajuste se traslada a los países con déficit cuya moneda no puede constituir reserva. Este hecho eleva el costo del ajuste para esos países y reduce la eficiencia de algunas medidas de política, especialmente cuando la economía mundial no está creciendo en forma acelerada.

La disponibilidad y estabilidad del financiamiento externo es el tercer factor internacional que requiere urgentes medidas de política.

Como se dijo en la sección II, los préstamos bancarios a los países en desarrollo, y en especial a América Latina, crecieron a tasas extraordinariamente elevadas en el decenio de 1970. *A posteriori* se aprecia que siendo en algunos países elevadas las tasas de crecimiento del PNB y de las exportaciones, las estrategias de desarrollo basadas en el ahorro externo tenían fundamentos muy débiles. La dependencia excesiva de préstamos de corto plazo provocó un grave desajuste entre la estructura de maduración de las inversiones y la deuda, lo que aumentaba la vulnerabilidad de los países a los problemas de servicio. El financiamiento externo en algunos casos sustituyó al ahorro interno, estimulando el consumo. La abundancia de divisas fomentó la sobrevaluación del tipo de cambio, restando incentivo a las exportaciones. Asimismo, el esfuerzo por mantener los niveles de actividad frente a las crisis del petróleo, y el hecho de que las expectativas de elevados tipos de interés y de cambio en el mercado interno de los Estados Unidos estimularan la salida especulativa de capital privado, fueron todos factores que se conjugaron para neutralizar parcialmente el financiamiento bancario y poner en duda su uso eficiente.

La reacción inicial de los bancos privados a los problemas de servicio de la deuda en el decenio de 1980, fue no sólo tratar de reducir su trato con los países en desarrollo, transacciones que hacia mediados de 1983 representaban más de 330 000 millones de dólares, sino establecer nuevas comisiones y cargos en los sistemas de reprogramación (que sólo hace poco han tendido a disminuir levemente), que se han sumado a las ya elevadas tasas de interés. Es evidente que por la

conjunción de activas políticas de crédito con una evaluación deficiente de los proyectos y desconocimiento del país y los riesgos comerciales en juego, los bancos son también responsables de la gestación de la crisis actual de balanza de pagos. Tienden a argüir que, por lo competitivo de la oferta en el mercado de los setenta, los *spread* fueron muy bajos y los resguardos insuficientes para enfrentar crisis generalizadas de pagos. Sin embargo, su comportamiento actual, con el intento de impedir de repente el acceso de los países "problemas" a los mercados financieros y de aplicar procedimientos de reprogramación que elevan considerablemente los costos del financiamiento, está contribuyendo a acentuar los desequilibrios externos y a trasladar a los países deudores casi toda la carga del ajuste.

Junto con la elevación de los costos financieros, ha disminuido el financiamiento bancario y hay poca esperanza de que pueda aumentar en el futuro cercano, salvo que el FMI ejerza una presión intensa. Sin embargo, como es probable que la disminución de las tasas de interés sea lenta y poco significativa, si es que la hay, los grandes y costosos superávit comerciales de los países deudores no bastarán para enjugar el déficit externo, y los países necesitarán nuevos préstamos. Las únicas fuentes disponibles serían los gobiernos de los países desarrollados, que se encuentran sometidos a graves restricciones presupuestarias, y las instituciones multilaterales que, aun cuando pudieran aumentar hasta donde sea razonable su capital y capacidad crediticia, no darían abasto para atender todas las necesidades. Por ello, a pesar de que debieran redoblar los esfuerzos por lograr que el Banco Mundial y el FMI desempeñen un papel relevante tanto directa como indirectamente en el financiamiento internacional, no parecen viables aquellas soluciones al problema de la deuda de los países en desarrollo que no consideren una reducción de la carga real de la deuda.

Un elemento final del panorama internacional, que no ha sido incorporado satisfactoriamente en los análisis actuales sobre políticas de ajuste, se relaciona con el grado de interrelación entre los países y regiones por efecto del comercio y las finanzas.

A medida que el mundo se ha tornado más interdependiente, las medidas de un grupo de

países necesariamente repercuten sobre los demás, ya sea positiva o negativamente. Si un número importante de países adopta políticas en una determinada dirección, éstas se reforzarán, produciendo en los países individuales efectos mucho más intensos que los que se esperarían con la aplicación de las políticas en cada país considerado en forma aislada. La interdependencia creciente se refleja entonces en el hecho de que si un país toma medidas de ajuste para reducir un déficit, mientras que los países superavitarios se encuentran aplicando políticas expansivas, el resultado puede ser un proceso de ajuste más expedito y rápido y a un costo económico y social muy inferior. Pero no es ésta la situación actual. En efecto, una reducción de gastos en un país deficitario para liberar recursos que puedan invertirse en el sector de bienes transables, resultará inoperante si el resto del mundo se encuentra también comprimiendo su demanda interna en un afán de aplicar, por ejemplo, políticas antinflacionarias. El caso de la protección de las importaciones es aún más claro: fracasarán las políticas para promover las exportaciones en los países deficitarios si el resto del mundo no permite que esas exportaciones se coloquen en los mercados. Asimismo, si un país devalúa su moneda para reducir su déficit externo, podrá lograr su propósito. Pero si al mismo tiempo lo hacen muchos países que producen bienes similares, el resultado podría no ser el ajuste, sino la reducción de los precios de las exportaciones de esos países y el deterioro de la relación de precios del intercambio, lo que podría incluso agravar el desequilibrio.

Una excesiva dependencia en el proceso de ajuste retarda la recuperación del Norte ya que los mercados de los países en desarrollo han dejado de ser marginales para las exportaciones de los países industriales. Además de la falacia de composición ya mencionada, implícita en la promoción regional de exportaciones en el marco de una economía mundial estancada, está el hecho de que la reducción de las importaciones en los países en desarrollo contribuye a alimentar las tendencias recesivas en el resto del mundo, retardando la recuperación económica de los mismos países. Según el profesor Koren, Presidente del Banco Nacional de Austria, cerca del 20% del comercio mundial se vio afectado por los problemas de los países deficitarios. Dada esta situa-

ción, no dejaba de ser problemático imponer condiciones de política económica a muchos países simultáneamente y al mismo tiempo esperar que incrementaran sus exportaciones y restringieran sus importaciones. Si muchos países habrían de alcanzar tales condiciones en un mismo momento, el sistema no podía funcionar (boletín de prensa del BPI, 27 de octubre de 1983). Entre enero y agosto de 1983 las exportaciones del Reino Unido a América Latina decayeron en 35% en comparación con el mismo período de 1982 y algunas estimaciones indican que a la baja en las exportaciones de mercaderías de Estados Unidos a América Latina puede atribuirse más de un 40% de la disminución de las exportaciones totales del país, en 1982, así como la pérdida de 250 000 puestos de trabajo en los Estados Unidos, en sectores en los que el desempleo solía ser más elevado que el promedio norteamericano (véase S. Dhar "Unites States trade with Latin America: consequences of financing constraints", Federal Reserve Bank of New York, *Quarterly Review*, vol. 8, N° 3, tercer trimestre de 1983).

Desde el punto de vista financiero, se ha estimado que la deuda pendiente de los países en desarrollo con los principales bancos privados más que duplica su capital y que el interés anual que les adeudan supera las utilidades totales de los bancos (véase R. Wienert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, segundo trimestre de 1983).

Por consiguiente, los criterios actuales de ajuste que arrojan la carga fundamentalmente sobre los países deficitarios y que están fuertemente predisuestos a favor de las políticas recesivas, debieran complementarse con políticas de liberalización del comercio de los países desarrollados, dándole un nuevo y más importante papel al financiamiento, gracias a la reprogramación de las deudas en mejores condiciones y con mayor afluencia neta de capital hacia los países en desarrollo. La solución interesa tanto a los países del Norte como a los del Sur, no sólo por sus efectos en el sentido de lograr un mayor producto y crecimiento del comercio mundiales, sino también por minimizar el impacto eventual de una cesación de pagos parcial o generalizada en el sistema bancario internacional y su secuela consiguiente de una depresión mundial aún más profunda y prolongada.

## 2. Políticas de ajuste por países

Las políticas actuales de ajuste de los países en desarrollo se han inspirado en el análisis tradicional del FMI elaborado en los decenios de 1950 y 1960, cuyo objetivo era mejorar la balanza comercial de los países deudores. La sección II mostró la extraordinaria magnitud del esfuerzo que han desplegado los países latinoamericanos, a un enorme costo económico y social. A pesar de que se ha logrado un mejoramiento impresionante de la balanza comercial, no ha generado los recursos suficientes como para solucionar el déficit de divisas. Por ello es que la mayoría de los países tuvieron que repactar su deuda externa y aún necesitan mayores entradas de capital y/o una reducción del valor real del servicio de la deuda para "financiar" los pagos de intereses.

La experiencia del ajuste durante el decenio de 1980 ha renovado la discusión sobre su eficiencia, así como acerca de la distribución de su peso entre países deudores y acreedores. El caso latinoamericano muestra que algunas de las viejas críticas respecto de las políticas tradicionales tienen base sólida y merecen mayor atención por parte de los países desarrollados y las organizaciones multilaterales. Pero también los acontecimientos del decenio de 1970 y los cambios que se han registrado en el panorama internacional, regional y local, han hecho surgir nuevos problemas y cuestiones no tradicionales que debieran incorporarse al análisis y la discusión de las políticas orientadas a lograr procesos de ajuste más equitativos y eficientes.

Las políticas de ajuste llevadas a cabo recientemente en América Latina muestran una clara tendencia recesiva. El mejoramiento de la balanza comercial se ha logrado, en esencia, gracias a la reducción de las importaciones y el deterioro del nivel de vida de los países, más que por aumento de las exportaciones. En otras palabras, la reducción de la demanda agregada tiende a imperar sobre el cambio en la composición del producto, en tanto que las políticas por el lado de la oferta han demostrado ser particularmente ineficaces. La recesión mundial y el proteccionismo creciente del decenio de 1980 habrían contribuido a esta situación, así como el hecho de que las políticas orientadas al exterior son más eficientes al aplicarse en un país "pequeño" en particular que cuando son llevadas a cabo en el ámbito mundial

(lo que está implícito en las recomendaciones de política actuales).

Sin embargo, aparentemente el enfoque tradicional, aplicado con relativa homogeneidad a una cantidad de países distintos, que supone que los problemas de cuenta corriente son producto de un exceso de demanda de bienes, oculta el hecho básico de que el componente principal del déficit de cuenta corriente está formado por los pagos de servicios financieros. Por lo tanto, como la deuda se contrajo tiempo atrás y los actuales tipos de interés son muy elevados, las recomendaciones de política que tienen por objeto reducir el "gasto excesivo", intentan resolver un problema de "nivel" de la deuda con instrumentos tradicionales que apuntan a la generación de un flujo excesivo de oferta de bienes, centrando la atención en aspectos y variables que, aunque relacionados con el problema, no constituyen los elementos más importantes para su manejo.

Aún más, como se dijo en la sección I, cuando se implantan políticas fiscales y monetarias restrictivas y sobreviene una devaluación, los sectores exportadores y sustitutivos de importaciones tienden a reaccionar en forma lenta, mientras disminuyen en forma acelerada el crecimiento de la economía y las importaciones y la oferta de bienes no transables, frente a un efecto de escala, que a corto plazo reviste mucho mayor importancia que el efecto de los precios relativos, tiende a estancarse, cuando no a caer. Desde la perspectiva del desarrollo económico, las medidas tradicionales de ajuste presentan otro problema: como la población procurará mantener sus niveles presentes de consumo, el impacto recesivo tiende a repercutir con mayor fuerza sobre la inversión. Por último, la inflación asociada a la devaluación, junto a la caída en los salarios reales y el aumento del desempleo, generan una distribución interna regresiva de la carga del ajuste. El impacto de las políticas de estabilización hace incurrir en costos adicionales.

Los factores mencionados, asociados tradicionalmente con políticas de ajuste "ortodoxas", se han intensificado, no sólo por el panorama internacional del decenio de 1980 —principalmente la recesión mundial, deterioro de la relación de precios del intercambio y tasas elevadas de interés—, sino también por contradicciones asociadas a nuevos fenómenos, que tienden a

exacerbar las fluctuaciones económicas y los efectos recesivos. El monto del ajuste requerido se ha ampliado por el hecho de que la balanza comercial ha debido mejorar no sólo para cubrir los mayores pagos de servicios de la deuda, sino también para compensar el menor financiamiento neto debido al comportamiento procíclico de los bancos comerciales. El "sobreajuste" tiende a ser contraproducente ya que en la medida en que las variaciones de los precios relativos demuestren ser menos eficientes para reducir los déficit, obligando a recurrir más intensamente a medidas restrictivas, estas limitaciones excesivas dañan al sistema económico en su conjunto y tienden a incrementar los riesgos crediticios desde la perspectiva de los acreedores.

En muchos países ha ocurrido internamente una situación similar a lo que ha acontecido internacionalmente en lo relativo a la capacidad de servicio de la deuda. Gran parte del "problema de la deuda" tiene su origen no sólo en la falta de divisas, sino en que los residentes del país, empresas y personas, han sido incapaces de servir su deuda interna. Esta situación, asociada a una asignación ineficiente de recursos en años recientes, se ha exacerbado por los efectos "microeconómicos" de las políticas de ajuste que están siendo impulsadas. La caída de las ventas y el aumento de los costos tributarios y financieros—habiendo estos últimos aumentado enormemente su importancia en la estructura de los costos de producción—presionan tanto sobre las utilidades de las empresas como sobre la capacidad de pago de los consumidores, resquebrajando la estructura de los sistemas financieros locales y aumentando el costo del proceso global de ajuste. La necesidad de recuperación de la economía para eliminar la falta de liquidez y/o la insolvencia internas, condición necesaria para el servicio de la deuda externa, no se aviene con el efecto recesivo de las políticas de ajuste que se están poniendo en práctica.

Estrechamente relacionado con el problema de la deuda interna está el que, en muchos países de la región, sobre todo los comprometidos en políticas de liberalización irrestricta combinadas con programas de estabilización, las tasas internas de interés reales alcanzaron niveles muy elevados con fluctuaciones muy pronunciadas. Aunque ello pudiera haberse justificado sobre la base del comportamiento de los mercados de

crédito, sus consecuencias sobre otros aspectos de la economía habrían requerido una mayor preocupación y acciones dirigidas hacia los determinantes de dichas tasas de modo de lograr mejores resultados en los objetivos generales de la política económica. De la misma forma la extraordinaria afluencia de capital externo y las políticas antinflacionarias basadas en la manipulación de los tipos de cambio, junto con las tendencias a integrar el mercado interno de bienes a la economía mundial a través de la rebaja de aranceles, generó, en muchos casos, tipos de cambio muy sobrevaluados que fomentaron hacia comienzos de la recesión mundial una gran salida de capital privado hacia fuera de la región. En síntesis, el comportamiento "descarriado" de algunas variables, en especial las tasas de interés y los tipos de cambio, así como los salarios reales, la deuda externa y los precios de los activos, complicó enormemente y aumentó el costo de las políticas de ajuste, ya que se requieren cambios mucho más radicales en los precios relativos, que, además, pueden llegar a estar en contradicción con los resultados globales deseados.

El comportamiento de los precios de los activos merece especial atención en algunas economías latinoamericanas; a fines de los años setenta, y en cierta medida hasta hoy, los precios de los activos reales y financieros se elevaron sin que hubiera un esfuerzo paralelo y adecuado de acumulación de capital, lo que creó un efecto especulativo que estimuló el gasto privado. El exceso de gasto del sector privado podía ser financiado lucrativamente del exterior—a un costo menor que el financiamiento local—evitando las restricciones del mercado interno de dinero y crédito. Este fue, en muchos casos, el principal elemento interno causante del déficit externo. Sin embargo, el enfoque tradicional del ajuste supone que el déficit del sector público es el elemento principal que explica el gasto excesivo y entonces se hace necesario aumentar los precios de los servicios del sector público, disminuir el gasto del gobierno, elevar los impuestos, etc. Obviamente, en estas circunstancias, mejorará la balanza comercial, pero las distorsiones de la economía interna junto con una innecesaria caída de la inversión en comparación con la reducción deseada del consumo, contribuirán a elevar aún más los costos asociados con el ajuste en la actualidad.

Por último, en términos más generales, y

dado que las tasas de crecimiento más lentas de los países industriales y las tasas de interés más elevadas en los mercados internacionales, así como el menor incremento del financiamiento disponible para los países en desarrollo, son situaciones que probablemente persistirán por algún tiempo, sería deseable que el proceso de ajuste en los países deudores se guiara no sólo por consideraciones financieras de corto plazo o de balanza de pagos, sino más bien por los objetivos de desarrollo de largo plazo. Esto requiere, junto con el esfuerzo de minimizar el costo de corto plazo del ajuste y de distribuirlo mejor, un ajuste "interve-

nido" apropiado —en contraposición con el de tipo automático—. En particular, se necesitan políticas que tengan por objeto aumentar la flexibilidad de la estructura interna de las economías deudoras. A este respecto, podría ser útil la experiencia de algunos países asiáticos recientemente industrializados, sobre todo Taiwán y en menor grado Corea, que han sido capaces de depender menos del financiamiento externo, aumentar y diversificar sus exportaciones tanto a los países avanzados como a los productores de petróleo, y sustituir más eficientemente, antes que reducir, sus importaciones.

## IV

### Comentarios finales y conclusiones; una nueva propuesta

El tamaño económico del mundo en desarrollo y sus vínculos con los países industriales, tanto a través del comercio como las finanzas, apuntan hacia la necesidad de otorgar una prioridad más alta a un enfoque global en el plano internacional, de los problemas de balanza de pagos de los países menos desarrollados. Aunque sea necesario el ajuste, con los criterios en boga se tiende a analizar el caso de cada país por separado, minimizándose los efectos del estancamiento económico mundial en la recuperación de los países en desarrollo y los de su ajuste en las exportaciones y niveles de actividad de los países industriales. Así también, las características actuales de la economía mundial difieren bastante de las registradas en los decenios de 1950 y 1960. Estas nuevas condiciones exigen por parte de la comunidad internacional, y sobre todo del FMI, un nuevo planteamiento para enfrentar antiguos problemas. Sin embargo, la experiencia reciente muestra que, aparte del papel señero del FMI en los esfuerzos por obtener financiamiento adicional, no hay otras iniciativas importantes encaminadas en la misma dirección; la aplicación de políticas estándares e ideas tradicionales en la nueva situación internacional está aumentando la carga sobre los países en desarrollo de problemas que requieren urgentemente una solución más justa

y eficiente que la que actualmente se está llevando a cabo. Estas consideraciones, y el hecho de que los acontecimientos que han ocurrido al margen de las políticas y de la responsabilidad de los países en desarrollo han tenido un papel preponderante en la crisis actual, exigen un mayor financiamiento que el que se ha registrado en los procesos de renegociación desde agosto de 1982.

El ajuste y "sobreajuste" de la mayor parte de los países deudores ha sido impresionante en los últimos 18 meses. A pesar de los grandes costos económicos y sociales en que se ha incurrido en términos de pérdidas de producto y aumento de inflación y desempleo, los superávits comerciales no han bastado para compensar las menores entradas de capital y los pagos de intereses. Las autoridades monetarias y los gobiernos de los países industriales, junto con el FMI y los bancos privados, han ayudado reprogramando y consolidando la deuda existente.

Estos resultados y la magnitud de los problemas aún no resueltos indican que los actuales sistemas de ajuste y los esfuerzos conexos de todos los participantes han tenido éxito hasta hoy, a costos elevados y distribuidos inequitativamente en un aspecto importante, aunque limitado: ganar tiempo. Es dudoso sin embargo que los arreglos presentes hayan hecho ganar el tiempo sufi-

ciente para todos los países involucrados o que puedan aprovecharse para ganar todavía más tiempo en el futuro.

Los banqueros privados, en especial los más pequeños, no están conformes con lo que ellos perciben como una imposición y una interferencia oficial creciente en sus asuntos, a pesar de que a muchos les agradaría ser socorridos por sus autoridades monetarias. La confianza en el FMI se ha visto empañada por el incumplimiento en muchos de sus programas. La preocupación de los países industriales respecto de un posible aumento de los impuestos y de la competencia comercial del exterior está reduciendo las opciones de política de sus gobiernos. Por último, si bien es cierto que no hay ajustes que no sean dolorosos, el problema estriba en si convendrá o no, a más largo plazo, haber incurrido en los costos sociales y económicos actuales derivados de la aplicación en los países deudores de políticas de ajuste que tienden a maximizar el costo en términos de caídas del producto, desempleo y menor inversión. Muchos países en desarrollo se están dando cuenta de que el ajuste no puede sostenerse por mucho tiempo más y están presionando por una solución más equitativa y desarrollista de los problemas actuales. Más aún, argumentan, con toda razón, que a más largo plazo la solvencia de un país debe evaluarse sobre la base del crecimiento de su producto y sus exportaciones, y no de la reducción de su actividad económica.

Como ya se dijo, la recuperación económica y la baja de las tasas de interés y de las barreras proteccionistas en los países industriales obviamente contribuirían a mejorar la situación actual. Sin embargo, parece que aun si la economía mundial siguiera una evolución favorable, ni su rapidez, ni los valores que alcancen sus tendencias previsibles bastarían para inducir el crecimiento que necesitan en forma urgente los países deudores. Aún más, como la mayoría de estos países parten ya con un alto nivel de endeudamiento externo, es probable que no puedan volver a financiarse normalmente a través del mercado por muchos años. Por ello, junto con una economía mundial más vigorosa se necesitarán nuevos préstamos y un crecimiento adecuado de la asistencia oficial para el desarrollo a fin de que puedan llevarse a cabo los cambios de política económica interna de los países deudores en forma apropiada y más expedita.

En la medida que los bancos prestamistas estimen que es excesivo su compromiso con los países deudores, según los cánones actuales, y que la más apremiante sea la limitación financiera externa de los países en desarrollo, no parece factible ninguna solución en el futuro próximo que no implique aligerar la carga real de la deuda. En este contexto, se han elaborado varias proposiciones con relación al problema de la deuda, que incluyen un trato especial tanto de los pagos de amortización como de intereses. (Véase M. Guerguil, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y prescripciones", CEPAL, (*mimeo.*), noviembre de 1983.) Ellas van desde las compras directas de las carteras de préstamos en los bancos por gobiernos o instituciones oficiales, al establecimiento de largos períodos de gracia y sistemas de garantía que permitirían tanto a los acreedores como a los deudores ganar tiempo para aliviar sus problemas, a la solución extrema de transferir activos reales por deuda.

Los problemas principales que plantea la aplicación de la mayoría de estas proposiciones son las consecuencias políticas que derivan de las pérdidas de capital asociadas con ellas. Aunque la mayor parte del problema de la deuda radica en una iliquidez transitoria y no en la insolvencia básica, y a pesar de las medidas de emergencia adoptadas recientemente y en curso, muchos países de menor desarrollo relativo no serán capaces de servir su deuda y, para ellos, el nivel de ésta debe reducirse. Alguien tiene que sobrellevar las pérdidas. En los países industriales las posibilidades se reducen a ahorrantes o depositantes, los contribuyentes, o los accionistas de los bancos.

Los bancos deberán seguir prestando a los países deudores porque de otra manera ni siquiera podrían percibir los intereses, o deberán rebajar las tasas de interés y/o las comisiones y los gastos en futuras (e inevitables) reprogramaciones, reduciendo así sus ingresos. Es muy probable que se pierda determinada cantidad de recursos financieros y una posibilidad es que sea dada de baja por el acreedor a través del tiempo, de modo de mantener la confianza en el sistema bancario. En el otro extremo, algunas proposiciones sugieren que los países en desarrollo se responsabilicen de la pérdida de capital, además de las pérdidas actuales de producto y empleo, cambiando parte de la deuda vigente por accio-

nes de empresas bajo control estatal (L.A. Metzler, *Financial Times*, 14 de diciembre de 1983). Se ha sugerido un amplio abanico de proposiciones "intermedias", entre las que figura la que asigna un papel principal a los derechos especiales de giro (D. Avramovic "The debt problem of developing countries at end 1982", *Aussenwirtschaft*, marzo de 1983); reconversión de monedas en la reprogramación de préstamos (M. Zombanakis, "Debt: time for other currencies to help" *Financial Times*, 9 de noviembre de 1983); y congelar el valor real de la deuda expresada en dólares (S. Brittan, "World debt: a suggestion", *Financial Times*, 29 de septiembre de 1983).

Algunas de estas ideas, en el ambiente de emergencia que ha prevalecido hasta hace poco, cuando adquirió importancia abrumadora el restablecimiento de la confianza en el sistema bancario y el evitar cesaciones de pagos de los países del Tercer Mundo, no pudieron ser analizadas seriamente. Pero ha llegado la hora de que todas las partes interesadas (particularmente los gobiernos, las autoridades monetarias y los bancos comerciales de los países industrializados, todos los cuales comparten la responsabilidad y deben compartir también la carga de la deuda) estudien esas proposiciones y procedan consecuentemente.

Como se indicó, la dificultad de servir la deuda de los países en desarrollo estriba en que los tipos de interés son ahora mucho más elevados que su promedio de largo plazo, y que se aplican al grueso de su deuda. En el caso de América Latina, después de la repactación, los pagos por amortización e intereses de la deuda de mediano y largo plazo absorben más del 50% de las exportaciones de bienes y servicios, y más del 60% en cinco países de la región. La variación de un punto porcentual en las tasas de interés externas representa 2 800 millones de dólares al año, suma equivalente a cerca del 3% del total de exportaciones de la región.

Los acreedores suelen estar dispuestos a reprogramar y refinanciar los pagos de amortización, pero sólo en contadas ocasiones ello se extiende a los pagos de intereses. Una reducción de los pagos de intereses por debajo de las tasas comerciales reduciría el ingreso operacional de la institución prestamista sin la correspondiente reducción de sus costos de operación.

Las tasas de interés escapan al control de prestamistas y prestatarios. Son el resultado de políticas macroeconómicas y, como éstas no son estables, no puede esperarse que se estabilicen a corto plazo las tasas de interés. Más aún, el nivel real de dichas tasas es hoy cinco a seis veces superior a los promedios de plazos más largos (10 ó 20 años).

Pero si las tasas de interés no pueden estabilizarse a niveles normales, sí lo pueden los pagos de intereses. La siguiente es una proposición alternativa (C. Massad, *Una proposición para la solución de los pagos por intereses*, CEPAL (mimeo.), noviembre de 1983):

- a) Se establece una tasa de "referencia" real a un nivel similar al promedio de largo plazo de las tasas de interés reales internacionales más los *spread* normales.
- b) Los deudores originales pagan los intereses en sus propias monedas a su Banco Central respectivo, a las tasas de mercado originalmente pactadas.
- c) El Banco Central paga a los acreedores los intereses hasta un máximo equivalente a la tasa de referencia. La diferencia, si es positiva, se acumula en cuentas especiales en el Banco Central del país deudor a nombre de los acreedores originales.
- d) Si es negativa, la diferencia sería pagada a los acreedores por el Banco Central, girando contra los fondos acumulados en estas cuentas especiales en tanto existan recursos remanentes. Tales recursos se acumularían cuando las tasas de mercado sean superiores a la tasa de referencia y se desacumularían en caso contrario.
- e) El Banco Central asumiría el riesgo cambiario, pero no el riesgo comercial.
- f) Los acreedores podrían presentar contablemente los montos acumulados en las cuentas especiales del Banco Central como crédito garantizado por el Banco Central respectivo.
- g) El sistema operaría mientras hubiera recursos en las cuentas especiales.
- h) Este mecanismo se aplicaría al acervo de deuda existente a una determinada fecha.

Esta proposición podría ser útil para fortalecer la cartera de los bancos acreedores y normalizar la situación en los mercados financieros. Desde luego, el problema de liquidez implícito para los acreedores (los bancos pagan intereses a las

tasas vigentes, pero los recuperarían prorrataados en el tiempo) podría ser enfrentado con la ayuda de su propia autoridad monetaria. Sería una contribución mínima a la solución de un problema en el que todas las partes involucradas tienen alguna responsabilidad.

Hay dos aspectos en que se requieren acuerdos internacionales: el uno es el apoyo necesario de las autoridades monetarias nacionales de los países acreedores a las instituciones acreedoras; el otro se refiere a las características y condiciones generales de aplicación del sistema. El FMI podría encabezar el esfuerzo por lograr tales acuerdos. La proposición no requiere el establecimiento de nuevas instituciones o transferencias de activos entre acreedores o entre ellos y las organizaciones internacionales. Establece un mecanismo sencillo para el subsidio del interés, si se desea. Si hubiese recursos para tal subsidio, los Bancos Centrales podrían utilizarlos para reducir los montos acumulados en las cuentas especiales.

Otros aspectos, como el radio de acción preciso del sistema, las tasas y *spreads* implícitos, los fondos acumulados en la cuenta especial y no girados antes del pago de la deuda, etc., son materia de negociación, pero será fácil proponer algunas opciones posibles si es necesario.

Por último, el proyecto podría funcionar paralelamente con la reprogramación de las amortizaciones de la deuda sin interferir con ella.

Es muy probable que después de la emergencia los países deudores todavía encuentren serias restricciones que limitarán el alcance de políticas expansivas y complicarán el logro de tasas de crecimiento como las registradas en el decenio de 1970. La restricción más importante será el financiamiento externo. En general, no será fácil para los gobiernos o los Bancos Centrales de los países industriales o para las instituciones multilaterales oficiales suplir la menor tasa de crecimiento del financiamiento bancario privado. Se-

rá necesaria una mejor administración financiera por parte de los países en desarrollo, consistente por ejemplo, en diversificación de la composición de monedas de la deuda y empleo de instrumentos y técnicas financieros modernos para optimar el uso del limitado financiamiento externo disponible. Además parece que la importancia relativamente menor de los créditos financieros debiera compensarse con una transferencia de recursos desde los países industriales en otras formas, principalmente inversión directa, cuya importancia relativa disminuyó abruptamente en los años sesenta en favor de los créditos bancarios; se hace necesario un nuevo enfoque en esta materia a fin de evitar los errores del pasado.

En el frente interno, las medidas de política y de ajuste en los países deudores debieran diseñarse y ponerse en práctica con un horizonte de más largo plazo que el que se está considerando en la actualidad. Se necesita una mayor confianza en el ahorro interno y una asignación eficiente de recursos orientados a incrementar el empleo y la tasa de crecimiento del producto y de las exportaciones. La experiencia reciente de América Latina, así como de algunos países del sudeste asiático, sugiere que debe prestarse una atención mucho mayor a la administración macroeconómica de ciertos precios "claves", v.g. las políticas de tipos de cambio, tasas de interés y salarios. La coherencia de las políticas en estos ámbitos puede ser decisiva para aumentar el ahorro y asignar más eficientemente la inversión. Esto, junto a políticas de precios adecuadas y reformas que persigan la flexibilidad del mercado y de la administración, en un esfuerzo conjunto del gobierno y el sector privado, debiera ser el motor primario que empuje a estos países por una senda de mayor crecimiento económico basado en un sector dinámico de bienes transables (exportables y sustitutivos de las importaciones) en el que, al mismo tiempo, podría instarse a emplear tecnologías de uso intensivo de mano de obra.





# Monetarismo global y destrucción industrial

*Víctor E. Tokman\**

En los últimos años se ha discutido mucho acerca del efecto que ha tenido sobre la industria manufacturera la aplicación reciente de políticas monetaristas globales. En este artículo se afirma que ellas han introducido un sesgo antindustrial que ha hecho decaer la importancia del sector, y en algunos casos, han llegado a destruir parte importante de la capacidad instalada del mismo. Para analizar este proceso, se examina la experiencia reciente de Argentina a partir de 1974 y de Chile a partir de 1973.

La literatura económica, y en especial la generada en el Reino Unido (véanse, entre otros, Singh (1977) y Blackay (1981)), ha abundado en el concepto de desindustrialización, que se aplica en los países en que, luego de haber alcanzado un grado elevado de industrialización, el proceso comienza a decaer y el tamaño del sector se contrae en forma significativa, iniciándose su reemplazo por los servicios como motor de crecimiento.

Las experiencias que se analizan en este trabajo pueden ubicarse en el contexto de esa discusión; sin embargo, la intensidad del ajuste experimentado por el sector industrial en Argentina y Chile excede lo acontecido en otros países.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. Primero, se analiza la evolución del sector industrial en cuanto a su producción y empleo durante el período en que se aplicaron las políticas mencionadas. Segundo, se examina si la contracción del sector industrial debe interpretarse como movimiento en la dirección correcta de reasignación de recursos perseguida por la política, o bien, si su comportamiento debe atribuirse al fracaso de la misma. Tercero, se determinan los instrumentos de política económica que más influyen sobre el comportamiento observado y, para terminar, se proponen algunos lineamientos de un modelo interpretativo que permita analizar las características de un eventual proceso de recuperación y las condiciones del mismo en materia de inversión y empleo.

\*Director del PREALC de la OIT. El autor agradece la valiosa colaboración de Molly Pollack.

Este artículo forma parte del libro de R. Cortázar, A. Foxley y V. Tokman, *Legados del monetarismo: Argentina y Chile*, que se publicará próximamente.

## I

# Evolución del sector industrial: desindustrialización o destrucción

Como primera aproximación al análisis de la evolución del sector industrial, puede observarse el comportamiento de la participación del sector en el empleo y el producto nacional, así como la evolución de los índices de producción industrial y de empleo de la industria manufacturera. La información disponible muestra que tanto en Argentina como en Chile durante el período en que se siguen políticas monetaristas globales se registró una contracción sistemática en esos índices. Así, en Argentina el empleo industrial representaba en 1974 el 32.4% del empleo no agrícola mientras que en 1981 sólo alcanzaba al 24.2%; en Chile de 24% que representaba en 1970-1971 apenas llega a 19.1% en 1981. Situación similar se observa en la participación del producto industrial en el producto total, aunque en Argentina se registran ligeras fluctuaciones en 1977 y 1979, sin que en ninguno de esos años se logre restablecer los niveles de participación de 1974. En Argentina la participación desciende del 27.6% al 21.6% entre 1974 y 1982 y en Chile de 25% a 20.2% entre 1970-1971 y 1982.<sup>1</sup> (Véase el cuadro 1.)

El índice de empleo en la industria manufacturera muestra también una evolución desfavorable del sector. En Argentina el empleo industrial de 1982 sólo representa 63% del que el país generaba en 1974, por efecto de contracciones sucesivas a lo largo de todo el período, que afectaron con mayor intensidad a las empresas de mayor tamaño. En Chile, el empleo en la industria manufacturera también disminuyó uniformemente en todo el período alcanzando en 1982 sólo 72% del nivel de 1970. (Véase el cuadro 2)

Los índices de volumen físico de la producción industrial muestran también la contracción experimentada por el sector, aunque de manera menos importante que en el empleo industrial,

<sup>1</sup>En ambos casos la participación se refiere a series a precios constantes. A precios corrientes, la reducción es mayor, dada la caída de los precios industriales con respecto al deflactor del producto.

Cuadro 1  
IMPORTANCIA RELATIVA DEL EMPLEO  
Y EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

	Argentina		Chile	
	Empleo <sup>a</sup>	Valor agregado	Empleo <sup>a</sup>	Valor agregado
1970-1971	30.8	25.4	24.0	25.0
1974	32.4	27.6		29.5
1975	30.7	27.0	21.8	20.3
1976	29.7	26.3	21.2	23.3
1977	28.8	27.3	21.2	21.7
1978	28.5	25.3	20.4	22.4
1979	27.0	26.1	20.5	21.2
1980	26.5	24.9	19.7	21.5
1981	24.2	22.3	19.1	20.8
1982		21.6		20.2

Fuente: Argentina: Banco Central de la República Argentina. Chile: ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional).

<sup>a</sup>Se refiere a la participación del empleo de la industria manufacturera en el empleo no agrícola.

en particular en el caso de Chile. En Argentina, el volumen de producción industrial hacia 1982 era de alrededor del 83% del existente en 1974. Sin embargo, la tendencia descendente no fue uniforme ya que hubo recuperaciones en 1977, cuando se retornó a un nivel casi igual al de 1974, y luego en 1979-1980. La producción industrial en Chile muestra también una reducción entre los años extremos del período considerado de 16%, con una caída pronunciada en 1975, y una recuperación paulatina en los años siguientes hasta 1981, cuando nuevamente hubo una abrupta caída en la producción del sector. (Véase nuevamente el cuadro 2).

Podría pensarse que la evolución del empleo y la producción en el sector industrial durante el período es "normal" si no se tuvieran referencias exógenas para evaluarla. Para ello puede recurrirse a dos tipos de comparaciones: el comportamiento histórico de las mismas series en los países respectivos y la evolución de los mismos indicadores durante ese período en otros países del mundo.

Al efectuar la comparación se advierte que en ambos países tanto el empleo como la producción del sector industrial venían creciendo durante el quinquenio anterior a la puesta en marcha de la nueva política a tasas aceleradas, con lo cual el comportamiento experimentado durante el período de aplicación de la política económica

de corte monetarista implica un quiebre acentuado con respecto a la experiencia histórica. El empleo industrial a tasas anuales venía creciendo en Argentina alrededor del 3.5% entre 1970 y 1974 y en Chile en 3% entre 1967 y 1972; en el período considerado el empleo industrial decayó en Argentina en 6.1% por año y en Chile en 2.7% anual. Situación similar se dio con relación a la producción industrial; en Argentina la participación del producto industrial en el producto total subió del 23.2% en 1960 a 25.4% en 1970 y cerca del 28% en 1974; en Chile ese porcentaje se elevó de 23.5% a 25% entre el primer quinquenio del decenio de 1960 y comienzos de los años setenta.

Cuadro 2  
EVOLUCION DEL EMPLEO Y LA PRODUCCION  
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

	Argentina		Chile	
	Empleo	Producción	Empleo	Producción
1970	86.3	81.2	101.2	99.8
1974	100.0	100.0	109.0	108.3
1975	103.8	95.7	98.8	77.9
1976	100.4	93.6	91.5	81.8
1977	94.3	99.2	91.0	90.0
1978	85.1	88.1	90.9	96.7
1979	83.3	105.1	89.9	104.2
1980	76.8	102.8	86.1	110.4
1981	67.2	86.4	83.6	110.4
1982	62.8	83.1	72.4 <sup>a</sup>	83.9

Fuente: Argentina: empleo y producción, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Encuesta manufacturera*.

Chile: empleo, Sociedad de Fomento Fabril; producción, Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuesta manufacturera*.

<sup>a</sup>El índice de empleo sólo se publicó hasta mayo de 1982. El resto del año se estimó a partir de la evolución de la producción, suponiendo que la productividad de la mano de obra se mantuvo constante.

Al comparar con la evolución del empleo y la producción en otros países del mundo durante el mismo período (véase el cuadro 3), se observa que si bien todos los países del mundo registraron una desaceleración en el crecimiento de la producción industrial durante el segundo quinquenio de los años del setenta, éste siguió siendo alto, en particular en los países en desarrollo con economías de mercado, especialmente en América Latina. Así los países latinoamericanos elevaron su producción en 6.2% entre 1968 y 1980, con tasas anuales de 5.8% entre 1970 y 1980 y de

3.8% entre 1974 y 1980. En cambio, en Argentina durante el período 1974-1980 la producción industrial bajó en 4.5% por año y en Chile quedó prácticamente estancada. Situación similar se dio con relación al empleo industrial, el que se expandió muy rápidamente tanto en los países en

desarrollo en general, como en América Latina en particular, a tasas superiores al 4% anual. Por el contrario, en Argentina y en Chile, como se señaló anteriormente, el empleo industrial acusó tasas negativas durante ese período. (Véase de nuevo el cuadro 3)<sup>2</sup>.

Cuadro 3  
PRODUCCION Y EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL, 1968-1980  
(1975 = 100)

	Producción			Empleo		
	Mundo	Países en desarrollo	América Latina	Mundo	Países en desarrollo	América Latina
1968	73	61	61	86	67	68
1970	82	70	71	91	72	73
1973	101	93	94	98	89	89
1974	104	98	100	100	95	95
1976	108	107	105	102	105	103
1977	113	114	109	104	109	106
1978	119	126	113	106	114	107
1979	124	125	121	107	116	110
1980	125	128	125	—	—	—
<i>Tasas anuales</i>						
1968-1980	4.6	6.4	6.2	2.0	5.1	4.5
1970-1980	4.3	6.2	5.8	1.8	5.4	4.7
1974-1980	3.1	4.6	3.8	1.4	4.1	3.0

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of Industrial Statistics, 1980*, Nueva York, 1982, vol. 1.

Lo anterior apunta a la conclusión de que la baja del sector industrial en ambos países es producto de las políticas seguidas durante ese período, ya que no obedece a un patrón generalizado en el plano internacional, ni refleja el comportamiento histórico. Por el contrario, significa un quiebre en el desarrollo industrial que venían experimentando ambos países y, en particular, constituye un cambio importante en la estructura económica de los mismos tanto por la magnitud de la baja experimentada como por la larga duración del fenómeno. Ello sugiere que más que fluctuaciones en cuanto al uso de la capacidad instalada, se produjo durante el período una destrucción progresiva del aparato productivo en el sector industrial. Avala este tipo de conclusiones la información disponible sobre la disminución en el número de establecimientos del sector, así como sobre el conjunto de los mismos que debe cesar sus operaciones debido tanto a quiebras como a liquidaciones.

La destrucción de parte importante del sector industrial en Argentina y Chile puede observarse comparando el número de establecimientos y la ocupación registrados en 1981 con los niveles anteriores al experimento monetarista. En Argentina la comparación puede efectuarse con respecto a 1974, año en que se realizó el último censo económico, mientras que en Chile puede tomarse 1967 como año de referencia. El censo industrial de dicho año proporciona una base adecuada por referirse a un período considerado más normal y por presentar un desglose concordante con el disponible para 1981.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Los años 1980 para la producción y 1979 para el empleo son los últimos para los cuales hay información disponible según la fuente utilizada.

<sup>3</sup>Si la comparación se efectuara con respecto a 1973 o se introdujera el último censo industrial de 1979, las conclusiones alcanzadas no serían afectadas significativamente. Tomando 1967 como base, el número de establecimientos se

Cuadro 4  
EVOLUCION DEL NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y LA OCUPACION  
EN EL SECTOR INDUSTRIAL

	Argentina (1974 = 100)						Chile (1967 = 100)											
	N° de establ.			Ocupación			Número de establecimientos						Ocupación					
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
<i>Total industria manufacturera</i>	82	81	89	70	73	66	87	98	78	88	75	76	74	97	76	85	75	64
Alimentos, bebidas y tabaco	88	97	90	85	93	74	110	105	108	134	133	121	112	107	105	126	131	105
Textiles, vestuario y calzado	73	73	86	54	54	53	64	78	65	69	49	60	58	76	61	67	48	53
Madera y muebles	62	62	67	83	38	87	84	98	85	59	38	25	67	94	85	62	55	19
Papel y celulosa	90	90	92	80	82	77	103	118	84	117	70	100	92	116	83	109	66	94
Química y plásticos	88	87	93	85	94	73	110	129	93	98	140	116	110	127	91	93	134	115
Minerales no metálicos	86	85	95	75	72	81	74	98	45	96	27	114	72	96	47	96	31	84
Metálicas básicas	76	76	78	64	46	72	78	107	64	83	57	83	33	109	69	66	64	21
Maquinaria y equipo	84	84	89	62	65	59	81	104	64	88	74	57	66	104	64	86	73	52
Otras industrias	72	72	50	38	2	43	79	71	131	63	60	—	61	68	133	56	56	—

Fuente: Argentina: INDEC (1982).

Chile: *Censo manufacturero 1967*; información inédita de la encuesta industrial 1982.

Notas: Argentina: 1, Total; 2, establecimientos entre 25 y 399 ocupados; 3, más de 400 ocupados.

Chile: 1, Total; 2, establecimientos entre 10 y 14 ocupados; 3, 20-49 ocupados; 4, 50 a 99 ocupados; 5, 100 a 199 ocupados; 6, más de 200 ocupados. (Se refiere al Gran Santiago.)

El cuadro 4 muestra la reducción en el número de establecimientos y en la ocupación industrial en ambos países durante la aplicación de la política monetarista. Más aún, existe alta coincidencia en la evolución registrada en los mismos. Cae el número de establecimientos (en alrededor del 15%) y en mayor medida aún, la ocupación (cerca del 30%).

No parece haberse registrado un proceso de concentración durante el período porque disminuyeron proporcionalmente más los establecimientos de mayor tamaño, tanto en número como en ocupación. La reducción fue mayor en cuanto al número de ocupados, lo que redundó en una disminución del tamaño medio, especialmente en los establecimientos grandes (con más de 400 ocupados en Argentina y más de 100 en Chile). La menor absorción de empleo por parte de los establecimientos grandes que no cierran podría explicarse por la introducción de innovaciones tecnológicas que aumentan la eficiencia y reducen la ocupación. Sin embargo, si se tiene en

cuenta que la producción y la inversión del sector se reducen durante el período, esta explicación no parece muy verosímil. Sobre este aspecto se volverá más adelante.<sup>4</sup>

Cabe entonces preguntarse por qué la contracción, contrariamente a lo esperado, se concentra en las unidades más grandes. Una posible explicación se relaciona con las características diferenciales de los establecimientos por tamaño y sus formas de operación. Al operar con un mayor porcentaje de mano de obra familiar,<sup>5</sup> menos vinculada con la producción de bienes

<sup>4</sup>Dadas las fuentes utilizadas en el caso de Chile puede haber ocurrido también una reducción del tamaño de los establecimientos al cambiar de intervalo de clasificación entre los años comparados. La disminución del tamaño medio por establecimiento registrada en todos los intervalos, pero inferior al de más de 200 ocupados, sugiere que dicho traspaso interclases ocurre, pero que el número de cierres sigue siendo más alto en los establecimientos más grandes.

<sup>5</sup>En Argentina, según el Censo Económico de 1974, la proporción de propietarios y familiares en la ocupación total de los establecimientos entre 1 y 35 ocupados era del 49%, mientras que en los de más de 500 ocupados era 0.1%. En Chile, en los establecimientos industriales entre 5-50 ocupados, el 10.5% de los ocupados eran propietarios y familiares, mientras que en los de 200 y más ocupados el porcentaje era 0.1%, según el Censo Industrial de 1967.

reduce a 96 en 1973, 97 en 1979 y 82 en 1981; el nivel de empleo alcanza a 105 en 1973, 86 en 1979 y 71 en 1981. La evolución por ramas es también relativamente uniforme, en el sentido de reflejar que 1973 presenta grandes similitudes con 1967 y que 1979 se asemeja a 1981.

Cuadro 5  
QUEBRANTOS COMERCIALES EN ARGENTINA Y CHILE

	Argentina (índices 1974 = 100)			Chile		
	Número de establecimientos afectados	Monto del pasivo		Número de quiebras (1973 = 100)	Nº de sociedades anónimas	
		Total	Industria manufacturera		Industria (1977 = 100)	Total
1975	46.1	12.7	48.5	356.5		
1976	22.1	1.4	0.1	573.9		
1977	47.0	105.8	326.7	973.9	100.0	100.0
1978	132.9	216.2	306.5	1 395.7	172.2	113.3
1979	103.0	374.2	585.0	1 600.0	88.9	53.3
1980	111.1	606.5	236.4	1 856.5	133.3	126.7
1981	213.7	607.9	158.0	1 873.9	194.4	140.0
1982	142.1	756.7	719.7	3 521.7	416.7	313.3
Total 1974-1982	4 886 <sup>a</sup>	10 167 <sup>b</sup>	5 087 <sup>b</sup>	2 823 <sup>a</sup>	199 <sup>a c</sup>	127 <sup>a c</sup>

Fuente: Argentina: FIEL: *Indicadores de coyuntura*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, varios números. Incluye establecimientos presentados en quiebra, liquidación o concurso civil. Chile: Sindicatura de Quiebras. Incluye sólo establecimientos presentados en quiebra.

<sup>a</sup>En número de establecimientos.

<sup>b</sup>En millones de dólares.

<sup>c</sup>Se refiere al período 1977-1982.

exportables y con proporción menor o nula de capital prestado, los establecimientos de menor tamaño se ven menos afectados por la pérdida de competitividad internacional y el alza en el tipo de interés. Por el contrario, los establecimientos más grandes deben enfrentar una mayor competencia de productos importados, pierden rentabilidad en sus exportaciones y acuden con mayor frecuencia a préstamos a tasas de interés reales muy altas que a corto plazo tornan muy difícil su amortización.

Es sorprendente también la similitud del efecto de las políticas seguidas en ambos países sobre las ramas industriales. Si bien en Argentina se reducen todas las ramas en número de establecimientos y ocupación y en Chile ocurre lo mismo, con la excepción de alimentos y químicas, hay algunas ramas que muestran un efecto negativo más marcado. Así, en ambos países las textiles, las metalmecánicas y la madera y muebles experimentaron reducciones considerables.<sup>6</sup> Los dos primeros son los sectores en que la protección arancelaria era mayor antes del experimen-

to monetarista y donde se registraron caídas de precios de mayor envergadura en los países productores, en textiles por la introducción creciente de fibras sintéticas y en metalmecánicas por el avance tecnológico en electrónica. La reducción en muebles se asocia a la caída de la demanda interna y, en particular, de los salarios reales.

Confirmando las observaciones anteriores, la información disponible sobre quiebras en Argentina y Chile señala que durante el período 1974-1982 un alto número de establecimientos se presentaron en quiebra, liquidación o concurso civil en ambos países. En Argentina alrededor de 5 000 establecimientos fueron afectados, notándose una aceleración a partir de 1978 en los registros anuales. El monto de los pasivos de los establecimientos en tal situación alcanzó en el período a 10 160 millones de dólares. En particular, los establecimientos en esta situación en el sector industrial registran pasivos que superan los 5 000 millones de dólares. Los pasivos más afectados por este tipo de quebrantos en el sector industrial se registraron a partir de 1977 y alcanzaron un máximo en 1982. En Chile la tendencia es también creciente a lo largo del período, pero se destaca una aceleración del número de sociedades anónimas industriales entre 1979 y 1982. (Véase el cuadro 5.)

<sup>6</sup>En Chile la madera se contrae poco menos que en Argentina por efecto de la exportación. Asimismo, los minerales no metálicos se contraen más en Chile que en Argentina, lo que coincide con el comportamiento diferente de la construcción en ambos países.

En resumen, desaparece una porción significativa del sector industrial, concentrándose el deterioro en los establecimientos más grandes y en la producción de textiles, metalmecánicas y maderas y muebles. Debe, por último, señalarse que las conclusiones aquí alcanzadas subestiman el efecto real, dado que en 1981 recién comenzaba a sentirse el efecto negativo de la política mo-

netarista en Argentina, mientras que en Chile todavía se vivía el "milagro económico". Así por ejemplo, una investigación reciente (PREALC 1983) para Chile muestra que de las cinco empresas textiles más grandes del país que existían en 1981, una quiebra y otra entra en liquidación en 1982. Las tres restantes reducen su ocupación en 15%.

## II

### ¿Desindustrialización eficiente?

La disminución del nivel de empleo en el sector industrial y el cierre de establecimientos pueden también interpretarse como un efecto positivo buscado por la política seguida en el sentido de reasignar los recursos hacia aquellos sectores que poseen mayores ventajas comparativas, lo que iría en detrimento de un sector industrial marcado por la ineficiencia, amparado en un proceso de industrialización protegido por altos aranceles.

Trataremos de analizar en qué medida esa afirmación es correcta analizando, por un lado, los cambios en la estructura del empleo, ya que de ser efectiva la asignación de recursos promovida, los menores niveles de ocupación generados en el sector industrial deberían verse compensados por puestos de trabajo que se crean en actividades de alta productividad fuera del mismo. Por otro lado, como una de las funciones importantes del sector industrial, debido a la restricción externa prevaleciente en ambos países, es contribuir a la disponibilidad de bienes manufacturados sin presionar la balanza de pagos, otro indicador del grado de eficiencia industrial debiera ser aquel que permite analizar el efecto neto de divisas del comercio exterior de productos manufacturados.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>Este criterio se conoce en la literatura como el "Cambridge view" y fue introducido por Singh (1977), quien define la desindustrialización como un síntoma de ineficiencia o desequilibrio del sector industrial en relación con un sector "eficiente", entendido como aquel que debe proveer (real y potencialmente) suficientes exportaciones netas para cubrir los requerimientos globales de importación a niveles social-

mente aceptables de producto, empleo y tipo de cambio. Véanse también Cairncross (1981) y Brown y Sheriff (1981).

En relación con el primer criterio, en Argentina y en Chile, la ocupación en la industria manufacturera disminuye tanto en términos porcentuales respecto de la población ocupada en las áreas urbanas como en términos absolutos. Siguiendo la clasificación tradicional de sectores, en ambos países son el comercio y los servicios los que absorben en mayor medida la menor ocupación en el sector industrial.<sup>8</sup> Se registra también una mayor absorción de empleo en los sectores ligados con las finanzas, efecto provocado por la expansión de los mercados de capital que implica la adopción de esos modelos. Por último, la construcción representa un papel distinto en el caso de Argentina donde se eleva su nivel de empleo, que en el de Chile, donde baja igual que en la industria manufacturera. (Véase el cuadro 6.)

Si bien insinúa la clasificación sectorial que la desviación del empleo de la industria manufacturera se dirige hacia los sectores terciarios, ello no permite evaluar el tipo de puestos de trabajo generados como alternativa. Para ello debe utilizarse algún criterio de sectorialización que permita calificar los puestos de trabajo según sus niveles de productividad. Siguiendo la metodología desarrollada por PREALC<sup>9</sup> se analiza enton-

mente aceptables de producto, empleo y tipo de cambio. Véanse también Cairncross (1981) y Brown y Sheriff (1981).

<sup>8</sup>Debe señalarse que en ambos países el sector transporte disminuye su participación en la ocupación.

<sup>9</sup>La metodología consiste en desagregar los mercados de trabajo en cuatro segmentos: dos rurales y dos urbanos. En el sector urbano se distingue un sector moderno y un sector informal urbano.

Cuadro 6  
VARIACIONES EN LA ESTRUCTURA  
DEL EMPLEO<sup>a</sup>

	Argentina <sup>b</sup>	Chile
1. Estructura sectorial del empleo		
Manufacturero	-100.0	-56.5
Construcción	30.8	-43.5
Energía	1.4	2.1
Comercio, transporte y servicios	38.0	59.8
Finanzas	29.9	38.1
2. Estructura del mercado de trabajo		
Sector manufacturero	-99.0	-25.7
Sector moderno no manufacturero	46.9	-66.6
Subtotal variación empleo moderno	-52.1	-92.3
Sector informal	25.6	17.9
Servicio doméstico	-1.0	-7.7
Programa Empleo Mínimo		33.1
Desocupación abierta	27.6	49.0

Fuente: Argentina: INDEC, Encuesta permanente de hogares 1974 y 1981. Gran Buenos Aires.

Chile: Muestra nacional de hogares. Encuesta continua de mano de obra, octubre-diciembre 1970; octubre-diciembre 1971; octubre-diciembre 1981.

<sup>a</sup>Los coeficientes se estiman aplicando la estructura del año inicial (Argentina, 1974; Chile, 1970-1971) a la población económicamente activa del año final (1981) y restando la cifra efectiva del último año.

<sup>b</sup>Se refiere al Gran Buenos Aires.

ces el destino de aquellos trabajadores que no fueron absorbidos en la industria manufacturera.

En Argentina entre 1974 y 1981 por cada 99 trabajadores que perdieron su empleo en el sector industrial, 47 encontraron trabajo en otros sectores modernos, mientras que los 52 restantes pasaron a engrosar las filas de los trabajadores en ocupaciones de baja productividad o quedaron sin ocupación alguna. En el caso de Chile, al compararse el período 1970-1971 y 1981 se registra una situación similar. Por cada 26 trabajadores que perdieron sus empleos en el sector industrial, 13 se convirtieron en desocupados abiertos y los otros 13 debieron conformarse con actividades de baja productividad y, en particular, con programas de emergencia que sólo proporcionan un ingreso equivalente a un tercio del salario mínimo. (Véase nuevamente el cuadro 6.)

El resultado en ambos países es similar. No son los nuevos puestos de trabajo generados en las actividades modernas los que sirven para ab-

sorber la disminución de trabajadores del sector industrial, sino que estos mismos pasan a engrosar la desocupación abierta, o programas de desempleo encubierto (como en Chile), o deben conformarse con desarrollar actividades de menor productividad. Podría todavía argumentarse que la reasignación de recursos implica cambiar empleos urbanos por empleos rurales. La información disponible sobre este aspecto es limitada, pero en el caso de Chile, para el cual se contó con alguna información, debe observarse que en el período analizado el empleo rural decrece en términos absolutos en alrededor de 14 000 personas y si se hubiera mantenido la participación del empleo rural en la fuerza de trabajo total deberían existir, en 1981, 150 000 trabajadores rurales más de los que efectivamente se registraron en dicho año.

Finalmente el otro criterio para medir la eficiencia del sector consistiría en ver su contribución a la balanza de pagos en términos del comercio de productos manufacturados. Nuevamente no parece haber sido éste un período en el cual la menor producción y empleo del sector se vieron compensados por una mayor eficiencia en la generación de divisas. Por el contrario, se registró durante el período un creciente déficit entre importaciones y exportaciones de productos industriales. En ambos países, en particular a partir de 1978, el déficit de comercio exterior de productos manufacturados más que triplicó los niveles históricos registrados a comienzos del decenio de 1970. Como se verá más adelante, en gran medida la aceleración del déficit del comercio exterior de productos manufacturados fue el resultado de la combinación de rebajas arancelarias y el rezago cambiario que se registró durante el último subperíodo del experimento monetarista. (Véase el cuadro 7.)

Podría argumentarse incluso que el impacto negativo creciente de la desindustrialización sobre la balanza de pagos podría haberse compensado por exportación de productos en los que el país posee ventajas comparativas, como frutas, pescados y otros productos en Chile. No obstante, la evolución de las exportaciones de estos productos durante el período no alcanza a amortiguar el creciente impacto negativo que tiene el desequilibrio que se genera en el comercio de productos manufacturados. (Véase nuevamente el cuadro 7.)



Cuadro 7  
COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS  
(Millones de dólares)

	Argentina			Chile			
	Exportaciones	Importaciones	Saldos	Exportaciones	Importaciones	Saldo <sup>a</sup>	Saldo <sup>b</sup>
1971				119.6	975.7	-856.1	-834.5
1972				82.4	1 152.5	-1 070.1	-1 054.6
1973	1 568.0	2 235.3	-667.3	84.4	1 356.0	-1 271.1	-1 236.6
1974	2 034.7	3 634.9	-1 600.2	290.6	2 050.7	-1 760.1	-1 720.4
1975	1 436.6	3 946.5	-2 509.9	390.6	1 084.8	-694.2	-634.0
1976	1 972.8	3 033.0	-1 061.2	520.1	1 519.4	-999.3	-919.1
1977	2 959.5	4 161.5	-1 202.0	627.6	2 243.7	-1 616.1	-1 516.4
1978	3 401.5	3 833.7	-432.2	782.0	2 699.0	-1 917.0	-1 763.7
1979	4 381.4	6 700.1	-2 318.7	1 245.0	3 904.8	-2 659.8	-2 453.0
1980	4 442.5	10 540.6	-6 098.1	1 558.9	4 782.3	-3 223.4	-2 942.5
1981	4 454.8	9 430.0	-4 975.2	1 279.6	5 995.8	-4 716.2	-4 389.6

Fuente: Argentina: Banco Central de la República Argentina.

Chile: Banco Central de Chile.

<sup>a</sup>Se refiere a productos manufacturados exclusivamente.

<sup>b</sup>Se incorporaron las exportaciones agropecuarias no tradicionales (fruta fresca, frejoles, lana, pescado fresco y algas).

### III

## Los factores explicativos

La destrucción de la capacidad industrial se manifiesta especialmente en la desaparición de empleos en el sector que no son reemplazados en el resto de la economía. A pesar de lo que los defensores de la política económica seguida argumentan con frecuencia no parecen ser las alzas en los salarios las que determinaron la caída del empleo. Por el contrario, en el período en cuestión, tanto en Argentina como en Chile, decrecen los salarios reales del sector industrial. Si se consideran además los aumentos de productividad, el costo de mano de obra por unidad de producción descendiend sistemáticamente en ambos países, alcanzando en 1982 al 53% del nivel de 1974 en Argentina y al 69% del nivel de 1970 en Chile. El costo de la mano de obra se contrajo en promedio, en los períodos analizados, en 32% y 37% en Argentina y Chile, respectivamente. (Véase el cuadro 8.)

En segundo lugar, la destrucción de puestos de trabajo podría deberse a una transformación productiva del sector que, frente a la competen-

cia externa, debe aumentar su productividad. Tampoco parece haber sido ésta la explicación. Por un lado, los empresarios se encontraron frente a dos tendencias contradictorias en materia de inversión. La inestabilidad de la política económica y su carácter restrictivo influyeron negativamente, mientras que el abaratamiento del costo de los bienes de capital importados estimuló la inversión. La información disponible es escasa y parcial pero sugiere que, al menos en Chile, la reducción del coeficiente de inversión en el sector industrial entre 1968-1970 y 1977-1979 fue del orden del 31%.<sup>10</sup> Tampoco parecen

<sup>10</sup>El coeficiente de inversión sobre producción del sector disminuyó de 4% a 2.76%. La reducción del coeficiente expresada con relación al valor agregado es del 15%, por la pérdida de participación del valor agregado en el total de producción por efecto del proceso de apertura de importaciones. Las inversiones se refieren a nuevas incorporaciones al activo sin incluir depreciación. Los datos provienen de la encuesta industrial del INE y de los censos de la industria manufacturera de 1967 y 1979.

Cuadro 8  
COSTO DE LA MANO DE OBRA  
EN EL SECTOR INDUSTRIAL

	Salarios industriales (A)	Productividad industrial (B)	Costo de mano de obra por unidad de producción (C) = $\frac{(a)}{(b)} \times 100$
<i>Argentina</i>			
1974	100.0	100.0	100
1975	85.7	107.3	80
1976	55.7	108.0	52
1977	58.9	112.3	52
1978	64.4	103.8	62
1979	77.2	127.5	80
1980	96.3	112.7	85
1981	82.8	108.3	77
1982	61.3	115.9	53
<i>Chile</i>			
1970	100.0	100.0	100
1974	49.2	103.5	48
1975	40.5	79.5	51
1976	48.4	93.9	52
1977	63.5	104.4	61
1978	69.8	109.5	64
1979	69.0	113.0	61
1980	73.8	122.7	60
1981	90.8	126.5	72
1982	82.9	120.4	69

Fuente: PREALC, 1982 e información de cada país.

(A) Salarios industriales deflactados por el índice de precios industriales al por mayor en Chile y por el índice de precios al por mayor de productos nacionales no agrícolas, en Argentina.

(B) Relación entre producto y empleo en el sector industrial.

haberse registrado aumentos en la productividad por hombre que superen las tendencias históricas. Por el contrario, los incrementos de productividad fueron inferiores al 2% anual en ambos países (véase nuevamente el cuadro 8). Para Chile un estudio reciente (PREALC, 1983) identifica al efecto tecnológico como factor explicativo importante de los cambios en el nivel de empleo industrial, pero ese efecto consistió principalmente en aumentos de participación de los establecimientos de menor tamaño.

Cabe, por ende, explorar los factores que determinaron la baja de la producción industrial y los cambios en su composición, los que a su vez se traducen en disminución del empleo. En general pueden identificarse cuatro variables explicativas de importancia: una de nivel y las tres res-

tantes de precios relativos. La primera es que la política monetarista global se caracteriza en ambos países por ser restrictiva. La cantidad de dinero en términos reales registra en gran parte del período analizado en ambos países variaciones negativas, concentrándose esta situación en los años iniciales de la política.

En segundo lugar actúan tres mecanismos que alteran los precios relativos. El primero es la pérdida de capacidad de competencia en el mercado internacional fruto de la reducción de aranceles y del rezago cambiario. Tanto en Argentina como en Chile, la relación tipo de cambio-salarios industriales registra un aumento al comienzo de la política monetarista, para luego descender abruptamente a partir de 1976 en Argentina y de 1975 en Chile. La caída es aún mayor si se incluye el efecto de la reducción en los aranceles. En Argentina la relación tipo de cambio-salarios alcanza en 1981 a 48% del nivel de 1970 y en Chile a 35% en 1982. La pérdida de competitividad podría originarse también en el alza de salarios. Sin embargo, como se señaló anteriormente, pese a un comportamiento variable durante el período, los salarios reales del sector (deflactados por el índice de precios de producción de los productos industriales) se mantuvieron en promedio para el período a 73% del nivel de 1974 en Argentina y a 64% del nivel de 1970 en Chile. Más aún, en ningún año alcanzaron el nivel del año inicial. (Véase el cuadro 9.)

El segundo factor que afecta las posibilidades de producción es el alto costo del dinero. Ambos experimentos monetaristas introdujeron un cambio de importancia en el funcionamiento del mercado de capitales, lo que implicó tasas de interés reales positivas y muy altas, sobre todo en Chile. Este cambio afectó de manera importante a los empresarios industriales en ambos países, los que acostumbraban a trabajar con un alto porcentaje de capital prestado y con tasas de interés reales negativas. Ello introdujo un costo adicional, que, unido al alto nivel alcanzado, generó una espiral de endeudamiento-carga financiera que determinó el cierre de numerosas empresas y afectó a casi todas las empresas de la economía. Este fenómeno fue de tal magnitud que en Argentina (a mediados de 1982) y en Chile (a comienzos de 1983) el gobierno tuvo que intervenir decididamente para tratar de solucionar el problema, marcando con ello el principio

Cuadro 9  
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS

	$t_c/w_i$	$t'_c/w_i$	$w_{i,r}$	$i_r$	$\dot{p}$	$\dot{P}$	$\dot{M}_1$
<i>Argentina</i>							
1974	65.4	65.4	100.0	n.d.	40.1	6.1	
1975	79.8	79.8	85.7	n.d.	334.9	-0.9	-32.7
1976	163.2	163.2	55.7	-59.2	347.5	-1.7	-20.3
1977	160.6	126.6	58.9	8.6	160.4	4.9	-13.6
1978	129.7	96.3	64.4	9.2	169.8	-3.9	0.2
1979	80.4	55.8	77.2	-0.7	139.7	6.8	2.4
1980	49.3	34.2	96.3	23.2	87.6	1.1	5.4
1981	48.3	68.5	82.8	2.4	131.3	-6.0	-27.1
1982	134.8	93.9	61.3	-0.9	209.7	-5.7	4.1
<i>Chile</i>							
1970	100.0	100.0	100.0	-32.3	34.9	3.7	15.8
1973	109.2	109.1	77.0	-87.5	508.1	-3.6	-12.5
1974	118.8	93.6	49.2	n.d.	369.2	5.7	-27.1
1975	163.3	125.9	40.5	9.1	343.3	-12.9	-14.4
1976	115.8	81.0	48.4	37.5	197.9	3.5	9.4
1977	78.0	49.0	63.5	41.9	84.2	9.9	36.9
1978	68.4	40.1	69.8	38.5	37.2	8.2	23.2
1979	54.7	31.2	69.0	15.0	38.9	8.3	14.5
1980	37.8	21.5	73.8	11.7	31.2	7.8	36.9
1981	28.3	16.1	90.8	37.9	9.5	5.7	-12.2
1982	34.6	19.6	82.9	48.4	20.7	-14.1	-11.1

Fuente: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *Indicadores de coyuntura*, Buenos Aires, varios números, y Banco Central de Chile, *Boletín estadístico*, Santiago de Chile, varios números.

Notas:

$t_c$  = tipo de cambio.

$w_i$  = salarios en la industria manufacturera.

$t'_c$  = tipo de cambio modificado por desgravación arancelaria

$$= \frac{(1 + g_i)}{(1 + g_o)} t_c$$

donde  $g$  es tasa arancelaria;  $o$  año base;  $i$  año corriente.

$w_{i,r}$  = salarios industriales en términos reales deflactados por el índice de precios de productos manufacturados al por mayor en Chile y por el índice de precios al por mayor de productos nacionales no agrícolas en Argentina.

$i_r$  = equivalente anual de tasa de interés activa a 30 días deflactada por los mismos índices que los salarios.

$\dot{p}$  = variación del índice de precios al consumidor, de diciembre a diciembre.

$\dot{P}$  = tasa de crecimiento del producto interno bruto.

$\dot{M}_1$  = cambios en la cantidad de dinero en términos reales deflactada por el índice de precios al consumidor.

del fin para la política económica que se venía aplicando.

Por último, un tercer factor que explica la caída del sector industrial es el cambio en el sistema de incentivos en su conjunto. Vimos ya cómo se tornaron negativos para el sector, pero ello significó asimismo abrir otras posibilidades de

rentabilidad mayor, especialmente a corto plazo. La pérdida de competitividad desvió recursos hacia los sectores no transables, en particular la construcción; la apertura, junto al rezago cambiario, permitió el auge de los ingresos vinculados a las importaciones y el alza desmesurada de la tasa de interés volcó recursos productivos a la

especulación financiera, que ofreció durante el período ganancias imposibles de alcanzar en el sistema productivo.

Estos son, a nuestro juicio, los cuatro factores que determinaron la destrucción de parte importante del sector industrial: la caída de la demanda, producto de una política monetaria restrictiva; la pérdida de competitividad internacional debido al rezago cambiario y a la baja de aranceles; el alza de la tasa de interés, producto de la reforma financiera, y la creación de incentivos que promovieron inversiones no productivas. Estos factores operan en el tiempo con distinta intensidad. Por ello resulta útil analizar el comportamiento de las variables en distintos subperíodos: el de liberación del mercado y control monetario, el de desindización de precios claves y el de monetarismo global.<sup>11</sup>

La primera fase se caracteriza por la liberalización de los mercados junto a una restricción monetaria y devaluaciones cambiarias y se extiende desde comienzos de la política económica monetarista hasta 1977 en Argentina y 1976 en Chile. El principal factor determinante es la caída en la demanda efectiva provocada tanto por la contracción en los saldos líquidos reales como por el descenso pronunciado de los salarios reales, los que a su vez se relacionan con el alza excesiva de los precios internos, producto de la liberalización de los mercados. Ello determina una baja acentuada en los niveles de empleo y producción del sector industrial. Se registra asimismo una mejora en la capacidad de competencia internacional debido a las devaluaciones, pero, en el fondo, a consecuencia de la caída de los salarios reales. Las rebajas arancelarias comienzan durante este período de manera lenta y absorbiendo en gran medida la protección redundante existente. En Chile esta fase coincide con un cambio importante en el mercado de capital, lo que implica una tasa de interés alta en términos reales, mientras que en Argentina dicha tasa continúa siendo negativa hasta comienzos de 1977. Ello determina que la producción industrial se contraiga más en el primer país que en el segundo.

La segunda fase se caracteriza por la desindización de algunos precios claves y, en particular,

del tipo de cambio, como instrumento para frustrar las expectativas inflacionarias. Esta fase se registra en Chile entre 1976 y 1979 y en Argentina desde 1978 en adelante con resultados distintos, que dependen del grado de desaceleración del crecimiento de los precios internos en ambos países. La relación tipo de cambio-salarios desciende bruscamente y más aún, si se considera la desgravación arancelaria, que se acelera. En parte, la caída de la relación se vincula con la recuperación que experimentan los salarios reales, lo que alivia la restricción de demanda existente y permite, en el caso de Chile, alcanzar aumentos en la producción industrial. El tipo de interés, en términos reales, continúa a niveles altos y en Argentina alcanza su máximo en 1980, precipitando el quiebre de la política seguida, ya que se suma a una fuerte pérdida de competitividad. En términos relativos, la no alineación del crecimiento de los precios internos con los internacionales acelera más la pérdida de competitividad en Argentina que en Chile, lo que afecta la balanza de pagos y obliga a elevar la tasa de interés como instrumento para mantener la entrada de capitales del exterior.

En esta segunda fase pueden apreciarse con mayor claridad los efectos del proceso de apertura comercial, ya que la restricción de demanda no opera (se recuperan los salarios en términos reales) y la pérdida de competitividad (por deterioro de la relación tipo de cambio-salarios) no es todavía tan acentuada.

La información disponible sobre Chile para 1976-1979 sugiere algunas conclusiones en cuanto a la reacción en materia de inversión y de cambios en el grado de especialización por efecto de la desgravación arancelaria. En primer lugar, la mayor competencia del exterior no genera un proceso de modernización y acumulación para enfrentarla sino que, por el contrario, la inversión en la industria manufacturera se mantiene por debajo de los niveles históricos. Sólo en nueve de las 37 ramas industriales se registra un aumento del coeficiente de inversión, correspondiendo en la mayoría de los casos a sectores exportadores (maderas, papel y celulosa, y alimentos) y sólo en dos (vestuarios y calzado) a sectores que tratan de readecuarse ante la competencia de productos importados. En segundo lugar, se produce un intenso proceso de desustitución de importaciones que sólo se compensa muy par-

<sup>11</sup> Para un análisis más detallado de la política económica seguida durante el período véanse para Argentina (Canitrot, 1980 y 1983) y para Chile (Foxley, 1982).

cialmente por aumentos en las exportaciones de bienes manufacturados. Estas últimas crecen a ritmos muy acelerados (de alrededor del 23%), pero la expansión se concentra en maderas, único rubro que aumenta en grado considerable su participación en el total de manufacturas exportadas. Sólo tres ramas (maderas, muebles y papel) son exportadoras netas y las tres se vinculan con la existencia de abundante materia prima natural en que el país posee ventajas comparativas absolutas.<sup>12</sup> Por último, se registran también cambios en la estructura de la producción y el empleo. Los sectores más protegidos y de uso más intensivo de mano de obra son los más afectados por el proceso de apertura (en particular, los textiles y los metalmecánicos) y se producen efectos tecnológicos de importancia al aumentar la participación de los establecimientos de menor tamaño en la producción (PREALC, 1983).

La tercera fase sólo se registra en Chile a partir de 1979 en que se considera que la economía ha atravesado con éxito la segunda fase y está preparada para la implantación del monetarismo global con ajuste automático de los desequilibrios. Su principal característica es la fijación del tipo de cambio, lo que acelera aún más la pérdida de competitividad. La tasa de interés en términos reales comienza nuevamente a subir, alcanzando cifras sin precedentes en 1981 y reproduciendo con un año de rezago la situación descrita en la fase dos para la Argentina: pérdida de competitividad, déficit de balanza de pagos, alza de la tasa de interés como mecanismo para asegurar la entrada de capitales y caída del empleo y de la producción industrial con numerosas liquidaciones de empresas. En definitiva, se produce el derrumbe de los experimentos monetaristas del decenio de 1970.

## IV

### Destrucción industrial y condicionantes de la reactivación

Ha sido considerable el costo de la política seguida en términos de empleo y producción potenciales en el sector industrial. En Argentina, si el empleo industrial hubiera seguido creciendo aun a las lentas tasas históricas del período 1950-1970 de 1% anual, el costo sería de 20% del empleo acumulado durante el período y de 17% en términos de producción acumulada con relación al potencial que se hubiera alcanzado de seguir creciendo al 4% anual. Situación similar se da en Chile donde el costo medio alcanzó al 16%

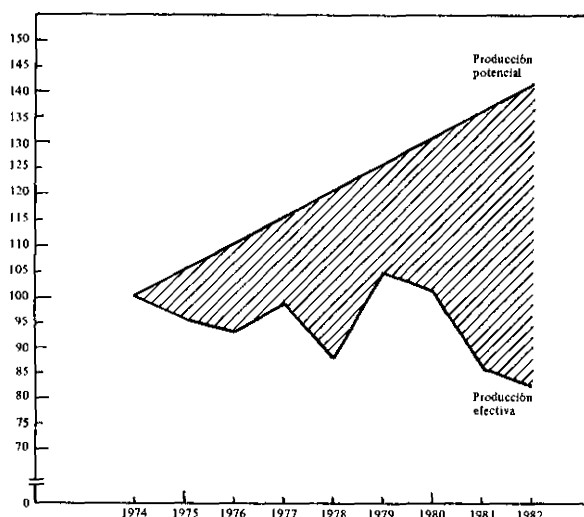
del empleo acumulado y a casi el 30% de la producción acumulada durante el período.<sup>13</sup> Los efectos se calcularon con relación a un recimiento potencial del empleo del 2% anual y de la producción del 5%. Aun si se supone que el crecimiento potencial de la producción industrial hubiera sido del 3%, el costo todavía alcanzaría al 16%.<sup>14</sup> Las áreas sombreadas en los gráficos 1 a 1v

<sup>12</sup>La existencia de grandes cantidades de madera es el resultado de planes de forestación iniciados hace dos décadas. Asimismo, las exportaciones de papel fueron factibles debido a la existencia de plantas instaladas en el decenio anterior con apoyo estatal. En todo caso, parece claro que el proceso de apertura permitió activar un sector que a partir de la existencia de ventajas comparativas absolutas en la materia prima, se estructura introduciendo distintos grados de elaboración: madera aserrada, muebles y papel y celulosa.

<sup>13</sup>Su equivalencia en años de niveles medios efectivos sería la siguiente: Argentina, empleo 2 años y producción 1 año 8 meses; Chile, empleo 1 año 9 meses y producción 3½ años.

<sup>14</sup>Parte de la pérdida puede atribuirse al cambio en la situación internacional. Si se incorpora la desaceleración en el crecimiento del empleo y la producción industrial registrada para el promedio de América Latina a partir de 1974 (véase nuevamente el cuadro 3), las pérdidas serían las siguientes: Argentina, empleo 19.3% y producción 14.4%, con tasas de proyección de 0.66 y 2.6%, respectivamente; Chile, empleo 13.5% y producción 15.7%, con tasas de proyección de 1.3 y 3%, respectivamente.

Gráfico I  
ARGENTINA: PRODUCCION INDUSTRIAL



muestran con claridad la magnitud de los efectos mencionados.

No obstante la importancia de lo anterior, en esta sección se desea explorar el efecto de la destrucción industrial en las posibilidades de reactivación económica y en el modelo de crecimiento de largo plazo. En primer lugar, la destrucción industrial implica introducir una asimetría en las fluctuaciones de corto plazo en la medida en que la recuperación no puede basarse en el uso de la capacidad instalada ociosa. Si bien existe margen de capacidad no utilizada, parte de la pérdida de producción y empleo industrial responde a la liquidación y cierre de un alto número de empresas, así como a inutilización de equipos, por efecto de la caída acentuada en los ritmos de inversión. Cuando la reactivación enfrenta sólo márgenes de capacidad ociosa, su ritmo depende de las restricciones de demanda y, eventualmente, de la disponibilidad de insumos. En este caso, además de estas restricciones se presenta una restricción física de capacidad productiva no existente. Ello tiene al menos dos consecuencias. La primera, es que las necesidades de inversión son mayores, pues se debe cubrir no sólo la depreciación, sino también el capital destruido. La segunda es que, dados las rigideces que se presentan para "dar saltos" en la inversión y los períodos de maduración que implican las

nuevas inversiones, el tiempo que tomará la recuperación de los niveles anteriores a la crisis será mayor que el transcurrido durante la fase de contracción.

La destrucción del capital instalado presenta, sin embargo, la ventaja de permitir "saltos tecnológicos" que son más lentos de incorporar cuando se trata de cambios en el margen. Es distinto cambiar una máquina o un subproceso de producción que instalar una nueva fábrica. Por otro lado, parece claro que en el último decenio se han generado innovaciones tecnológicas que revolucionan algunos procesos productivos, en particular, con la incorporación de los microprocesadores y la robotización. Con ello la tecnología disponible a nivel internacional también "ha dado saltos". La combinación de ambos factores va a determinar que las características del proceso productivo después de la crisis sean muy distintas de las de antes.

Piénsese, por ejemplo, en las industrias textil y automotriz que existían en ambos países y que desaparecieron físicamente en gran parte, y en el tipo de planta a la que podría acceder el empresario nacional si observa los cambios ocurridos en la producción de estos renglones a nivel mundial. En la industria textil se han introducido brazos robots autoprogramables para cortar; sistemas

Gráfico II  
ARGENTINA: EMPLEO INDUSTRIAL

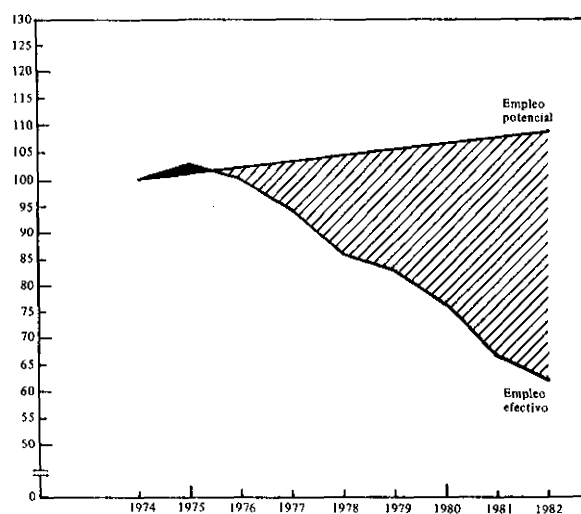
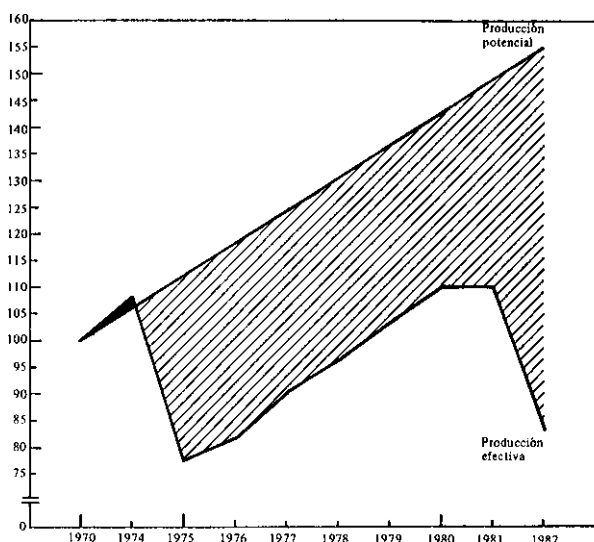


Gráfico III  
CHILE: PRODUCCION INDUSTRIAL



computarizados para diseñar, producir modelos, controlar la calidad de los materiales; y rayos láser para cortar. Se utilizan microprocesadores para controlar costuras, cabezas de telares e inyectores de tinta que pueden ajustarse rápidamente para producir diferentes diseños y colores (Rada, 1980). En la industria automotriz norteamericana, por cierto una de las más atrasadas entre los países desarrollados, ya se han incorporado 2 800 robots que efectúan muchos de los trabajos de la línea de montaje con mayor rapidez y precisión que lo que se logra manualmente (Alexander, 1983).

¿Cuáles son las características previsibles de esta nueva tecnología? En primer lugar se sabe que son "superiores" en el sentido de generar mayores niveles de productividad tanto del capital como del trabajo.<sup>15</sup> En segundo lugar, la mayor productividad por persona implicará menores niveles de empleo.<sup>16</sup> En tercer lugar, se

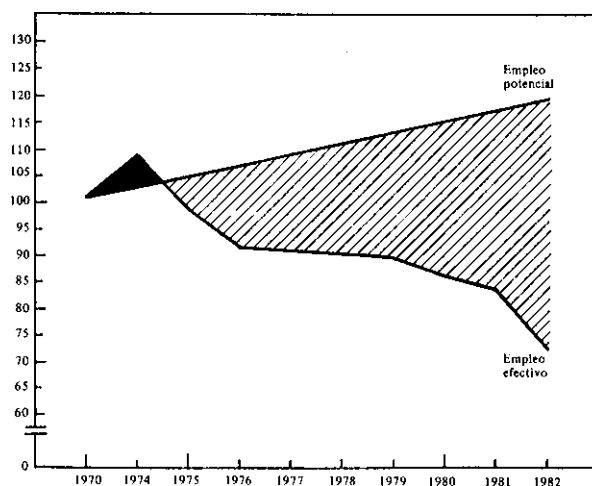
<sup>15</sup>En textiles, por ejemplo, la aplicación de los métodos mencionados permite ahorrar mano de obra, calificaciones y materiales. En materiales solamente el ahorro fluctúa entre 8% y 15% (Rada, 1980).

<sup>16</sup>Si bien se discute el efecto neto de los cambios tecnológicos mencionados, parece haber consenso en señalar que se requerirían menos personas en primer lugar en servicios, pero posteriormente en la industria, debido al cambio de

producirá un cambio en las calificaciones requeridas en el sentido de que se sustituye mano de obra no calificada por personal con mayor calificación.<sup>17</sup> Asociado a esta sustitución se producirá un cambio en los salarios medios y en la estructura de salarios. Los salarios medios pagados en el sector industrial tenderán a subir y la distribución intrasectorial se homogeneizará.

Lo anterior afectará el estilo de desarrollo de largo plazo. Si el mayor excedente generado por el salto tecnológico no se invierte adecuadamente o es insuficiente, el resultado será una estructura más heterogénea y una distribución del ingreso más desigual. Serán menos, proporcionalmente, mejor remunerados y más homogéneos los que tengan el privilegio de incorporarse al sector industrial moderno; pero las diferencias con los no incorporados tenderán a ampliarse. De hecho, se estará reproduciendo el estilo histórico de desa-

Gráfico IV  
CHILE: EMPLEO INDUSTRIAL



productos y procesos. Si bien el uso de la nueva tecnología permite ahorrar capital por unidad de producto, aumenta significativamente la relación capital-trabajo. Ello genera un doble efecto: sustitución de mano de obra y disminución de creación potencial por su mayor costo (Rada, 1980).

<sup>17</sup>Esto genera un problema de adaptación de los obreros industriales que quedarán cesantes, tanto por la escasez de nuevos puestos de trabajo, como por el tipo de calificación que requiere el manejo de la nueva tecnología y el alto costo y riesgo asociado al reentrenamiento.

rollo latinoamericano que lentamente se estaba superando. Esta será quizás la gran paradoja del monetarismo global: no sólo no solucionó las de-

ficiencias estructurales que le dieron su justificación, sino que implicó un retroceso a situaciones que estos países ya habían superado.

### Bibliografía

- Alexander, C.P. "The new economy", *Time*, Time Inc., Chicago, 30 de mayo de 1983.
- Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, Santiago de Chile, varios números.
- Blackaby, F. (comp.), *De-industrialisation*, Heinemann Educational Books, Londres, 1981.
- Brown, C.J.F. y T.D. Sheriff, "De-industrialisation: A background paper" en F. Blackaby, *op. cit.*
- Cairncross, A. "What is de-industrialisation" en F. Blackaby, *op. cit.*
- Canitrot, A. "Teoría y práctica del liberalismo. Política antinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981" en *Estudios CEDES* (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Buenos Aires, 1980, vol. 3, núm. 10.
- Canitrot, A. *La política de apertura económica (1976-1981) y sus efectos sobre el empleo y el salario. Un estudio macroeconómico*, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, Ministerio de Trabajo, Buenos Aires, 1983.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *Indicadores de coyuntura*, Buenos Aires, varios números.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Industria manufacturera. Análisis de los establecimientos y del personal ocupado, 1974-1981*, Buenos Aires, 1982.
- Foxley, A. *Experiencias neoliberales en América Latina*, Colección Estudios CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina), Santiago de Chile, marzo de 1982.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (ORIT), *Apertura externa, libre mercado y empleo industrial. El caso chileno* (borrador para discusión), Santiago de Chile, 1983.
- Rada, J. *The impact of micro-electronics*, OIT, Ginebra, 1980.
- Singh, A. "UK industry and the world economy. A case of de-industrialisation?" en *Cambridge Journal of Economics*, Academic Press, Londres, junio de 1977.





## La crisis estructural de la industria argentina

*Adolfo Dorfman\**

En una apretada síntesis, el autor esboza las principales tendencias del desarrollo industrial argentino y presenta los problemas que las mismas traen aparejadas. Así, pasa revista a la evolución del producto industrial en las últimas décadas y a los vacíos que presenta la estructura del sector; el creciente progreso técnico, sobre todo en las ramas dinámicas; la caída de la ocupación industrial, provocada tanto por la modernización industrial como por la merma de la producción en los años recientes; la concentración del poder económico en la industria y la presencia creciente del capital extranjero; la persistente centralización geográfica; la expansión de las exportaciones industriales, y otras.

A lo largo del texto, pero sobre todo en la última parte, esboza las principales medidas que debieran guiar la estrategia del desarrollo industrial en ese país. Los lineamientos básicos se refieren a superar tanto la actual crisis industrial, mediante una adecuada política expansiva, como a fallas estructurales que afectan al sector. La superación de dichas fallas requiere, en especial, expandir la estructura industrial en los sectores que presentan vacíos importantes —como la producción de insumos intermedios metálicos y químicos y de bienes de capital— la descentralización geográfica de la producción, y la combinación adecuada de las demandas interna y externa. La expansión productiva que provocarían la reactivación de la industria y la superación de los vacíos existentes en su estructura no debería ser impulsada de manera unilateral por las fuerzas que moldean las tendencias predominantes del desarrollo industrial. Por ello, sugiere una combinación entre las grandes empresas que utilizan alta tecnología y gran densidad de capital con las medianas y pequeñas que absorben una proporción mayor de mano de obra, y una evaluación cuidadosa de la participación del capital foráneo.

\*Ex funcionario de la CEPAL.

## Introducción

La industria argentina atraviesa por la crisis más profunda de su historia. En ella deben distinguirse dos tipos de causas de distinto origen, significado y trascendencia, que se entrelazan entre sí de variadas maneras. Unas, de carácter estructural, se relacionan con la composición y el peso relativo de las ramas que integran la industria así como la naturaleza del cambio tecnológico que se propaga por todo el sector. Las otras, de índole coyuntural, la afectan con extraordinaria intensidad desde hace más de un lustro y se manifiestan en cambios estructurales radicales, la consolidación de un concentrado poder económico, y la desarticulación y regresión del proceso por el cual se establecieron importantes industrias argentinas, lo que ha promovido la desnacionalización de las empresas y el poderío creciente del capital transnacional.

Es imperativo distinguir claramente entre ambos tipos de condicionantes de la crisis para aquilatar con acierto su impacto relativo. Confundirlos induciría a un error de consecuencias importantes y acaso irreparables para la política económica, ya que cifrar las esperanzas de recuperación sólo en la mejora coyuntural —en las medidas de corto plazo— sería olvidar que son meros paliativos que no alcanzan a tocar los fenómenos estructurales de fondo. Y si éstos no se interpretan debidamente y no se abordan en su integridad, quedarán sin resolver problemas críticos del sector manufacturero, cuyas repercusiones en todo el aparato económico y social del país sería gravísimo menospreciar o subestimar.

### I

## La evolución de largo y mediano plazo

Ya a mediados del decenio de 1930 el sector industrial argentino contribuía con un producto bruto similar al de las actividades agropecuarias y desde entonces no cesó de crecer (con altibajos cíclicos de corta duración), tanto en su valor absoluto como en su posición relativa con respecto al producto agropecuario. No está demás recordar que ese crecimiento tuvo como telón de fondo un avance muy lento —cuando no un estancamien-

to— de las actividades del agro y que al dinamismo del sector manufacturero se atribúan, en gran medida, las tasas favorables de la evolución económica global del país. Incluso en el sector primario, la influencia directa de la industria se manifestaba en el crecimiento más acelerado de los cultivos industriales con relación a los tradicionales, lo que reflejaba la marcada tendencia del proceso de sustitución de importaciones de encauzarse hacia la producción de los insumos primarios, en sus etapas iniciales y menos complejas, con características acaso distintas que las de ahora en cuanto a su impacto económico y social y el origen del capital. Así, la fuente de las materias primas en las etapas ya cumplidas de la sustitución de importaciones industriales fue, primero y en elevada proporción, la explotación agrícola intensiva y luego, en las etapas sucesivas, serían los hidrocarburos y la gran minería, sobre todo la metalífera.

La participación del sector industrial en el producto interno bruto es muy elevada (casi un tercio del total) y aporta cerca de dos terceras partes de lo que generan las actividades productivas propiamente dichas del país.

Al considerar las series de largo plazo, sin embargo, no cabe subestimar la incidencia que ha tenido el cambio del año base en las estadísticas, modificación aconsejada por las importantes transformaciones que ha experimentado la estructura de la producción argentina. Esa modificación introduce distorsiones en los años en que se superponen las series calculadas con la base antigua y con la base nueva.

Así, como se aprecia en el cuadro 1, el abaratamiento relativo de algunos productos químicos y metalmecánicos no sólo hace disminuir en términos relativos el producto total del sector industrial sino que, además, reduce la participación de esas ramas dinámicas. Sería equivocado concluir de lo anterior que en la Argentina se ha invertido el proceso de cambio estructural, siendo que subsisten vacíos por colmar en la producción de bienes intermedios químicos y metálicos y bienes de capital. Podría tratarse, más bien, de un problema de disparidad de precios relativos, transitorio, sin consecuencias para el análisis estructural, salvo la muy significativa de que esas ramas dinámicas parecen haber logrado una acrecentada eficiencia, parte de cuyos frutos se traspasa al consumidor a través de los precios.

Cuadro 1  
ARGENTINA: INCIDENCIA RELATIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL CON CAMBIO DE AÑO BASE

(Porcentajes)

	Base 1960			Base 1970		
	PIB	Industrias I	II	PIB	Industrias I	II
1970	36	30	55	27	35	45
1980	34	25	60	25	30	50

Fuente: Estadísticas oficiales.

Columna I : Alimentos, textiles, vestuario y afines.

Columna II: Productos químicos y afines, y metalmecánicos.

En el marco de este breve ensayo no es posible hacer un análisis prolijo del desarrollo industrial argentino de mediano y largo plazo y caracterizar en forma específica sus diversas etapas. Sin embargo, so riesgo de caer en definiciones un tanto arbitrarias, con deslindes a veces confusos, nos parece útil identificar por separado las "etapas" y los "períodos" del desarrollo industrial. Las primeras estarían signadas por un cambio en la característica que define el proceso industrial; los períodos se caracterizan por modificaciones que, siendo importantes, no llegan a ser medulares.

Luego del período de industrialización incipiente, la primera etapa se caracteriza por la sustitución de importaciones sencillas, en que predominan las industrias livianas, de uso intensivo de mano de obra y pronunciada dependencia de las importaciones de insumos y equipos de capital. La etapa siguiente se distingue por el establecimiento de importantes industrias dinámicas, que superan a las industrias vegetativas en su aporte al producto sectorial (aunque siguen siendo numerosas las industrias químicas y metalmecánicas livianas, no básicas), y por la gran afluencia de capitales extranjeros, sobre todo hacia las empresas de ese nuevo tipo. En la tercera etapa se intensifica la instalación de industrias básicas metalúrgicas, químicas, de pasta y papel; se generaliza la tecnificación y se asiste a la concentración de las empresas en grandes unidades integradas; adquieren preeminencia las empresas transnacionales y las transferencias tecnológicas; la exportación de productos industriales representa proporción importante del comercio exterior y, en muchas ramas, es significativa con

respecto al volumen de producción. Hacia el final, por efecto del aperturismo económico desaparecen numerosas empresas pequeñas y medianas (así como algunas grandes) y se acentúa la desnacionalización.

En cuanto a los períodos, al de industrialización incipiente (hasta fines de los años veinte) siguió el de formación industrial, que concluyó a mediados del decenio de 1940. El período preparatorio de la gran transformación se extendió desde la posguerra hasta principios de los años cincuenta y le siguió el de consolidación industrial, hasta mediados del decenio de 1960.

A partir de entonces, y hasta la actualidad, se vive el período de maduración industrial (que no debe confundirse con el de madurez), rico en cambios y en distorsiones, en que se van gestando elementos decisivos para la definición de la futura industria argentina.

En lo que toca a las concomitancias e interrelaciones del desarrollo industrial con algunas variables esenciales del ámbito sociopolítico, se advierte la acción recíproca entre el desarrollo industrial, la organización empresarial y de la clase obrera, las actitudes (a menudo cambiantes) de los poderes públicos y los planteamientos teóricos, que se traducen en la formación de una suerte de "conciencia industrializante". Ninguno de esos factores evoluciona en línea recta sino que se generan procesos en compleja trabazón y sinuoso recorrido que se entrelazan en múltiples actos de estímulo o de retraso.

El análisis estructural de la industria argentina revela, además, la preeminencia de las indus-

trias vegetativas (que satisfacen las necesidades masivas, básicas de la población) incluso hasta poco después de la segunda guerra mundial, que fueron desplazadas poco a poco por el avance de las industrias dinámicas que crecían a tasas mucho más aceleradas. Aun con el cambio de año base en las series estadísticas a que se aludió, con la reducción que implica en su participación porcentual, estas industrias generan mucho más de la mitad del producto industrial. En cambio, si la clasificación se basa en las categorías de industrias livianas (bienes de consumo), e industrias pesadas semipesadas (bienes intermedios y de capital), la segunda categoría apenas alcanzaría a aportar una tercera parte de lo que genera todo el sector industrial.

De lo que antecede se deduce que las fallas estructurales de la industria argentina estriban en la falta o insuficiencia de industrias intermedias, de insumos metálicos y químicos, y de equipo. Como sea que el proceso de sustitución fácil de importaciones terminó hace tiempo, hay que suplir esas deficiencias estructurales y para ello será necesario establecer las industrias críticas faltantes avanzando, en la medida en que sea posible y económico, hacia la producción nacional de los insumos industriales. Se cerrarían así, integralmente, algunos ciclos y se aliviarían considerablemente las presiones sobre la balanza comercial, mitigando con ello las condiciones de dependencia y desequilibrio que de ellas derivan.

Esas fallas vienen incubándose desde hace tiempo pero se manifestaron con mayor claridad a consecuencia de la política económica aperturista aplicada hasta fines de 1983.

## II

### La evolución industrial reciente

El estudio de los índices recogidos trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) permite trazar la evolución de la industria en el decenio de 1970 y hasta 1983. Los índices se basan sólo en unos 1 500 establecimientos (reducidos últimamente a poco más de 1 300) representativos de 27 grupos o ramas industria-

les. Representan quizá más de las dos terceras partes de la producción industrial en su conjunto y ocupan más de la mitad de los trabajadores. Corresponden, en consecuencia, a los estratos fabriles superiores que han sido afectados relativamente menos por la recesión que las empresas medianas y pequeñas. De allí que las caídas de la

producción y del empleo que revela el estudio de esos índices subestimen el verdadero alcance de la crisis en la industria argentina, ya que el cierre de empresas ha sido mucho mayor en los estratos medio e inferior (no captados por la estadística), que carecen de capacidad financiera y equipos adecuados.

Al estudiar la evolución de esos índices desde 1970 (año base = 100) hasta la fecha, se advierte que el nivel general alcanzó a 123 en 1974, inició su descenso con un índice de 115 en 1976, para bajar a 108 en 1978. Luego logró un repunte de 122 en 1980, pero la caída subsiguiente fue muy abrupta (a 102 en 1982). En 1983 volvió a experimentar cierta recuperación, ya que, según cifras provisionales, habría superado los 110.

No obstante, ese promedio global encubre grandes diferencias internas entre categorías y grupos, además de comportamientos disímiles. Así, el renglón alimentación y afines mantuvo índices relativamente altos —similares al promedio general, en el que sin duda influye—, ya que hacia esos renglones esenciales se orienta el po-

der adquisitivo popular. En cambio, el de textiles y vestuario sufrió una profunda y prolongada recesión; después de alcanzar su nivel máximo, superior a 120, en 1974, bajó a 70 en 1982 y tuvo escasa recuperación en 1983. El grupo de la industria mecánica es muy heterogéneo y en él se dieron movimientos compensatorios; con todo, tanto el deprimido salario real como el agotamiento de la demanda intraindustrial, provocaron descensos importantes a partir de 1980 (año en que se superó el índice de 130, superior al promedio general). Las disparidades de comportamiento se acentúan a medida que se avanza en la desagregación industrial.

Así pues, la actividad industrial ha sido duramente golpeada por la onda recesiva, retrotrayéndose a niveles alcanzados hace ya quince años. En consecuencia, una proporción muy elevada de capacidad productiva permanece ociosa: de acuerdo con distintas fuentes entre el 40% y el 50% o más para ciertos grupos o ramas. En consecuencia ha bajado también el empleo en el sector.

### III

## La ocupación industrial

Tradicionalmente el sector industrial se ha caracterizado por una demanda fuerte y sostenida de mano de obra. En los albores de su desarrollo, cuando predominaban las actividades artesanales o semindustriales, con escasa capitalización y poca dotación de energía, el obrero industrial representaba el factor más importante de la producción. Esa situación se mantuvo durante mucho tiempo y aunque se establecieron industrias mejor equipadas técnicamente, la mera ampliación de las actividades industriales se tradujo en un aumento considerable de la fuerza de trabajo.

Por largo tiempo la industria manufacturera absorbió contingentes de mano de obra que oscilaban en torno a la cuarta parte de la población económicamente activa, superando holgadamente ese porcentaje en algunos años. En efecto, el personal total en 1939 no llegaba a 700 000 personas. Al término de la segunda guerra mun-

dial (1946), se acercaba a los 1.2 millones y siguió creciendo hasta alcanzar 1.5 millones en 1964 y dos millones en 1974. El máximo aparentemente se alcanzó alrededor de 1976-1977 con algo más de dos millones, y luego comenzó el descenso, apenas interrumpido por brevísimos períodos de bonanza. Es posible que en 1983 el personal total ocupado en las industrias manufactureras no superara el nivel registrado hace veinticinco años. Es natural que en ese lapso se haya modificado la estructura del empleo junto con las exigencias de capacitación para optar al trabajo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Esas cifras, derivadas de los censos industriales y de los índices para el último decenio, no concuerdan del todo con las de los censos de población, que arrojan resultados superiores, probablemente por la inclusión de estratos semindustriales.

El número de horas trabajadas en la industria había llegado a su punto más bajo en 1982 —25% menos que el de 1970 y 35% que el de 1975, año de máxima— aunque se recuperó ligeramente en 1983. Como este índice se refiere a unas pocas grandes empresas, cabe suponer que el deterioro fue mucho mayor en las empresas medianas y pequeñas, y que hasta la mitad de la capacidad de trabajo de la fuerza obrera permanecía ociosa en 1982-1983. (Como se trata de un índice industrial global, existen dispersiones considerables según las ramas, pero, en general, las actividades que muestran caídas menores, e incluso ascensos, tienen escasa importancia en cuanto a volumen de producción y de empleo).

El personal ocupado —haciendo caso omiso de su jornada de trabajo— habría disminuido en forma similar, bajando incluso en 1983 con respecto a 1982, frente a un ligero aumento de las horas trabajadas.

Las curvas que presentan los índices de empleo industrial y de horas trabajadas desde 1970 a la fecha no siguen cursos coincidentes en todo ese período. Aunque se mantiene un paralelismo satisfactorio, el número de obreros teóricamente ocupados es mayor que el de horas efectivamente trabajadas. Este fenómeno apunta a la ocupación con jornada muy incompleta en elevada proporción del personal en todos los subsectores fabriles.

Al período de extensión del desarrollo industrial (al que acompañaron cambios estructurales de escasa incidencia en profundidad) corresponden los mayores aumentos. En los diez años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial se dieron grandes incrementos que siguieron muy de cerca al proceso creciente de masificación urbana; éste a su vez fue resultado de la gran migración interna desde el interior, atraída por las expectativas —satisfechas en una primera etapa, para verse frustradas en tiempos más recientes— de contar con un trabajo mejor remunerado y gozar de los servicios que ofrecen los conglomerados urbanos. El estancamiento, o retroceso, de las actividades rurales, así como la sobrepoblación relativa que comenzaba a registrarse, obraron como factores de expulsión del campo a las grandes ciudades.

Si se relacionan las series de producción con las de empleo se advertirá que el descenso ha sido

más pronunciado en el componente trabajo, lo que revela un aumento de la productividad obrera; ello no es extraño en vista de la creciente mecanización y tecnificación de las industrias establecidas y el elevado coeficiente tecnológico y de capital de las nuevas actividades. En efecto, la modernización actual de numerosos segmentos de la industria transformadora argentina requiere una inversión por trabajador del orden de los 150 000 dólares. Cifras de magnitud semejante se derivan de las solicitudes de radicación de capitales extranjeros aprobadas en los últimos años. En las industrias muy tecnificadas, como las petroquímicas, estos coeficientes son muy superiores, acercándose en algunos proyectos al millón de dólares por persona ocupada.

A juzgar por estos antecedentes, parecerían poco propicias las perspectivas de mantener siquiera el mismo nivel ocupacional de la industria. No sería extraño que —aun cumpliéndose las previsiones más optimistas sobre expansión del mercado interno y con un vertiginoso ascenso de la demanda internacional de productos industriales argentinos— fuera difícil ocupar ni siquiera a 20% de la población económicamente activa en la industria.

Habrà pues que prever que el sector industrial dejará de cumplir el papel de dinámica absorción de la fuerza trabajadora que lo caracterizó durante largos períodos. Sin embargo, toda política prudente de desarrollo industrial, que se inspire no sólo en el producto que genera sino que atienda sus múltiples y más amplias funciones de orden social, deberá contener disposiciones suficientes para amortiguar esa desaceleración en el empleo industrial y moderar sus alcances y características. Sin alterar la estructura ocupacional de actividades de alto nivel tecnológico —sobre todo las industrias químicas y metalúrgicas—, queda amplio margen para graduar el avance de la mecanización en aspectos que no sean inherentes al proceso mismo. Al respecto, la adopción de medidas que signifiquen gran ahorro de mano de obra no es necesariamente la solución más sabia ni la más eficiente en economías como la argentina. Debe preverse, además, un sistema bien articulado de fomento de las empresas medianas y pequeñas, donde no se agota tan rápidamente la capacidad para absorber fuerza de trabajo.

De todas formas, habrá que buscar también

posibilidades de empleo en otros sectores, lo que será muy factible en una sociedad con graves

fallas de infraestructura y grandes posibilidades de acrecentar la demanda interna efectiva.

## IV

### Los progresos tecnológicos: la electrificación

La disminución relativa de la cantidad de horas-hombre necesaria para obtener un volumen dado de producción industrial, su baja elasticidad-producto y la probable caída de ese coeficiente en el futuro, se deben: i) al cambio de estructura industrial al intensificarse la incorporación de industrias metalmeccánicas y químicas; ii) a la mayor concentración fabril en unidades de elevada escala de producción; y iii) al avance de la tecnificación, la mecanización y el uso de energía en la industria. El mecanismo que hace posible el desplazamiento relativo y absoluto de la fuerza trabajadora del ámbito industrial —elevando su productividad pero haciendo redundante el esfuerzo de grandes contingentes— es, sin duda, el progreso tecnológico. Este proceso, que se manifiesta tanto en la esencia misma de la producción como en la concatenación de sus etapas sucesivas a diferentes niveles, ha adquirido gran vigor en periodos recientes.

El estudio del progreso tecnológico de una rama industrial no ofrece muchas dificultades, ya que existe abundante material para fundamentarlo. Reducido a nivel de empresa, el estudio es aún más fácil: en ambos casos los resultados son relativamente homogéneos y sin solución de continuidad en el tiempo.

En cambio, al comparar la evolución tecnológica de industrias diferentes (alimentaria, textil, química, metalmeccánica) no se presenta esa homogeneidad y podrán advertirse transformaciones profundas o diferencias esenciales entre procesos, así como en los aspectos relacionados con la propia mecanización. No hay un patrón idéneo para la totalización. De allí que sea necesario

buscar un criterio de carácter más universal, que haga menos aleatorios los resultados y justifique su adecuada cuantificación.

El uso de la energía, o mejor aún, el grado de electrificación industrial, ofrece a nuestro juicio una pauta general aceptable del progreso técnico en la estructura fabril. Los cambios que en ella se operan tienden, desde todos los ángulos, a sustituir el trabajo humano por trabajo mecánico o a introducir procesos que generan bienes antes desconocidos (sobre todo por procesos químicos). Todo ello exige elevada densidad de capital y el uso cada vez mayor de energía, en particular eléctrica. En el consumo total de energía se dan simultáneamente fenómenos de signo contrario: por un lado se establecen industrias que hacen uso intensivo de energía (sobre todo en la metalurgia y la química básica), con lo que se eleva el coeficiente global por unidad de producto y por el otro se acentúa la tendencia a economizar energía, lo que reduce el consumo unitario. Por ello, el coeficiente energía/producto, después de subir velozmente en las etapas en que se integran nuevas actividades del tipo señalado, tenderá a estabilizarse durante la consolidación de la estructura y mostrará indicios de aflojamiento en etapas posteriores.

No sucede lo mismo, en cambio, con el consumo de energía eléctrica. Las necesidades irán aumentando sostenidamente al compás de la mecanización de las operaciones y de la introducción de controles y mecanismos cada vez más complejos en la producción y al ascender las actividades semindustriales o artesanales a estratos superiores. El consumo absoluto de electricidad

se duplica o triplica cada diez años (con períodos más alcistas) y la elevada elasticidad resultante se mantiene por largos períodos.

En las industrias transformadoras argentinas el consumo de energía eléctrica se duplicó entre 1939 y mediados del decenio de 1970 con respecto al producto de ese sector. Aunque es probable que haya consumido menos de la tercera parte del total nacional de energía, su participación en el consumo de electricidad fue superior a la mitad. La electrificación industrial se aceleró mucho a partir de 1975, si bien la tasa fue francamente inferior en años más recientes por el fenómeno de la recesión. (Véase el cuadro 2)

Cuadro 2  
ARGENTINA: EVOLUCION RECIENTE DEL INDICE DE ELECTRIFICACION INDUSTRIAL

Años	Horas trabajadas	Consumo de electricidad	kWh/hora-obrero
1970	100	100	100
1973	109	130	120
1975	115.5	138	120
1977	113	155	135
1979	102.5	187	180
1981	78.5	165	210
1982	75.5	165	220
1983 <sup>a</sup>	80	180	230

Fuente: Datos de INDEC y la Secretaría de Energía elaborados por el autor.

<sup>a</sup>Estimaciones provisionales.

## V

### La concentración del poder económico

Las últimas cifras globales relativas a la actividad industrial argentina se remontan al censo de 1974. Sus resultados están avalados hasta cierto punto por estadísticas más incompletas, pero de alcance suficiente, tomadas de los Registros Industriales de la Nación para 1980 y 1981. En esos años, las empresas que ocupaban más de 500 obreros generaban 40% de la producción, con menos del 30% de la mano de obra, y concentraban la mayor parte de la fuerza motriz, lo que muestra su elevado grado de tecnificación y alta productividad. Según diversas fuentes, un número de establecimientos no muy superior a 2 000, con ocupación unitaria mayor que 100 obreros, contribuía en esos años con cerca de 70% del producto y 60% del empleo. Al otro extremo, figuraba la actividad industrial que ocupaba menos de 10 obreros por establecimiento, y que representaba las dos terceras partes del total, pero aportaba sólo 10% de la producción y absorbía 20% del personal, lo que indica su gran densidad de mano de obra y baja tecnificación.

Según las cifras anteriores, la industria grande, sumada a la medianamente grande, generan la mayor proporción del volumen de producción industrial y representan el grueso de esa actividad. Situaciones parecidas se dan en todos los

países periféricos, y se presentan con características muy atenuadas y sin gran detrimento del progreso tecnológico en los propios países industriales.

Esa fuerte concentración se acentuó por efecto de la política económica aperturista de los años más recientes, con una posible mortandad mucho mayor en los estratos medianos e inferiores de la industria que en sus niveles más altos. Agréguese a lo anterior la marcada tendencia a la fusión de empresas, la consolidación de conglomerados en varios segmentos importantes de la actividad fabril, unida a vínculos más fuertes con los intereses financieros, y se conocerá el perfil actual de la industria argentina.

Según los datos del censo de 1964, el capital extranjero representaba la cuarta parte del valor total de la producción industrial. Esa proporción subió a más de 30% en 1974 superando el 50% y más en algunas ramas críticas de los sectores químico y metalúrgico. A juzgar por las solicitudes de radicación de capitales extranjeros, aprobadas o en curso de estudio hacia mediados de 1983 en los organismos competentes del poder público nacional, antes de cerrar el presente decenio las industrias de ese origen estarían aportando nuevos valores de producción superiores por un



amplio margen al actual producto industrial, lo que implica un incremento masivo del capital extranjero en la actividad fabril en forma de inversión privada directa. Hacia 1982, se estimaba ese tipo de inversiones en unos 5 000 millones de dólares, de los cuales más de las tres cuartas partes correspondían a industrias dinámicas. A la misma fecha, la deuda externa con instituciones multilaterales y bilaterales de crédito ascendía a unos 3 500 millones de dólares, destinados sobre todo al desarrollo del sector energético y la industria.

La política de desprotección industrial ha resultado nefasta para esa actividad en la Argentina. Baste mencionar dos aspectos: la desnacionalización de industrias, que se manifiesta en la absorción de empresas de capitales nacionales

por las de origen foráneo, y el desmoralizante retroceso del proceso industrial en gran número de ramas. Actividades que tardaron, quince, veinte o veinticinco años en completar su ciclo productivo en el país, se han visto obligadas a dismantelar esas estructuras en pocos años o meses, para volver a la importación de elevadas proporciones del valor que antes generaban, en grave desmedro del empleo y de la consolidación de la estructura industrial, sin contar la pérdida de divisas y el deterioro de la balanza comercial.

En suma, en los últimos años continuó con ritmo acelerado la concentración del poder económico industrial, en forma de monopolios u oligopolios, acentuándose la dependencia de las transferencias tecnológicas y los capitales extranjeros.

## VI

### Las exportaciones industriales

La industria argentina no se limita a abastecer una proporción muy elevada de la demanda interna, sino que destina a mercados externos volúmenes cada vez mayores de una gran variedad de bienes. Entre 10% y 20% del producto industrial —según los períodos y la naturaleza de la actividad— sale a los mercados externos. Esa proporción sube mucho en algunas ramas y es muy sensible a medidas de fomento o desaliento, como el tipo de cambio internacional y los incentivos de promoción, que no han seguido una línea congruente.

Si, como correspondería por definición, las exportaciones industriales abarcaran todos los bienes que han experimentado alguna transformación y que se originan en actividades clasificadas como industriales en los censos nacionales, habría productos que desde hace mucho tiempo figuran entre los renglones exportados, algunos en volúmenes importantes, como las carnes y otros productos frigorizados, los derivados lácteos, la lana lavada o semielaborada, el algodón desmotado, los cueros curtidos, y el extracto de quebracho. Todos ellos contribuyeron en medi-

da importante al ingreso de divisas y representaron proporciones no desdeñables de las exportaciones totales argentinas.

Esas importaciones industriales, que se han dado en llamar tradicionales, porque se hallan estrecha y directamente vinculadas con las actividades agropecuarias básicas, con escasa transformación o semielaboradas, representan prolongaciones naturales de la especialización primaria y en nada modifican el esquema de dependencia. A ellas se fueron sumando primero otros renglones, como los productos textiles y los de mayor elaboración en las categorías antes citadas, y luego, en volumen y variedad cada vez mayores, exportaciones originadas en las industrias químicas y metalmecánicas.

En largos períodos las exportaciones industriales propiamente dichas representaron proporciones pequeñas del total, con fuertes oscilaciones y aumentos temporales en los años de la segunda guerra mundial, para luego retroceder a niveles anteriores o aun situarse por debajo de ellos. Son productos típicos de las industrias tradicionales, con algunos pocos renglones nuevos,

que suelen desaparecer cuando cambian las circunstancias externas anormales que hicieron posible su aparición.

Hacia los años cincuenta comenzaron las modificaciones profundas, con aumentos vigorosos en la década siguiente y, sobre todo, en ciertos años del decenio de 1970. Se advierte con claridad la influencia de factores coyunturales externos y, en no escaso grado, de las medidas de orden nacional a que se aludió antes. No obstante las variables circunstanciales, se trata de un fenómeno irreversible que afecta a una tercera parte, o bastante más, de todas las exportaciones industriales y a una cuarta parte del total exportado.

Así pues, las exportaciones de productos con algún grado de transformación industrial van teniendo una incidencia cada vez mayor en el comercio. Al mismo tiempo, van perdiendo importancia relativa los renglones que gozaban antes de indiscutible primacía, con un grado de elaboración más elemental. Las exportaciones de productos elaborados más que se sextuplicaron

entre fines del decenio de 1950 e igual período del de 1960; de éstas, casi 40% eran bienes de consumo, 50% bienes intermedios y el resto, bienes de capital. Tuvieron un papel descollante las ventas externas de productos industriales no tradicionales, que de un 15% de las exportaciones industriales a mediados del decenio de 1960, representaban 40% diez años después. El mayor aumento correspondió a la industria metalmeccánica, incluidos los automotores y alguna maquinaria, aunque, en general, la estructura fue bastante cambiante si se analiza por grupos principales.

Entre mediados y fines de los años sesenta se duplicó en dólares corrientes el valor de esas exportaciones no tradicionales, igual que su incidencia porcentual. Desde entonces, su crecimiento fue muy acelerado, sobre todo —con algunas oscilaciones— desde mediados de los años setenta. Los valores absolutos de lo exportado (en dólares corrientes) se decuplicaron entre 1970 y 1980.

## VII

### ¿Mercado nacional o exportaciones?

La creciente importancia de los mercados externos para la producción nacional, unida a la estrechez y reciente contracción de la demanda interna, han promovido corrientes de opinión que cifran desmesuradas esperanzas en la evolución favorable de esos mercados. Por razones de diversa índole, creemos arriesgado exagerar esas posibilidades. Quizá la fundamental, es que se pierde de vista el enorme potencial económico y social que ofrece una demanda interna que se diversifica y crece sostenida y aceleradamente, la que podría mantener su papel de estimulante básico del progreso de la industria nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos de orden económico, social e institucional que lo hagan posible. Podrían mencionarse, también, las trabas que entorpecen el comercio internacional de los productos industriales procedentes de nuestros países, los subsidios directos o implícitos

que reciben esos bienes en numerosas plazas exportadoras, y los costos internos en la Argentina.

Un aspecto significativo concierne a las posibilidades de exportación de productos petroquímicos intermedios o semiterminados, tema que está muy en boga. En ese campo, las inversiones previstas en las solicitudes de radicación de capitales extranjeros —aprobadas o en estado avanzado de estudio— suman varios miles de millones de dólares. Es muy notable la influencia del capital extranjero en la explotación intensiva de las reservas conocidas de gas natural (incluso el aprovechamiento del gas que ahora se vende) al punto que —de llevarse a la práctica todos los proyectos petroquímicos ahora en estudio— se correría el riesgo de agotar los yacimientos en plazo limitado.

La experiencia reciente muestra la influencia que ejercen las modificaciones radicales del tipo

de cambio internacional y un régimen favorable de reintegros para ciertas exportaciones. Los productos siderúrgicos y el papel ofrecen buenos ejemplos de que no es tan decisiva como se pretende la incidencia de los costos internos y lo son menos aún las pretendidas ventajas comparativas.

Por otra parte, gran proporción de las nuevas exportaciones industriales se realiza por conducto de filiales de grandes industrias transnacionales establecidas en la Argentina. Esa situación presumiblemente se acentuará en el futuro, a juzgar por las tendencias en la radicación de capitales, como en las industrias automotriz y la gran petroquímica. Ahora bien, es indudable que en esas circunstancias, las decisiones no estarán en manos de las autoridades nacionales sino de esas empresas que, como es lógico y natural, no las tomarán necesariamente en defensa de los intereses comerciales del país.

Es un profundo desacuerdo económico auspiciar industrias sólo para exportar aunque se trate de industrias petroquímicas dotadas de alto ingrediente tecnológico. Exportar —como en este caso— materias primas nacionales enmascararán-

dolas bajo un rótulo más refinado, a mercados internacionales muy competitivos en que son similares las escalas de producción, el acceso a los canales comerciales y la dotación de insumos en varios países, constituye una variante de la dependencia, del coloniaje tecnológico. En esos casos es decisiva la política de subsidios a los precios de esos insumos básicos, como es el gas natural. La Argentina en la actualidad se encuentra en una etapa crítica a ese respecto.

El país necesita un desarrollo industrial que se proyecte también a los mercados mundiales, pero sobre una sólida base en un vasto mercado interno, sin desconocer que habrá casos en que las exportaciones representen porcentajes importantes de la producción y no meros excedentes que mejoren la economicidad de la empresa.

Las reflexiones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de no dejarse atraer por el señuelo de las exportaciones industriales, sino de sopesar en forma cuidadosa los variados factores que determinan la conveniencia de promover industrias que destinan proporciones muy importantes de producción a los canales internacionales.

## VIII

### Las perspectivas

Para superar la crisis industrial argentina en sus aspectos coyunturales será necesario introducir cambios institucionales en el país y revisar a fondo las políticas económicas y sociales. La reestructuración de la demanda interna, el progreso sostenido de las actividades económicas en general, y un plan de obras públicas vigoroso e inteligente, incrementando el componente de origen nacional de los insumos y los elementos de equipamiento, son condiciones necesarias y suficientes para salir de la fase recesiva de la economía industrial. Pero las fallas estructurales deben afrontarse con medidas más de fondo, lo que exige un programa coherente de mediano y largo plazo, que se cumpla con firmeza en sus lineamientos básicos, sin altibajos ni contramarchas, y que se proponga —entre otros objetivos— com-

pletar los componentes de la estructura industrial que cuenten en el país con elementos adecuados para su establecimiento, desarrollo o integración.

Al contrario de lo que se supone en algunos círculos, no se han agotado en la Argentina las posibilidades de sustitución de importaciones. El proceso no es tan sencillo como en períodos anteriores, pero es perfectamente viable y podrá ponerse en marcha. La expansión de las actividades industriales tradicionales, para satisfacer una mayor y más diferenciada demanda efectiva, y el desarrollo insuficiente o falta de algunas iniciativas, permiten vislumbrar dilatados horizontes de crecimiento.

Llenar los vacíos estructurales del andamiaje industrial, aparte su importancia para la cimen-

tación interna y el ahorro de divisas, será factor principal para cumplir el constante anhelo de descentralización industrial, insatisfecho hasta ahora. Baste recordar que a mediados del decenio de 1960 se concentraba en el Gran Buenos Aires 55% de la producción fabril nacional y que más de las dos terceras partes de éste correspondían al eje La Plata-Buenos Aires-Rosario, lo que no es más que una lógica derivación del histórico fenómeno de la concentración. No hay indicios de que la situación se haya modificado sustancialmente desde entonces.

Al dar prelación a la producción de insumos intermedios esenciales metálicos y químicos se orientará el emplazamiento de esas actividades a los lugares en que se encuentran los recursos naturales correspondientes, que, por fortuna, se hallan distribuidos en diversos puntos del territorio nacional y alejados de la actual megalópolis industrial-demográfica. Esos nuevos polos industriales se complementarán con el desarrollo natural de los ya existentes —como Córdoba o Mendoza, o el de formación más reciente de Bahía Blanca, y otros en el sur cercano— atendiendo a sus características peculiares. Ese proceso contribuirá a acelerar en forma racional la descentralización industrial, cuya postergación está resultando también onerosa en términos de contaminación ambiental y deterioro ecológico. Esos logros no pueden ser resultado de la dictación de decretos sino de la formulación de políticas industriales idóneas.

Eso no implica que haya que considerar exclusivamente el mercado interno, olvidando las posibilidades que se ofrecen en el exterior. Ya se ha visto cómo las exportaciones industriales crecieron en volumen y pasaron a representar elevadas proporciones de las ventas argentinas en el mercado externo. Esa tendencia puede ampliarse considerablemente hasta exportar volúmenes importantes tanto de productos de las industrias tradicionales como, en especial, de los pertenecientes a las ramas dinámicas de la economía industrial. La metalurgia básica y la petroquímica ofrecen excelentes ejemplos, pero no son los únicos. El desarrollo de esas posibilidades, por otro lado, afirmará la economicidad de las instalaciones en esos campos críticos de la estructura.

Con la expansión de la demanda interna y el aumento de las exportaciones industriales no sería utópico pensar en duplicar el producto indus-

trial durante el presente decenio. Pero para lograrlo habrá que actuar con un claro criterio de oportunidad y conveniencia económica y social. Si se dejara librado el desarrollo sólo a los factores que aparecen como predominantes en la actualidad, posiblemente se lograrían aumentos importantes en algunas ramas de elevada densidad tecnológica y de capital, pero con exiguo empleo de fuerza trabajadora, y con el agravante de que esas actividades estarían dominadas por los grandes centros transnacionales de capital de donde emanarían también las decisiones respecto a la producción y la exportación. Se reforzaría así el dominio oligopólico de ese vital sector del desarrollo nacional y se reducirían las perspectivas de los estratos medianos-bajos y pequeños, donde radica la máxima posibilidad de una mayor demanda de mano de obra.

Habría que tender a una combinación adecuada de industrias de alta tecnología y gran densidad de capital, con escasísimas necesidades de mano de obra, y de aquellas que ofrezcan buenas posibilidades de absorber fuerza trabajadora y de incorporar, al mismo tiempo, las innovaciones tecnológicas que resulten necesarias y adecuadas.

No se trata, de ningún modo, de hacer caso omiso del progreso tecnológico ni de preconizar el retorno utópico a la pequeña empresa, cuya imagen se va idealizando con el tiempo, pero cuyo predominio, fuera de ser anacrónico en el mundo y en la propia Argentina, sería antieconómico. Se busca más bien combinar el desarrollo de industrias de alta tecnología y gran escala de producción, con el de aquellas que ofrecen posibilidades ciertas de subsistir y expandirse, funcionando a niveles menos complejos. Numerosos ejemplos internacionales abonan la creencia de que ello es factible. Para promover esas empresas se requiere el esfuerzo inteligente, coordinado y complejo, en varios niveles gubernamentales y en la propia empresa privada (quizá por medio de organizaciones cooperativas y cámaras industriales), que podría beneficiarse de la valiosa cooperación de agrupaciones de empresas medianas y pequeñas en los países industrializados.

Frente a los aportes de capital y de tecnología del exterior, sería errado mantener una actitud negativa, de rechazo total. Su contribución puede ser decisiva en ciertos campos, o superflua e innecesariamente costosa, y hasta nociva, en

otros. Se trataría de preparar un claro programa de desarrollo industrial, firmemente afincado en la totalidad de la trama socioeconómica, mediante múltiples vínculos, y respaldado por una capacidad de negociación que logre convenir términos satisfactorios para ambas partes. En el uso del capital y la tecnología extranjeros se dan opciones que deben evaluarse con cautela. En los propios países industrializados hay diferencias internas entre sectores industriales y grupos de intereses, así como entre esos países, que hay que saber aprovechar. El conocimiento a fondo de esas situaciones puede ser muy fructífero, en particular en lo que concierne a los aportes de la

industria mediana al desarrollo de los estratos homónimos de nuestros países. Existe ya una experiencia rudimentaria al respecto, en pocos países y algunos sectores importantes, que conviene ampliar en forma considerable, por iniciativa y con el firme apoyo del sector público, a diversos niveles y en estrecha colaboración con la iniciativa privada local.

Con una orientación de ese tipo podrían mobilizarse con provecho esfuerzos privados, radicados en sectores industriales con clara vocación nacional, cuyo desarrollo representaría la garantía máxima de que los beneficios de ese proceso redundarán en óptimos resultados para el país.

# Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque

*Branislav Gosovic\**

La Conferencia Internacional de Población se reunirá en México en 1984. En ella se discutirán algunas cuestiones de la más alta prioridad con objeto de coadyuvar en la evolución y continuación del Plan de Acción Mundial sobre Población. Una de esas cuestiones es la de las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo. El propósito de este trabajo es analizar este tema que, a pesar de haber estado en el tapete de las Naciones Unidas por más de un decenio, parece haber desafiado todo intento por definirlo y abordarlo plenamente en términos teóricos, metodológicos, operacionales y de política. Específicamente, se tratará la forma en que se plantea el problema en las Naciones Unidas y sondear —so riesgo de incurrir a veces en simplificaciones y generalizaciones excesivas— en los aspectos fundamentales de este tema complejo, polémico y muchas veces impenetrable, que preocupa y se discute en el plano internacional. Desde luego ésta es una difícil tarea de cumplir en unas pocas páginas y por ello no se pretende tratar cabal ni completamente esta materia en toda su amplitud, ni explorar en profundidad la esencia de la cuestión ni los muchos matices y controversias en juego.

\*Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA del Medio Ambiente. En este escrito me he basado en mis trabajos para las Naciones Unidas sobre este tema, durante la permanencia en la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Medio Ambiente y Desarrollo. Los comentarios de mis colegas han sido de gran utilidad en la preparación del texto.

## Introducción

Cada tanto tiempo se originan proposiciones o tópicos que ganan su admisión en el diálogo internacional sobre el desarrollo y se convierten en focos de controversia y de debate prolongado. Se establecen líneas de combate y los conceptos adquieren connotaciones múltiples y a veces discordantes. El caso de las “necesidades humanas básicas” ofrece un buen ejemplo. La cuestión de las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo es otra fórmula general y abarcadora que suscita desacuerdos en torno a su significado e intención, provocando dificultades cuando se les busca respuestas concretas a sus desafíos en el plano nacional o internacional.

Las discusiones sobre estas interrelaciones se vuelven aún más complejas por las características interjurisdiccionales, multidisciplinarias, a menudo de largo plazo, altamente inciertas y globales de los problemas, así como por la falta de experiencia de cómo abordarlos. Tiende a elevarse el tono emocional de la controversia tanto sobre los asuntos de fondo como sobre los de política, en un campo que abona el enfrentamiento entre visiones del mundo, paradigmas sociales e ideologías. Algunos de los problemas subyacentes fueron objeto de un debate iniciado hace casi dos siglos por la obra de Malthus acerca de las relaciones entre tasas de crecimiento demográfico, la base de recursos naturales necesaria para mantenerlas y la felicidad humana. Más aún, el tema se plantea en medio de las conflictivas relaciones entre un Norte rico y un Sur pobre, lo que sólo aviva el fuego sobre cuestiones ya candentes. Los manoseados argumentos a favor de establecer límites cuantitativos y cualitativos al desarrollo y al crecimiento económico, combinados con la agregación exagerada y la extrapolación simplista de determinadas tendencias, que se suman a predicciones alarmistas y apocalípticas, dan pábulo a renovados debates y desacuerdos.

En lo fundamental, el problema, tan antiguo como la propia humanidad, estriba en el acceso a los recursos y materiales básicos —incluidos el agua, la tierra, los alimentos, la energía, los minerales— necesarios para la sobrevivencia de una unidad social concreta, compuesta de un número definido de habitantes con un estándar de vida determinado. En diferentes coyunturas de la historia, esto se resolvió (deliberadamente o no) por distintas vías, entre ellas la guerra, el colapso

societal, el hambre, la transformación del ecosistema, la migración masiva, el imperialismo y la subyugación de regiones remotas para satisfacer las propias necesidades, pero también se hizo aprovechando las innovaciones y avances científicos y tecnológicos, la reorganización y el cambio sociales y un creciente comercio y especialización internacionales.

Hoy, en una situación de acelerado crecimiento de la población mundial, combinado con demandas explosivas y diversificadas de la sociedad de consumo, con una capacidad creciente y más variada que nunca para influir sobre el medio ambiente y la base de recursos naturales, y con repercusiones mundiales de todo ello; cuando se han cerrado por motivos éticos algunas de las válvulas de escape tradicionales (el hambre masiva, la estratificación permanente entre ricos y pobres); o han dejado de ser viables otras (migración masiva hacia nuevas tierras y la redefinición de la geografía política del mundo), el problema está adquiriendo nuevas dimensiones y es motivo de inquietud internacional. Lo que acentúa su dimensión internacional, y lo que es novedoso en comparación con el pasado, es el entrelazamiento progresivo y la interdependencia entre los distintos niveles en los que estos problemas se manifiestan (que van desde el ámbito puramente local, pasando por el nacional y el regional hasta llegar al plano mundial) y la mayor importancia que ha adquirido este último plano.

Paradójicamente, nunca han sido tan gran-

des el potencial y la capacidad para resolver los problemas planteados; al propio tiempo se ha ampliado desafortunadamente la facilidad para generar situaciones graves. Las disyuntivas se ven más sombrías en el contexto mundial, que se caracteriza por la estratificación entre países, grupos y clases sociales —ricos y pobres y dominantes y dominados— y también por estructuras económicas internacionales bien defendidas que han permanecido casi incólumes desde la era imperial. En algunas de sus ramificaciones, por lo tanto, el problema adquiere también los relieves de una lucha de clases en el plano mundial.<sup>1</sup>

Las controversias persistentes y la dificultad en hallar un asidero firme para plantear el tema en estudio y establecer un marco de referencia convenido para la discusión y la acción, se hicieron presentes una vez más en las deliberaciones del Grupo de Expertos en Población, Recursos, Medio Ambiente y Desarrollo, reunido en Ginebra, en abril de 1983, como parte de los preparativos para la Conferencia Internacional de Población, de 1984, casi diez años después de que se colocó oficialmente esta cuestión en el programa del sistema de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Continúa la búsqueda de un enfoque y un acuerdo, y a esa búsqueda pretende contribuir este artículo. Se trata de examinar este tema en forma crítica y llegar a conclusiones generales a fin de detectar posibles líneas de investigación y de acción que pudieran fructificar en el sistema de las Naciones Unidas.

## I

### Origen y evolución de la cuestión en las Naciones Unidas

En los primeros debates acerca del medio ambiente y los límites del crecimiento, que tuvieron su origen y se desarrollaron principalmente en los Estados Unidos, se asignaba al crecimiento de la población un papel rector entre las causas de los nuevos problemas. Tenían una inspiración claramente neomaltusiana y participaban en ellos personeros de distintas disciplinas y actividades, unidos por una inquietud común ante el acelerado crecimiento de la población en un me-

<sup>1</sup>Véase un comentario interesante sobre este aspecto en Nathan Keyfitz, "World resources and the world middle class", *Scientific American*, julio de 1976, pp. 28 a 35. El meollo del asunto que plantea Keyfitz es "qué tamaño tiene la apertura por la cual los pobres del mundo preparan a la clase media", en el supuesto que ese tamaño está limitado por la escasez de los recursos mundiales. Según él, sólo los nuevos adelantos científicos y tecnológicos podrán acelerar su acceso a la clase media mundial de alto consumo.

<sup>2</sup>La completa y útil documentación presentada al Grupo de Expertos tiene la signatura IESA/P/ICP. 1984/EG III/1 a 26.

dio físico finito y con recursos naturales limitados, que debían dar sustento a esos nuevos contingentes demográficos. El problema se describía en términos casi pintorescos: “bomba demográfica”, “explosión demográfica”, “peste demográfica”, y hasta “contaminación demográfica”, a fin de dramatizar el concepto.

Los biólogos, basados en modelos y teorías derivados de la dinámica de la población en el reino animal, proporcionaron antecedentes simplistas, aunque útiles para aportar nuevas orientaciones al proceso de discusión y de despertar de conciencias.

Los economistas de los recursos naturales, los estrategas y los futurólogos comenzaron a preocuparse seriamente por el agotamiento de algunos recursos naturales claves. Sus proyecciones lineales y modelos mundiales demasiado simples, basados en las tendencias en curso, mostraban un desajuste evidente entre una creciente población mundial y sus demandas, por un lado, y las reservas conocidas de algunas materias primas y la capacidad de producción de alimentos, por el otro, lo que implicaba que se llegaría inevitablemente a una crisis profunda, si no al colapso de la sociedad humana, a menos que se cambiara de rumbo.

Los ecologistas y conservacionistas dieron la señal de alarma con respecto a la presión que ejercía el número creciente de seres humanos y la sociedad sobre el medio ambiente físico, la naturaleza, el suelo, los bosques, y los ecosistemas sensibles, sobre todo en las zonas tropicales y subtropicales.

Las vociferantes organizaciones ocupadas de la población y la planificación de la familia desempeñaron también un papel importante en la formación de estos conceptos.

Preocupadas del crecimiento de la población, en particular en el Tercer Mundo —actitud que en medida importante se apoyaba en la tradicional inquietud popular del Norte por la proliferación de hambrientos y desamparados en el Sur y contribuía a intensificarla— esas organizaciones proponían la planificación de la familia como solución de la mayoría de los problemas, incluso las presiones sobre el medio ambiente y la base de recursos naturales<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, L. Lader, *Breeding ourselves to death*, Ballantine, Nueva York, 1971.

En la mayoría de los argumentos había una desarticulación patente entre el concepto de sociedad —como mecanismo principal y adaptable para mediatizar entre los grupos humanos y el medio ambiente natural y la base de recursos— y la forma en la que se planteaba el problema. Las interpretaciones de las interrelaciones que apelaban al reduccionismo, el mecanicismo, las leyes naturales y el determinismo, así como los modelos cuantitativos aplicados, no permitían en rigor la introducción de variables cualitativas en los planteamientos.<sup>4</sup> En particular, no parecían mostrar sensibilidad alguna, o muy poca, ante la historia, la economía política mundial y la división mundial entre países ricos y pobres, y padecían abiertamente de lo que podría denominarse “miopía etnocéntrica”. Hasta qué punto se trataba de la defensa y persecución deliberadas de determinados intereses, o era simplemente reflejo del contexto societal en que se planteaban esos argumentos es por supuesto un punto en disputa. Lo que sí es evidente, en cambio, es que las soluciones propuestas tendían a favorecer a determinados grupos de países a expensas de otros.

Del acalorado debate, pleno de complejos argumentos y proliferante literatura, se transmitieron a la opinión pública y al análisis de políticas, dos conceptos básicos, sobresimplificados, como es habitual en estos casos:

— La población fue concebida, unidimensionalmente, como una amenaza por su volumen creciente, ya que aumentaba las demandas y presiones, así como el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de la base de recursos naturales. Como la mayor parte de la población y el crecimiento demográfico mundiales están en el Sur, allí es donde se encuentra el peligro y donde hay que emprender medidas urgentes para controlar y limitar la expansión demográfica.

— El crecimiento económico, como lo concebimos ahora, no puede continuar indefinidamente, ya que terminaría por socavar sus propias

<sup>4</sup>Esta deformación profesional de algunas disciplinas, que se amparan en la cuantificación y la interpretación matemática de los fenómenos sociales, ha tenido un efecto negativo sobre la formulación de los problemas y la búsqueda de soluciones; es así como muchas veces se han abandonado líneas lógicas de pensamiento mientras se prestaba atención excesiva a evidentes callejones sin salida.



bases y llevar al colapso de la civilización occidental moderna. Por lo tanto debe cesar y reemplazarse por un modelo, cualitativa y cuantitativamente diferente, que postule el crecimiento nulo del producto nacional bruto, o un modelo estacionario.

Para los países en desarrollo, sonaba hueca e irritante la discusión en curso sobre la población, los recursos y el medio ambiente, entre otras cosas, porque intuían que estaba dirigida contra ellos y sus aspiraciones de desarrollo. Más molestia todavía causaban a estos países los neomaltusianos del Norte, con su elevación de la variable de población al primer rango y sus fuertes apremios para que frenaran el crecimiento demográfico, por las veladas connotaciones raciales de algunos argumentos sobre control de la natalidad y las motivaciones imperialistas apenas disimuladas de algunos escritos sobre geopolítica, población y recursos naturales.

También se resintieron esos países por las limitaciones impuestas a sus objetivos y aspiraciones de desarrollo, así como a la soberanía nacional sobre sus recursos naturales, que eran de alta importancia local en el contexto tanto de sus esfuerzos internos de desarrollo como de sus relaciones económicas y el confrontamiento con el Norte industrializado. Para muchos países en desarrollo, cuando no para continentes enteros, con abundantes riquezas naturales, con un medio ambiente bien preservado y densidades de población relativamente bajas, el camino al futuro y la satisfacción de sus aspiraciones descansaban precisamente en una relación positiva y activa entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo. No debe sorprender entonces que muchos sospecharan que los argumentos esgrimidos no fueran más que otro intento de los países ricos por proteger sus privilegios, preservar su dominio y mantener el *statu quo* reservándose una participación desproporcionada del patrimonio de recursos mundiales.

El problema de la población y el medio ambiente llegó a ser tan controvertido durante los preparativos de la Conferencia de Estocolmo, que debió emprenderse un esfuerzo deliberado por opacar su importancia en el desarrollo de la misma. La Declaración y el Acta Final de la Conferencia mencionan el problema apenas al pasar, en un esfuerzo por armonizar puntos de vistas

encontrados, sin lograr, sin embargo, ocultar del todo la polarización subyacente.<sup>5</sup>

Así pues, las primeras discusiones y planteamiento de las interrelaciones entre población, medio ambiente y recursos llevaban el sello neomaltusiano, estigma que ha resultado difícil de borrar. Desde entonces se ha intentado depurar el concepto de esas connotaciones, a fin de ganar la aceptación de los países en desarrollo, poder formular las preguntas correctas, e idear un marco de referencia conceptual integrado y equilibrado que sienta bases sólidas para la gestión práctica y la solución de problemas. La tarea no ha sido fácil por la confusión resultante de conceptos y políticas, así como por la polarización de puntos de vista que tienden a subsistir en sus dimensiones básicas.<sup>6</sup>

Ya en el período de Estocolmo, no obstante, y pese a todos esos argumentos y divisiones, se

<sup>5</sup>La Declaración dice que "el crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas para hacer frente a esos problemas". En el mismo párrafo, señala, usando una cita de Mao Tse-Tung, que "de cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social... y con su duro trabajo, transforman continuamente el medio ambiente humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio ambiente se acrece cada día que pasa". (A/CONF. 48/14/Rev. 1, p. 3). El principio 16 establece también que "En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados". (*Ibid.* p. 5) Más aún, la recomendación 12 del mismo Plan insta a la Organización Mundial de la Salud a promover e intensificar las "actividades de investigación en materia de reproducción humana de modo que puedan evitarse las graves consecuencias de la explosión demográfica para el medio humano".

<sup>6</sup>La variable de población es el elemento crucial en esta maraña, ya que en torno a ella se generan posiciones ideológicas extremas que van desde asignarle al tamaño de la población el lugar más destacado hasta negarle toda importancia. Otro factor coadyuvante ha sido la heterogeneidad de niveles de análisis y horizontes temporales, en particular, la sobregeneralización que resulta de los esfuerzos simplistas por formular observaciones de alcance mundial combinados con malogrados intentos por deducir de ellas repercusiones para los niveles nacionales y locales.

logró el germen de un planteamiento más completo y equilibrado que se expresó en el informe del Grupo de expertos sobre medio ambiente y desarrollo que se reunió en Founex (Suiza), en vísperas de la Conferencia de Estocolmo, con el mandato explícito de reunir un cuerpo de conceptos y políticas que ayudaran a superar la distancia que habían manifestado los países en desarrollo a la propia idea y cuestión del medio ambiente.<sup>7</sup>

El principal aporte del informe de Founex al debate sobre población, medio ambiente y recursos fue el intento de reunir elementos de juicio para lograr un enfoque integrado y la relevancia que dio a las fuerzas y mecanismos societales así como al proceso de desarrollo, en sus consecuencias sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

Este conjunto teórico fue mejorado y reelaborado con ocasión de los preparativos de la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974), que comprendía un Simposio sobre la población, los recursos y el medio ambiente.<sup>8</sup> El Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado por la Conferencia representó un importante adelanto, al impartirle un tono más objetivo y equilibrado al debate sobre población y replantearlo con objeto de tomar en cuenta las condiciones reales del mundo y la sensibilidad de los países en desarrollo.

El problema en su conjunto llegó a ser de interés actual y adquirió mayor relieve en las políticas después de la "crisis de la energía" de 1973 y del sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en que se estableció el concepto de un nuevo orden económico internacional. En resumen, fue la crisis energética la que, entre otras cosas, hizo sentir en carne propia y en términos muy prácticos y visibles algunos de los problemas asociados con las limitaciones en

cuanto a disponibilidad, acceso, control y carácter finito de algunos recursos naturales claves que son de importancia crítica para el funcionamiento de las sociedades contemporáneas.

El paso siguiente se dio en el Simposio PNUMA/UNCTAD sobre modelos de utilización de recursos, medio ambiente y estrategias de desarrollo (Cocoyoc, México, 1974).<sup>9</sup> Una de las aportaciones principales de ese Simposio fue el concepto de que los problemas de la sociedad contemporánea no eran provocados por la falta de recursos físicos, sino por su mala distribución y aprovechamiento en el orden económico y social, y por las estructuras y el comportamiento económicos y sociales inapropiados que regían tanto dentro como entre los países. Destacó la economía del despilfarro y los estilos de vida y modelos de desarrollo, producción y consumo, a menudo dispendiosos y derrochadores, vigentes en los países desarrollados, países que tanto en términos absolutos como por habitante gastan la más alta proporción de los recursos naturales del mundo y generan la mayor parte de las presiones sobre el medio ambiente.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>En él se continuó la discusión de Founex, considerando los acontecimientos y conferencias habidos en el lapso entre ambos, en particular la crisis energética y el concepto de nuevo orden económico internacional propuesto en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (La Declaración de Cocoyoc se publicó en el documento A/C.2/292 de la Asamblea General)

<sup>10</sup>La importancia de los estilos de desarrollo se aprecia en un ejemplo señalado por Keyfitz. En los Estados Unidos el consumo de energía en 1947 totalizaba 1210 millones de toneladas de su equivalente en carbón; en 1973 ese total había subido a 2 550 millones. Durante el mismo período la población de los Estados Unidos creció de 144 a 210 millones. Si ese país hubiera mantenido el mismo volumen y modalidades de consumo y producción que tenía en 1947, habría empleado el equivalente en carbón de 1 770 millones de toneladas. Así pues, del total de incremento en la producción de energía en ese período 560 millones se debieron al crecimiento demográfico y 780 millones a otros factores, entre ellos la creciente opulencia de los estilos de desarrollo. Keyfitz sostiene que el aumento de la riqueza tuvo mucho mayor efecto que la mayor población sobre el uso de materiales y el medio ambiente (sobre todo el aire y el agua): o, dicho de otro modo, que el ascenso de la población a la clase media (en función de estilos de vida y niveles de consumo), o la aparición de una "población consumista", agravada por el aumento y diversificación continuos de los niveles de consumo, ejercieron mayor efecto sobre el medio ambiente que el incremento de la población mundial y específicamente de sus estratos más pobres. (Keyfitz, *op. cit.*, pp. 31 y 32)

<sup>7</sup>Véase *Development and environment; Report and Working Papers of a Panel of Experts Convened by the Secretary General of the United Nations Conference on Human Environment* (Founex, Suiza, 4 a 12 de junio de 1971), Mouton, París, La Haya, 1972.

<sup>8</sup>Véase *El debate sobre la población: dimensiones y perspectivas*, documentos de la Conferencia Mundial de Población, Bucarest, 1974, vol. II, Naciones Unidas (E/F/S. 75. XIII. 5). Su anexo II contiene el "Informe del Simposio sobre la Población, los Recursos y el Medio Ambiente" (Estocolmo, 26 de septiembre a 26 de octubre de 1973).

El Simposio de Cocoyoc marcó un hito en la evolución del debate sobre la interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo, y su importancia política fue la de haber sindicado a los países desarrollados y a las estructuras y procesos socioeconómicos nacionales e internacionales, entre ellos la mala distribución, como causas principales de las irracionales e insostenibles presiones que se ejercían sobre el medio ambiente y la base de recursos naturales. No desconoció la importancia de la variable demográfica y el crecimiento de la población, advirtiendo que, probablemente, la población mundial se duplicaría o se triplicaría en alguna fecha futura. Centró su atención en la forma de resolver esta situación en el contexto de una solución mundial a todo un conjunto de problemas de la humanidad, aplicando un enfoque positivo y dinámico, que implicaba reformas estructurales. En suma, en Cocoyoc se enfocó el problema de las interrelaciones desde una perspectiva más amplia y equilibrada, atrayendo la atención, entre otras cosas, al contexto de políticas, las raíces históricas de los problemas contemporáneos, el horizonte temporal, la variable de las clases sociales, los desequilibrios estructurales y económicos internos y entre países, y la naturaleza y papel de la economía internacional.

La Conferencia Mundial de Población había instado al Secretario General de las Naciones Unidas a apoyar la investigación orientada a sintetizar y ampliar los conocimientos sobre las interrelaciones entre población, recursos naturales, medio ambiente y desarrollo. Junto con la Declaración de Cocoyoc, esta recomendación inspiró una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que pide llevar a cabo un estudio coordinado al interior del sistema sobre esta cuestión<sup>11</sup> y fue así como se incorporó en forma

<sup>11</sup>Resolución 3345 (xxix), de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1974. Entre otras cosas, "Pide al Secretario General que adopte medidas adecuadas a fin de proporcionar instalaciones para investigaciones multidisciplinarias coordinadas también al nivel regional encaminadas a sintetizar, integrar y perfeccionar los actuales conocimientos sobre las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo, a fin de ayudar a los Estados Miembros, en particular a los países en desarrollo, y a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en sus esfuerzos para hacer frente a los problemas complejos y polifacéticos relacionados

oficial y permanente al programa del sistema de las Naciones Unidas.

El asunto se dejó de lado por algunos años, aparentemente porque nadie sabía a ciencia cierta cómo abordarlo y por el deseo de eludir las inevitables controversias sobre el mismo. Con el tiempo, Suecia lo volvió a plantear en el Consejo Económico y Social.<sup>12</sup> Los gobiernos le dieron el visto bueno aunque muchos parecían no atribuirle alta prioridad y desconocer su significado exacto y sus consecuencias prácticas. (En efecto, algunos países en desarrollo enfocaban el tema como otro de "población", es decir, de control de la natalidad, y no vieron con buenos ojos que se le diera importancia. Sin embargo, no lo objetaron por respeto a Suecia, considerada como un país amigo entre las naciones desarrolladas).

En la cooperación entre organismos se desarrolló una útil labor en el período siguiente en un afán por ajustar los elementos de juicio conceptuales y operacionales que permitieran manejar el objeto de estudio.<sup>13</sup> Los representantes de los distintos organismos hacían frente a una ardua tarea. La complejidad inherente del problema en sus múltiples manifestaciones hacía difícil com-

---

con esta esfera en el contexto del desarrollo social y económico." (Adviértase que se agregó el "desarrollo"; el simposio de Estocolmo de 1973 fue sobre "población, recursos y medio ambiente.")

<sup>12</sup>Resoluciones 78/51 y 79/49 del Consejo Económico y Social.

<sup>13</sup>Entre los informes y estudios sobre las interrelaciones cabe citar los siguientes: documentos E/1979/75 y E/1981/65 del Consejo Económico y Social; informe del Comité Administrativo de Coordinación sobre las consultas entre organismos efectuadas en julio de 1980 (ACC/ 1980/35); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Labor en materia de interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo* (UNEP/GC.9/2/Add.4); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, *Interrelations: resources, environment, population and development*, informe de un Simposio de las Naciones Unidas celebrado en Estocolmo del 6 al 9 de agosto de 1979, Nueva York, 1980 (N° de venta: E.80.II.A.8); *Interrelaciones entre los recursos, el medio ambiente, el hombre y el desarrollo* (A/36/571), 2 de octubre de 1981; y la serie de documentos del Grupo de expertos en población, recursos, medio ambiente y desarrollo (1983) que se distribuyó con la signatura IESA/P/ICP.1984/EG III/1 a 26. Un intento de tratar el tema en forma completa y de elaborar una base conceptual para su planteamiento se encuentra en P. Bifani, *A conceptual framework for the study on the interrelationships between people, resources, environment and development*, PNUMA, (mi-meo.), diciembre de 1980.

prenderlo por la vía analítica y metodológica normal y aplicando el tipo de decisiones y diseños institucionales comunes. Tampoco facilitaba la labor la escisión disciplinaria y jurisdiccional entre los organismos. Persistían las controversias en torno a políticas, ideologías y visiones del mundo

y eran difíciles de ocultar aunque aparentemente hubo un intento de disimularlas.<sup>14</sup> Mientras tanto, seguía dándose en los círculos académicos, gobiernos e instituciones regionales de los países industrializados, un complejo debate y estudio sobre el particular.<sup>15</sup>

## II

### Algunas premisas para construir un enfoque de las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo

En el análisis anterior de los orígenes y evolución de las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se ha subrayado la trascendencia de la conceptualización y de las premisas iniciales al tratar de abordar esta compleja y controvertida materia.

En su tratamiento como cuestión de interés internacional sufrió la influencia negativa de algunos de los primeros planteamientos, que lo lanzaron por una pista equivocada. Han pasado años en el esfuerzo por rectificar y tratar de salir del atolladero de problemas, niveles de análisis y horizontes temporales, de interrogantes equivocadas y desorientadoras que no pueden recibir una respuesta en esta etapa, de predicciones y

proyecciones que no significan más que pérdida de confianza... y la tarea está aún lejos de terminar. La sobresimplificación que se torna inevitable en los debates públicos y sobre políticas, embrolla aún más el asunto.

En la sección anterior se identificaron algunos de los elementos claves de la cuestión. Para recordarlos brevemente son, en primer lugar, el papel preponderante asignado a la variable población, el planteamiento estático y determinista del medio ambiente y la base de recursos naturales, el tratamiento inadecuado de la sociedad co-

<sup>14</sup>Por ejemplo, los grupos partidarios del control demográfico siguieron con sus mismos argumentos básicos y analogías tradicionales. Véase *People, sustainable development and family planning*, documento presentado por la Parenthood Federation al Grupo de expertos en población, recursos, medio ambiente y desarrollo (Ginebra, abril de 1983). La ponencia llega a proponer que se vinculen la contracepción con la conservación en los trabajos prácticos. Citando la edición especial de mayo de 1983 de la revista *People*, el trabajo señala que el movimiento ambientalista ha hecho caso omiso de las advertencias sobre la amenaza que implica para el medio ambiente el acelerado crecimiento de la población mundial. Se acompañaba un cuadro mural preparado por el World Wildlife Fund distribuido por la revista *People* (vol. 10 N° 1), que muestra la sensibilidad creciente del grupo interesado en los problemas de población/conservación con respecto al desarrollo e intenta dar una visión equilibrada del problema de la población y los recursos. Como era de esperar, el afiche destacaba también conocidos casos de especies en peligro de extinción.

<sup>15</sup>El Club de Roma encargó una gran cantidad de estudios como seguimiento del estudio inicial de D.H. Meadows y otros, *The limits of growth*, Universe Books, Washington D.C., 1972, incluyendo M. Mesarovic y E. Pestel, *Mankind at the turning point*, E.P. Dutton, Nueva York, 1974. Entre otros análisis notables estuvo el ejecutado por la OCDE, *Interfutures, facing the future, mastering the probable and managing the unpredictable*, OCDE, París, 1979, y el auspiciado por el Gobierno de los Estados Unidos *Global 2 000 report to the President, entering the twenty-first century*, Washington D.C. 1980, y el estudio del Secretariat for Future Studies de Estocolmo titulado *Resources, society and the future*, Pergamon Press, Oxford, Reino Unido, 1980. La serie Worldwatch Institute Papers trató el tema extensamente en varias monografías populares, incluidas algunas de Lester R. Brown, como *Resource trends and population policy: a time for reassessment* y *Population policies for a new economic era*. Entre los estudios académicos cabe citar P.R. Ehrlich, A.H. Ehrlich y J.P. Holdren *Ecoscience, population, resources, environment*, W.H. Freeman San Francisco, Estados Unidos, 1977; la cornucopia del futuro presentada por H. Kahn (con W. Brown y L. Marté), *The next 200 years*, W. Morrow, Nueva York, 1976; y el controvertido estudio demográfico de J. Simon *Economics of population growth*, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 1977.

mo instrumento mediatizador entre el hombre, su medio ambiente y su futuro, la generalización excesiva de las tendencias, problemas y soluciones, y la falta de una sensibilidad adecuada del marco mundial en lo social, político y económico, producto, en parte, de la falta de representación geográfica entre los que están en la primera línea del debate.

Cuando se examinan estos problemas en el marco mundial, lleno de desigualdad, injusticia, distorsiones históricas—superpuestos a dotaciones de recursos naturales distintos, diferencias físicas y climáticas y barreras nacionales e internacionales— hasta las proposiciones científicas de inspiración más objetiva adquieren connotaciones controvertibles y conflictivas. Después de todo, el mundo real no es una jaula poblada de ratas blancas, iguales en color, tamaño, necesidades, status y aspiraciones...

Por estos motivos, es necesario, en el foro universal de las Naciones Unidas, idear una base conceptual para el análisis de estas interrelaciones que: 1) responda a la sensibilidad y objetivos de sus miembros, fundada en las metas normativas y de política que sustentan a las Naciones Unidas, especialmente aquellas vinculadas con el desarrollo; 2) asegure que los resultados de la investigación y las políticas impulsadas por las Naciones Unidas estén a la vanguardia en el permanente debate de políticas y la exposición científica; y 3) determine esferas de actividad en las cuales el sistema de las Naciones Unidas esté en situación privilegiada para lograr un aporte útil y concreto.

Con esta base, cabe destacar varias premisas simples que sirvan de marco de referencia para plantear las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en el seno de las Naciones Unidas, en la coyuntura actual.

a) Es la "sociedad" (es decir, las estructuras sociales) y sus protagonistas y grupos principales, y no la población en sí o su tamaño, los que interactúan con la base de recursos naturales y el medio ambiente y los transforman, a través del proceso de desarrollo.<sup>16</sup> En efecto, como ya se

<sup>16</sup> Así lo reconoció la Asamblea General cuando en algunas resoluciones sustituyó "población" por "el hombre" y redistribuyó el orden a "recursos, el medio ambiente, el hombre y el desarrollo". (Véase por ejemplo, la resolución 36/179 sobre interrelaciones entre los recursos, el medio ambiente, el

señaló, factores como los estilos y niveles de desarrollo (la pobreza y la riqueza tienen manifestaciones distintas), las modalidades de producción y consumo, los sistemas agrícolas y de alimentación, los medios de producción y desarrollo tecnológico, el transporte, la concentración de la población, etc., desempeñan un papel determinante para conformar la naturaleza de las interrelaciones en un contexto y tiempo determinados.

b) Las interrelaciones se manifiestan de muchas maneras diferentes, su forma concreta resulta de una gran cantidad de influencias, son dinámicas por naturaleza y varían en función del lugar, el tiempo y el plano en que se den (lo mundial frente a lo local, por ejemplo). Habrá así una gran cantidad de objetivos y soluciones a los problemas, en que influirán factores tales como el tipo de sociedad, la época, el legado histórico, la ubicación geográfica, el clima, el territorio disponible, el tipo de recursos, los actores y las fuerzas sociales involucradas, los medios de producción y su control, las soluciones institucionales y tecnológicas y los cambios en la racionalidad económica.<sup>17</sup> Es necesario tener siempre presen-

hombre y el desarrollo). Sin embargo, el término "el hombre" no parece haber encontrado aceptación y el planteamiento oficial sigue en boga, por ejemplo, en los preparativos de la Conferencia de Población de 1984.

<sup>17</sup> En su análisis de las interrelaciones, Ridker se refiere a la demanda y oferta de recursos materiales y ambientales. Por el lado de la demanda detalla las siguientes categorías: i) variables demográficas; ii) producto per cápita; iii) estilos de vida, preferencias individuales por determinados bienes, tipos de ocio, etc.; iv) métodos tecnológicos utilizados en diferentes etapas de actividad económica; v) organización institucional interna incluyendo tenencia de la tierra y normas de mercado; vi) políticas y medidas gubernamentales que afectan el crecimiento y distribución de la población, la economía, los recursos naturales y el medio ambiente; vii) relaciones internacionales, viii) distribución. En el lado de la oferta, identifica, entre otros: a) dotación material y de recursos; b) los recursos materiales conocidos y disponibles para la explotación (a los precios y con la tecnología vigentes), y c) la capacidad para producir materiales útiles a partir de reservas y residuos. Señala que la importancia atribuida a los materiales variará en diferentes contextos. Véase R. Ridker, *Population, resources, environment and development*, Resources for the Future, Washington D.C., 1978, trabajo preparado para las consultas entre organismos sobre las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo (Ginebra, 29 y 30 de noviembre de 1978). Se encuentra una clasificación similar en el informe del Simposio de Estocolmo de 1973, del cual Ridker fue relator. *Op. cit.*, p. 690.

te estos niveles de análisis, tanto porque están relacionados entre sí y son interdependientes, como para no mezclarlos ni confundirlos unos con otros.

c) La capacidad de un ecosistema y de su base de recursos naturales para mantener a una población determinada, o su "capacidad de sustento", es relativa y dinámica; se trata de un concepto condicionado socialmente. Evoluciona y, hasta ahora, se ha ido modificando y expandiendo continuamente al influjo de factores tales como el aumento del conocimiento, el comercio internacional, la investigación y el desarrollo, el ritmo de generación y naturaleza de las innovaciones tecnológicas que transforman la disponibilidad y acceso a los recursos y amplían el potencial y aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y materiales disponibles para la sociedad y su nivel de desarrollo, métodos y sistemas de transporte, y los evolucionantes sistemas de producción.

En efecto, si no fuera por lo anterior, la "capacidad de sustento" de muchos lugares y regiones de distintas partes del mundo habría sido sobrepasada hace mucho tiempo, como solía ocurrir en el pasado (y podría suceder hoy en algunas unidades sociales aisladas y retrasadas) cuando las sociedades se derrumbaron frente a los cambios o restricciones impuestas por el medio ambiente local y sus recursos naturales.

d) El problema de las interrelaciones está ligado orgánicamente, y estrechamente engranado, con la estratificación internacional, el sistema económico internacional y las relaciones económicas internacionales, particularmente entre Norte y Sur, y no puede analizarse sin considerar esos aspectos.

En verdad, cuando se examinan los problemas y se proponen medidas concretas, deben tomarse en cuenta los objetivos de equidad mundial y los del nuevo orden económico internacional.

e) Las interrelaciones no son una cuestión demográfica, y ni siquiera lo son en lo principal. Es importante subrayar este aspecto —que está en la misma base del examen de este tema en las

Naciones Unidas— y darle a la variable población el lugar que le corresponde, tanto más cuanto en muchos círculos sigue predominando la opinión de que es posible de alguna manera soslayar y resolver las disyuntivas y problemas que han empezado a aparecer por la vía de controlar o reducir la tasa de crecimiento de la población. Para los propósitos del estudio de las interrelaciones la población y su tasa de crecimiento pueden examinarse desde dos ángulos. Representan una variante dependiente dentro del contexto más amplio del proceso de desarrollo y del cambio societal; sin embargo, al estudiar las presiones cualitativas y cuantitativas sobre la base de recursos naturales y el medio ambiente, pueden también tratarse como variable independiente —un dato— porque habría que ajustarse a determinado incremento de la población mundial hasta determinada fecha futura en que tenderá a estabilizarse. Es por ello que la variable población ocupa un lugar importante en el planteamiento de las interrelaciones y debe tomarse en cuenta en toda su dimensión al elaborar, planificar, administrar y tomar decisiones de políticas y estrategias en todos los niveles de la sociedad humana. No obstante, también es evidente que, si bien las políticas de población y en especial las de control de la natalidad podrían atenuar algunos de los problemas y dificultades (sobre todo en países como China, India y otros pocos), por sí solas no resolverán ninguno de los problemas fundamentales, particularmente los de nivel mundial, ni hoy ni en ningún tiempo futuro previsible.

f) Lo que está realmente en discusión es la naturaleza misma, ritmo y dirección del proceso de desarrollo, la racionalidad y posibilidad de sustentación a largo plazo de los modelos de producción, consumo y estilos de vida que se encarnan en la denominante "sociedad opulenta", el problema de su difusión y réplica a escala mundial, el acceso al control y distribución de los recursos, las desigualdades y luchas de poder al interior de las sociedades y entre ellas y a nivel mundial. Lo que está aún por verse es cómo se planifica el proceso social y de desarrollo y cómo se administra la sociedad moderna y el conjunto de la comunidad de las naciones.

## III

## El estado actual del análisis de las interrelaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo

Se sostiene aquí que, desde un punto de vista global, el estudio de las interrelaciones adolece de varias deficiencias en el plano de la actuación coordinada entre los organismos de las Naciones Unidas, que son en parte reflejo de la carencia de un marco conceptual de aceptación general, y en parte, del temor de abordar aspectos delicados, pero también de la desviación del análisis hacia temas muy técnicos y especializados y la falta de una dirección clara y decidida para esta investigación. Esto es así a pesar de que en numerosos estudios, informes y reuniones se ha tratado e identificado, en una u otra forma, la mayor parte de los problemas del caso.<sup>18</sup>

La primera deficiencia se relaciona con el equilibrio general de fondo y de políticas. El interés principal, y casi el único, sigue siendo el de los países del Tercer Mundo. En cambio, se menosprecian o descuidan problemas como el papel de los países industrializados en las interrelaciones mundiales y la importancia de los patrones transnacionales de desarrollo y sus estilos de vida, todos destacados por el Simposio de Cocoyoc. Esta deficiencia podría explicarse porque el sistema de las Naciones Unidas está orientado y tiene mayor acceso a lo que sucede internamente en los países en desarrollo, o quizás porque la mayoría de los países industrializados no están dispuestos a permitir indagación alguna por parte de las Naciones Unidas en sus asuntos de desarrollo interno.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>Véase en particular el informe del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (A/36/571). Representa un intento por elaborar un programa de trabajo completo para el estudio de este tema. Aunque en forma circunspecta, incluye también aspectos que atañen a los países industrializados, como sus modelos de desarrollo y la intensidad con que usan los recursos. Una de las razones importantes de que este programa de trabajo no se haya puesto totalmente en práctica es que el Fondo Fiduciario para financiar esas actividades no llegó a concretarse en la forma prevista.

<sup>19</sup>Sintoma de esta situación fue el Seminario PNUMA/CEPE

Otro factor inhibitorio podría ser lo controvertido de muchos de los problemas y la falta de concordancia de muchas opciones con el orden económico dominante. Asimismo, la fuerza del factor demográfico en la concepción del problema ayuda a centrar la atención en el Tercer Mundo. Cualesquiera que sean las razones, o combinación de ellas, esta falta de equilibrio priva al estudio de algunas dimensiones críticas.

La segunda deficiencia deriva de la fuerte orientación metodológica del estudio. Las delicadas connotaciones políticas de algunos de los problemas, el peligro de que pudieran aflorar polémicas y las restricciones a la acción conjunta entre los organismos hicieron que el análisis se ocupara preponderantemente de cuestiones metodológicas.<sup>20</sup>

En este tipo de estudio la Secretaría internacional pisa en terreno relativamente firme y ob-

---

celebrado en Ljubljana, Yugoslavia, en 1979, sobre modelos alternativos de desarrollo y estilos de vida en Europa, organizado como continuación del Simposio de Cocoyoc y que centró su atención en los países industrializados. (Véase *Lifestyles, environment and development - a European perspective*, PNUMA, Reports and Proceedings, Series 4, Nairobi, 1982). Mientras algunos países desarrollados se interesaron en analizar y explorar el tema, otros, entre ellos algunos de los más importantes, se mostraron bastante molestos y rehusaron participar en las discusiones, insistiendo en que la materia no volviera a plantearse en la Comisión Económica para Europa (CEPE), foro natural para este tema en las Naciones Unidas, alegando que su mandato sólo le permitía tratar asuntos de índole "económica". En consecuencia el tema se encarpó tácitamente en la CEPE aunque sigue figurando en los programas de otras comisiones regionales de las Naciones Unidas.

<sup>20</sup>En 1983 el Fondo Fiduciario creado para este efecto contaba con unos 280 000 dólares. Dos tercios de esa cantidad se asignaron al estudio coordinado por la FAO y la UNESCO sobre la capacidad de sustento: interacción entre la población, los alimentos, la energía y el nivel de vida material, enfoque que se ensayaría en Kenya; otro tercio se asignó a un proyecto del PNUMA sobre la deforestación en las estribaciones del Himalaya. (Véase Naciones Unidas, *Interrelaciones entre los recursos, el medio ambiente, el hombre y el desarrollo. Informe del Secretario General (A/38/504)*).

tiene resultados concretos y potencialmente útiles. Tiene también más posibilidad de lograr una dedicación prolongada —sobre todo porque las interrelaciones con niveles múltiples y efectos directos, indirectos y de retroalimentación, representan efectivamente un desafío de proporciones considerables.

Pese a su utilidad, sin embargo, las metodologías son de importancia secundaria y rara vez han contribuido a resolver los conflictos y disyuntivas sociales, como los inherentes a las interrelaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo. Más aún, por su naturaleza misma llevan a la búsqueda de instrumentos cuantitativos y de modelos de referencia que se hallan en la economía tradicional y las ciencias naturales.<sup>21</sup> En esta tarea, el concepto de “capacidad de sustento” ha desempeñado un papel importante.<sup>22</sup> Tomado en préstamo y trasladado de las ciencias biológicas y ecológicas, el concepto es imperfecto e inapropiado para los complejos problemas de la sociedad contemporánea y las relaciones internacionales. Refiriéndose básicamente a un equilibrio entre el tamaño de la población y sus necesidades frente a los recursos disponibles en un medio geográfico determinado, el concepto ha ejercido diversas e importantes influencias en el sistema de las Naciones Unidas en sus actividades relativas a las interrelaciones.

A él se debe la insistencia en los recursos marginales, los ecosistemas frágiles y las sociedades de subsistencia agrícolas y pastoriles. Así pues, son frecuentes los estudios sobre la leña, las zonas áridas, y especialmente las islas pequeñas que, como sistemas cerrados, se prestan con mayor facilidad para este tipo de análisis.<sup>23</sup>

<sup>21</sup>En esta clase de trabajos se corre el riesgo de empantarse en un acopio de datos, a menudo de importancia nula o trivial para los problemas concretos. (Véase Naciones Unidas, *The application of an extended social accounting matrix to the analysis of interrelations between population, resources, environment and development* (ESA/P/WP. 80).

<sup>22</sup>Este concepto se define como “el número de personas que comparten un territorio y pueden, en un momento dado, mantener un nivel de vida determinado aplicando criterios de organización y conocimientos especializados a la explotación de recursos físicos disponibles, incluso la tierra, la energía, el agua y los minerales.” (A/38/504, *op. cit.*, p. 4).

<sup>23</sup>Por ejemplo la UNESCO terminó un estudio de la isla Fiji, y proyecta otro similar en las Antillas orientales. Hay que

El concepto de “capacidad de sustento” que suele acoplarse con las nociones de estabilidad del ecosistema y tamaño óptimo de la población, es intrínsecamente conservacionista. No debe extrañar, entonces, que las soluciones se busquen a menudo dentro de este equilibrio de población y recursos y no por la expansión de la capacidad de sustento de un ecosistema marginal determinado (por ejemplo, la capacidad de sustento de una zona árida aumenta con la introducción de mano de obra, capital, tecnología y conocimientos prácticos.) Si se aplica el primer criterio que supone adaptarse al medio y a la rigidez de condiciones, las opciones son esencialmente el control de la población, la limitación de sus aspiraciones, o ambas a la vez, de un modo tal que sean compatibles con la explotación actual posible y sostenida de los recursos existentes. El segundo criterio, que implica flexibilidad, transformación y adaptación del medio y de la base de recursos naturales es una concepción de desarrollo dinámico y progresista.

Ello no quiere decir que el concepto de “capacidad de sustento” no tenga valor como elemento de juicio. Lo que sí quiere destacarse es que debe aplicarse en un marco de referencia más completo y refinado que el que se ha empleado hasta aquí. Para lograrlo mejor puede ser necesario dar algunos pasos hacia atrás. Sería aleccionador en este sentido que todos los comprometidos en el análisis llevaran a cabo estudios de “capacidad de sustento”: para Manhattan, como ejemplo de una isla pequeña, o el Reino Unido y el Japón, como islas grandes, y de los Países Bajos, como país densamente poblado, todos del mundo industrializado.

La tercera debilidad del estudio de las interrelaciones radica en su descuido de las funciones de la economía y las relaciones económicas internacionales, incluidas sus raíces históricas y coloniales, y el papel fundamental que representa la división entre Norte y Sur en la conformación de las interrelaciones en el ámbito nacional e

reconocer, sin embargo, que la metodología se está refinando. En el estudio experimental ya mencionado sobre Kenya, por ejemplo, se trata de ayudar al país a determinar el grado alcanzable de autosuficiencia alimentaria y de nivel de vida material, dentro de las limitaciones de los recursos disponibles y las circunstancias ambientales y demográficas.



internacional. Esta omisión es tanto más sorprendente cuanto que las relaciones económicas internacionales han sido uno de los objetos principales de preocupación de las Naciones Unidas, y también porque en muchos lugares del mundo en que están desequilibradas las interrelaciones de población, recursos, medio ambiente y desarrollo, la dimensión internacional o el "enlace transnacional" representa una de las variables independientes claves ("independientes" en el sentido de que los agentes internos pueden hacer poco o nada para modificarlos) y una de las de-

terminantes de lo que sucede en el plano interno, o de lo que podría hacerse localmente para mejorar la situación.

En resumen, pese a haber identificado los distintos elementos que conforman el cuadro total, el estudio de las interrelaciones parece haber optado en forma deliberada por las cuestiones menos controvertibles. Sigue siendo un tema de análisis bastante difuso que se ve atraído a menudo hacia aspectos y puntos de vista relativamente marginales y deja de lado problemas fundamentales.

## IV

### Esquemas y algunas esferas posibles de concentración para el trabajo sobre las interrelaciones en el sistema de las Naciones Unidas

Es importante que el sistema de las Naciones Unidas siga adelante con su labor en torno a las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo. La participación y la colaboración sistemáticas de las Naciones Unidas podrían ayudar a impartir un mayor equilibrio en los temas de fondo y en la representación de intereses en este tipo de trabajo y análisis. Como se señaló anteriormente, parte de las dificultades que plantean los estudios, análisis y proyecciones académicas y de política relativas a este problema ha sido que, hasta ahora, salvo algunas excepciones como el modelo global latinoamericano de Bariloche, esos estudios se han limitado a los países desarrollados y sus organizaciones regionales.

El conjunto de intereses académicos, de políticas, operacionales y técnicos, así como la naturaleza global y multidisciplinaria de la materia de estudio, dan la oportunidad de reunir e integrar la labor que se está realizando en distintas partes del sistema de las Naciones Unidas y de impartirle una perspectiva unificada, de la que tiende a carecer por la tradicional fragmentación del trabajo entre los distintos organismos especializados y otras organizaciones, así como por la inhibición

de los análisis y estrategias integradoras y holísticas.

La visión futura del problema implica la elaboración y discusión de alternativas, lo que en sí da a las Naciones Unidas la oportunidad de encabezar e influir el proceso de conocimiento, de especial importancia en esta etapa en que la crisis económica mundial y la de los estilos de desarrollo han puesto en el tapete la necesidad de buscar otras alternativas.

En el análisis de las que podrían parecer las líneas de trabajo más promisorias en las Naciones Unidas, estas interrelaciones pueden plantearse en dos formas distintas, aunque conexas. Pueden enfocarse como tema de investigación y estudio académico para hacer avanzar el conocimiento en este campo, crear una sensibilidad y conciencia sobre estas materias, y proporcionar elementos de juicio destinados a las deliberaciones sobre políticas y estrategias en cuanto éstas se proyectan al futuro, al proceso de desarrollo, a las relaciones Norte-Sur y a la condición del hombre en general. También pueden concebirse como una serie de problemas prácticos que deben resolver los ejecutores de políticas y los responsables de las decisiones y los planificadores, sobre todo en

el plano nacional y local, pero también para grupos de países y en algunas circunstancias para la colectividad internacional en su conjunto. Las Naciones Unidas, evidentemente, pueden ser útiles en ambas orientaciones.

Hay muchísimas posibilidades y es importante escoger los puntos claves de estudio y de acción por parte de las Naciones Unidas, que presenten una potencialidad de beneficios a corto plazo, enriquezcan el debate mundial sobre las interrelaciones y refuercen la base para un trabajo futuro de este tipo.

Dos posibles zonas de concentración parecen ser de especial importancia a fin de generar los antecedentes y conocimientos necesarios para respaldar e informar de mejor forma la consideración de las interrelaciones en el foro mundial de las Naciones Unidas y, en particular, para ligarlas a los intereses actuales en el ámbito socioeconómico.

Las Naciones Unidas están en situación de buscar, sistematizar y sintetizar continuamente los datos cuantitativos importantes en las interrelaciones. Se podría elaborar una serie de indicadores, incluso perfiles de uso de recursos, para vigilar de cerca las presiones ejercidas sobre la base de recursos naturales y el medio ambiente por los procesos y sociedades contemporáneos.<sup>24</sup>

Esta base de datos de referencia y la comparabilidad de datos e indicadores agregarían una importante dimensión sustantiva y de política a las deliberaciones y proyecciones internacionales, enriqueciéndolas, entre otras razones, al hacer posible el estudio del contenido y el crecimiento de la demanda mundial, la vigilancia y comparación de las evoluciones nacionales (incluidos los países industrializados y, en general, los estratos de alto consumo de la población mundial) y la desagregación de diversos indicadores mundiales, todos los cuales importan para el establecimiento de patrones de desarrollo más racionales y sostenidos y para el manejo y explotación razonables de los recursos mundiales. Este

tipo de antecedente estadístico sería también aplicable en el diálogo Norte-Sur, y sería útil para hacer proyecciones, análisis de sistemas, estudios prospectivos y modelos mundiales.<sup>25</sup> También llenarían vacíos importantes en los anuarios estadísticos internacionales y, en general, en la base de datos utilizada para el análisis de las interrelaciones y sus políticas y estrategias conexas.

Aprovechando la capacidad de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sería útil realizar un estudio empírico de referencia, basado en una muestra representativa de zonas críticas nacionales y locales, en particular del Tercer Mundo, en que se manifiesten tensiones en las interrelaciones, con el objetivo especial de identificar y analizar las influencias y variables relativas a la acción de los agentes exógenos (por ejemplo las empresas transnacionales) y los procesos de macronivel. Tales datos y análisis ayudarían a los responsables de las decisiones nacionales y a los ejecutores a comprender mejor el amplio espectro de causas de los problemas que enfrentan en el micronivel. Ayudarían también en la generalización y conceptualización

<sup>25</sup>La incursión más destacada en el ámbito de los modelos mundiales fue el estudio de W. Leontieff y otros, *El futuro de la economía mundial: un estudio de las Naciones Unidas*, Siglo Veintiuno, México, 1977. (Fue contratado por iniciativa de los Países Bajos, a raíz de la Conferencia de Estocolmo, para analizar algunos de los problemas básicos inherentes a las interrelaciones en escala mundial. El hecho de que el estudio no lograra abordar con éxito muchos de los problemas, sobre todo los relacionados con el medio ambiente (por ejemplo, la erosión de suelos) y se inclinara por los temas tradicionales y esferas más familiares de las proyecciones económicas refleja, entre otras cosas, los problemas que se plantean cuando se intenta enfocar estos asuntos aplicando formas conceptuales e instrumentos de análisis económico tradicionales (así como la carencia de datos e indicadores aprovechables). Cualesquiera sean los problemas, vicios y deficiencias de la elaboración de modelos mundiales, éstos seguirán siendo útiles, pues aportarán nuevas orientaciones y antecedentes para un permanente debate y controversia. Las Naciones Unidas deben proporcionar algunos datos importantes para este tipo de labor, pero deben también representar un papel activo en el examen crítico de los paradigmas y preferencias en cuanto al orden mundial en que invariablemente se asientan tales modelos. (Un ensayo reciente sobre la preparación de modelos mundiales aparece en Richard K. Ashley, "The eye of power: the politics of world modeling", *International Organization*, tercer trimestre de 1983, pp. 495 a 535. Véase también Ch. Freeman y M. Jahoda, eds., *World futures, the great debate*, M. Robertson, Londres, 1978.

<sup>24</sup>El Worldwatch Institute ha comenzado a publicar un informe anual del estado del inventario de recursos. Véase *State of the world 1984: a Worldwatch Institute report toward a sustainable society*, Norton, Nueva York, 1984. Es bastante obvio que las Naciones Unidas sería el ente más apropiado para llevar a cabo este tipo de contabilidad mundial en forma regular.

de la situación global, así como a descubrir y definir la naturaleza de los mecanismos transmisores de influencias mundiales, primero al plano nacional y luego al local, y a adoptar medidas de políticas y acción en las Naciones Unidas, de ser necesario.

Ambos tipos de trabajo sugeridos persiguen estructurar a la postre la base de datos necesaria para la consideración informada de las interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo a nivel mundial, especialmente en el contexto de las relaciones Norte-Sur, así como para la introducción empírica de las variables y procesos transnacionales a los que se les ha asignado escasa importancia hasta ahora.

En lo que dice relación con los problemas específicos de los países en desarrollo y las formas de ayudar a superarlos, se pueden sugerir dos cursos posibles:

Los temas que se discuten en términos abstractos y metodológicos en los foros de las Naciones Unidas, se traducen en el terreno en problemas tangibles difíciles de superar. Cómo plantear y enfrentar una situación determinada es esencialmente materia de decisión y gestión de micronivel, que, por supuesto, llegan a la postre, por medio de una serie de círculos concéntricos, al plano mundial. Una visión general, o un mapa de microemplazamientos en el Tercer Mundo en que se experimenten tensiones en estas interrelaciones, con la explicación y clasificación consiguientes de la naturaleza de esas tensiones, sería un elemento de apoyo, no sólo para conocer la situación actual y vigilar y actualizar su evolución en todo el mundo, sino también para escoger emplazamientos críticos a fin de organizar alguna especie de apoyo y asistencia internacionales.<sup>26</sup> Sea como fuere, esa visión general sería

<sup>26</sup>En algunas partes, por ejemplo Nepal, en las condiciones socioeconómicas vigentes y con el grado de desarrollo y las tecnologías y conocimientos aplicados, así como los recursos disponibles, el aumento de la población podría colmar la capacidad local de producción y plantear un grave peligro de desquiciamiento social y daño físico. En tales casos, el conocimiento exacto de la naturaleza del problema podría ser útil, entre otras cosas, para identificar el tipo de apoyo y los insumos que debe aportar la colectividad internacional a las autoridades nacionales a fin de ayudarlas a resolver el problema. El estudio citado sobre las interrelaciones en las estribaciones del Himalaya representa un ensayo de este tipo.

útil para incorporar los conocimientos cuantitativos y cualitativos en la discusión así como para orientar las actividades de las Naciones Unidas en materia de asistencia operacional y de desarrollo.

El concepto de ampliar la capacidad de sustento implica un vuelco teórico en el planteamiento usado hasta ahora. Ampliar esa capacidad forma parte integral del propio proceso de desarrollo, que se manifiesta en la capacidad creciente de aprovechar el entorno y los recursos naturales locales. El cumplimiento de este objetivo recibirá un gran impulso de los avances tecnológicos que se están registrando, en particular en materia de recursos energéticos renovables, pero también en la forma de métodos novedosos y diversificados para la explotación de los recursos naturales, incluso aquellos que se originan en la biotécnica y la ingeniería genética, tanto para procesos industriales como, especialmente, para la agricultura.

La ampliación de la capacidad de sustento podría constituir un tema útil para centrar la discusión y además podría representar otro frente para debatir la transferencia de tecnología en la confrontación entre Norte y Sur. Posiblemente podría abrirse el diálogo aludiendo a la buena disposición del Norte a proporcionar, en condiciones muy favorables, cuando no a título gratuito, las tecnologías modernas de control de la natalidad, en un afán de aliviar los problemas de las interrelaciones en el Sur. Si se aplicara la misma motivación, y raciocinio por ejemplo, a las tecnologías de explotación de las fuentes renovables de energía, lo que implicaría su desarrollo y promoción en el Tercer Mundo en condiciones no del todo comerciales, podrían gestionarse con mayor eficacia que ahora algunos problemas críticos, como la deforestación y la pérdida de suelos.

Las sugerencias anteriores se relacionan concretamente con el mandato del sistema de las Naciones Unidas relativo al desarrollo y la necesidad de apoyar a los países del Tercer Mundo en sus actividades internas de desarrollo económico y social.

Las Naciones Unidas tienen también la capacidad y el mandato únicos para abordar los problemas de carácter mundial que rebasan el ámbito de control de un país o grupo de países. Hay una gran cantidad de manifestaciones y repercu-

siones mundiales de las interrelaciones que deben ser reunidas y consideradas en forma integral en un mismo lugar dentro del sistema de las Naciones Unidas. El estudio de estas interrelaciones ofrece una oportunidad para hacerlo.

De la capacidad de sustento y el concepto de límites extremos se ha derivado el de *límites mundiales extremos*.<sup>27</sup>

Entre los problemas importantes de esta índole para el presente y, especialmente, para el futuro de la humanidad, que han sido destacados hasta ahora en las deliberaciones internacionales y en el debate científico, están la modificación no intencional del clima por el hombre, el agotamiento de la capa de ozono, las presiones ejercidas sobre los sistemas principales de sustento de la vida, y los efectos biológicos y climáticos de la guerra nuclear.

La utilidad de los límites mundiales extremos, como concepto teórico y de política englobador para el estudio de las interrelaciones de población, recursos, medio ambiente y desarrollo radica en que alentaría el análisis integral de estos temas, ayudando a traerlos al centro de interés de las Naciones Unidas y dándoles el realce en la política que merecen, pero que no pueden lograr en los foros técnicos especializados en los que habitualmente se ventilan.

El concepto de límites mundiales extremos sugiere asimismo algunas de las cualidades trascendentales de estas interrelaciones que incluyen muchos de los problemas más complejos e irreductibles de la era actual, que se agudizarán con el correr de los años.

A todas luces se trata de un asunto sistémico, escurridizo para el estudio y el pensamiento, y aún más difícil de manejar en la práctica. Más aún, plantea muchas delicadas cuestiones relativas a la sociedad contemporánea y la dirección que ha tomado. No debe extrañar que el conjunto de los líderes políticos y encargados de la toma de decisiones no haya mostrado gran entusiasmo

por detenerse a pensar seriamente en esta materia, ni mucho menos por actuar en este campo de manera integrada y con una perspectiva de largo plazo, prefiriendo ignorarla o postergarla para que la encaren sus sucesores en alguna fecha futura. O, lo que es más inquietante desde el punto de vista mundial, los países actúan por su cuenta y afectan las opciones futuras de los demás y de la comunidad internacional, todo ello por falta de una voluntad y de los mecanismos adecuados de análisis, evaluación de políticas y negociación a nivel mundial.

Pasará algún tiempo antes de que la comunidad de las naciones desarrolle conciencia, voluntad política y capacidad como para manejar las repercusiones mundiales de estas interrelaciones de forma verdaderamente integrada. Mientras tanto, el estudio, la conceptualización y el debate general continuarán desempeñando un papel fundamental. Esto apunta al último tipo de actividad sugerido.

Las Naciones Unidas, como foro universal para debatir políticas, debieran encabezar el debate que se inicia sobre estas interrelaciones. Las visiones del mundo y del futuro que incorporan, y sus metas normativas y objetivos de desarrollo las califican para este papel. Aunque mal utilizada o aprovechada, su capacidad para confrontar, sintetizar e integrar antecedentes, disciplinas, intereses encontrados y diversos, posiciones filosóficas y posturas de política, para vincular distintos niveles y lugares en que se manifiesta la materia de estudio, y para identificar cadenas causales las sitúan en una posición privilegiada.

No les será fácil asegurar para sí el papel central y más influyente en este novel debate. Serán necesarias dedicación y capacidad de liderazgo para vencer las divisiones disciplinarias y jurisdiccionales que se dan en las actividades de colaboración entre organismos, así como la vacilación y la desconfianza burocráticas habituales en asuntos que son objeto de controversia política. Se requerirá un empeño especial para lograr una participación completa y decidida por parte de los gobiernos en esta labor, y para convencerlos de su utilidad. Así, también, el trabajo de las Naciones Unidas debe vincularse e interactuar estrechamente con el pensamiento académico y de política, en sus principales manifestaciones. A la postre será la elección de los temas por considerar y la forma de tratarlos lo que dará utili-

<sup>27</sup>El concepto de límites extremos se puso de relieve en el Simposio de Cocoyoc y fue utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la clasificación de algunos temas de su programa. Véase el desarrollo de este concepto en W.H. Matthews, "The concept of outer limits" en W.H. Matthews (comp.), *Outer limits and human needs, resources and environmental issues of development strategies*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1976.

dad e importancia a la actuación de las Naciones Unidas. Dos temas generales podrían servir de buen punto de partida en la organización y continuación del debate: los estilos de desarrollo y cómo aumentar la flexibilidad y disminuir la vulnerabilidad de la sociedad contemporánea.<sup>28</sup>

Para concluir esta sección, cabe señalar que si a la fórmula se le agregara el concepto de "sociedad" se convertiría en "Sociedad, población, recursos, medio ambiente y desarrollo", lo que representaría mejor la naturaleza de las interrelaciones.

## V

### Los países en desarrollo y el estudio de las interrelaciones

Los países en desarrollo en su conjunto no han demostrado gran interés por la cuestión en la Naciones Unidas. Muchos han tendido a descuidar el tema o a restarle toda importancia. Esta actitud se explica en parte por el origen y evolución del conjunto de problemas analizados anteriormente, y quizá se relacione también con el hecho de que la materia ha sido considerada hasta ahora principalmente entre los expertos y en el curso de la colaboración entre organismos. En términos más generales, es consecuencia de la ambivalencia frente al problema en su conjunto, tanto en el plano interno como en lo que respecta a la forma de incorporarlo, provechosamente, en las negociaciones con el Norte.

Sin embargo, esta actitud no se justifica, ya que la encrucijada y los problemas inherentes en las interrelaciones de producción, recursos, medio ambiente y desarrollo se presentan en forma muy particular para los países en desarrollo, y

tienen un papel importante que desempeñar en su proceso, perspectivas y opciones de desarrollo para el futuro. En muchas partes del Tercer Mundo se están dando hoy tensiones en esas interrelaciones que afectan negativamente a la población y socavan el proceso de desarrollo, la base de recursos naturales y el medio ambiente.<sup>29</sup> No obstante, la resolución y gestión de estos problemas están adquiriendo alta prioridad y un

<sup>29</sup>Las situaciones son muy variadas, según el lugar y según las causas que las originan. Véase *Development, life styles, population and environment in Latin America* (TESA/ICP.1984/EG.III/9), documento presentado al Grupo de expertos en población, recursos, medio ambiente y desarrollo (Ginebra, abril de 1983) que reseña la situación en América Latina, donde han llegado a estado crítico algunas zonas metropolitanas. En cuanto a la expansión de la frontera agropecuaria en América Latina, y en particular en la Amazonia, véase Comisión Económica para América Latina y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina*, Naciones Unidas-CEFA, Madrid 1983, que recoge las ponencias del Seminario conjunto CEPAL/PNUMA sobre este tema (Brasilia, noviembre de 1981). Un análisis completo de la situación en América Latina aparece en O. Sunkel y N. Gligo (comp.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, 2 volúmenes, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, que contiene las deliberaciones y documentos del Seminario conjunto CEPAL/PNUMA sobre el mismo tema (Santiago de Chile, noviembre de 1979). En este libro véase, entre otros interesantes artículos, el de Carlos Adolfo Barrera y Grupo de Análisis de Sistemas Ecológicos, "Economía y ambiente: análisis del subsistema regional chaqueño", *op. cit.* pp. 580 a 614. Un análisis conceptual de este problema desde el punto de vista latinoamericano aparece en P. Pirez, V. Sánchez y G. Salas, *Medio ambiente y dinámica poblacional*, Colegio de México, agosto de 1983 (mimeo.).

<sup>28</sup>Uno de los temas importantes relacionados con los aspectos de flexibilidad y vulnerabilidad se refiere a la homogeneización progresiva de los sistemas agrícola y de alimentación, y los riesgos potenciales que ello implica. (Como acotación al margen, interesa señalar que el hambre de Irlanda, en el siglo XIX, por el fracaso de la cosecha papera, usado como ejemplo de desajuste entre la población y la capacidad de sustento de la economía y el medio locales fue en realidad una crisis y colapso por monocultivo, cuando la papa fue atacada por un hongo. Si bien es cierto que el progreso social, económico y científico le resta validez a la comparación entre el caso irlandés y el de nuestros días, el ejemplo no deja de ser aleccionador, al mostrar los distintos tipos de vulnerabilidad que se están incorporando en las sociedades contemporáneas.

lugar prominente en el programa de crecimiento económico de los países en desarrollo.

En general, sería de provecho para ellos participar de lleno en el estudio de las Naciones Unidas, y también les beneficiaría el establecimiento de un marco conceptual y una política generales, así como los adelantos metodológicos que se lograran en el plano internacional. Requisito previo para la acción son el mejor conocimiento de los problemas y sus consecuencias y una mayor conciencia de su importancia. Un factor importante en este proceso se vincula con los aspectos internacionales y mundiales de las interrelaciones, que son atinentes, no sólo para los problemas locales de los países en desarrollo en este aspecto, sino para su desarrollo y bienestar generales. Hay tres problemas de este tipo que se recuerdan de inmediato:

i) *Los recursos naturales: problemas de acceso y control.* Cuando aumentan y se diversifican las presiones y demandas sobre la base de recursos naturales, en especial en una época de transición energética, es probable que surjan nuevas desigualdades a nivel mundial. Unos pocos países y empresas transnacionales poderosos, probablemente usen su fuerza para mantener u obtener el acceso necesario a determinados recursos naturales y al dominio de ellos, sin preocuparse mayormente ni de las necesidades de los demás ni de los principios de equidad mundial. Entre los efectos generales probables que puedan tener que enfrentar los países en desarrollo, figuran la desaparición de recursos de buena ley y fácil acceso, el alza de los costos, y en general el cierre de posibilidades de explotación de recursos con las tecnologías existentes. No hay duda de que estas tendencias representarán nuevos obstáculos para el desarrollo de estos países, formas nuevas de dependencia tecnológica, y quizá la reducción de las opciones a que pueden acceder.

ii) *Participación en el avance del conocimiento práctico, científico y tecnológico y difusión de esos conocimientos.* El avance de la tecnología y la ciencia, que muchas veces se basa en recursos naturales y genéticos originarios de los países en desarrollo, está empezando a desempeñar un papel crítico en la sociedad contemporánea, al abrir nuevas posibilidades para el progreso y desarrollo económico y social. Como es obvio, esos nuevos conocimientos prometen ampliar el potencial del

sistema productivo y la capacidad de sustento del medio ambiente y sus recursos naturales.<sup>30</sup> Lo difícil es saber cómo encauzar esos nuevos conocimientos y tecnologías, evitando caer en la situación tan probable y de sobra conocida en que ese avance y el retraso tecnológico vayan separando cada vez más a los países desarrollados de los que están en vías de desarrollo, lo que se traduciría en nuevas relaciones de monopolio y dependencia.<sup>31</sup>

iii) *La interdependencia ecológica mundial.* Este concepto se menciona con creciente frecuencia, y debe incorporarse paulatina, pero efectivamente, en el programa de negociaciones entre Norte y Sur.<sup>32</sup> Lo que cabe recalcar a los fines de este análisis es que la actuación en un país o grupo de países puede afectar la capacidad de sustentación del proceso de desarrollo, el medio ambiente y las interrelaciones en otros países, vecinos o lejanos, o en todo el mundo. La mayoría de los países en desarrollo suelen tomar la actitud de espectadores impotentes y víctimas inermes en situacio-

<sup>30</sup>Véase H.E. Goeller y A. Zucker, "Infinite resources: the ultimate strategy", *Science*, 3 de febrero de 1984, pp. 456 a 462, en que se analiza la posibilidad de agotamiento de los recursos no renovables, sin incluir la energía. En lo fundamental, los autores sostienen que, salvo contadas excepciones, el mundo posee suficientes recursos recuperables, y que éstos pueden explotarse y convertirse en aplicaciones útiles indefinidamente, con consecuencias ambientales aceptables y dentro de los límites previstos de las restricciones económicas. Una de las condiciones principales para lograr ese resultado es la investigación oportuna, activa y eficiente de los materiales, para asegurar el aprovechamiento de los minerales de baja ley y de los productos sucedáneos de los recursos que probablemente lleguen a escasear y encarecerse. Entre las demás condiciones citadas están la oferta continua de energía, capitales y nuevas instalaciones como plantas de extracción, beneficio y elaboración. Los autores sostienen además que una docena de elementos presentan ya una oferta económicamente infinita; que la tecnología está ya parcial o totalmente desarrollada, aunque no resulte todavía económica, para que otros siete elementos se consideren prácticamente ilimitados (entre ellos el hierro y el aluminio); y que un siglo de investigación básica y aplicada bastaría para que otros catorce elementos se acercaran a la situación de oferta infinita.

<sup>31</sup>Para un análisis de este problema en el contexto de los recursos fitogenéticos, véase P.R. Mooney, "The law of the seed, another development, and plant genetic resources", *Development Dialogue*, 1983: 1-2, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala.

<sup>32</sup>Véase, por ejemplo, OCDE, *Economic and ecological interdependence*, París, 1982.

nes de este tipo. Más aún, si bien cuando sus sociedades y economías al nivel de subsistencia pueden ser bastante adaptables, el sector moderno puede no ser capaz de un ajuste tan oportuno y rápido como el de las economías altamente diversificadas y materialmente bien dotadas de los países ricos.

Estas tendencias y cuestiones sientan una base sustantiva y de política para la actuación progresista y a más largo plazo de los países en desarrollo en el contexto de su diálogo y negociaciones mundiales con el Norte. Su gestión nacional—incluida la búsqueda de otras soluciones, que implica la selección cuidadosa de la influencia de estilos de desarrollo transnacionales y una ma-

yor confianza en los enfoques de desarrollo propios,<sup>33</sup> el diseño de estrategias nacionales específicas de energía, ajustadas especialmente para cumplir objetivos y aprovechar riquezas nacionales y una visión de lo que será la era posterior al petróleo, así como la cooperación horizontal entre ellos para generar soluciones a sus propios problemas y posiciones regionales conjuntas—desempeñará una función importante en el fortalecimiento de su posición internacional, sus argumentos y su capacidad de negociación frente al Norte, y en su esfuerzo por plantear en las Naciones Unidas los problemas prácticos y los nuevos tipos de vulnerabilidad que pueden afectarles.

## VI

### A modo de conclusión

A pesar del alto grado de controversia y mutuo repudio que ha caracterizado a los debates en torno al tema de las interrelaciones y de las variaciones cualitativas, cuantitativas y de escala temporal, hay consenso entre casi todos los que han profundizado sobre esta materia en cuanto a la diagnosis fundamental. Asimismo, hay consenso en general de que la sociedad ha entrado en una etapa de transición y de cambios significativos, incluso de solución de continuidad, provocada en parte por los problemas intrínsecos de las interrelaciones de población, recursos, medio ambiente y desarrollo.

El quid de la cuestión se halla en lo que esto implica para el futuro de la sociedad y más aún cuando se proponen planteamientos y soluciones para los nuevos problemas, en la medida en que éstos están teñidos por las visiones del mundo, los paradigmas sociales e ideológicos y los intereses nacionales y de grupo.

Algunos han visto en las políticas de control demográfico el medio principal para enfrentar los problemas en escala mundial. En verdad, como ya se señaló, tales medidas tienen un papel importante que cumplir en algunos países, aunque siempre en el contexto más amplio del proceso de desarrollo. Sin embargo, es evidente que

tales políticas no tienen más que una utilidad marginal o nula para muchos otros países, sobre todo los industrializados, y para sus problemas. Tampoco inciden en algunas de las causas principales de tensión en las interrelaciones. Si la población mundial se estabilizara por obra de magia en su nivel actual, se atenuarían algunos de los problemas en algunas partes del mundo, y quizá habría más tiempo para el ajuste y la preparación para el cambio, pero, en su conjunto, los problemas derivados de las interrelaciones persistirían y tendrían que ser enfrentados y resueltos de otra manera.

Otros se aferran a la ciencia y la tecnología como tabla de salvación. Por cierto que si no fuera por las perspectivas que abren la ciencia y

<sup>33</sup>La cuestión de los estilos de desarrollo es vital para estos países. Tratan de imitar y traspasar a sus sociedades el modelo transnacional básico, lo que ha llevado, entre otras cosas, a graves desigualdades internas y a una creciente estratificación entre unos pocos privilegiados que gozan de estos beneficios y los demás que quedan al margen. En lo que respecta al medio ambiente y los recursos, lleva a una presión generada en dos fuentes: el desperdicio y la irracionalidad del estilo de desarrollo transnacional y la pobreza y marginalidad creciente de importantes sectores de la sociedad.

la tecnología serían muy sombrías las proyecciones futuras. Ya sean "supercultivos" derivados de la ingeniería genética, fuentes de energía renovables o permanentes, descubrimiento de nuevos recursos y sucedáneos, abastecimiento seguro e infinito de algunos minerales fundamentales, reciclaje, tecnologías de residuos escasos o nulos, aumento de la duración de los productos, miniaturización o técnicas de control de la contaminación, el proceso científico y tecnológico y, en general, el crecimiento exponencial de los conocimientos, representan la condición *sine qua non* para enfrentar la multiplicidad de problemas que derivan de las interrelaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo para generar compases de espera mientras se allana el camino hacia etapas superiores en el desarrollo de la sociedad humana. Sin embargo, debe tenerse presente que, si bien todo el desarrollo científico y tecnológico no implica necesariamente un pacto como el de Fausto, muchos de los problemas más graves del medio ambiente y los recursos naturales que se enfrentan hoy son producto de la sociedad tecnológica, y es probable que la ciencia y la tecnología del futuro generen muchos problemas nuevos, inconcebibles hasta ahora. Más aún, el progreso científico y tecnológico no es gratuito; se concentra en relativamente pocos países, y sus frutos no constituyen en general un bien de dominio público, de fácil acceso para todos.

Aun otros profesan fe ciega en los sortilegios del mercado y los mecanismos de oferta y demanda para despejar y resolver problemas como los de la escasez de determinados recursos naturales, y para estimular y orientar la capacidad creadora y la reacción del hombre frente a los problemas que van surgiendo. Aparte de ser la causa principal de los problemas ambientales y de recursos naturales más graves, uno de los inconvenientes del mercado y su racionalidad, sin embargo, es que no constituye un mecanismo equitativo para enfrentar los problemas y satisfacer las necesidades de actores con distinta capacidad, sobre todo en un mundo en que hay diferencias de poder, recursos materiales y financieros, y niveles de desarrollo.

También los hay que asignan especial importancia al mejoramiento de los métodos de gestión y toma de decisiones, al cambio institucional, y, en general, a la capacidad creciente de adapta-

ción y de reacción de la sociedad humana frente a las necesidades que van apareciendo.

Las diversas soluciones indicadas representan, en esencia, soluciones técnicas de problemas sociales que prometen una salida sin poner en duda o comprometer preciadas instituciones, estructuras y formas de vida. Evidentemente estas prescripciones efectivamente cumplen algunas de las condiciones necesarias para alcanzar las metas. Pero no son condiciones suficientes, ni aislada ni combinadamente. Deberán formar parte de un planteamiento integral, basado en cambios sociales, económicos, políticos y culturales fundamentales que comprometen a todos los países y al conjunto de la comunidad internacional. He aquí una de las razones por las que es de tan crítica importancia para esta iniciativa el papel de las Naciones Unidas como foro universal. De hecho, muchos de los elementos que deben formar parte de ese planteamiento integral han sido ya identificados o destacados en los foros internacionales.

Cabe recordar aquí algunos componentes de tal planteamiento: cambios importantes en los patrones de desarrollo, producción y consumo; cambios de estilos de vida; el logro de diversos objetivos de desarrollo acordados internacionalmente; reforma de las normas y estructuras de la economía internacional; canalización de los recursos y de la fuerza trabajadora en la investigación básica y aplicada a las esferas críticas vinculadas con estas interrelaciones; reformulación de los criterios y de la racionalidad tradicionales, con respecto a la sociedad y en especial la economía, que orientan e inspiran a individuos, agentes no gubernamentales y gobiernos, a fin de internalizar los objetivos ambientales de un desarrollo económico sostenido; institucionalización progresiva de regímenes de administración internacionales de los recursos mundiales como patrimonio común de la humanidad, y adopción de normas respecto de la gestión de los países que afecte el medio ambiente regional y mundial.

Todos estos aspectos tienen profundas repercusiones estructurales y significan cambios importantes en la forma de proceder actual. En realidad, en muchos casos van contra la esencia misma de los paradigmas más arraigados o dominantes, las estructuras e instituciones sociales y los criterios y prácticas de política y toma de decisiones. Reformarlos y vencer los obstáculos e



intereses en juego es una tarea de entidad, sobre todo teniendo en cuenta que los actores y las fuerzas principales no ven esos cambios con buenos ojos.

En estas condiciones, sería utópico y sin sentido histórico creer que se llegará a un planteamiento global y planificado del cambio social, pese al hecho de que objetivamente tal planteamiento es posible y está al alcance de la humanidad. Lo más probable, en cambio, es que el hombre enfrente las disyuntivas de las interrelaciones entre producción, recursos, medio ambiente y desarrollo en la forma de siempre, improvisando y reaccionando desarticuladamente hasta bien adentrado en la crisis, avanzando a duras penas a través del conflicto y el vituperio, lo que en un mundo de desiguales significa fortalecer las posibilidades de que los mecanismos darwinianos lleguen a imponerse en forma más abierta y deliberada en las relaciones internacionales. De seguirse este camino, seguramente se llegará a desequilibrios graves y turbulencia en la comunidad mundial de naciones.

Raras veces los diálogos y los debates en los foros internacionales sobre cuestiones tales como las interrelaciones aparentemente afectan o amoldan al mundo en forma visible y directa. Sin embargo, llevan a una nueva concepción cognoscitiva como lo demuestra la marcada evolución del tema en el último decenio, siembran nuevas ideas, generan políticas, aumentan los conocimientos y la comprensión de los fenómenos en juego, y definen posibles palancas de acción, que lentamente y con el tiempo son capaces de influir e influyen sobre la realidad y pueden llegar a constituir los cimientos mismos de la acción, o por lo menos llevar a un proceso de improvisaciones más informado. Esta es una de las razones que aconsejaron este estudio, en que nos hemos explayado en el análisis de un tema relativamente marginal y oscuro, perdido en los laberintos organizativos del sistema de las Naciones Unidas, que contiene en cierne muchos de los elementos necesarios para el estudio y la definición de los nuevos paradigmas sociales que exigen los nuevos problemas que enfrenta la humanidad.

## La participación: una visión desde arriba

*Marshall Wolfe\**

La experiencia histórica muestra que los esfuerzos por aumentar la participación de los grupos excluidos suelen basarse en ideas erradas, y a menudo míticas, sobre el desarrollo, la democracia, el Estado y el propio pueblo. Llevadas a la práctica, dichas ideas han provocado frustraciones, consecuencias imprevistas y paradojas, que han contribuido a erosionarlas, creando un clima propio para una evaluación más realista de los fenómenos a que ellas se refieren. En este sentido, la tesis central del autor es que en los procesos políticos en que se estimula la participación siempre existirá una tensión permanente entre los principales protagonistas de los mismos, en especial el Estado, los movimientos progresistas y el pueblo.

Al desenvolver esta tesis central, el autor examina algunos de sus aspectos principales. Comienza por analizar los conceptos de desarrollo y participación, para tratar posteriormente los temas controvertidos de la acumulación y el consumo, la planificación y el mercado, el conflicto y el consenso entre las clases sociales, las formas de participación y solidaridad locales y nacionales, el papel de los burócratas y de los tecnócratas y su tensión con la participación, y el carácter nacional de los procesos de desarrollo.

Hacia el final, esboza un conjunto de recomendaciones sobre las actitudes o predisposiciones que deberían tener los agentes del Estado, los ideólogos y los intermediarios entre el Estado y los movimientos populares, a fin de favorecer la participación de los excluidos.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y miembro del Grupo Central del Programa de Participación del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social (UNRISD). Este artículo fue preparado para ese Programa con el objeto de servir de base a un debate sobre el tema, y será publicado por el UNRISD junto a los resultados de dicho debate.

La revista de la CEPAL agradece al UNRISD la autorización otorgada para su publicación.

## I

### Introducción

En su primera versión, las ideas que más adelante se exponen respondían a una petición del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, de las Naciones Unidas. Se me pedía preparar un "marco conceptual para la promoción de la participación popular en el desarrollo" destinado a un Seminario Internacional sobre Participación Popular, con asistencia de representantes de gobiernos, que trataría sobre "políticas, experiencias e instituciones".<sup>1</sup> Las condiciones de ese encargo eran como para inspirar cierta inquietud, sobre todo en lo que toca a la exigencia de que el trabajo discutiera los "requerimientos" (instituciones, políticas y aspectos socioeconómicos) para difundir la participación popular en todos los planos y sectores. Preparar un trabajo que mereciera el calificativo de "marco conceptual" podría equivaler a escribir un tratado sobre las teorías acerca del Estado, la democracia y el desarrollo. Los organizadores del Seminario evidentemente querían algo más "práctico" pero de alcances acaso no mucho más limitados.

Sin embargo, el pedido era un interesante desafío por cuanto implicaba analizar la participación por el prisma del Estado, de sus agentes y de sus consejeros. ¿De qué forma las ideologías preconcebidas y la elección de políticas de desarrollo condicionan la capacidad de los distintos regímenes que actúan hoy en la escena mundial para dar cabida a la "participación"? ¿Cuáles son las restricciones reales que se imponen a su capacidad de cumplir sus preceptos o intenciones de "promover" y "popularizar" la participación?

El documento conceptual básico (*Participación popular: un enfoque de investigación*<sup>2</sup>) del Programa de Participación del UNRISD preparado en 1979 se refería a estas cuestiones y fijaba una posición sobre los 'límites internos': "la necesidad de definir una política nacional global en el interés de la sociedad en su conjunto, de reconciliar intereses locales divergentes y de asegurar un cierto grado de coordinación e integración de las políticas de desarrollo, exige una autoridad cen-

<sup>1</sup>Celebrado en Ljubljana, Yugoslavia, en mayo de 1982. El DCTD publicará el informe de los debates.

<sup>2</sup>Andrew Pearce y Matthias Stiefel, "Participación popular: un enfoque de investigación", (UNRISD), *Socialismo y Participación*, N° 9, febrero de 1980.

tral y pone límites al grado de participación popular. Conforme aumenta la modernización tecnológica de la sociedad y conforme demandan solución problemas cada vez más complejos, que afectan a unidades socioeconómicas cada vez mayores, estos límites a la participación tenderán a ser más constrictivos. En última instancia el estudio de la participación popular como política nacional debe llevar a un estudio crítico del Estado, de su origen, su naturaleza, función y justificación”.<sup>3</sup> En el subdebate sobre “El factor urgencia y la democracia”<sup>4</sup> se proponía que sólo cierto tipo de Estado, movilizador y revolucionario, puede conjugar la acción planificada y decidida para eliminar la pobreza masiva, con un grado de participación o control populares, proposición que fue rechazada o recibida con muchas reservas por la mayoría de los participantes.

El curso posterior que han seguido las investigaciones y discusiones del Programa de Participación Popular del UNRISD sugiere que el impacto principal y la contribución singular de ese Programa está en adherir a la definición original de participación como: “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control”,<sup>5</sup> y en mantenerse a distancia de las pretensiones del Estado en cuanto a su derecho y capacidad para “promover” una participación adaptada para resolver los problemas que él define como urgentes y nacionales. Los estudios sobre la participación institucionalizada llevados a cabo con aprobación de regímenes movilizadores corren, particularmente, el riesgo de identificar la perspectiva del poder con la de aquellos “hasta entonces excluidos”.

Con todo, no pueden ignorarse las cuestiones planteadas, y cabe incluso esperar que se obtenga algún beneficio de estimular a los agentes estatales a reflexionar sobre este asunto. Por ello he tratado de delimitar y plantear las cuestiones considerando primeramente los dos conceptos claves —“desarrollo” y “participación”— y el

impacto de la experiencia reciente sobre su interpretación. Ello exigió volver a examinar someramente algunos de los asuntos incluidos en la exploración UNSRID/CEPAL acerca de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo.<sup>6</sup> Después, he analizado cómo una serie de opciones entre teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado, junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socioeconómico, conforman las respuestas dadas por un régimen a las cuestiones sobre quién ha de participar, cómo, por qué y en qué.

Al examinar estas opciones y procesos me he predispuesto en favor de la hipótesis de que las tensiones entre los esfuerzos del Estado por “promover” la participación popular y los esfuerzos “para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras ... de los grupos ... hasta entonces excluidos de tal control” serán permanentes, por mucho que estén cambiando continuamente. Estas tensiones no se superarán gracias al perfeccionamiento de los sistemas de planificación al punto que puedan probar al Estado y al pueblo que sólo hay un “único camino correcto” para el desarrollo, ni al triunfo de regímenes revolucionarios que se identifiquen con los “hasta entonces excluidos”, ni a la autoliberación de grupos locales democráticos de la tutela estatal. (Este postulado supone, como es obvio, algún grado de autenticidad en la intención del Estado de promover la participación y algún grado de autoidentificación con la “nación” por parte de los grupos “hasta entonces excluidos”. Es fácil traer a la memoria regímenes cínicamente opresivos y explotadores que no sufren esta tensión porque no están interesados en la participación, ni siquiera como medio de manipulación para lograr sus propios fines, y en los cuales los “hasta entonces excluidos” no tienen esperanza de obtener beneficio alguno del régimen.)

<sup>3</sup>*Ibid.*, pp. 90 y 100.

<sup>4</sup>*Diálogo sobre la participación* N° 1, UNRISD, 81/C.17, Ginebra, junio de 1981.

<sup>5</sup>Andrew Pearse y Matthias Stiefel, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

<sup>6</sup>Véase *The quest for a unified approach to development*, UNRISD 80.3 Ginebra, 1980; Marshall Wolfe, “El desarrollo esquivo: la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 17, agosto de 1982, e *ibidem*, *El desarrollo esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Todavía más, aun suponiendo por un momento que aquellos “hasta entonces incluidos” hayan perdido su poder monopólico, las tensiones serán tripartitas. Abarcan a los partidos políticos y demás movimientos organizados a nivel nacional que aspiran a representar al pueblo y a dominar el Estado o influir sobre él. Cada uno de estos actores también necesita a los otros dos, pero sus limitaciones, demostradas por la experiencia, justifican la desconfianza de parte de los demás. La historia ha sido igualmente despiadada con las teorías del Estado como personificación de la racionalidad ideal y como guardián del bienestar común; con los partidos de vanguardia armados de teoría para guiar al poder a la clase predestinada; y con el pueblo como fuente de control democrático sobre el Estado y los partidos.

La idea de una tensión permanente no excluye la posibilidad de un acomodo mutuo, proceso conflictivo de aprendizaje que lleve a “estilos de desarrollo” que funcionen mejor que en tiempos pasados, en aras del bienestar y la libertad de mayorías hasta ahora explotadas o excluidas. A riesgo de caer en un lugar común, podría recomendarse a todos los protagonistas que luchan por reconciliar su convicción sobre lo urgente de encontrar soluciones a los problemas actuales con una mutua tolerancia con las fallas, la desconfianza de las recetas infalibles y la flexibilidad para lidiar con lo inesperado. Las páginas siguientes se ciñen a estos lineamientos y van dirigidas a los agentes del Estado.

Las actuales mutaciones en el orden mundial, las consecuencias perversas de los mitos del desarrollo, así como de los mitos de la revolución, están engendrando nuevas paradojas en los intentos que el Estado, los movimientos políticos y el pueblo hacen por comprenderse, manipularse o desentenderse entre sí. Para los “excluidos”, la participación en la autodefensa *contra* el desarrollo podría ser más atinente, a veces, que su participación *en* el desarrollo.

Fernando H. Cardoso presenta vívidamente una de esas paradojas. “En primer lugar, dice, la

desconfianza popular en las instituciones nacionales y el repliegue a la solidaridad localizada en la comunidad pueden concordar con los esfuerzos de los regímenes neoliberales por despojar al Estado de sus responsabilidades sociales dejando que las familias y comunidades más desfavorecidas se batan solas lo mejor que puedan. En segundo lugar, gracias a una ‘dialéctica perversa’, “puede ocurrir ... que el horror a la política, el apego a la acción al nivel exclusivo de las bases y de la reivindicación concreta, animado por las instituciones sociales y movimientos más identificados con el pueblo ... motive a la población para reivindicar ‘autónomamente’ sus derechos y la impulse a exigir soluciones que, en la sociedad moderna, sólo pueden ser ofrecidas por los organismos gubernamentales. En este caso, el líder popular termina por dialogar —a solas, o sea, sin solidaridades políticas más amplias— con el funcionario del Estado, tecnócrata o no, que es el único capaz de ofrecer soluciones concretas. Sin quererlo ni saberlo, el movimiento más puro y autónomo hace un pacto con el diablo: se arriesga a ser interlocutor y a darle validez precisamente a aquellos que desea combatir: al Estado burocrático y alienante”.<sup>7</sup>

Otras paradojas, examinadas más adelante, surgen de las austeras ideologías igualitarias de algunos Estados y movimientos políticos: su hostilidad a la sociedad de consumo transnacional, con su afirmación del derecho a proteger al pueblo (y al proceso nacional de acumulación de capital) de influencias nocivas. Otras paradojas aparecen, además, en los esfuerzos de ciertos regímenes por movilizar y manipular directamente el apoyo popular, como contrapeso a élites políticas cuyo poder desean coartar.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Fernando H. Cardoso, *Las políticas sociales en la década del 80: ¿Nuevas opciones?* (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.4), abril de 1982, pp. 23 y 24.

<sup>8</sup>Este trabajo no presta atención suficiente a esta última cuestión que se analiza en otro documento que distribuirá el Programa de Participación Popular del UNRISD: Bruno Jöbert, *Clientelismo, patronazgo y participación popular*.

## II

## ¿Qué es el desarrollo?

Durante los decenios de 1950 y 1960 se formó un consenso internacional sobre el "desarrollo", muchos de cuyos rasgos fueron aceptados por regímenes que se autoidentificaban como socialistas o capitalistas o que rehusaban uno y otro rótulo. El desarrollo llegó a significar la elevación del ingreso, acompañada de cambios estructurales en las economías nacionales, de predominio rural-agrícola a predominio urbano-industrial, de trabajo independiente a trabajo asalariado, de mercados locales a mercados nacionales. El desarrollo exigía una incorporación permanente de innovaciones tecnológicas que aumentarían la productividad, junto con una capacidad creciente para explotar los recursos naturales y transformar el medio ambiente.

Ese consenso suponía que ciertos países industriales, identificados como "desarrollados", ofrecían modelos de lo que el resto del mundo podía o debía alcanzar y eran capaces de sostener en forma indefinida sus procesos interactuantes de innovación, elevación y diversificación de la producción y el consumo. Se suponía —con muchas diferencias de oportunidad y énfasis— que las fases iniciales de concentración del ingreso en manos empresariales o estatales y restricción del consumo y prestación de servicios sociales destinados a perfeccionar los "recursos humanos" conducirían a fases de distribución cada vez más equitativa, de consumo mayor y más diversificado para todos, de establecimiento de servicios colectivos y subsidios encaminados a igualar las oportunidades e imponer un mínimo a los niveles de vida; en otras palabras, suponía un Estado benefactor. Afirmaba que los Estados nacionales podían y debían orientar y estimular el desarrollo mediante la "planificación" y que los países "desarrollados" podían y debían ayudar a los demás con asistencia financiera y transferencias tecnológicas.

Se preveía la participación inicial de las masas principalmente en su calidad de productoras, gracias a su adquisición de destrezas e internalización del espíritu de trabajo propio de las sociedades industriales. Se veía como un peligro la prematura participación de las masas como con-

sumidoras o en luchas organizadas por conseguir una mayor proporción del ingreso nacional. Con todo, se preveía que el mismo proceso de desarrollo comprometería crecientemente a las masas no sólo como productoras o consumidoras, sino como ciudadanos capaces de conciliar sus intereses más limitados y controlar las actividades de desarrollo del Estado mediante procedimientos democráticos. El desarrollo podría elevar la autonomía en el plano nacional y, gracias a ello, también la capacidad del pueblo para influir sobre su ritmo y la distribución de sus frutos.

Por razones bien conocidas llegó a cuestionarse ese consenso durante el decenio de 1960. Primero, aunque un buen número de países "en desarrollo" logró porcentajes apreciables de incremento del ingreso nacional, los beneficios esperados parecían igual de inalcanzables; la distribución siguió siendo extremadamente dispar. Segundo, la industrialización y la modernización agrícola estaban teniendo secuelas muy perturbadoras, abriéndose la perspectiva de que grandes sectores de la población llegarían a perder sus formas tradicionales de vida y sus fuentes de seguridad, sin encontrar un lugar en el nuevo orden. Tercero, las relaciones políticas y económicas internacionales introducían un factor de precariedad en los logros del desarrollo. Los gobiernos nacionales no eran más capaces que antes de prevenir y controlar los factores claves que determinan la viabilidad de políticas, ante mercados inestables para la exportación de productos, un endeudamiento creciente, crisis periódicas de balanza de pagos, penetración de las empresas transnacionales y distribución de los recursos públicos cediendo más bien al poder de los reclamantes (los militares, en particular) que atendiendo prioridades de desarrollo. La "planificación", por lo menos en la forma de preparación de "planes de desarrollo" a plazo fijo, cayó en el descrédito. Cuarto, la evolución real del crecimiento económico y del proceso de modernización —combinada con tasas extraordinarias de crecimiento demográfico— tuvo un impacto asolador en la dotación de recursos naturales y el medio físico, en especial en los enormes conglo-

merados urbanos que empezaban a aparecer. Quinto, se comenzaba a perder la fe en los países industrializados como modelos, en parte por la revelación de sus relaciones explotadoras con el resto del mundo y en parte porque cundió la desilusión interna con respecto a las consecuencias de sus transformaciones tecnológicas y culturales, aun antes que su cuarto de siglo de crecimiento económico sostenido y crecientes niveles de consumo desembocara en una "estanflación" crónica.

Consecuencia de lo anterior fue la proliferación extraordinaria de esfuerzos investigadores, prescripciones o "planes de acción", que buscaban redefinir el desarrollo o encontrar el ingrediente faltante que impedía que los procesos registrados cumplieran su cometido original. Los especialistas en otras ciencias sociales ajenas a la economía cuestionaron el predominio de ésta e iniciaron la búsqueda interdisciplinaria de una solución, pero sin resultados concluyentes.

A comienzos del decenio de 1970 se identificaban dos "linajes" opuestos de concepciones del desarrollo y de la forma de lograrlo. El primero estaba muy lejos de tener consistencia interna en sus esfuerzos por sacar directrices para la acción a partir de las críticas al desarrollo económico de orientación social. Incluía tanto planes utópicos para establecer nuevas civilizaciones igualitarias, como proposiciones relativamente cautas para asignar —dentro de restricciones políticas y económicas reales— una más alta prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la protección del medio ambiente, el resguardo de los derechos humanos y la conciliación de la transformación económica con diversos valores culturales. En todo caso, el consenso giraba en torno a proposiciones de que el desarrollo puede y debe estar supeditado a los valores humanos; que las sociedades pueden evolucionar en forma racional y coherente para lograrlo; y que la participación popular habría de ser un factor central, como fin y como medio, en el logro de "otro desarrollo".<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Entre las muchas fuentes de información sobre el desarrollo así concebido, las más asequibles son las publicaciones periódicas *Development Dialogue* de la Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, e *IFDA Dossier*, publicado por la International Foundation for Development Alternatives, Nyon, Suiza. Véanse también las publicaciones del UNRISD, nota 6.

La otra línea de concepciones reafirmaba el reinado económico de la necesidad: la intervención estatal mediante la planificación, la reglamentación y la constitución de un vasto sector público más bien estorba que ayuda al desarrollo económico. Los esfuerzos del Estado por redistribuir el ingreso, proteger de toda contingencia a la población y proporcionar amplios servicios son contraproducentes. El mercado y la ley de las ventajas comparativas han de determinar la asignación de recursos. El Estado debe limitarse a velar por que se cumplan las reglas del juego, para que el mercado funcione eficientemente.

Ahora estamos en el decenio de 1980. Pese a que subsisten las concepciones y prescripciones anteriores para el desarrollo, habiéndose institucionalizado su promoción, el contexto internacional para el debate ha cambiado notablemente. El rasgo sobresaliente es que casi todos los países, cualesquiera hayan sido antes su nivel, estilo o estrategia de desarrollo, están en muy complejas dificultades. La perspectiva de superarlas gracias a cualquier política coherente y decidida aplicada por el Estado, parece menos halagüeña que en cualquier otra época, desde el decenio de 1940. En los países "en desarrollo", las minorías capaces de aprovechar el crecimiento económico o que al menos tienen la esperanza de obtener algún beneficio, se han reducido y hasta los más ricos se sienten inseguros. Su falta de confianza en las perspectivas nacionales acelera la huida de recursos a refugios de inversión, presumiblemente más seguros. Llega a ser crónica la perplejidad de los países industrializados centrales y, en muchos aspectos, caen en flaquezas semejantes a las que sus ideólogos del desarrollo reprochaban anteriormente a los países "pobres". Siguen decayendo su voluntad y capacidad para promover el desarrollo en el resto del mundo y la exportación del costo de sus crisis trastorna continuamente las expectativas de desarrollo en otras partes.

Las pocas sociedades nacionales cuyas fuerzas dominantes profesan el objetivo de "otro estilo de desarrollo" han encontrado más frustraciones que logros. Lo mismo vale para las sociedades cuyas fuerzas dominantes renegaron del Estado benefactor, esperando activar sus economías al liberar las fuerzas del mercado. Los regímenes que tratan de seguir uno y otro sendero y, también, los que se aferran a políticas de desarrollo

más convencionales, están más preocupados por las tácticas de “gestión de la crisis” a corto plazo que de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Mientras que desde el punto de vista del bienestar humano y la igualdad, las deficiencias del desarrollo son más pronunciadas aún que a comienzos del decenio de 1970 y los acontecimientos reales han justificado las advertencias hechas entonces, las proposiciones de políticas alternativas de desarrollo coherentes corren el riesgo de perder interés o de caer en una repetición ritualista en reuniones internacionales, debido al rigor y complejidad de los desafíos actuales.

Para nuestros fines, se plantean tres preguntas: Si se ha desintegrado el consenso internacional sobre el significado y requisitos del desarrollo ¿cómo va a participar el pueblo en él? ¿pueden las sociedades nacionales —el pueblo— reinventar el desarrollo con conceptos que correspondan a sus propias necesidades y capacidades? Los tipos de participación surgidos hasta ahora y conformados por el estilo de desarrollo ahora en crisis ¿han generado un impulso de expectación y tácticas de grupo compatibles con la participación en estilos de desarrollo radicalmente distintos?

A comienzos del decenio de 1970 en el Proyecto UNRISD/CEPAL sobre un “enfoque unificado de análisis y planificación para el desarrollo” se propusieron dos formas complementarias de encarar el desarrollo:

“i) como avance perceptible hacia fines específicos basados en los valores de la sociedad;

ii) como sistema de cambios societales interrelacionados que fundamenta y condiciona la viabilidad de ese avance”. Desde este punto de vista, “todas las sociedades nacionales se estarán desarrollando, o tratando de estarlo, durante el futuro previsible, y al mismo tiempo estarán tratando de hacer frente a las contradicciones y desventajas derivadas de sus procesos de desarrollo”. “Ninguna serie universal detallada de especificaciones, así como ninguna ‘definición’ particularizada, podrán ser satisfactorias; necesariamente habrán de diferir los estilos de desarrollo. En los términos más simples, un estilo de desarrollo debe ser a la vez *aceptable* por la importancia que asigne a la equidad y al bienestar humano y *viable* desde el punto de vista de su compatibilidad con los diversos tipos de recursos que la sociedad nacional puede movilizar de acuerdo con sus necesidades para funcionar y crecer en el largo plazo sin colapsos.” Por lo tanto, el criterio mínimo para la evaluación de un estilo de desarrollo “puede resumirse como la medida en que el estilo de desarrollo permite a una sociedad funcionar en el largo plazo para el bienestar de todos sus miembros”.<sup>10</sup>

Las páginas que siguen volverán sobre este criterio de “desarrollo”, al cual debe relacionarse el de “participación popular”, con plena conciencia de que la aplicación de dicho criterio a una política nacional es hoy día aún más problemática de lo que parecía entonces.

### III

## ¿Qué es la participación popular?

Es obvio que el apoyo unánime de una resolución de las Naciones Unidas “a la participación de todos los sectores de la sociedad” contiene cierta dosis de hipocresía y requiere, también, un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa. Cuando los organizadores del Programa del UNRISD sometieron sus propias proposiciones a un debate realmente participati-

vo, los comentarios recibidos demostraron, primero, que no hay una proposición sobre la participación que pueda lograr un consenso general; segundo, que una investigación teórica sobre la

<sup>10</sup>Véase *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General (E/CN.5/477)*, octubre de 1972.

participación puede caer en los mismos problemas de debate interminable acerca de objetivos y métodos que se plantean en muchas iniciativas prácticas de participación.<sup>11</sup> El propio concepto de participación puede ser amplio o limitado, activo o pasivo. Puede equipararse al de democracia política: el pueblo decide, siguiendo procedimientos constitucionalmente codificados de elección o referéndum, sobre sus aspiraciones en cuanto a objetivos y políticas de desarrollo, y sobre cuáles serán los representantes políticos que intentarán llevarlos a la práctica. Puede concebirse como la participación en los procesos de cambio social y de crecimiento implícitos en el término “desarrollo”. En este sentido, cada cual participa, voluntariamente o no, con ventajas o en desventaja, como explotador o explotado, salvo aquellas minorías tan aisladas o autosuficientes que el proceso no las toca (ya una proporción minúscula de la población mundial).

En el proyecto de “enfoque unificado” se escogió la “participación” como una de las esferas centrales de opción en un estilo de desarrollo que cumpliera el criterio mínimo de aceptación y viabilidad. Coincidió en esto con la mayoría de las demás proposiciones de “otro desarrollo” y apuntaba a la definición que más tarde adoptaría el Programa de Participación Popular de UNRISD, pero su planteamiento de la participación tenía una orientación ligeramente distinta. Como ese planteamiento tiene que ver con la mayoría de las cuestiones conceptuales que se explorarán en las próximas páginas, vale la pena citarlo con cierto detenimiento:

“La *participación* es una de las esferas de opción más complejas y más básicas. Plantea las preguntas —muy difíciles de enfrentar francamente por parte de los planificadores y los dirigentes políticos— de *quién* hace la opción, *cómo* se hacen cumplir las opciones, y *si* el estilo de desarrollo trata a la participación principalmente como medio o principalmente como un fin y un componente esencial del estilo. Cuando la parti-

cipación se decreta desde arriba se convierte en movilización, un medio de lograr que se hagan las cosas. Cuando surge de abajo, por lo común centra la atención en la distribución y se convierte también en un medio, desde el punto de vista de los grupos capaces de participar, para obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo.

“... A veces se trata a la ‘participación’, igual que a la ‘planificación’, como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se conciba y aplique correctamente. Es significativo que las evaluaciones de los procesos políticos de participación existentes sean generalmente negativas. Se vinculan con el fenómeno del ‘Estado blando’, la corrupción, la asignación de recursos de acuerdo con la fuerza de las presiones políticas, la incapacidad de mantener una orientación estratégica coherente, y las continuas promesas que el sistema no puede cumplir.

“Desde el punto de vista de muchos planificadores y analistas del desarrollo, ‘la política’ es mala y ‘la participación’ es buena. Se considera, entonces, a la participación como algo distinto de los procesos políticos existentes, como un procedimiento ordenado mediante el cual se puede educar a los grupos de intereses y fuerzas sociales en conflicto para que formulen demandas más racionales y manejables, y persuadirlos de que internalicen las exigencias que el proceso de desarrollo les formula.

“Son pertinentes las proposiciones siguientes:

- i) Por lo común, la auténtica participación exige una redistribución del poder;
- ii) No es posible insertar la participación, como si fuese el ‘ingrediente perdido’, en la mayoría de los estilos actuales de desarrollo. Debe cambiarse el estilo mismo a la vez como consecuencia de nuevas formas de participación y como condición para dicha participación;
- iii) El funcionamiento de los mecanismos de participación (movimientos políticos, sindicatos, cooperativas, consejos comunitarios, clubes juveniles, etc.) depende de los marcos en que aparezcan (o en los que se inserten)...
- iv) Cuanto mayor sea la proporción de la población que se encuentre en situaciones de pobreza y de marginalidad, más traumáticos serán los cambios de estilo de desarrollo ne-

<sup>11</sup> Véase Selina Cohen, ed., *Debaters' comments on inquiry into participation: a research approach by Andrew Pearse and Matthias Stiefel*, UNRISD 80.5, Documentos Ocasionales, Ginebra, octubre de 1980. También los comentarios sobre el Programa de UNRISD por Davaki Jain en UNRISD: *An evaluation report* SAREC/DANIDA, Estocolmo, agosto de 1982.



cesarios para lograr su auténtica participación, y más difícil será que agentes externos —ya sea que representen al Estado o no— asuman funciones catalizadoras de importancia;

- v) Las formas más importantes de participación organizada (fuera del voto y la afiliación a un partido político) al alcance de los grupos sociales desfavorecidos en el pasado derivaban de su relación con los medios de producción: asalariados contra empleadores, campesinos contra terratenientes.

“Evidentemente, la participación conflictiva de esta índole no ha perdido su importancia, pero actualmente en muchos países los grupos sociales más desfavorecidos —y de más rápido crecimiento— son ‘marginales’ y tienen apenas tenues relaciones con la producción, de modo que no se ven enfrentados a ningún destinatario fácilmente identificable para sus demandas, fuera del Estado mismo. Se identifican más como aspirantes a consumidores (de servicios de educación y de salud tanto como de comida y vivien-

da) que como productores y generadores de ingresos mediante ocupaciones definidas. Los sindicatos no tienen nada que ver con sus necesidades, y menos aún enfoques tales como el de la gestión obrera. Asimismo, sus capacidades reales como consumidores son por lo común demasiado escasas para dar margen a formas de organización tales como las cooperativas, que en otros marcos han funcionado como instrumentos de defensa de los intereses de los consumidores”.<sup>12</sup>

La redacción del último párrafo es discutible; a lo más, simplifica las tendencias actuales, que son muy complejas y mal entendidas. Sin embargo, junto con la proposición de que una auténtica participación es incompatible con los estilos actuales de desarrollo, señala las dificultades concretas a que hacen frente el Estado, los movimientos políticos que aspiran a conducir a las clases oprimidas al poder y también los “esfuerzos organizados ... de los entonces excluidos” para actuar sobre “recursos e instituciones” que sólo podrían subsistir en su forma actual con la condición de seguir excluyéndolos.

## IV

### La acumulación frente al consumo

Sigue teniendo vigencia la proposición central del consenso original sobre el desarrollo de que hay que acumular capital e invertirlo para elevar la futura capacidad de producción y de que ello exige una restricción del consumo presente, aunque ha sufrido tantas reinterpretaciones y modificaciones que no son claras sus repercusiones prácticas. En efecto, se ha demostrado que en países cuya población vive en extrema pobreza es un requisito para elevar la producción que aumente el nivel de consumo de bienes y servicios básicos; que el gasto público en educación y salud es una inversión en “capital humano”; y que en las economías que se basan en empresarios e inversionistas privados para su industrialización, requisito esencial para el desarrollo es la expansión del mercado interno para los productos manufacturados.

Con todo, estos argumentos suponen que el incremento del consumo fluirá (o será canalizado por el Estado) en una dirección conducente a una mayor productividad y en cantidades compatibles con una acumulación acelerada de capital, y que el consumo suntuario, no esencial, se concentrará como forma de estímulo para minorías que también invierten parte de su ingreso.

Lo ideal sería que la participación organizada fuera compatible con estos argumentos, en medida tal que la mayoría creyera que sus actuales sacrificios se distribuirán equitativamente, que los tipos de consumo “básicos” y servicios colectivos que lleguen a estar disponibles corres-

<sup>12</sup>*The quest for a unified approach to development, op. cit.* pp. 17 a 19.

ponderarán a sus más urgentes necesidades y que las restricciones actuales serán premiadas con beneficios futuros.

Como es obvio, en esos aspectos las mayorías no han tenido motivos de credulidad y los cambios culturales y políticos implícitos en los procesos reales de "desarrollo" en muy diversos países apoyan este escepticismo. En casi todas partes el "desarrollo" evaluado con los indicadores tradicionales de crecimiento del producto per cápita, ha sido acompañado por una mayor diferencia en el consumo de los diversos estratos. El acceso a los frutos del desarrollo, tanto en la forma de servicios proporcionados por el Estado como en la forma de ingresos, ha estado determinado en gran medida por la distribución inicial del poder. Ni el sector privado ni el Estado han demostrado una capacidad y una voluntad sistemáticas para aplicar a la causa del desarrollo los recursos traídos al consumo de las masas.

Esas formas de distribución no son de extrañar, si se consideran las diagnósis sobre el funcionamiento del capitalismo que se vienen formulando desde los tiempos de Marx y los esfuerzos por cuantificar, comparar y detectar cambios, manipulando estadísticas fragmentarias, que se han convertido en floreciente industria internacional. Sin embargo, las variantes del desarrollo capitalista en los países periféricos más pobres se apartan también en otras formas del ideal plasmado en el consenso original sobre el desarrollo, por efecto de su dependencia económica y cultural de países centrales más ricos. Los beneficiarios de tal desarrollo han adoptado por derecho propio las modalidades de consumo de los países más ricos y han colocado a buen recaudo en ellos gran parte de su "acumulación". Incluso en países comprometidos con estilos de desarrollo no capitalistas, las élites burocráticas y militares adoptan pautas de consumo que se contraponen a la austeridad esperada del resto de la población. Con las tendencias casi universales a la modernización dependiente y, sobre todo, con la penetración de los medios modernos de comunicación de masas que controlan las empresas transnacionales, se han extendido aspiraciones de consumo similares a los estratos medios más amplios e incluso, a juzgar por informaciones recientes, llegan también en grado sorprendente a los estratos de bajos ingresos, desviando sus magros recursos, necesarios para alimentación,

vivienda y otras "necesidades básicas", a ese otro tipo de consumo.<sup>13</sup> Como han demostrado las controversias sobre la promoción transnacional de alimentos para lactantes y de fármacos que se adquieren sin necesidad de receta médica, no hay grupo tan pobre que no pueda ser un valioso mercado en ciería para los productos "modernos".

Siendo así, es natural que las pugnas por la participación hayan girado en torno a la distribución. En la medida en que han participado en ellas las mayorías, esas pugnas han demostrado ser incompatibles con la acumulación del capital necesario para el crecimiento económico, sobre todo cuando los que reciben la "parte del león" de los recursos dedican elevada proporción a fines ajenos a tal crecimiento o que lo inhiben. En el plano individual, el crédito de consumo para la adquisición de bienes duraderos ha prevalecido sobre el ahorro y, en el nacional, en particular durante el decenio de 1970, el endeudamiento contraído con la banca de los países centrales ha desplazado al proceso de acumulación interna.

Raúl Prebisch ha señalado como factor central en la "crisis del capitalismo periférico" la incompatibilidad entre, por una parte, las exigencias de acumulación de capital y consumo suntuario y, por la otra, un proceso de democratización enfocado hacia la distribución y encauzado por conducto de los sindicatos y movimientos políticos populistas. El avance de tal democratización pone periódicamente en peligro el excedente que ha de dividirse entre la inversión y el "consumo privilegiado" de los ricos. De esto resultan la hiperinflación, el estancamiento económico y, a la postre, la entrada de la fuerza militar para volver atrás el proceso de democratización, reducir el ingreso de la mayoría y restablecer el excedente.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Véase Carlos Filgueira, "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981. Filgueira se pregunta si el aumento de los ingresos de los grupos menos favorecidos se traducirá en mejoramientos concomitantes en su dieta alimenticia y en la satisfacción de sus "necesidades básicas" dado el grado en que domina entre estos grupos la incitación al consumo de los medios masivos de comunicación.

<sup>14</sup>Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"; "Estructura socioeconómica y crisis del sistema" y "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, N° 1

La identificación real de la participación popular organizada con la lucha por la distribución; la capacidad precaria de los "hasta entonces excluidos" de entrar en la lucha sin suscitar la represión o llevar al estilo de desarrollo a un punto muerto, y la superposición de una moderna sociedad de consumo sobre la pugna por la distribución, hacen regresar el argumento a varias cuestiones relacionadas con los derechos y las facultades del Estado.

¿En qué condiciones puede el Estado controlar el proceso de acumulación y, sobre todo, la inversión en el desarrollo de los recursos acumulados a tal punto que justifique un esfuerzo para convencer u obligar a las organizaciones populares a que limiten su lucha por una porción más grande? ¿Puede esperarse que el Estado avance en esa dirección sin transformar primero los valores societales y, también, la distribución del poder político y económico? ¿Se justifica la recomendación de que el Estado lance un ataque frontal contra la sociedad de consumo, internacionalmente difundida, castigando al consumo ostentoso y controlando los medios de comunicación de masas, a fin de reducir la incompatibilidad entre demandas populares y exigencias de acumulación?

Un informe del UNRISD contesta el último interrogante en términos concluyentes: "Deponer las sociedades de consumo importadas e imitadoras para minorías acomodadas en los países en desarrollo será también un componente clave de toda estrategia de desarrollo que merezca la adhesión de las masas y sea capaz de lograr una acumulación suficiente de capital interno. No hay forma de lograr las metas del desarrollo, dentro de las limitaciones actuales de nuestra tecnología, disponibilidad de recursos naturales y capacidad de organización, y satisfacer al mismo tiempo las refinadas demandas de consumo de los países ricos y de los tramos más altos de ingreso en los países pobres, estimulando incluso su difusión a estratos más amplios." El informe

---

(1976), N° 6 (1978) y N° 10 (1980). Prebisch propone socializar el excedente y la planificación estatal de su uso en beneficio del desarrollo como única solución aceptable de las crisis periódicas y de la consiguiente represión, pero no indica cómo los actuales Estados pueden lograrlo o cómo la participación popular organizada se concilia con ello.

sigue citando con aprobación el argumento de un miembro del Comité de Planificación para el Desarrollo en el sentido de que el punto de partida de un esfuerzo nacional de desarrollo autosostenido ha de ser "la remoción de todo signo de opulencia" liberando así a la sociedad, incluso a los pobres, de una influencia perniciosa para los fines y actitudes del desarrollo.<sup>15</sup>

Por mucho que se justificara en sí, esta respuesta hace surgir la vieja pregunta de quién le pone el cascabel al gato, ya que las fuerzas resueltas a gozar de la sociedad consumista por lo general dominan el Estado, y las masas se inclinan más bien a aspirar a alcanzarla que a renegar de ella (salvo en ciertos casos de rechazo del modelo de modernización dependiente en su conjunto por motivos culturales o religiosos). Los enemigos por principio de la sociedad de consumo quedarían circunscritos a grupos de intelectuales, acaso con algún acceso a los órganos estatales de planificación, pero con muy poco o ningún poder real y que suelen presentar contradicciones entre este objetivo y su propio estilo de vida "moderno". Si la población de los países ricos debe limitar su propio consumo superfluo como requisito previo para que en otras partes disminuya el consumismo, se hace aún más difícil vislumbrar el camino político para alcanzar ese objetivo.

Cabría argüir, evidentemente, que sólo un Estado revolucionario representativo de los "hasta entonces excluidos", capaz de escudarlos de esas influencias, podría seguir este camino. Sin embargo, las revoluciones no nacen de tales argumentos y la variada experiencia de los Estados socialistas "realmente existentes" aconseja cierto escepticismo en cuanto a la capacidad de los Estados revolucionarios para inventar señuelos que atraigan más que los del consumismo.

En general puede afirmarse que el consumismo, tal y como ha surgido del estilo de desarrollo capitalista transnacional, entorpece el logro de la participación popular organizada con prioridades realistas, pero tampoco hay que olvidar que es peligroso y contraproducente que los revolucionarios, los reformadores o los planificadores crean saber mejor que las propias masas cuáles

<sup>15</sup>*Social development and the International Development Strategy*, UNRISD, 79.2, Ginebra, 1979, p. 13.

son sus necesidades reales. Ni la austeridad ni el consumo diversificado son fines en sí mismos y la modernización introduce muchos productos que, en fin de cuentas, elevan la calidad de la vida y pueden ser ampliamente distribuidos sin una distorsión indebida en la estructura del gasto nacional y familiar. Hay que tener presente que entre los artículos centrales en la demanda de

consumo hay dos poderosos instrumentos tanto para una participación informada como para la penetración del consumismo: la radio a transistores y la televisión. ¿Puede realmente reprocharse a una familia que se prive de alimento por tener acceso a estos medios de ampliar sus horizontes? ¿Debería ser protegida de esa tentación por el Estado?

## V

### La orientación de las inversiones y el crecimiento económico: planificación global, planificación participativa, el mercado

Las consecuencias de política que derivaron los distintos teóricos del consenso original sobre el desarrollo son demasiado heterogéneas para discutir las aquí, pero la mayor parte de la hipótesis es que el Estado debe acelerar y orientar el crecimiento económico aplicando ciertas técnicas racionales que controlen el futuro, en otras palabras, mediante la planificación. Los dirigentes políticos de una nación tendrían la responsabilidad de decidir sobre los objetivos del desarrollo y sus planificadores la de mostrar a esos líderes cómo alcanzarlos. Esta tesis supone que la dirección política elegirá objetivos compatibles con la capacidad nacional real y con el consenso internacional sobre el desarrollo, de modo que la contribución de los planificadores es también esencial en esta etapa. Aunque la planificación podría resultar más eficaz en Estados socialistas o de capitalismo de Estado que controlan directamente los medios de producción y fuentes de acumulación, sus partidarios sostienen que también puede ser completa y eficaz en sistemas que se basan en el capital y la empresa privados, cuando se aplican los poderes reguladores del Estado, los incentivos y desincentivos fiscales, la creación planificada de infraestructura y, sobre todo, cuando se demuestra en forma racional al sector privado las ventajas de ceñirse al plan.

Según esta concepción, el ideal de "participación" sería educar a los sectores interesados (inversionistas, empresarios, funcionarios públicos,

agricultores, trabajadores, etc.) sobre los papeles que deben representar en el plan y convencerlos de las razones que aconsejan esa actuación. Se presume que los intereses en el desarrollo de todos los protagonistas están, fundamentalmente, en armonía. Como sólo hay un curso óptimo para el desarrollo, que han de decidir las autoridades políticas aconsejadas por los planificadores, la participación conflictiva y la autodefensa organizada contra las exigencias del desarrollo planificado sólo podrían ir en detrimento del bienestar común.

Ese concepto de desarrollo planificado, que hasta cierto punto hemos caricaturizado, no pudo sobrevivir el embate de la experiencia. Los planificadores nunca contaron con información suficiente relativa a las economías y sociedades para las cuales intentaban planificar y su pasión por la cuantificación los llevó a inventar los datos con que trabajan y planificar para países imaginarios. Su racionalismo no era capaz de enmarcar los verdaderos procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones burocráticas. No podían convencer a los posibles inversionistas y empresarios de seguir sus directivas. No pasó mucho tiempo antes de que menguara la confianza de los gobiernos y de la opinión pública en los planes globales de plazo fijo, aunque quedan todavía organismos planificadores que los producen.

Por lo tanto, la planificación o, en su concep-

to más amplio, la formulación de la política de desarrollo, evolucionó por fuerza hacia el reconocimiento de la incertidumbre, el conflicto y la recalcitrancia del comportamiento institucional e individual; hacia intentos más modestos de racionalizar el crecimiento económico dependiente y la modernización de la sociedad. "La planificación participativa" se convirtió en una consigna atractiva. Algunos gobiernos crearon complejos mecanismos consultivos para lograr la interacción entre planificadores, cuerpos representativos y grupos organizados de presión, pero generalmente tuvieron un funcionamiento irregular.

En cierto sentido, la formulación de políticas llegó a ser más participativa, pero no más unificada, a medida que los grupos capaces de hacerse valer se iban diversificando y el proceso de urbanización hacía que una proporción creciente de la población entrara en relaciones intrincadas con el Estado. El aparato del Estado también se volvió más complejo; organismos de regulación, inversión y prestación de servicios establecieron vínculos con diversas clientelas, representando sus intereses (ligados al propio crecimiento de esos organismos) ante la autoridad política central. Las campañas de los organismos internacionales en torno a una serie de "grandes problemas" complicaron aún más ese engranaje y aumentó la diversidad de los grupos participantes. Subsistía la creencia de que el Estado podía promover el desarrollo y tenía el deber de presentar una imagen coherente del estilo de desarrollo al que debía aspirar el país, pero se hicieron más patentes las limitaciones impuestas por la distribución del poder y por el impulso de lo ya realizado; salvo en crisis revolucionarias, el Estado sólo podía introducir cambios marginales en la distribución de los recursos. Si el sistema resultaba demasiado oneroso, en función del tamaño y la heterogeneidad de los grupos capaces de imponer sus demandas, el resultado probable —como antes se indicó— era la reafirmación del poder de las minorías y una reforzada exclusión de las mayorías.

Durante el largo período de crecimiento económico sostenido —desde el decenio de 1950 hasta entrar en el de 1970— podía con cierta verosimilitud sostenerse que ese mismo crecimiento —por lento e irregular que fuera— desembocaría a la postre en estilos de desarrollo más compatibles con los objetivos de desarrollo

de aceptación internacional. Los ricos simplemente tendrían que conformarse con un crecimiento algo más lento de sus ingresos disponibles a fin de liberar recursos que el Estado podría emplear para eliminar la pobreza crítica y mejorar la calidad de la vida. Razonamientos semejantes valían para las relaciones entre países ricos y pobres. Los grupos explotados y excluidos tendrían entonces alguna esperanza de mejorar su situación sin llegar al cambio violento del sistema y al despojo de los ricos. Participarían en forma realista en actividades productivas y de autoayuda así como en el consumo. Por su experiencia, idoneidad de sus funcionarios y captación de una parte creciente del mayor ingreso nacional, el Estado ampliaría continuamente su capacidad de inversión, de creación de infraestructura y de redistribución del ingreso.<sup>16</sup>

Estos años de economías vacilantes y creciente violencia política han trizado ese optimismo y, como antes se decía, han obligado a muchos regímenes a volver a políticas de "gestión de la crisis", de corto plazo, sin una clara perspectiva de desarrollo. Ya se han descrito dos propuestas para salir del atolladero: 1) recomendaciones para un estilo de desarrollo radicalmente distinto, igualitario y participativo y 2) el retorno neoliberal al mercado como árbitro de la asignación de recursos. Las consecuencias del primer criterio con sus exigencias aparentemente contradictorias de una iniciativa descentralizada y de una transformación rápida y planificada orientada por normas universalistas se analizan en diversos contextos en todo este artículo. Ahora habrá que decir alguna cosa sobre las consecuencias para la participación de la segunda propuesta.

<sup>16</sup>Este tipo de razonamiento se ha puesto de relieve particularmente en los documentos de la Comisión Económica para América Latina a partir del decenio de 1960. Se ha demostrado que la mayoría de los países latinoamericanos han logrado ya niveles de ingreso per cápita y una capacidad estatal de administración que les permitiría eliminar la pobreza extrema y universalizar la prestación de servicios sociales básicos si mediara una redistribución moderada —de poder convencer a las fuerzas dominantes de la necesidad de hacerlo. Véase, por ejemplo, Enrique V. Iglesias, "Desarrollo y equidad: el desafío de los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981. Los argumentos recientes de Raúl Prebisch, a que se aludió anteriormente, intentan explicar por qué ello no ha sucedido, pero concluyen con una confianza similar en el Estado.

Las consecuencias son relativamente sencillas. Participación legítima sería aquella en que el individuo racional escoge sus medios de subsistencia según su apreciación de las ventajas comparativas, ya sea que invierta su capital o venda su trabajo y, por sus decisiones sobre cómo gastar su ingreso, determina la estructura de la producción. No debe permitirse que los sindicatos y otras organizaciones de defensa de los desamparados acumulen demasiado poder porque se sobrevalorará el precio del trabajo, se deprimirán los incentivos para la inversión y, al restringir la demanda de mano de obra, se producirá un volumen de empleo menor que el que existiría si los salarios siguieran en su valor de mercado. El Estado debe desentenderse en lo posible de todos los servicios, salvo los servicios sociales más básicos, de las medidas redistributivas y de los subsidios para regular las actividades económicas, aunque podría seguir teniendo la obligación de aliviar la pobreza extrema. De ahí que sea indeseable la participación organizada a fin de ejercer presión sobre el Estado para que tome a su cargo esas actividades. Hay que confiar en la iniciativa privada que sustituirá al Estado en la prestación de esos servicios en la medida en que se justifique hacerlo. Esto implica que se estimulará a los estratos menos favorecidos a proporcionarse sus propios servicios, gracias a una solidaridad organizada, siempre y cuando ello no los lleve a acumular poder para presionar al Estado por el financiamiento de esos servicios.

Es evidente que después de un largo período en que el Estado ha ido ampliando sus funciones, mientras que se ha ido abriendo el abanico de grupos de interés en vigorosa pugna por obtener financiamiento y servicios del Estado y que han llegado a depender del marco regulador estatal, la aplicación de una política no intervencionista de este corte exigirá un régimen autoritario capaz de resistir las presiones, de dismantelar for-

mas de participación incompatibles, y de mantener las reglas del juego según las conciben sus ideólogos. También cabe esperar que reaparezca la interacción entre las presiones que ejercen los grupos de interés y las intervenciones económicas del Estado, aunque no sea más que para salvar a los grupos de interés más poderosos de las consecuencias de su mal cálculo en el aprovechamiento de la libertad económica. Pero esa participación se ejercerá en círculos más pequeños, amparados de la competencia política abierta. El ideal de confianza en el mercado, como el de la planificación global, sucumbirá también ante las complejidades reales del cambio económico y social.

Una vez que haya sucumbido ese ideal, dada la actual crisis económica, serán muy diferentes las expectativas de los "esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras" de lo que fueron cuando comenzó la experiencia. Grupos importantes que antes ejercían algún control sobre sus condiciones de subsistencia (trabajadores industriales, empleados públicos, minifundistas) están ahora desocupados o no pueden defender sus niveles anteriores de ingreso, mientras que otros grupos, que apenas empezaban sus "esfuerzos organizados" se han sumido aún más en la marginalidad económica y política. El Estado, dominado por completo por sus acreedores externos y que representa algún tipo de realineamiento de las fuerzas dominantes durante el período del autoritarismo neoliberal, no está en condiciones de reconstituir servicios sociales y fuentes de empleo, aunque las fuerzas dominantes estén ansiosas por ampliar sus bases de apoyo y reanudar los procesos políticos democráticos. Queda por ver si los movimientos populares que vuelvan a surgir podrán idear tácticas viables, cuando parecen igualmente inconducentes los caminos de la reforma y la revolución.

## VI

## Participación, clases sociales y conceptos de conflicto o consenso en el cambio societal

Con la posible excepción de comunidades "primitivas" autosuficientes, las sociedades se dividen en clases según sus distintas relaciones con los medios de producción; otros criterios de autoidentificación complican o se entrecruzan con esas categorías: idioma, religión, familia, tribu, localidad, afiliación política, etc. Para los fines de este trabajo, las percepciones de estas divisiones, con consecuencias en materia de política, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías que tienen distintas repercusiones sobre el papel que representa la participación. (En los procesos reales de formulación de políticas nacionales, lo más común es que las cuatro categorías entren en combinaciones incongruentes. En muchos casos, regímenes que representan principalmente a una élite burocrática, han adoptado ideologías que implican un papel dominante para clases que apenas existen en el medio nacional, mientras que la dependencia externa ensancha la separación entre ideología y política.)

En primer lugar, cabe suponer que todas las clases y grupos de interés comparten en el desarrollo un interés común y dominante frente al cual resultarán míopes o vanos los conflictos entre intereses inmediatos. La autoridad política debe formular objetivos de desarrollo que interesen a toda la población, traducirlos en políticas que resguarden ese interés y convencer a la población de que así ha sucedido. De este modo, la participación puede llegar a ser predominantemente armónica y cooperadora, encaminada a lograr de cada grupo una contribución óptima en beneficio general. Este punto de vista difícilmente atraerá a los partidarios de la definición de participación dada por UNRISD (salvo en la variante posrevolucionaria que se resume más adelante) pero es siempre atractiva para los tecnoburócratas de las organizaciones internacionales y los Estados nacionales.

En segundo lugar, cabe suponer que el común interés en el desarrollo no impide conflictos reales, en que cada grupo o clase tiene derecho a organizar la defensa de sus necesidades sentidas,

ya que si no se defiende lo mejor que pueda será explotado o discriminado. La participación conflictiva es, pues, aspecto legítimo del desarrollo, que previene contra la concentración indebida de sus frutos. El derecho a la participación auto-defensiva se extiende no sólo a los asalariados y campesinos sino, también, a las minorías étnicas, culturales o tribales que, de otra suerte, se verían disgregadas o sobreexplotadas en el curso del crecimiento económico y la modernización, así como a las mujeres en su lucha por superar sus desventajas tradicionales. La participación conflictiva es compatible con los objetivos más tradicionales del desarrollo siempre que no extreme la consecución ni de uno ni de otro fin. Maximizar la acumulación de capital y el crecimiento de la capacidad productiva nacional no merece, por consiguiente, una prioridad absoluta. El Estado puede actuar y ser aceptado como árbitro final en la mayoría de los conflictos, manteniéndolos dentro de ciertos límites y definiendo las reglas del juego. El Estado tiene el deber de ayudar a los grupos más débiles promoviendo su organización y garantizando sus derechos con medidas jurídicas o administrativas. La confianza en la dirección del Estado es condicional: sólo podrá funcionar para el bien común cuando las diferentes clases sociales puedan pedirle rendición de cuentas y defenderse contra la arrogancia, la corrupción y la ineficiencia de la burocracia.

Variantes de esta concepción han visto en las clases o estratos medios la fuerza más progresista y estabilizadora de las sociedades en desarrollo, llegando a la conclusión de que las políticas públicas, por medio de la educación, la protección a la pequeña empresa, la reforma agraria y otras medidas parecidas deben propender a aumentar el tamaño de los estratos medios y su capacidad de participación porque tienen un interés directo en el orden establecido. De este modo, estos estratos pueden evitar que las exigencias de las clases altas y bajas lleguen a ser incontrolables o incompatibles con la competencia política democrática. La evolución real que siguen los estratos medios,

con su vulnerabilidad al consumismo, su predisposición a monopolizar los beneficios estatales y su agresiva autodefensa contra todo lo que amenaza sus privilegios por parte de los "hasta entonces excluidos", han guardado escasa relación con las expectativas de los expertos en ciencias políticas.

En tercer lugar, puede suponerse que el conflicto de intereses entre las clases en el orden capitalista es irreconciliable, cualquiera sea el nivel de crecimiento económico posible en ese orden, y que, en todo caso, la inserción de un "capitalismo periférico" en el marco imperialista mundial hace imposible lograr más que una caricatura del desarrollo que sólo beneficiará a los explotadores. El camino al auténtico desarrollo pasa, pues, por una revolución que lleve al poder a una clase o alianza de clases capaces de transformar las relaciones sociales y usar las fuerzas productivas que nos brinda la tecnología moderna en beneficio de todos. Desde este ángulo, la participación significativa consistirá en la lucha organizada que lleve a la transformación. La clase destinada a lograr esa transformación no tiene motivos para limitar su intento a lo que pudiera ofrecer un estilo de desarrollo capitalista reformado. Dentro de este estilo capitalista la autodefensa o autoayuda organizadas pueden representar ya sea el entrenamiento de los participantes para la contienda de fondo, o un medio para inducir la conformidad con la explotación, según sean las fuerzas que tomen el mando. Es poco realista esperar que el Estado, instrumento de las fuerzas dominantes, apoye la participación auténtica de los "hasta entonces excluidos". Siendo el conflicto de clases tanto nacional como internacional en su amplitud, el movimiento revolucionario debe organizarse a esos niveles. Puede llegarse a una conclusión parecida sin referencia alguna a la teoría marxista, tal como se hizo en el subdebate sobre la "urgencia". Y este tipo de argumento probablemente sea más a propósito para las perspectivas y justificaciones reales de las dictaduras revolucionarias del Tercer Mundo: es tan urgen-

te la movilización con una estrategia coherente para erradicar el hambre que no puede esperar la reconciliación democrática de los intereses en conflicto.

Después de la transformación revolucionaria, muchas variantes de este criterio proponen una participación con una función similar, a primera vista, a la descrita en la primera concepción: la participación tiene que ser antes que nada positiva, dirigida a elevar la productividad y a defender el nuevo orden. Si la clase destinada a lograr el auténtico desarrollo está realmente en el poder, no puede defenderse contra sí misma. La participación conflictiva sólo es legítima con respecto de los sobrevivientes del antiguo orden, entre los que se incluye el legado burocrático y los enemigos externos.

Huelga reiterar que la experiencia no ha sido más benévola con esta concepción que con las demás. La trayectoria de los países en que "realmente" existe el socialismo confirma los peligros de un poder estatal excesivo, manipulado por una nueva clase de funcionarios, y apoya la tesis en favor de organizaciones populares autónomas y el autogobierno local como resguardos indispensables; es decir, el abandono de la fe en el consenso posrevolucionario y una autoridad infalible a favor de la búsqueda de nuevas formas de participación conflictiva.

Por último, puede evaluarse la función de la participación por el prisma neoliberal descrito anteriormente. Los conflictos que surgen de las divisiones de clase pueden ser reales pero no son legítimos. La participación debe ser "positiva", orientada a elevar la productividad, pero debe confiarse en la elección individual orientada por el mercado para lograrlo. Las asociaciones de autoayuda son deseables pero las de autodefensa son, en el mejor de los casos, sospechosas. En relación con la participación, el deber principal del Estado es velar para que las distintas combinaciones de fuerzas no lleguen a acumular poder suficiente como para entorpecer el funcionamiento del mercado.



## VII

### La participación, la "comunidad" y otras formas de solidaridad de grupo

Puede concebirse una participación "plebiscitaria" por conducto de un movimiento populista modelado por un liderato carismático, en que las masas reciben exhortaciones a participar e instrucciones sobre la forma de hacerlo a través de los medios de comunicación masivos con una organización formal local rudimentaria o inexistente. Sin embargo, cuando las resoluciones de las Naciones Unidas o los regímenes nacionales apoyan la "participación popular en el desarrollo" como objetivo de política, la "participación" implica una interacción directa, localizada y organizada entre personas, cualquiera sea la forma en que se articulen con organizaciones de nivel nacional.

Así pues, las concepciones acerca del papel de la participación y de las estrategias estatales para "popularizarla" dependen de las teorías y la observación empírica acerca de las formas con que las diversas clases dentro de la sociedad nacional se organizan y de las repercusiones que el cambio general en lo económico, lo cultural y lo político tienen sobre los cambios espontáneos o inducidos de tales formas de organización.

La forma de organización popular más difundida en las sociedades preindustriales es la comunidad campesina, con cierto grado de gobierno autónomo y control sobre los medios de subsistencia de sus miembros.

Desde el siglo XIX tanto los economistas de mercado como los marxistas han sostenido que el tradicionalismo estático de esas comunidades es un obstáculo para el "progreso". Es pues inevitable y aconsejable su desintegración por doloroso que ello sea para sus miembros. También desde el siglo XIX otras corrientes de opinión se han inclinado por la tesis contraria: por sus tradiciones de solidaridad, trabajo cooperativo e igualdad social, esas comunidades representan valores superiores a los del capitalismo, o señalan el camino hacia el socialismo sorteando los males del desarrollo capitalista.

En el decenio de 1950, variantes de esta tesis

tuvieron fuerte influencia para modificar el consenso sobre el desarrollo económico sin poner en tela de juicio sus premisas básicas. El movimiento de desarrollo comunitario suponía la presencia de comunidades locales, con armonía interna, suficientemente autónomas como para actuar colectivamente en prosecución de sus propios intereses con un poco de asistencia material y técnica y orientación provenientes del exterior. Los teóricos sociales que veían en las comunidades la cuna de una nueva sociedad podían unir sus fuerzas con la de los planificadores que consideraban los programas de desarrollo comunitario como un medio relativamente barato de elevar la producción agrícola y los niveles de vida rural, mientras se centraba el esfuerzo de desarrollo en la industrialización. Posteriormente se intentó aplicar los principios del "desarrollo comunitario" a barrios urbanos de bajos ingresos, pero, en ese caso, las metas eran relativamente modestas: la autoconstrucción dirigida de viviendas, los servicios comunitarios y las industrias domésticas que pudieran ayudar en algo a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Por muchas razones, los programas no cumplieron las esperanzas en ellos cifradas, entre ellas porque, cediendo a la presión por cumplir metas nacionales, se reemplazó la iniciativa comunitaria voluntaria por la compulsión burocrática, y porque muchas de las soluciones técnicas ofrecidas a las comunidades o resultaron inaplicables o los promotores en el plano comunitario no fueron capaces de transmitirlos eficientemente. Sin embargo, la deficiencia más común parece haber sido el desconocimiento de las divisiones de interés dentro de las comunidades y las limitaciones impuestas a la acción comunitaria por las estructuras de poder local y nacional. Iniciativas supuestamente igualitarias terminaban por aumentar las ventajas comparativas de los miembros más ricos y más "progresistas" de la comunidad, a expensas del trabajo impago impuesto a los miembros más desprotegidos, lo que hizo aflorar conflictos latentes que hicieron inoperan-

tes los programas, o alarmaron a los terratenientes, prestamistas u otros poderosos en grado suficiente para incitarlos a sabotear el programa.

En los últimos 30 años, los procesos reales de “desarrollo” y modernización han quebrantado la organización comunitaria y las fuentes de subsistencia tradicionales en medida tal que se han desvirtuado crecientemente los supuestos originales en que se basaban los programas, pese a que en muchos medios han demostrado considerable elasticidad las formas de vida campesina y de solidaridad local. La diferenciación social se ha hecho más compleja. Persisten los campesinos minifundistas; su número ha llegado incluso a aumentar con la modernización de la agricultura y la creciente orientación a mercados de exportación agrícola, pero actúan en gran desventaja y se ven obligados a recurrir a cambiantes arbitrios para lograr una subsistencia mínima. También hay un número creciente de agricultores comerciales, surgidos de los medios campesinos más acomodados; trabajadores calificados y técnicos dedicados a actividades agroindustriales; intermediarios comerciales y trabajadores sin tierra subempleados. Casi en todas partes, gran parte de la población rural está en movimiento. Las migraciones unen zonas de asentamiento nuevas con las antiguas, el campo con la ciudad y hasta distintos países. Los medios de comunicación de masas (en particular la radio a transistores), la intrusión cada vez mayor de los agentes estatales de reglamentación y de prestación de servicios y el dominio creciente de los mercados nacionales y de las manufacturas de consumo generan nuevas actitudes y entornos para la organización. También, por supuesto, las invasiones, las guerras civiles, las disputas étnicas y la acción militar antiguerrilla convierten a millones de campesinos en refugiados.

En los conglomerados urbanos, la escala y la rapidez del crecimiento demográfico crean condiciones sin precedentes, tanto para los esfuerzos del Estado por controlar, como para los esfuerzos de las diversas clases y grupos que tratan de formar vínculos de organización. En términos muy simples, cabe distinguir: 1) los trabajadores organizados de las empresas modernas, el llamado sector “formal”; 2) las familias más numerosas, que sobreviven gracias a una variedad de estrategias muy poco conocidas —a veces como trabajadores por cuenta propia y otras como asa-

lariados— o gracias a mecanismos de solidaridad no organizados, u organizados con relación a otros vínculos que no sean el del trabajo productivo, como son las asociaciones de barrio, es decir, el llamado sector “informal”; 3) “los estratos medios” que van desde los profesionales a los empleados de oficina y pequeños vendedores, quedando en el margen una masa de desempleados “educados”, causa y efecto a la vez de la expansión del sistema de enseñanza y de la modernización del consumo. Las crisis actuales sin duda someten a duros sacrificios a todos estos grupos, entre los cuales figura gran cantidad de trabajadores organizados y miembros de los estratos medios que, al perder sus medios de ganarse la vida, pierden también sus bases para la acción organizada.

Las tendencias no implican necesariamente que la anomia campee en las ciudades y en el ámbito rural, ni que la participación organizada esté quedando fuera del alcance de los “hasta entonces excluidos”, pero las formas y tácticas de organización, así como el ingreso a los diversos grupos y su conciencia de comunidad de intereses y alternativas para el futuro prometen seguir cambiando de un modo probablemente aún más variado que en el pasado reciente. Hace unos pocos años, por ejemplo, no se habría esperado que los lazos y las organizaciones religiosas tuvieran la importancia que tienen hoy en la concientización de los grupos desfavorecidos y la ayuda para mantener su solidaridad en defensa propia en difíciles condiciones de represión política y desempleo masivo. Tampoco se habría previsto que los intereses femeninos sirvieran de base relevante para la organización, ni que las minorías étnicas y culturales adquirieran una actitud combativa.

Con todo, las tendencias globales indican que el conflicto entre y dentro de los grupos continuará siendo más notorio que la amplia solidaridad entre los “excluidos”. En situaciones de escasez, todas las formas de organización contienen, en germen, procesos de exclusión y discriminación, aunque proclamen ideologías igualitarias. Los campesinos con tierra y las cooperativas asociadas con la reforma agraria explotan o excluyen a los trabajadores sin tierra. Los sindicatos o empresas de autogestión defienden sus ventajas contra los desocupados. Los estratos medios con educación aprovechan su mayor acceso a los

servicios públicos para acrecentar sus ventajas relativas y para excluir de los sectores preferidos de empleos, mediante el sistema de "credenciales", a los que tienen menor escolaridad. Entretanto, con el crecimiento de la población y la movilidad geográfica diversos grupos entran en contacto conflictivo. Siguen siendo desalojadas de sus tierras las minorías tribales, a menudo por colonos tan pobres como ellos, manejados por especuladores de tierras y empresarios agroindustriales. Los migrantes que compiten por puestos de trabajo despiertan la hostilidad de los grupos que estaban desde antes en el mercado.

A estas alturas, el Estado cuenta con un acopio impresionante de estudios sociológicos y recopilaciones estadísticas que procuran entender

los cambios sociales estructurales, así como con innumerables informes sociales de las organizaciones internacionales que advierten sobre inminentes desastres y prescriben en qué forma evitarlos. Podría llegarse a la conclusión de que, en la medida que el Estado elija sus orientaciones de política incorporando valores participativos, puede y debe basar su gestión en una plena comprensión de las formas y consecuencias cambiantes de la participación en situaciones de escasez y conflicto entre grupos. Sin embargo, éste es más bien un ideal que una recomendación práctica. Nos lleva a considerar el papel de los agentes estatales en relación con la participación y las limitaciones que se imponen a su conocimiento, interpretaciones y actuación.

## VIII

### La participación, los burócratas y los tecnócratas<sup>17</sup>

Las sociedades nacionales en que se han planteado en primer plano los problemas del desarrollo y la participación, han pasado simultáneamente por procesos de burocratización y, algo más tarde, de tecnificación de parte de sus burocracias. Es cierto que la burocratización estaba en marcha mucho antes que se iniciara el empuje deliberado al desarrollo, pero recibió un poderoso impulso cuando el Estado comenzó a asumir crecientes responsabilidades y también de las presiones ejercidas por los estratos medios (fruto de la rápida expansión de los sistemas de enseñanza secundaria y superior) para generar un mayor empleo en la administración pública. Desde el siglo XIX numerosas investigaciones se han concentrado en el papel de la burocracia en el Estado moderno y, tanto en países ricos como pobres, estos estudios han repetido una letanía de quejas y recriminaciones.

Para lograr sus propósitos con un mínimo de eficiencia y equidad, el Estado necesita aplicar legislaciones, reglamentos y normas detalladas. Para su interpretación y aplicación requiere un cuerpo especializado de funcionarios, propensos a la deformación profesional de convertir el reglamento en un fin en sí y con gran tentación de

caer en el favoritismo o la corrupción en su aplicación. Cabe esperar que se acentúen las deficiencias de la burocracia cuando ha crecido en forma desmedida por razones ajenas a las tareas que le incumben, cuando el poder está distribuido en forma dispareja y cuando los grupos que participan en el poder han despreciado tradicionalmente a la masa popular.

En el mejor de los casos, cuando la burocracia es eficiente, consciente de sus fines y de conducta irreprochable, la tensión entre ella y la participación parece inevitable y sería iluso esperar que se resolviera a favor de uno u otro lado. Si el Estado toma en serio su obligación de promover el bienestar general, no podrá sino aplicar normas y pautas uniformes, en la búsqueda de la equidad y la eficiencia en la distribución de sus recursos y en un afán por evitar las violaciones arbitrarias de los derechos humanos por quienes controlan el poder local. El grupo local no puede sino resentirse y resistir las limitaciones a su ini-

<sup>17</sup>Esta sección se basa en un trabajo de discusión interna del UNRISD, *Policies and agents*, distribuido en mayo de 1980.

ciativa; el demorado y frustrante ejercicio de satisfacer requerimientos que no toman en cuenta las condiciones locales. Inevitablemente se interpondrán los intermediarios, con sus propias ambiciones de lucro, acumulación de poder o promoción de una ideología, contribuyendo a veces a una mayor flexibilidad, creando en otras ocasiones costos o conflictos. Los programas que tienen como principal justificación promover la participación local son tan propensos a la burocratización, la estandarización, y la manipulación de los intermediarios como cualquier otro, y así lo enseña la experiencia de muchos programas de desarrollo comunitario.

Podría preferirse una visión en que el Estado junto con su burocracia se agostara hasta desaparecer y fuera reemplazado por una gestión comunitaria autónoma en que todos los miembros de la comunidad (o empresa) participaran en la toma de decisiones y en la administración. Pero en el mundo actual de sociedades complejas e interdependientes es inalcanzable esa utopía. También carece de vigencia la visión de un Estado revolucionario antiburocrático, que actúe directamente, acatando la voluntad de las masas movilizadas. Parece preferible aceptar la tensión y proponer una "resistencia creadora" como marco de referencia para el tira y afloja entre la burocracia y la participación.

La tecnocracia, o tecnoburocracia, plantea problemas algo diferentes a la participación. Mientras que el burócrata de corte tradicional se apoya en normas y precedentes y tiende a paralizar la participación con engorrosas tramitaciones, el tecnócrata puede ser muy innovador pero, al mismo tiempo, más manipulador y coercitivo que el burócrata. Para los fines de este trabajo, el "tecnócrata" no designa más que a una persona que aconseja políticas públicas o dirige un programa, o aspira a dirigirlo, sobre la base de sus conocimientos y teorías especializadas; el término incluye a planificadores profesionales y a una gran variedad de "expertos". Los tecnócratas han aspirado a funciones más autónomas en la confección de políticas que los burócratas (por lo menos en forma explícita), y en la medida de lo posible se han separado del resto de la administración pública en cuanto a sus remuneraciones y status.

Hacia la burocracia tienen actitudes en general ambivalentes. Necesitan un aparato estatal

fuerte y obediente para lograr sus fines, pero encuentran que la burocracia real es insensible, egoísta, recargada y onerosa en algunos países y rudimentaria y carente de niveles mínimos de educación y motivación en otros. La escuela neoliberal de economistas —que para nuestros propósitos puede incluirse entre los tecnócratas— es antiburócrata en forma aún más fundamental: se opone ideológicamente al Estado benefactor y a la intervención estatal en la economía y por ende está dispuesta a extirpar de raíz sectores enteros de actividad burocrática.

La principal fuente de tensión entre tecnocracia y participación radica en la confianza que tiene el tecnócrata de que sus conocimientos profesionales lo capacitan para encontrar la Única Solución Correcta para los problemas del desarrollo. Por esto, la participación legítima de otras fuerzas de la sociedad sólo puede consistir en aprender las repercusiones de esa solución y actuar como corresponde. Los economistas que han representado un papel en la tecnoburocracia han estado predispuestos a aplicar rígidamente en sus sociedades medidas basadas en teorías, cuyo fracaso nunca puede comprobarse porque siempre pueden alegar que las medidas no se han aplicado durante bastante tiempo o en forma suficientemente sistemática; y a los ingenieros, que probablemente han tenido una influencia más decisiva que los economistas en la asignación de recursos, se les ha reprochado su predilección por los proyectos de inversión en gran escala, técnicamente avanzados, y muy costosos, que dependen del financiamiento y el apoyo tecnológico extranjeros que desquician tanto el medio ambiente natural como el estilo de vida y los medios de subsistencia de la población.

Por añadidura, a medida que las economías y los sistemas políticos nacionales se han engranado en forma más compleja con el orden mundial, los tecnócratas de las instituciones nacionales públicas interactúan con los de diversos tipos de organizaciones internacionales y los de las empresas transnacionales privadas. Hay la posibilidad de que los lineamientos principales de las políticas de desarrollo se determinen en negociaciones llevadas a cabo entre los tecnócratas de estos tres tipos de instituciones, en que influyen en diverso grado y tras las bambalinas los grupos nacionales de interés económico más poderosos, todo ello con limitada participación y conoci-

miento de las autoridades políticas nacionales, para qué hablar de la opinión pública en general. En ese caso, la mayoría popular sólo podría participar resistiéndose a los cambios que aprecia como perjudiciales, generalmente con tanto retraso que sólo caben los gestos compensatorios u obstructores.

La suspicacia frente a la orientación tecnocrática de la política ha cundido al conocerse, en forma dramática, la escasa visión de los cálculos tecnocráticos en materias tales como energía nuclear, construcción de presas gigantescas, y explotación de bosques tropicales para agroindustrias, en el campo de la ingeniería; y de control de la inflación o manejo de la deuda externa, en lo que concierne a los economistas. Los expertos más capacitados para intervenir en la toma de decisiones sobre políticas han demostrado ser extrañamente incapaces de prever los grandes

problemas que surgieron en el decenio de 1970 y proponerles solución.

Con todo, las sociedades complejas, que lidian con problemas cuyas soluciones son en gran parte irreducibles con la mera intuición, no pueden prescindir de los expertos. Lo ideal sería reforzar los mecanismos participativos para que pudiesen exigirles una rendición de cuentas a los expertos y hacer frente a la arrogancia tecnocrática sin recurrir a campañas populistas de denigración y persecución. El desorden y autoengaño voluntarista asociados con estas exageraciones suelen llevar, como lo indican diversas experiencias, al descrédito de la participación y al retorno de dirigentes que favorecen la tecnocracia. Como en el caso de la burocracia, hay que concebir la tensión entre participación y conocimiento técnico como un aspecto legítimo y permanente en la evolución de las políticas del desarrollo.

## IX

### Participación y cultura

Como se sugirió anteriormente, en las etapas más recientes del discurso internacional sobre el desarrollo ha ido ganando terreno la idea de que son legítimos los distintos estilos nacionales y que el desarrollo no debe concebirse como un proceso uniforme, cuyas leyes han de acatar todas las sociedades so pena de permanecer en el "atraso". Según criterios anteriores, las culturas y formas de organización "tradicionales" constituían obstáculos que debían removerse en el curso de la modernización. Aunque esas ideas se remontaban a las actitudes intelectuales que inspiraron la difusión del capitalismo, el nacionalismo y el imperialismo desde la Europa del siglo XIX, los gobiernos de la mayoría de los Estados creados en los decenios de 1940 y 1950 aparentemente creían en ese principio general, ya que adoptaron instituciones políticas y objetivos socioeconómicos uniformes.

Según el nuevo criterio, el desarrollo debe ser "endógeno" es decir, que de alguna forma el estilo de desarrollo debe nacer de la cultura nacional. El concepto se presta a varias objeciones: que va demasiado lejos en rechazar el uniformismo y etnocentrismo del concepto anterior; que

elude los requisitos de organización y motivación indispensables para la industrialización; que las culturas nacionales muy rara vez o nunca son lo suficientemente homogéneas como para llegar a una opción coherente de este tipo; que ciertos rasgos culturales pueden ser incompatibles con todo cambio que merezca el calificativo de desarrollo o con opciones ajustadas a las posibilidades reales de una nación; y que las opciones seguirán siendo las de las minorías dominantes, que interpretarán la cultura nacional a su antojo. También podría argumentarse que con la aspiración a estilos de desarrollo endógenos se reacciona contra las tendencias dominantes hacia la homogeneización mundial de la cultura y la integración económica, procesos tan avanzados que no puede ponerse marcha atrás. Otro problema espinoso sería la aplicación del concepto a los Estados de composición étnica variada que sólo pueden subsistir negándose a imponer estilos de desarrollo endógenos y coherentes a sus minorías refractarias.

De cualquier forma, grandes fuerzas ideológicas y políticas de buen número de países conti-

nuarán haciendo un esfuerzo en este sentido. Habría que considerar entonces cómo reconciliar las formas conocidas de participación organizada (gobiernos locales electos, sindicatos, cooperativas, asociaciones femeninas, etc.) que comparten la uniformidad del consenso inicial sobre desarrollo, por una parte, con la diversidad de formas y valores que, por la otra, supone el desarrollo endógeno. Ingenuo sería desconocer que la participación, cuando surge espontáneamente en reacción contra los embates de una modernización importada, puede ser xenofóbica, intolerante de minorías nacionales, y hostil a las pretensiones femeninas de lograr igualdad de dere-

chos. La "participación" espontánea es responsable en parte de los millones de refugiados que hay en el mundo hoy día, y de millones de muertos. Los ideólogos pueden interpretar las culturas nacionales ya sea en el sentido de destacar las características que son compatibles con esos funestos sucesos o de negarles legitimidad. Los movimientos populares pueden o no internalizar las interpretaciones ideológicas. Cabe esperar una tensión continua entre las reivindicaciones de los valores universales y de la heterogeneidad cultural, con resultados que serán internamente contradictorios, en constante mutación, y a veces horribles.

## X

### Requisitos para "popularizar" la participación popular en el desarrollo (instituciones, políticas y consideraciones socioeconómicas)

El subtítulo anterior nos remite al cometido original. Los términos "instituciones", "políticas" y "popularizar" implican que se está pensando en requisitos para el Estado, más bien que para los grupos de los "hasta entonces excluidos" y sus "esfuerzos organizados por aumentar el control" ... Pero ¿qué pueden hacer los Estados reales con generalidades sobre "requisitos"? Viene a colación un comentario de Dudley Seers en cuanto a que un chiste corriente en los medios internacionales relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es *evitar* que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión.<sup>18</sup> Muchos gobiernos evidentemente están empeñados

en prevenir o limitar la participación popular y la mayoría de los demás tienen una actitud ambivalente o están imposibilitados de tomar ninguna posición firme por lo conflictiva que les resulta la participación real. Pero si las fuerzas que controlan el Estado quisieran realmente provocar una participación más amplia en términos compatibles con la definición del UNRISD ¿podría decirse algo útil en relación con los "requisitos"?

Para comenzar, puede descartarse la hipótesis de que el Estado en el mejor de los casos es un ente racional y benévolo y que, al mismo tiempo, carece a tal punto de iniciativa e imaginación que sólo está a la espera de un buen consejo. Por el contrario, el Estado de hoy está abrumado de estímulos y apremios en escala mucho mayor que la que puede atender y difícilmente se logrará de su parte para las recomendaciones generales algo más que un reconocimiento simbólico expresado en declaraciones y planes de acción. Por otros motivos quizá no convenga recomendar instituciones específicas, como gobiernos locales de elección popular, cooperativas, industrias de autogestión o la representación directa de los grupos de interés en los procesos de planifica-

<sup>18</sup>Dudley Seers, "The prevalence of pseudo-planning" en *The crisis of planning*, Ed. Mike Faber y Dudley Seers. Chatto and Windus Ltd., para Sussex University Press, Londres, 1972.

ción y toma de decisiones. Huelga describir las virtudes de estas instituciones cuando funcionan en ambientes propicios, que son de sobra conocidas, y sólo el conocimiento cabal del medio en que se aplicarían podría abonar una apreciación de su compatibilidad.<sup>19</sup>

Acaso sea más útil plantear los requisitos en función de las actitudes o predisposiciones que debieran tener los agentes del Estado, los ideólogos y los intermediarios entre el Estado y los movimientos populares. En los puntos siguientes se presenta un ensayo de ese tipo so riesgo de adoptar un repelente tono de exhortación:

i) Deben prepararse para un futuro indeterminado de cambiantes crisis y de demandas conflictivas sobre recursos públicos limitados. Deben tratar de explicar al pueblo tales perspectivas, en la forma como ellos mismos las perciben, y —lo que resulta muy difícil para los líderes políticos en abierta competencia por el poder— abstenerse de prometer algo más que lo que el Estado puede cumplir. Lo que es más, no deben proclamar que el Estado ha cumplido lo prometido, cuando esas pretensiones no corresponden a la realidad tal como la percibe el pueblo.

ii) Deben reconocer y resistir la tentación de suprimir o manipular la participación en aras de la Única Solución Correcta del desarrollo tecnológico. Deben precaverse, ante la urgencia real de emprender una acción rápida en gran escala para erradicar a la pobreza y la debilidad nacionales, de la compulsión y la manipulación para cumplir metas, con la degeneración consiguiente de la participación que caerá en lo ritual o en la apatía popular. Deben tener presente que el pueblo puede tener razón cuando enfrenta al Estado y a los tecnócratas, sin caer ni en el endiosamiento demagógico de la razón popular ni en el descuido de los conflictos de intereses entre grupos. (Esta ilusión puede llevar a idear un pueblo imaginario, que siempre tiene la razón, de modo que, por definición, cualquier grupo que se aparte de esa línea queda excluido del pueblo.) Esto implica que los agentes del Estado deben esperar

y acoger con beneplácito la resistencia creadora que opongan los grupos afectados por la centralización, estandarización y burocratización inevitables en la gestión estatal.

iii) Deben evaluar objetivamente las potencialidades y limitaciones de las formas actuales de solidaridad de grupos y conocer en qué sentido evolucionan en las estructuras del poder local y nacional. Esto implica una evaluación crítica pero comprensiva de las aspiraciones de consumo y los cambios culturales que penetran en la sociedad, sin aceptarlas en bloque como atributos de la modernización, ni rechazarlas en nombre de una austeridad e integridad culturales impracticables. Han de tratar de organizar el debate popular sobre estas cuestiones —debate estructurado en torno a una imagen coherente del futuro nacional— a la que adhieren los dirigentes, pero sin manipular ese debate para alcanzar una serie predeterminada de conclusiones sobre lo que cabe esperar de la población. Tal debate exige que el pueblo tenga acceso a variadas fuentes de información y de opinión que no estén dirigidas ni por intereses privados preocupados sólo de fomentar un provechoso consumismo, ni por burócratas afanados en exagerar sus logros y ocultar sus deficiencias. Probablemente, no haya sociedad nacional alguna que haya encontrado todavía un método totalmente satisfactorio para resolver las contradicciones que implica este desiderátum, y no hay más remedio que apelar a esa fórmula evasiva que dice que la conveniencia de la solución dependerá del medio en que se aplique. Por ejemplo, la transferencia del control sobre los medios de comunicación masivos por parte del Estado a las organizaciones populares puede significar mucho o poco, según el grado de autonomía de esas organizaciones y el control que sobre ellas tengan sus bases.

Una evaluación de las perspectivas y las prioridades podría justificar la conclusión de que son necesarios ciertos cambios radicales que se oponen a las expectativas de grandes sectores de la población, y que no puede esperarse el consenso, ni siquiera la plena comprensión. Sería ocioso aconsejar a los agentes del Estado que nunca llegaran a esta conclusión. Sin embargo, cuando actúen sobre ella, es especialmente importante que se resistan a la creencia de ser infalibles o a tener el derecho de eximirse de los sacrificios que se espera imponer a los demás. Póngase el caso

<sup>19</sup>Un ejemplo del tipo de confrontación entre instituciones y medio ambiente que hay que hacer para poder formular afirmaciones serias sobre el potencial participativo de una institución se da en la serie de estudios sobre cooperativas rurales preparados y publicados por el CNRISD.

del objetivo de eliminar los "signos de opulencia" antes planteado como requisito para avanzar hacia un auténtico desarrollo. Si fuera realmente necesario, quienes toman las decisiones de política deben buscar un consenso lo más amplio e informado posible sobre los límites de opulencia permisibles y, entonces, subordinar a éstos sus propios estilos de vida, así como los de los altos funcionarios de la burocracia y los militares.

iv) Deben tener presentes los conflictos de intereses percibidos entre grupos o dentro de ellos y las posibles distorsiones y manipulaciones de las políticas participativas por efecto de la interacción entre quienes detentan el poder local y el nacional, los intermediarios políticos y económicos, y las burocracias. Deben recordar que, pese a que las políticas pueden descansar en el supuesto de que todos los sectores se beneficiarán y que, por lo tanto, cooperarán, éstos pueden ser partidarios de hipótesis relativas al "bien limitado" o de "juego de suma cero", es decir, lo que uno gana otro lo pierde. Así, en los programas de enseñanza, por ejemplo, los objetivos del Estado, de maestros o funcionarios y de los estudiantes y sus familias pueden ser muy distintos, disimulándose tras el objetivo público de universalizar la educación, una competencia por lograr privilegios educativos y un acceso preferencial a los puestos de trabajo. El resultado final de las presiones que se ejerzan sobre el sistema educativo puede ser muy distinto del que esperaba cada uno de los sectores.

v) Cualquiera sea el volumen de recursos que el Estado pueda dedicar a fines sociales, sus agentes deben esforzarse por repartirlos equitativamente y prever una participación popular vigorosa, como requisito necesario, pero siempre engorroso, para avanzar hacia ese objetivo. En condiciones de escasez global, siempre se presentarán dos tendencias; la una hacia la distribución de los recursos públicos conforme al poder político y económico de los diversos grupos, excluyendo a los débiles; y la otra hacia la distribución de los recursos en cantidades simbólicas, tan pocas e irregulares que no les sirven a los beneficiarios. Los organismos públicos también están expuestos permanentemente a la tentación de aprovechar los sistemas de participación como medios de persuadir a los pobres para que se presten a ellos mismos ciertos servicios (como vivienda e infraestructura urbana) que el Estado suministra

o subvenciona para los sectores más acomodados o influyentes. Cabe entonces esperar una situación de permanente incompreensión y conflicto entre los más desamparados y el Estado. Este espera usar a las organizaciones de solidaridad como forma de desentenderse de onerosas responsabilidades; los primeros ven en ellas un medio para apremiar al Estado por mayores recursos.

vi) Los agentes del Estado deben resistir la tentación de convertir a los mecanismos de participación en fines en sí mismos, o en actos rituales y de someterlos a metas cuantificables. La participación es fin y medio para toda sociedad que aspire a funcionar mejor y elevar el bienestar de sus miembros, o, dicho de otra forma, es un elemento central del funcionamiento de tal sociedad. Pero ni los comités ni las reuniones constituyen fines valederos en sí mismos; son inevitables pero deficientes medios de participación. Todos los movimientos de participación tienen que soportar la pérdida de tiempo en reuniones, con la apatía resultante para las mayorías y las oportunidades de manipulación para minorías que se sienten a gusto, por temperamento, en las reuniones. Cuando los agentes estatales o los partidos políticos dominantes las organizan, se tiende al conformismo ritual en las discusiones, pre-disponiendo a las masas contra la participación espontánea. Aun cuando ni el partido ni el Estado se propongan imponer una ideología, la inevitable disposición a uniformar y cuantificar hará que se confundan los mecanismos de la participación con su realidad. En esta esfera, el principal aporte de los agentes del Estado se manifiesta en su moderación: no pueden impedir que los grupos organizados usen su libertad en forma dilatoria o caprichosa, pero sí pueden abstenerse de imponer moldes que los obliguen a hacerlo.

Como corolario, deben velar por no sobrecargar y confundir a los grupos locales con exceso de iniciativas de participación provenientes de las instituciones públicas sectoriales, lo que probablemente sucederá cuando el clima político nacional impulse a los organismos encargados de educación, salud, reforma agraria, etc., a usar la participación como instrumento.

vii) La aceptación actual que tiene la participación en el plano internacional como requisito para el desarrollo implica que los organismos internacionales están designando "expertos" en



políticas relativas a la participación y que los gobiernos están pidiendo sus servicios como consultores. Como es natural, estos expertos tienen mucha fe en las bondades de la participación y también en la necesidad de estilos de desarrollo distintos a los que han prevalecido hasta ahora. Suelen basar sus pretensiones de especialistas, en los servicios que han prestado en su país o en otras partes a movimientos o programas de participación. En los últimos 30 años, el desarrollo comunitario y programas afines han proporcionado amplias oportunidades para que adquieran experiencia los promotores de la participación. Sin embargo, los informes de tales expertos dan la impresión de que muchos se encuentran en esa categoría descrita por Dudley Seers. Es decir, aconsejan a los gobiernos a embarcarse en la participación en una escala incompatible con las fuentes de apoyo del gobierno o su capacidad para crear y manejar instituciones nuevas y complejas.

Hay también grupos en el aparato estatal —planificadores progresistas y especialistas en programas sociales— ansiosos de emprender audaces iniciativas de participación que acogen de buen grado el apoyo de los expertos, pero que no pueden movilizar un respaldo político decisivo para las iniciativas cuando tropiezan con fuerte resistencia, sabotaje o cooptación por fuerzas animadas por otros fines. A estas alturas, un serio obstáculo en muchos países para las nuevas iniciativas de participación patrocinadas por los organismos públicos es la larga trayectoria de iniciativas, promovidas intensamente al comenzar, que luego fueron decauyendo por falta de fondos, abandono tácito o violenta revocación, a menudo con despido de los funcionarios responsables y represión del liderazgo popular que había surgido. La aparente apatía frente a los llamados a la participación puede resultar de una amarga experiencia y de una apreciación más realista de los riesgos implícitos que la que tienen los expertos internacionales y sus aliados dentro del Estado.

viii) Las exhortaciones y precauciones señaladas, que se dirigen a los agentes del Estado más bien que al propio Estado, implican que aquéllos tienen cierto grado limitado de autonomía y,

también, cierta capacidad para transformar su propia conciencia acerca del papel que representan en la maraña de relaciones conflictivo-cooperadoras entre el Estado y el pueblo. La cita siguiente describe someramente el ángulo desde el cual incluso los agentes estatales más progresistas suelen considerar la participación: “los planificadores ... tendían a formarse un concepto del pueblo como único tema apropiado, tanto para sus propias intervenciones como para los estudios relacionados con estas intervenciones; no se sentían a sus anchas con la idea de que el pueblo y ellos mismos fuesen partes de un solo sistema que debía ser investigado ... Aunque para la mayoría es, probablemente, desagradable pensarse como tema de estudio, es probablemente mucho más atemorizante para quienes, como los planificadores, ejercen su poder en gran parte en función de la autoridad que les confiere su papel de expertos técnicos. Esta razón de ser de su autoridad tiende a perder validez si el técnico es visto como un actor más en la escena social, con sus propios intereses, creencias y predisposiciones”.<sup>20</sup>

Hasta ahora los proyectos de investigación en materia de participación se han centrado en “el pueblo”, con el objeto de ayudarlo a conocer el lugar que ocupa en la escena social y lo que puede hacer para cambiarlo. Como último requisito —y de particular interés— “para promover la participación popular en el desarrollo”, podría recomendarse investigar a los promotores, a los agentes del Estado, a fin de que puedan conocerse como actores con sus propios “intereses, creencias y predisposiciones”. Y por supuesto, el conocimiento de los agentes desde este ángulo, en sus relaciones ambivalentes con el Estado que los emplea, frente a las fuerzas organizadas que los apremian, y con los medios sociales y educativos que han formado sus conciencias, es de vital importancia en los esfuerzos que realicen los “hasta entonces excluidos” por idear tácticas más eficaces de presión y autodefensa.

<sup>20</sup>Lisa R. Peattie, “The social anthropologist in planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, julio de 1967.

## XI

### Conclusión

Veamos si del análisis anterior podemos derivar algunas proposiciones que valga la pena debatir:

1. Se justifica plenamente que el Programa de Participación Popular tome partido por los esfuerzos de los “hasta entonces excluidos” para “incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras” y se preocupe de no subordinar el apoyo a esos esfuerzos a ninguna concepción sobre los requisitos del “desarrollo” o a la caracterización del orden político dentro del cual pueda florecer la participación. En la medida en que el Programa se identifique con las políticas del Estado para “promover” o “popularizar” la participación, corre el riesgo de volverse evasivo o defensivo, de confundir su clara lealtad y contribución única con otras actitudes que sirvan a los intereses del poder. Estas actitudes no son necesariamente ilegítimas pero cabe esperar que otros programas de investigación y asesoramiento las representen muy adecuadamente.

2. La primera proposición no requiere identificarse con una ideología que rechace al Estado y a los movimientos políticos, en la esperanza de que la Buena Sociedad aflore de la organización autónoma local y ocupacional de los “entonces excluidos” o del renacimiento de valores culturales endógenos. Volvemos así a la idea de tensión permanente y del tipo de paradoja descrito por Cardoso. Los esfuerzos organizados de los “excluidos” se dirigirán hacia recursos que sólo pueden existir y reproducirse en la forma presente si siguen siendo excluidos, hacia instituciones que siempre reaccionarán en forma burocrática, manipulativa o represiva. Sus intentos por acumular un poder de contrapeso mediante la afiliación a movimientos nacionales se toparán siempre con la ley inexorable de la oligarquía; la propensión de los movimientos al oportunismo, el sectarismo y las ilusiones de infalibilidad; y el peligro de que los enemigos poderosos de estos movimientos se ensañen con sus seguidores más vulnerables. Los organismos estatales interesados en la participación así como los movimientos políticos proporcionarán trabajo y status a las élites mejor educadas, incurriendo en el desprecio de Tolstoi con-

tra quienes harían cualquier cosa por el pueblo, salvo dejar de atormentarlo.

3. Lo ideal sería que las actividades del Programa de Participación ayuden a los “hasta entonces excluidos” a hacer frente a estos ambivalentes pero indispensables aliados —antagonistas— explotadores con un mejor conocimiento de cómo pueden aprovecharlos, evitar ser explotados por ellos y, a la postre, transformar el medio en el cual tienen lugar esos enfrentamientos. Las actividades del Programa debieran ser útiles también para que los “hasta entonces excluidos” tomen conciencia de los más amplios alcances de las tendencias económicas, tecnológicas, ecológicas y políticas con relación a su lucha por mejorar sus medios de sustento y obtener su parte en el poder. De este modo, tal como afirmaba el documento *Participación popular: un enfoque de investigación*, las actividades abarcan el estudio crítico del Estado y de las sociedades, en que distintas categorías de los que han estado “hasta entonces incluidos” hacen frente a diferentes categorías de los “hasta entonces excluidos”, de las estructuras e ideologías contrarias a la participación, así como del orden internacional. Sin embargo, al examinar este temario se llega a la conclusión de que es escasa y precaria la capacidad del Programa para ayudar a los “hasta entonces excluidos” a elaborar un marco conceptual útil para esa contienda.

4. El principal obstáculo que se opone a todo intento por proponer una orientación estratégica para esta lucha radica en el descrédito en que han caído los mitos movilizadores del desarrollo y la revolución al influjo de los acontecimientos recientes. Asimismo, parece haber perdido su dinamismo y confianza en sí mismo el desarrollo capitalista transnacional, después de haber transformado los medios de subsistencia y las expectativas de gran parte de la población mundial, a un precio que ha sido criticado con demasiada frecuencia como para abundar en el tema aquí. Su extraordinaria capacidad de innovación en lo científico y lo tecnológico se sostiene casi por sí

sola, pero no se puede prever si este impulso tenderá más bien a intensificar las contradicciones de este estilo de desarrollo o a sacarlo del estancamiento. Los únicos aspectos de su turbio porvenir que podrían preverse con algún grado de confianza giran en torno a la probabilidad de que el costo de sus crisis se transferirá, en la medida de lo posible, a los "hasta entonces excluidos" así como a los "recién excluidos"; y de que tanto en países pobres como ricos menguará la capacidad del Estado para responder, con servicios y subsidios, a la lucha organizada por las condiciones de la incorporación. Las tendencias en los países de "socialismo real" son distintas en muchos aspectos, pero apuntan igualmente al decaimiento de la dinámica y la capacidad de creación. Es posible que ya no pueda hablarse de "excluidos" para la mayoría de su población, pero es evidente que con su estilo de desarrollo, no se ha logrado cumplir ni las aspiraciones de consumo ni las esperanzas de que surja una nueva cultura socialista innovadora. Por efecto del endeudamiento, la importación tecnológica y el retraso agrícola, sus dificultades se han vinculado en forma sorprendente con las vicisitudes del mundo capitalista. Sus pueblos hacen frente a perspectivas de una mayor austeridad y a un autoritarismo tecnoburocrático intensificado a fin de apuntalar sus economías tambaleantes, perspectiva más sombría que antes, pues son menores las esperanzas de un mejor porvenir y la fe en la planificación centralizada. Seducen todavía como ideales las propuestas de estilos igualitarios endógenos de desarrollo, distintos de los anteriores modelos, y es muy probable que ofrezcan la única salida de la catástrofe, pero el clima internacional se ha vuelto aún menos propicio que antes. Se han disipado las esperanzas de que por lo menos unas pocas sociedades nacionales pudieran comenzar a convertirlas en realidad. La

experiencia de las contadas direcciones políticas que han tratado de evolucionar en este sentido ha mostrado principalmente las limitaciones que presenta la capacidad del Estado para transformar la sociedad o entrar en una interacción creadora con un pueblo no preparado para ello.

5. Se podría seguir indefinidamente enumerando contradicciones y peligros, o se podrían explorar las formas paradójicas en que las mutaciones actuales del orden mundial a un mismo tiempo desacreditan y realzan la importancia de teóricos y tecnócratas de las diversas escuelas. Podría especularse acaso si otras formas más variadas de participación (o antiparticipación) surgirán en el Tercer Mundo si continúa erosionándose la capacidad de los centros capitalistas o socialistas para servir de modelo de desarrollo y fuentes de financiamiento, tecnología y respaldo político para las fuerzas que se disputan el control del Estado, y si las mutaciones socioculturales en los centros transmitirán mensajes cada vez más contradictorios al resto del mundo. Todo ello, sin embargo, no nos acerca a una respuesta satisfactoria a la interrogante sobre cómo las actividades que favorecen a los "hasta entonces excluidos" pueden ayudarlos a tener un marco de referencia en sus relaciones con el Estado y los movimientos políticos cuando son las perspectivas tan contradictorias, tan indeterminadas, tan conducentes a la represión cínicamente terrorista, por parte de algunos, y a la sumisión o la rebelión anómica, por parte de otros. Quizá la contribución más importante sea una antiutopía, que lleve al reconocimiento de lo permanente de la tensión y lo imperfecto de las instituciones humanas. Pero esa conclusión sugiere de inmediato su contrario: que la lucha de los "excluidos" no puede prescindir de utopías, si pretende tener el vigor y la continuidad suficientes como para alterar el equilibrio del poder.

# Publicaciones recientes de la CEPAL

**Anuario Estadístico de América Latina 1981.** Statistical Yearbook for Latin America 1981 (E/CEPAL/G. 1251), Santiago de Chile, 1983, 727 páginas. (Edición bilingüe en español e inglés.)

Esta edición del *Anuario* actualiza las series que mantiene la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, participaciones y coeficientes o proporciones), que representan una visión resumida de cada esfera de interés y constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis más específicos. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su utilización para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos nacionales aparecen referidas a un mismo tema y ordenadas de manera de facilitar la comparación entre los países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Sólo los cuadros de balance de pagos y de cuentas nacionales son una excepción, ya que han sido elaborados por países. Asimismo, las series de cuentas nacionales a precios constantes incluyen un mayor número de países, en un esfuerzo por ampliar la cobertura del *Anuario* al máximo de países miembros de la CEPAL.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1960, 1965 y 1970 y al período comprendido entre 1975 y 1980. Como excepción, la presentación de los indicadores sociales se inicia a partir de 1950, con el objeto de mostrar a más largo plazo la evolución de cada uno de ellos. Los indicadores económicos se presentan desde 1960 en adelante, dado que es posible reconstruir las series hacia atrás utilizando ediciones anteriores de esta publicación. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos.

Las series estadísticas de la segunda parte corresponden, en general, a los años 1960, 1965 y 1970, y al período desde 1973 en adelante. Algunas estadísticas sociales, cuya estimación no es sistemática, se incluyen excepcionalmente para 1960, 1965, 1970 y el último año disponible. Se exceptúan de estas modalidades los datos censales que, por su naturaleza, se recogen en años determinados. La fecha de cierre para la incorporación de estadísticas en esta edición del *Anuario* fue el mes de marzo de 1982.

**La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta.** Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 35 (E/CEPAL/G. 1272), Santiago de Chile, 1984, 201 páginas.

Basta analizar someramente el mercado internacional de alimentos para advertir que está controlado por unos pocos países centrales; por ello, cuando en algunos países de América Latina se aplicaron políticas de amplia apertura al comercio internacional, los agricultores quedaron desprotegidos frente a este poderoso sistema oligopólico, produciéndose un deterioro considerable de la capacidad productiva y una creciente dependencia alimentaria. Otros países de la región que no han seguido estas políticas suelen recurrir a esos países como proveedores internacionales; éstos les ofrecen alimentos a precios inferiores a los costos de producción internos, lo que se traduce en el mismo resultado: caída de la producción y aumento de la dependencia.

Este estudio analiza el comercio mundial de alimentos, sus imperfecciones y su impacto en la agricultura de los países latinoamericanos, especialmente sobre su sector más débil: el del pequeño productor campesino. Comienza examinando las políticas agrícolas de la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos, los dos centros más importantes de la producción y comercio mundiales de alimentos y muestra que ambos practican una fuerte intervención en los mercados, aplicando mecanismos que van desde la regulación de los precios hasta subsidios directos a los agricultores. Estas políticas tienen objetivos muy claros, como lograr la independencia alimentaria, estabilizar los ingresos del sector agrícola y conquistar una participación creciente en los mercados internacionales.

El estudio presta especial atención al proteccionismo agrícola, señalándolo como un importante instrumento usado por las economías centrales para expandir sus mercados, y a la creciente importación de productos alimenticios básicos por América Latina.

El progresivo deterioro de la autosuficiencia alimentaria de la región perjudica de manera directa a los pequeños productores campesinos, quienes se ocupan de la producción y abastecimiento internos de productos agrícolas básicos. No poseyendo más que alrededor del 18% del total de la tierra agrícola y el 7% de la tierra arable, generan más del 40% de la producción con destino al mercado interno, teniendo especial importancia en el caso del maíz (más del 50%), la papa (sobre el 60%) y el frijol (cerca del 80%).

Más adelante se analiza el origen del fuerte incremento de la dependencia alimentaria de la región, señalándose sus causas internas y externas. Entre las primeras figuran la falta de apoyo que ha tenido la agricultura orientada a los mercados nacionales y, entre las segundas, la ayuda alimentaria, la adopción de estrategias basadas en las ventajas comparativas, la transnacionalización de la alimentación en la región y la venta de productos alimenticios subvencionados por parte de los países desarrollados.

El último capítulo sugiere algunas orientaciones que podrían seguir los gobiernos de los países latinoamericanos para resolver los problemas de producción y abastecimiento de alimentos en la región. Entre ellas están el mejoramiento de la estructura de tenencia de la tierra, la reforma del sistema de comercialización, el fomento de tecnologías apropia-

das, el control de los oligopolios alimentarios, el apoyo a los planes de coordinación económica e integración latinoamericanas, y la formulación de planes de seguridad alimentaria regional.

**La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa.** Serie Cuadernos de la CEPAL N° 47 (E/CEPAL/G. 1280), Santiago de Chile, 1984, 104 páginas.

En 1982 América Latina sufrió la crisis económica más profunda desde la de los años treinta; en la gran mayoría de los países de la región ésta se tradujo en un deterioro de casi todas las variables macroeconómicas principales. El producto total de América Latina disminuyó casi en 1% en 1982, y el producto por habitante bajó por segundo año consecutivo, lo que no había ocurrido en los cuarenta años anteriores.

La crisis en la región coincidió con la culminación de la recesión más grave que haya aquejado a las economías industrializadas en casi medio siglo, lo que sugiere que en 1981, y sobre todo en 1982, la evolución económica de América Latina estuvo fuertemente condicionada por restricciones externas. En algunos países el retroceso de la actividad económica obedeció también a factores internos vinculados con la gestión inadecuada de las políticas cambiaria y fiscal o con graves conflictos sociopolíticos. No obstante, es evidente que las limitaciones externas derivadas de la recesión internacional contribuyeron a frenar en forma decisiva y generalizada el avance económico de la región. De allí que este estudio resume en primer lugar los cambios más importantes ocurridos ese año en el panorama económico mundial, prestando especial atención a la recesión, las políticas de estabilización y recuperación en los centros, y el desequilibrio externo y la recesión en la periferia.

Más adelante analiza las tendencias principales de las economías de la región, en lo referente al ritmo de crecien-

to económico, oferta y demanda globales, ocupación y desocupación, inflación, remuneraciones, comercio exterior, balance de pagos y deuda externa. En la segunda y última parte estudia la política cambiaria y el proceso de renegociación de la deuda externa.

**Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura** (E/CEPAL/G. 1267), Santiago de Chile, 1984 (dos volúmenes).

Esta publicación recoge los artículos que se presentaron al Seminario regional sobre políticas agrarias y sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura (Quito, marzo de 1982), organizado conjuntamente por la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Secretaría de Desarrollo Rural Integral de la Presidencia de la República del Ecuador.

Esos estudios versan sobre los temas siguientes: la complejidad campesina en ecosistemas andinos de altura: bases para políticas de desarrollo; la experiencia latinoamericana y el desafío campesino; antecedentes generales sobre la agricultura de los países andinos; comunidad andina, gestión de recursos y diferenciación social; economías campesinas y economía regional; economías y comunidades andinas ecuatorianas: enfoques conceptuales; procesos demográficos y economía campesina: el caso boliviano; manejo de fauna y desarrollo de la ganadería de la vicuña en la ecorregión andina; la investigación con enfoque de sistemas en la agricultura campesina ecuatoriana; el desarrollo de tecnologías para pequeños productores campesinos; el ecosistema del pastoreo andino en las tierras altas de los Andes centrales; políticas y economías campesinas en ecosistemas de altura: caso Pihahuin, zona interandina; el área andina de Chuquisaca: un enfoque alimentario y nutricional de la población campesina; experiencias del Programa de Desarrollo Rural Integral Silvoagropecuaria de Cajamarca, Perú; y plan de desarrollo de la microrregión Calca-Urubamba.

# Lista de publicaciones de la CEPAL

## Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial*,\* 1975, 51 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo*,\* 1975, 72 pp. (Agotado.)
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00.)
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00.)
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 146 pp. (US\$ 5.00.)
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp. (US\$ 3.00.)
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp. (Agotado.)
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp. (US\$ 3.00.)
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp. (US\$ 3.00.)
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*,\* 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia Internacional del Desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*,\* 2ª ed., 1979, 65 pp. (Agotado.)
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2ª ed., 1979, 67 pp. (US\$ 3.00.)
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2ª ed., 1978, 63 pp. (US\$ 3.00.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2ª ed., 1979, 117 pp. (US\$ 3.00.)
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2ª ed., 1979, 95 pp. (US\$ 4.00.)
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (US\$ 3.00.) (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp. (US\$ 4.00.)
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 158 pp. (US\$ 5.00.)
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?* 2ª ed., 1980, 165 pp. (US\$ 5.00.)
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (US\$ 3.00.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00.)
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*,\* 1979, 67 pp. (US\$ 3.00.)
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (US\$ 5.00.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp. (US\$ 3.00.)
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp. (Agotado.)
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp. (US\$ 3.00.)
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp. (US\$ 5.00.)
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 79 pp. (US\$ 3.00.)
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp. (US\$ 3.00.)
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 5.00.)
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por Juan Martín, 1981, 119 pp. (US\$ 3.00.)
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp. (US\$ 5.00.)
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*,\* 1981, 69 pp. (US\$ 3.00.)
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00.)
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00.)
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00.)
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00.)
- 45 *Las cuencas nacionales en América Latina y el Caribe*,\* 1983, 109 pp. (US\$ 6.00.)
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00.)
- 47 *La economía de América Latina en 1982. Evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00.)
- Canada and the foreign firm*,\*\* D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 3.00.)

\*Versiones en español e inglés.

\*Versiones en español e inglés.

*United States — Latin American trade and financial relations: Some policy recommendations,\*\** S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 3.00.)

*Energy in Latin America: The historical record,\*\** J. Mullen, 1979, 66 pp. (US\$ 4.00.)

*The economic relations of Latin America with Europe,\*\** 1980, 156 pp. (US\$ 6.00.)

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: Relación de precios del intercambio*, 1976, 66 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 178 pp. (Agotado.)
- 3 *Series históricas del crecimiento en América Latina*, 1978, 206 pp. (Agotado.)
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado.)
- 5 *El balance de pagos de América Latina 1950-1977*, 1980, 174 pp. (US\$ 3.00.)
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 68 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00.)

#### SERIE Estudios e Informes

- 1 *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Perú 1968-1977: La política económica en un proceso de cambio global*, por Anibal Pinto y Héctor Assael, 1981, 166 pp. (US\$ 5.00.)
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, por Nicolo Gligo, 1981, 130 pp. (US\$ 5.00.)
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta,\** 1981, 153 pp. (US\$ 5.00.)
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta,\** 1981, 96 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 180 pp. (US\$ 5.00.)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 170 pp. (US\$ 5.00.)
- 9 *Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, 1981, 100 pp. (US\$ 3.00.)
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 101 pp. (US\$ 3.00.)
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 181 pp. (US\$ 5.00.)

\*\*Versión en inglés únicamente.

- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 pp. (US\$ 5.00.)
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 5.00.)
- 14 *El sector externo: Indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 216 pp. (US\$ 5.00.)
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 5.00.)
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina,\** 1982, 178 pp. (US\$ 5.00.)
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 4.00.)
- 18 *La financiación a las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00.)
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales,\** 1982, 173 pp. (US\$ 6.00.)
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: Un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00.)
- 21 *La empresa pública en la economía: La experiencia argentina*, 1982, 134 pp. (US\$ 6.00.)
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00.)
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean,\*\** 1983, 236 pp. (US\$ 6.00.)
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990. (Bilingual)* (US\$ 6.00.)
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00.)
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981. (En prensa.)* (US\$ 6.00.)
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: Un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00.)
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983. (US\$ 4.00.)
- 30 *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960-1980*, 1983. (US\$ 6.00.)
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00.)
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00.)
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00.)
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00.)
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00.)

\*Versiones en español e inglés.

## Otras publicaciones de la CEPAL

- *Estudio Económico de América Latina 1980*, 1982, 664 pp. (US\$ 29.00.)
- *Estudio Económico de América Latina 1981*, 863 pp. (US\$ 42.00.)
- *Anuario Estadístico de América Latina 1980*, 1982, 630 pp. (US\$ 29.00.)
- *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981. (US\$ 35.00.)
- *Economic Survey of Latin America 1980*, 1982, 629 pp. (US\$ 29.00.)
- *Economic Survey of Latin America 1981*. (US\$ 42.00.)
- *Agua, desarrollo y medio ambiente*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00.)
- *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00.)\*
- *América Latina en el umbral de los ochenta*, 2ª ed., 203 pp. (US\$ 6.00.)
- *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 136 pp. (US\$ 5.00.) (Agotado.)
- *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, 5ª ed., 1980, 264 pp. (US\$ 7.50.)
- *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*, 1980, 286 pp. (US\$ 6.00.)
- *Women and development: Guidelines for programme and project planning*,\* 1982, 133 pp. (US\$ 6.00.)
- *América Latina y los problemas actuales de energía*, 1975, 568 pp. (US\$ 6.25.)
- *Población y desarrollo en América Latina*, 1975, 317 pp. (US\$ 6.25.)
- *El desarrollo esquivo*, por Marshall Wolfe, 1976, 311 pp. (US\$ 5.00.)
- *La industria de la carne de ganado bovino en México*, 1975, 270 pp. (US\$ 6.25.)
- *Plan de acción regional para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina*, 1973, 260 pp. (US\$ 3.00.)
- *Mujeres en América Latina—Aportes para una discusión*, 1975, 203 pp. (US\$ 5.00.) (Agotado.)
- *África y América Latina: Perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00.)
- *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, 1984, 720 pp. (vol. I y vol. II) (US\$ 12.00.)

\*Versiones en español e inglés.

\*\*Versión en inglés únicamente.

---

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC2-0866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago, Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza



# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)  
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

**Consejo de Redacción:** Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

**Junta de Asesores:** Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez, Norberto González y Emilio de la Fuente (Secretarios).

**Director:** Aníbal Pinto.

## nº 1

### El Retorno de la Ortodoxia

Enero-junio 1982

**Estudios de:** Celso Furtado, *transnacionalização e monetarismo*.

Luis Angel Rojo, *sobre el estado actual de la macroeconomía*.

**Exposiciones de:** Raúl Prebisch, Enrique Iglesias, Aldo Ferrer, José Serra, René Villarreal, etc.

### Crisis y Vigencia de la Planificación

Julio-diciembre 1982

## nº 2

**Enfoques latinoamericanos de:** Eduardo García D'Acuña, Arturo Núñez de Prado, Alfredo Costa Filho, Carlos Tello y Adolfo Gurrieri.

**Enfoques españoles de:** Josep Vergara, Enrique Barón, Ramón Tamames y Juan Velarde.

**Enfoques portugueses de:** Manuel Silva y João Cravinho.

## nº 3

### Recesión: Naturaleza y opciones

Enero-junio 1983

**Estudios de:** Raúl Prebisch, Aldo Ferrer, Julio Segura y Augusto Mateus.

**Exposiciones de:** Enrique Fuentes Quintana, Enrique Iglesias, José Luis García Delgado y Carlos Amat.

### América Latina ante la Recesión

Julio-diciembre 1983

## nº 4

**Estudios de:** Pedro Malán y Regis Bonelli, Ricardo Ffrench-Davis, Rolando Cordera, Javier Iguñiz, Eduardo Mayobre, Gumersindo Ruiz, Carlos Franco, etc.

**Exposiciones de:** Aníbal Pinto, Enrique Fuentes Quintana, Julio Cotler y Fernando Sánchez.

#### Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios—realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión—de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.
- **Resúmenes de artículos:** 150 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el semestre previo a la edición.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** Información periódica del contenido de más de 120 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.
- **Suscripción por cuatro números:** España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- **Número suelto:** 1.000 pesetas o 10 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA  
Dirección de Cooperación Económica. Revista Pensamiento Iberoamericano  
Avda. Reyes Católicos, 4. Teléf. 243 35 68. MADRID-3

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**Comité editorial honorario:** Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** *México:* Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantino V. Vaitos. *Chile:* Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. LI (3)

México, julio-septiembre de 1984

Núm. 203

Sumario  
Artículos

Osvaldo Sunkel, *Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional* • Edmar Bacha, *Prólogo a la tercera carta del Brasil* • Ricardo Ffrench-Davis, *Una estrategia de apertura externa selectiva* • José Juan de Olloqui, *Un enfoque bancario sobre crisis mexicana de pagos en 1982* • Héctor Assael, *El pensamiento de la CEPAL: Un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales* • Robert Devlin, *Banca privada, deuda y capacidad negociadora de la periferia: teoría y práctica* • Agustín Caso-Raphael y Jorge Miranda, *Patrones de política monetaria y gasto público en México.*

DOCUMENTOS  
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS  
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. de la Universidad 975

Apartado Postal 44975

México 12, D.F.

# Desarrollo Económico

## Revista de Ciencias Sociales

Vol. 23

Enero-marzo 1984

Nº 92

ARTURO O'CONNELL: La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta.  
JUAN J. LLACH: El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo.  
SAMUEL AMARAL: El empréstito de Londres de 1824.

### Notas y Comentarios

SARA CAPUTO DE ASTELARRA: La Argentina y la rivalidad comercial entre los Estados Unidos e Inglaterra (1899-1929).  
CARLOS MAYO: Estancia y peonaje en la región pampeana en la segunda mitad del siglo XVIII.  
MARIO RAPOPORT: El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario.  
CARLOS ESCUDE: Réplica al comentario sobre "La declinación argentina".

### In Memóram - Reseñas Bibliográficas

**DESARROLLO ECONOMICO** —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$a 380.—; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, US\$ 44. Ejemplar simple: US\$ 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

**INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**  
Güemes 3950 / 1425 Buenos Aires / República Argentina

# EL Bimestre

político y económico



Publicación del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración

## TODA LA INFORMACION DE LA ARGENTINA CONDENSADA, SISTEMATIZADA Y ORDENADA CRONOLOGICAMENTE

EL BIMESTRE ordena cronológicamente las noticias publicadas por la prensa de Buenos Aires, agrupadas por temas, brindando una herramienta de trabajo a investigadores, sociólogos, economistas, políticos, periodistas, funcionarios, y un medio informativo único a quienes desean estar al tanto del acontecer argentino.

**INSUSTITUIBLE EN FUNCION INFORMATIVA-INVALORABLE EN FUNCION DOCUMENTAL**

Suscripción anual  
(6 entregas)

América US\$ 25  
Resto del mundo US\$ 30

Cheque o giro bancario sobre plaza EE.UU. a la orden de  
CISEA - Pueyrredón 510, 6° p. - 1032 Buenos Aires - Argentina

## CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS



Boletín  
demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.



Suscripción anual (3 números): ..... US\$ 20

Notas de Población

Resúmenes sobre  
Población en  
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

# ALTERNATIVAS

NUMERO ESPECIAL

Mayo 1984

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)  
de la Academia de Humanismo Cristiano

## Contenido

Jack Greenleaf, *Conservantismo y decadencia* • Cristián Gazmuri, *La historia del Chile republicano: ¿Una decadencia?* • Tulio Halperin, *El revisionismo histórico argentino como visión decadentista de la historia nacional* • Teresa Sadek de Souza, *Proyectos políticos conservadores en Brasil republicano* • Sol Serrano, *Del conservantismo a la modernización: El caso de la Falange Nacional en Chile.*

**Dirigir toda correspondencia a:**  
CERC, Academia de Humanismo Cristiano,  
Catedral 1063, 5° piso, Santiago, Chile  
**Fonos:** 89915 y 80864

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Rodrigo Botero, Antonio Casas González, Horacio Flores de la Peña, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Gustavo Lagos, José Matos Mar, Alister Mc Intyre, Cándido Méndez, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho De Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Jorge A. Sábato, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidí, Claudio Véliz.

Fundador: Claudio Véliz

Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la  
Universidad de Chile

Directora del Instituto: Pilar Armanet Armanet

AÑO XVII

Abril-Junio 1984

Nº 66

## SUMARIO

Roberto Russell, *Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): Evaluación preliminar* • Glancio Ary Dillon Soares, *El futuro de la democracia en América Latina* • Francisco Orrego Vicuña, *Políticas internas e influencias externas en el debate sobre derechos humanos en América Latina* • Sergio Bitar, *Los intereses económicos de EE.UU. y su política hacia América Latina* • Iván Jaksic, *Puerto Rico: Los dilemas del status político y el desarrollo dependiente* • María Teresa Infante, *Argentina y Chile: Percepciones del conflicto de la Zona del Beagle.*

### Documentos

Enrique V. Iglesias, *Crisis y alternativas en el desarrollo reciente de América Latina* • Arvid Pardo, *El espacio oceánico y la humanidad.*

ESTUDIOS INTERNACIONALES  
Casilla 14187-21 - Santiago  
CHILE

Valor subscripción anual  
Instituciones: US\$ 40  
Particulares: US\$ 30

# comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

VOL. 34, NUM. 2

MEXICO, FEBRERO DE 1984

Problemas referentes a las políticas en materia de energía por *Michael Posner*

Situación y perspectivas petroleras mundiales por *Antonio Casas González* y *Ramón Herrera Navarro*

La Conferencia de Quito: Una respuesta latinoamericana a la crisis por *Jorge Eduardo Navarrete*

La evolución económica de América Latina en 1983 por *Enrique V. Iglesias*

La economía mundial del arroz desde 1970 por la *FAO*

Sección nacional • Sección latinoamericana • Sección internacional  
Bibliografía

Gerencia de Publicaciones

Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100, México, D.F.



## NUEVA SOCIEDAD

MARZO/ABRIL 1984

Nº 71

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

**Susana Pezzano:** Integración Regional: Un Paso Adelante, Dos Atrás; **Omar Davies:** Jamaica: Elecciones sin Opción.

### TEMA CENTRAL: COMUNICACION: ¿DOMINACION O DEMOCRACIA?

**Héctor Malavé Mata:** Economía Política del Orden Internacional de la Información; **Máximo Simpson Grinberg:** Comunicación Alternativa y Democracia. Entre la "Vanguardia" y la Teoría de la Dependencia; **Oswaldo Capriles:** Comunicación y Cultura en el Reino de Big Brothers; **Diego Portales C.:** Comunicación: ¿Imitación o Identidad? Respuestas a la Crisis; **Fernando Reyes Matto:** Búsqueda de una Comunicación Democrática. Nuevo Orden Informativo: 1973-1983; **Néstor García Canclini:** Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, Consumo y Nuevas Formas de Organización Popular; **Augusto Góngora:** La Mirada Impertinente. El Video Alternativo; **Francisco Gutiérrez:** Las Radios Comunitarias. Una Experiencia de Comunicación Alternativa.

### POLITICA-ECONOMIA-CULTURA

**Carlos Andrés Pérez:** Centroamérica y el Caribe: Una Propuesta Socialdemócrata; **Rita Giacalone de Romero:** El Clientelismo Político en el Caribe Anglófono; **Julieta Kirkwood:** El Feminismo como Negación del Autoritarismo; **Ana María Foxley:** Inquietud y Vitalidad en el Teatro Chileno; **Raquel Ruiz:** UNESCO: Itinerario de un Conflicto.

### NOTICIAS-INFORMES-RECENSIONES

#### SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)

	ANUAL (6 números)	BIENAL (12 números)
América del Norte		
Asia / Europa	US\$ 25,00	US\$ 45,00
Argent./Brasil/Colom./ Ecuador/México/ Puerto Rico	US\$ 20,00	US\$ 35,00
Venezuela	Bs. 110,00	Bs. 200,00
Resto del mundo	US\$ 15,00	US\$ 25,00

**PAGOS:** Cheques en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD.

Dirección: Apartado 61712 - Chacao - Caracas 1060-A, Venezuela.

Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

**Fundación Mediterránea** PUBLICA:

# Estudios

Revista trimestral que difunde los trabajos de investigación sobre política económica elaborados por el IEERAL (**Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.**)

El número correspondiente a abril/junio de 1984 contiene los siguientes artículos:

**Una reformulación a la propuesta de "Convenio Monetario ALADI"**  
por Carlos V. Kesman y Aldo A. Dadone.

**Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria**  
por A. Humberto Petrei.

**Aspectos controvertidos de la política petrolera. Un enfoque económico.**  
por Carlos A. Givogri y Alfredo Visintini.

El precio de la suscripción anual y de los números sueltos es el siguiente:

Suscripción anual		Precio por ejemplar	
\$a.	590	\$a.	150
u\$s.	15	u\$s.	4
Recargo por envío al extranjero:			
u\$s.	12	u\$s.	3

Los interesados pueden solicitar su suscripción enviando sus datos y el cheque o giro a:  
**Fundación Mediterránea - Casilla de Correo 1311 - 5000 Córdoba - Argentina**

# Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Nº 88  
Marzo 1984

**Editorial:** *La integración regional como respuesta latinoamericana a la crisis económica*

**Estudios económicos:** *¿Y después de Quito? La Conferencia Económica Latinoamericana y sus resultados prácticos*, por Félix Peña • *Estrategia para la integración económica en América Latina*, por César Peñaranda.

## **Derecho de la integración**

**Estudios:** *Infraestructura orgánica para la autosuficiencia: Los países no alineados y el Grupo de los 77*, por Karl P. Sauvart.

**Comentarios:** *Inversión extranjera: Actualización de las normas vigentes en los países de la ALADI.*

**Avances de investigación:** *Situación institucional del proceso de integración financiera en el marco de la ALADI.*

• *información legal* • *información latinoamericana* • *información internacional* • *bibliografía* • *Boletín sobre inversiones y empresas latinoamericanas (BIEL).*

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a 18.000.- Individuos \$a 12.000.- Estudiantes \$a 7.200.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1. 1401 Buenos Aires, Argentina.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约日内瓦的联合国销售处。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 14.00      Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC - 2 - 866  
Nueva York, N.Y. 10017  
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución  
CEPAL-Casilla 179-D  
Santiago  
Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza