

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

DICIEMBRE DE 1980

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1980

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	Roberto Matthews
Eligio Alves	Carlos Plaza
Nessim Ardit	René Ortuño
Oscar J. Bardeci	Marco Pollner
Alfredo Eric Calcagno	Alejandro Power
Ricardo Cibotti	Gert Rosenthal
Silbourne St. A. Clarke	George Mouchabek
Jorge Graciarena	Alejandro Vera
Luis López Cordovez	Jorge Viteri

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Marta Boeninger
Andrés Bianchi	Claudionor Evangelista (CLADES)
Robert Brown	Robert Gould
Norberto González	Jorge Israel (ILPES)
Jorge Graciarena	Guillermo Macció (CELADE)
Adolfo Gurrieri	Aurelio Ruiz
Jorge Viteri	George Mouchabek

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.80.II.G.5

Precio: US\$ 3.00

NOTAS

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

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

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente. <i>Mostafá K. Tolba</i>	9
La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina <i>Oswaldo Sunkel</i>	17
Comentarios sobre el artículo "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina" Comentario de Aníbal Pinto Comentario de Jorge Sábato Comentario de Gabriel Valdés Comentario de Jorge Wilhelm	55
Biosfera y desarrollo <i>Raúl Prebisch</i>	73
El ambiente en la palestra política <i>Marshall Wolfe</i>	89
Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados Problemas y enfoques <i>Ignacy Sachs</i>	107
Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil <i>Fernando Henrique Cardoso</i>	115
La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina <i>Nicolo Gligo</i>	133
Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos <i>Luciano Tomassini</i>	149
Comentarios sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Lucio Geller Comentario de José Ibarra Comentario de Pedro Vusković	179

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. 1130
Diciembre de 1980

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.

Nota de la Dirección

Entre el 19 y 23 de noviembre de 1979 se realizó, en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el Seminario Regional CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Concurrieron a dicha reunión un grupo de especialistas, quienes presentaron alrededor de medio centenar de trabajos. La Dirección de la *Revista* creyó conveniente recoger en este número una selección de los mismos que evidencia el valor de sus aportes.

Varias de estas contribuciones examinan la relación entre desarrollo y medio ambiente desde un punto de vista general, tales como las de Mostafá K. Tolba, Raúl Prebisch y Osvaldo Sunkel; la de este último sirvió de documento base de las discusiones y suscitó diversos comentarios, algunos de los cuales también aparecen incluidos en esta entrega. Otras, en cambio, analizan aspectos parciales de aquella relación, como la de Nicolo Gligo sobre el sector agropecuario; o su manifestación en un país determinado, como es el caso de la de Fernando Henrique Cardoso; y, finalmente, otras lo sitúan en una perspectiva particular, como lo hace Luciano Tomassini con relación al marco internacional.

Convencidos estamos que estos trabajos contribuirán a estimular la reflexión sobre la materia y a señalar algunas de las orientaciones de política que podrían seguirse para encarar estos arduos problemas.

Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente

*Mostafá K. Tolba**

América Latina detenta una posición especial cuando se examina qué debería hacerse para desarrollar estilos de desarrollo auténticos y racionales desde el punto de vista ambiental. La mayoría de los países de esta región han tenido experiencias, durante largos períodos, de desarrollo económico y social y poseen un conocimiento de primera mano sobre los problemas sociales y ambientales vinculados con la obtención acelerada de niveles elevados de industrialización y crecimiento económico. A su vez, han padecido graves problemas sociales y ambientales derivados de la pobreza, las desigualdades notorias en la distribución de bienes e ingreso, y disparidades regionales en los niveles de vida y el desarrollo de recursos. A manera de ejemplo, cabe mencionar los elevadísimos niveles de contaminación del aire, la pérdida de suelos, la desaparición de la cubierta forestal y los colosales problemas ambientales de los centros urbanos. Muchos países latinoamericanos han sufrido, con especial severidad, los problemas económicos y ambientales creados, o exacerbados por poderes negociadores débiles en el terreno del comercio internacional y los mercados de inversión. Asimismo, algunos han experimentado la promesa del desarrollo autosuficiente y socialmente satisfactorio que ofrece la cooperación técnica y económica entre los propios países en desarrollo. Como en general poseen niveles elevados de alfabetización y una poderosa conciencia política, están también en condiciones favorables para iniciar y mantener estilos de desarrollo amplios y perdurables.

El tema que necesita examinarse en profundidad es saber cuáles son las alternativas promisorias disponibles, y cómo pueden materializarse. Naturalmente, las soluciones no serán únicas o uniformes; tendrán que basarse en el diagnóstico de los problemas y en la evaluación global de las posibilidades y potencialidades de situaciones particulares, examinando la naturaleza y viabilidad de estilos de desarrollo alternativos, sostenibles y satisfactorios y los medios de alcanzarlos.

**Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).*

I

La extrapolación lineal o porqué los estilos actuales son inoperantes

Durante el período transcurrido desde el establecimiento de las Naciones Unidas muchos países se han liberado de la dependencia colonial en términos físicos, y con ello ha surgido una nueva sensibilidad y el compromiso de asegurar un mundo más justo para todos. La lucha por la independencia política se ha identificado cada vez más con la búsqueda del desarrollo económico y, sin embargo, se ha considerado con frecuencia que el modelo de dicha búsqueda es el instituido por los países desarrollados del Norte industrializado. Las interrogantes que debemos plantearnos son:

— ¿Pueden los países en desarrollo imitar los estilos de desarrollo del Norte?

— Y si pudieran hacerlo, ¿sería esto conveniente?

— ¿Pueden los propios países del Norte continuar con los mismos estilos de desarrollo de uso intensivo de recursos y orientados al consumo?

Con respecto a la primera interrogante, examinemos, por ejemplo, la base nacional de recursos en materia de agricultura y alimentación, recordando que la Conferencia Mundial de Alimentación pide que los países en desarrollo dupliquen su producción en veinte años.

Puede decirse que apenas 15 a 18% de los suelos de América del Sur, África y Asia no tienen limitaciones serias para la explotación agrícola. Prácticamente, 95% de la superficie terrestre total de las zonas áridas y semiáridas corre el riesgo de la desertificación; y la desertificación no se limita a las zonas secas; puede afectar grandes proporciones incluso en las zonas subhúmedas. Casi 35% de las tierras del planeta corren un peligro de desertificación que oscila entre moderado y muy elevado: 55% en África, 34% en Asia y 20% en América del Sur.

En Asia meridional, Asia sudoriental y el Pacífico sur la superficie selvática está mermando a una tasa de 2% anual. En algunas zonas, por ejemplo Malasia, Nepal y Tailandia

hay ciertos indicios de que si persiste la explotación maderera y agrícola actual, las selvas vírgenes podrían desaparecer prácticamente dentro de 25 años. Las consecuencias ambientales de esa destrucción en gran escala de las selvas tropicales traducidas en erosión, salinización, desertificación, inundaciones, saturación hídrica, sedimentación de embalses y cursos de agua, obstrucción de redes de riego y cambios desfavorables del microclima local, amenazan ser muy graves.

Otro problema global latente en materia de producción de alimentos son las pesquerías. El fracaso de las pesquerías de altura se ha hecho cada vez más frecuente en los últimos años. Para que éstas sigan suministrando volúmenes importantes de alimentos proteicos de alta calidad es necesario un manejo mucho más estricto de las actividades pesqueras y humanas en el mar y afines a ellas, en los planos regional y nacional. Este manejo debe basarse en consideraciones ecológicas más racionales.

En todos estos casos el mantenimiento y aplicabilidad de ciertos estilos de desarrollo adquieren gran importancia. Si a ello agregamos dimensiones como el uso masivo de energía de gran parte de la agricultura moderna, o la capacidad de la tierra para dar empleo con determinados estilos de desarrollo, o la contaminación del agua por residuos agrícolas, o la mayor resistencia de las plagas agrícolas, las preguntas se multiplican. Y, como es bien sabido, surgen preguntas similares cuando se considera la base de recursos para el desarrollo industrial. Si los países en desarrollo lograran consumir minerales al ritmo actual de consumo de los Estados Unidos, los recursos recuperables conocidos de cobre se agotarían en 9 años, los de bauxita en 18 años, zinc en 6 meses, plomo en 4 años, petróleo en 7 años y gas natural en 5 años.

Pasemos a examinar ahora la conveniencia de los estilos actuales. Veámoslos, por ejemplo, dentro del contexto de los problemas urgentes y actuales de la urbanización en América Latina. La evidencia empírica señala, por cierto, que los niveles de riqueza de los países por habitante y sus niveles de urbanización están estrechamente relacionados. No cabe duda de que junto con la industrialización y la diversificación de la estructura económica y del desarrollo social en general, la urbanización conti-

nuará adquiriendo ímpetu en los países en desarrollo.

Los terribles problemas urbanos del hacinamiento en los asentamientos y medios de transporte, la sordidez, la higiene deficiente, el ruido, el desempleo, la pobreza masiva y la inquietud social que experimentan los países en desarrollo fueron flagelos que también experimentaron las grandes ciudades de Londres y París durante los siglos XVIII y XIX.

Pero la gran diferencia con la situación actual estriba en que las magnitudes de esos problemas, y la celeridad con que se están agravando actualmente en los países en desarrollo, son muy diferentes. Mientras las poblaciones de comienzos de los años sesenta crecían alrededor de 0.5% anual, las poblaciones de varias grandes ciudades del mundo en desarrollo crecen hoy a un ritmo seis veces mayor, de 3% anual, o incluso más. En tanto las sociedades urbanas y sus formuladores de políticas encaran aumentos demográficos anuales de decenas de miles, hoy los países en desarrollo deben atender las necesidades esenciales de vivienda, saneamiento y abastecimiento de agua para cientos de miles de personas adicionales cada año. Se estima que sólo el incremento de la población urbana de América Latina, durante el período 1975-2000, sobrepasará los doscientos millones de personas; por ende, se espera que la magnitud relativa de la urbanización en América Latina superaría la de Europa meridional el año 2000, albergando a más del 75% de su población. Es necesario formular e implementar urgentemente planes concretos, realistas y viables para detener la tendencia al enorme incremento en las poblaciones de las grandes ciudades.

Otro aspecto que muestra a las claras la inconveniencia de la imitación es el empleo de recursos en gastos militares. Naturalmente, no hay peor limitación del desarrollo que las guerras y los conflictos armados, que de por sí acarrearán tremendos peligros y efectos desastrosos para el medio ambiente del hombre. Al mermar los recursos amenazan las oportunidades de desarrollo. Las cifras son abismantes: hoy el gasto militar mundial supera los mil millones de dólares diarios. Si la mitad de los fondos gastados en armamento en todo el mundo, entre 1970 y 1975, se hubieran invertido en el

sector civil, el producto anual al término de dicho período habría sido tal vez doscientos mil millones de dólares mayor —más que el PNB agregado de Asia meridional y la región meso-africana, dos grandes regiones de extrema pobreza con una población total que supera los mil millones de habitantes. Se estima que sesenta millones de personas laboran en el mundo en ocupaciones relacionadas con actividades militares; esto corresponde a toda la fuerza de trabajo del sector manufacturero de Europa, sin considerar la Unión Soviética. Un 25% del personal científico del mundo desempeña actividades vinculadas con este sector. Las fuerzas armadas del mundo son grandes consumidores de una vasta gama de recursos no renovables, tanto de reservas energéticas como de materias primas. Se ha estimado que el consumo militar mundial de hidrocarburos líquidos oscila entre 700 y 750 millones de barriles anuales, es decir, el doble del consumo anual de toda el África. Todavía existe la convicción muy difundida de que el desarme o la suspensión de ciertos programas de fabricación de armas aumentaría la cesantía, sobre todo ahora cuando el desempleo es elevado. Pero los hechos demuestran lo contrario. Los cálculos del gobierno de los Estados Unidos señalan que mientras el desembolso de mil millones de dólares en gastos militares crea 76 000 empleos, la misma cantidad proveniente de reducciones tributarias crearía 112 000 más. Veamos, pues, las cosas como son. No conseguiremos mucho en materia de desarrollo y protección ambiental si buscamos únicamente los estilos de desarrollo y de vida más adecuados. El mundo debe encarar con seriedad también el problema de la carrera de armamentos si realmente desea asumir su responsabilidad de establecer una mejor calidad de vida para todos.

La tercera interrogante mencionada se preguntaba si los países del Norte pueden continuar con sus estilos actuales. Además de las cuestiones de justicia internacional, ilustrada por el ejemplo del niño estadounidense que consume seis veces más cereales que uno de la India, y de la crisis internacional cada vez más profunda con su mayor potencial de conflictos a medida que se intensifica la competencia por recursos escasos, surgen ahora cuestiones relativas a las tensiones sociales internas en los países del Norte. La sociedad de consumo no ha solucionado los problemas de sus pobres, ni los del empleo, ni incluso los de la salud, como lo demuestran las estadísticas respecto al cáncer. Los problemas de la tensión societal van en aumento, como lo revelan las cifras sobre la criminalidad y la drogadicción. La viabilidad de los estilos actuales de producción y consumo basados en un uso intensivo de la energía, se ven seriamente cuestionados luego de lo que se ha denominado la crisis energética desencadenada por problemas de disponibilidad y precios del petróleo. Los riesgos ambientales latentes derivados de quemar más carbón y los posibles efectos graves de la proliferación de la energía nuclear están suscitando por doquier debates acalorados e incluso emocionales. En casi todos los rincones del globo se escuchan llamamientos en pro de la conservación de la energía y el desarrollo acelerado de fuentes de energía renovables más seguras y de mayor disponibilidad. Los ajustes hechos en el Norte en materia de estilos de desarrollo y consumo son bastante acordes con los esfuerzos genuinos para basarlos en conceptos de justicia social, mantenimiento y conservación, y calidad de vida.

II

La toma de conciencia

Está en marcha un amplio debate acerca de la naturaleza, el significado y la finalidad de las metas y objetivos del desarrollo. Se podría decir que suscitó este debate la desilusión provocada por el fracaso en lograr durante las dos últimas décadas tasas de crecimiento económico preestablecidas. Esta decepción se transforma casi en desesperación cuando reparamos en factores como:

- erradicación de la pobreza y carencias materiales;
- desigual distribución del crecimiento económico entre diferentes países, zonas geográficas y grupos de población;
- fomento de la autosuficiencia e identidad cultural nacionales;
- protección y mejoramiento del medio ambiente junto con la mantención y mejoramiento de la calidad de vida.

Ahora bien, la preocupación por alternativas adecuadas de crecimiento económico no se limita a los países en desarrollo; sus efectos positivos y negativos son universales y afectan a todos los países. Siguen planteándose interrogantes respecto a la composición, distribución y fuerza motivadora del crecimiento económico, y el efecto de dicho crecimiento sobre el bienestar social y personal. Estas inquietudes comprenden asimismo aspectos de autosuficiencia nacional o reducción al máximo de la dependencia externa, sobre todo con posterioridad al alza notoria del precio internacional del petróleo. Asimismo, incluyen lo que los países deben o no deben hacer respecto a su crecimiento y estilos de vida para disminuir los efectos negativos de los actuales estilos de producción y consumo.

Se reconoce cada vez más que no puede haber una comprensión cabal del mundo actual si se desatiende la compleja interrelación entre los sistemas económicos y los de otra índole. La planificación física del desarrollo socioeconómico en todos los planos debe reflejar una evaluación de las relaciones complejas e integrales entre desarrollo ambiental, recursos y pobla-

ción. Al escoger alternativas de desarrollo —ya sea en función de políticas, programas o proyectos— los objetivos ambientales no pueden estudiarse en forma aislada de otros factores como crecimiento del ingreso, expansión del empleo, alivio de la pobreza y una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza. Todas estas metas tienen que integrarse en un estilo viable de desarrollo, sea definido en el plano nacional o internacional, y es preciso hacer funcionar de una manera óptima todo el sistema interrelacionado para alcanzar las metas formuladas.

Antes de la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972, los problemas ambientales eran considerados por el lego como asuntos propios de gente rica y de una élite: la lucha contra la contaminación, por la conservación de la flora y fauna y la preservación estética del paisaje. Estos criterios despertaban algunas reservas y recelos en los países en desarrollo; se estimaba que esta preocupación por el medio ambiente no procedía, dada su situación, y que pondría en grave peligro sus esfuerzos por industrializar rápidamente a sus economías. Sin embargo, la Conferencia de Estocolmo marcó un hito en el pensamiento sobre el medio ambiente. Economistas, ecólogos, físicos y representantes de los pueblos del mundo se reunieron y surgieron nuevos conceptos sobre las interacciones y relaciones causales existentes entre las actividades socioeconómicas y los fenómenos físicos. La índole de los esfuerzos desplegados por el PNUMA respecto a la evaluación, vigilancia y ordenación del medio ambiente refleja los progresos logrados desde 1972, y refleja asimismo las dificultades inherentes en la evaluación de las consecuencias económicas y sociales del desarrollo, sin dejar de lado las ambientales.

Pese a la abundante literatura y comentarios sobre la necesidad de alternativas apropiadas de desarrollo, es lamentable observar que hubo hasta ahora pocos indicios de algún avance significativo en cuanto a las formas de con-

sumo y estilos de vida, las políticas públicas o la estructura y contenido de la cooperación internacional para el desarrollo. Por el contrario, parecería que los problemas se tornan cada vez más inabordables. No cuesta hallar las razones que explican esta situación; estamos convenci-

dos de que ellas radican en la dificultad que tienen los formuladores de políticas para tomar en cuenta plenamente en sus consideraciones la naturaleza integral de la relación entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo.

III

Las relaciones medio ambiente-desarrollo deberían inducir un enfoque sistémico

El medio ambiente, entendido correctamente en su relación con el desarrollo, sirve de fuerza unificadora o integradora que posee la capacidad de facilitar la utilización eficiente de recursos y el logro eficiente de muchos objetivos de desarrollo contemporáneos y apremiantes. La preocupación por el medio ambiente, la calidad actual de la vida, el bienestar futuro de la juventud y la responsabilidad ética entre las generaciones, deben ser inquietudes naturales de todo ser humano.

El examen de la relación medio ambiente-desarrollo surgido durante los últimos años aporta varios hechos:

Primero: Los problemas ambientales del desarrollo suelen trascender la jurisdicción nacional y, en consecuencia, la cooperación internacional resulta esencial para hallarles soluciones perdurables. Esto es válido no sólo respecto al empleo y manejo de recursos naturales compartidos y grandes espacios, sino también para el comercio internacional de recursos naturales escasos, y la conservación del patrimonio de la humanidad en materia de selvas y vida silvestre tropical y ecuatorial en peligro.

Segundo: Los niveles de consumo extremos y las grandes disparidades de acceso a los recursos suelen conducir a la degradación ambiental y al agotamiento de recursos. Por ende, hay bastantes puntos de coincidencia entre la amplia distribución de los beneficios del desarrollo y el mejoramiento ambiental.

Tercero: No hay un conflicto intrínseco entre crecimiento del producto o crecimiento de

la productividad de los recursos y la protección y mejoramiento ambiental. Esto lo revela el provechoso reciclaje de los desechos para conseguir un mayor producto y empleo y para mejorar el saneamiento ambiental; asimismo, se demuestra a través de programas de mejoramiento ambiental en el plano comunitario, que han incrementado simultáneamente el empleo y la productividad de los recursos. También hay pruebas crecientes de que las medidas destinadas a mejorar el medio ambiente han generado beneficios económicos importantes en los países desarrollados.

Cuarto: Es mucho menos oneroso y mucho más eficiente integrar las consideraciones ambientales, *ex ante*, en la formulación de decisiones y la planificación del desarrollo que reaccionar en respuesta a tales consideraciones en una etapa ulterior.

Quinto: La importancia y viabilidad práctica de todo estilo alternativo de desarrollo no pueden garantizarse salvo que exista una participación amplia y bien informada en el proceso de toma de decisiones. Resulta esencial influir sobre actitudes y criterios de la gente. A su vez, existe un fondo residual de tradición y sabiduría ambiental en la propia gente relativo a los ajustes que deben hacerse a las condiciones ambientales. La evolución de estilos alternativos de desarrollo debe aprovechar tales conocimientos y modos de ajuste.

Sexto: La cuestión de la determinación autónoma de estilos convenientes de vida es vital para la realización de mejoras ambientales

sostenibles de la calidad de vida. Esto es así, no sólo porque los estilos de vida vinculados con la experiencia reciente de crecimiento económico de los países desarrollados podrían no ser reproducibles en los países pobres debido a la

escasez de recursos, sino también, y lo que es aún más importante, porque tal vez no sean convenientes para el interés del bienestar social a largo plazo.

IV

La tecnología: ¿fijadora de estilos o instrumento?

La tecnología es el vínculo fundamental entre los sistemas naturales y sociales. Como fija cada vez más las pautas para la definición de necesidades y la utilización de recursos, el problema de la elección de tecnología se vuelve vital para escoger entre estilos de desarrollo. Por tanto, interesa que la evolución de la tecnología no sea lineal, sino que responda a diversos criterios establecidos por sus hipotéticos beneficiarios.

La tecnología actual, inapropiada desde el punto de vista social y ambiental, sigue importándose a los países en desarrollo sin evaluación previa y aceptándose sin reservas. Es vital que los formuladores de políticas y los planificadores se ocupen seriamente, en su búsqueda del desarrollo acelerado, de escoger la tecnología más apropiada. Ahora bien, el concepto de lo apropiado adquiere significación sólo cuando se define para quién y para qué es apropiado. Exige determinar lo apropiado en un terreno donde las dimensiones ambientales y sociales son tan importantes como las económicas. Dicha tecnología debe adaptarse en forma ópti-

ma a las condiciones de cada caso y puede oscilar entre ser la tecnología más adelantada, diseñada especialmente para tales condiciones, o ser adaptada, por ser tradicional para la zona o de uso difundido en otras partes. Recientemente se realizó una reunión de muy alto nivel de gobiernos de Europa —oriental y occidental— en Ginebra, la que aprobó, entre otros documentos importantes, una declaración sobre tecnología hipogeneradora de desechos, poniendo énfasis en la urgente necesidad de utilizar en forma racional los recursos naturales, destacando los peligros potenciales para el medio ambiente de la tecnología vigente, y estableciendo un programa de acción para Europa destinado a desarrollar tecnologías hipogeneradoras de desechos y medios para reutilizar y reciclar los desechos. En esa reunión me referí al problema de lo que denominé “contaminación translimítrofe provocada por la transferencia de tecnología nociva”. Estoy convencido de que es un deber ineludible de los países en desarrollo ocuparse de todos estos problemas con la máxima escrupulosidad y eficiencia.

V

La estrategia internacional del desarrollo

Las Naciones Unidas pronto debatirán la Estrategia Internacional del Desarrollo para la década de 1980 y, como sabemos, la Asamblea General ha decidido que la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo se ocupe fundamentalmente de lograr un Nuevo Orden Económico Internacional. Dentro de este contexto, advertimos que algunos de los problemas am-

biales de los países en desarrollo derivan de una relación asimétrica entre países desarrollados y en desarrollo, por ejemplo: el efecto ambiental del monocultivo y de los cultivos comerciales de exportación, la explotación excesiva de recursos naturales (incluidos los recursos marinos vivos), el rápido agotamiento de minerales y combustibles fósiles para man-

tener los estilos de consumo y producción con empleo masivo de recursos, y la degradación de la tierra provocada por ciertas actividades mineras e industriales de las empresas transnacionales. Además, las medidas adoptadas por los países desarrollados para proteger su medio ambiente podrían tener, en determinadas circunstancias, un efecto creciente sobre el desarrollo y el medio ambiente de los países en desarrollo. Ejemplifican lo anterior las restricciones a las importaciones fundadas en consideraciones ambientales, el redespliegue de las capacidades productivas por razones ambientales y los mayores costos de las importaciones en los países en desarrollo debido a la aplicación de normas ambientales estrictas en los países desarrollados.

Como es natural, no puede haber un enfoque único, rígido, universalmente aceptable para materializar un desarrollo socialmente sa-

tisfactorio y sostenible. A su vez, es evidente que los enfoques y soluciones concretos en situaciones particulares necesitan basarse en un examen integrado de los problemas implicados. Bastante puede lograrse mediante la identificación y la adopción de soluciones concretas y ambientalmente prudentes en determinadas circunstancias. Aunque tal vez se lograría mucho más si se ampliara el aparato metodológico para la evaluación de costos y beneficios de las alternativas ambientales y de desarrollo, para que abarcara consideraciones sobre la calidad de vida de las poblaciones afectadas.

Por ello espero que en el futuro próximo los esfuerzos por esclarecer la relación integral entre medio ambiente y desarrollo, estimularán y catalizarán acciones concretas en los planos nacional, regional e internacional y permitirán darle un contenido operativo.

La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina

*Oswaldo Sunkel**

El objetivo de este artículo es describir e integrar de manera sistemática los principales fenómenos que surgen de la interrelación del desarrollo con el medio ambiente, tal como éstos se presentan en América Latina.

Con ese fin, el autor comienza elaborando un marco teórico general mediante el cual establece las bases conceptuales que le permiten esbozar los problemas concretos que la dinámica del desarrollo vigente en la región ha planteado al medio ambiente. En efecto, en el cuerpo central del artículo, analiza las transformaciones globales acaecidas en los últimos decenios, prestando especial atención a las consecuencias de diversa índole que la industrialización, la modernización agrícola y la urbanización han provocado sobre los factores ambientales y la manera en que éstos, a su vez, han repercutido sobre las posibilidades y límites del desarrollo.

Sobre la base de este análisis sostiene que la incorporación de la perspectiva ambiental en el estudio del desarrollo ha contribuido a poner en tela de juicio algunas firmes creencias de la ideología convencional del crecimiento económico, tales como los valores que sustentan su dinamismo, las formas de organización económica y social que ha suscitado y la esperanza de su expansión ilimitada. Esta conclusión crítica impone un considerable desafío, pues obliga a concebir y realizar nuevas formas de desarrollo que no conduzcan a los callejones sin salida del estilo predominante. Esta tarea, que requiere desde una política apropiada de recursos naturales y una reorientación de la actividad científica y técnica, hasta la búsqueda de nuevas formas de organización socioeconómica y de patrones de consumo, debe ser orientada por decisiones colectivas basadas en la participación democrática y en la racionalidad técnica de la planificación.

*Coordinador de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de la CEPAL.

Introducción*

En la concepción y en la práctica del desarrollo se ha recorrido un largo camino desde que el tema se convirtió en una preocupación fundamental de la humanidad después de la Segunda Guerra Mundial. Se comenzó por centrar la atención en el crecimiento económico y, en nuestros países, sobre todo en la industrialización, sector que había quedado muy rezagado dentro del modelo tradicional de crecimiento basado en la exportación de materias primas e importación de manufacturas.

A poco andar, sin embargo, se advirtió que si bien impulsado por una intensa acción de fomento del Estado el crecimiento económico se tornaba más veloz, intenso y diversificado, se hacía necesaria también una importante acción en materia social. Se empezó a comienzos de los años sesenta a prestar mucha atención a los llamados sectores sociales —salud, vivienda, educación, seguridad social— y a las medidas, programas e instituciones dedicadas a mejorar la situación de los sectores marginados. Pero con el tiempo también comenzó a admitirse que el problema social no consistía sólo en el rezago de los sectores sociales, sino que era mucho más profundo: su solución requería transformaciones estructurales y redistribución del poder y de la riqueza, especialmente de la propiedad de la tierra. En resumidas cuentas, se necesitaban transformaciones políticas.

La variedad de dimensiones económicas, sociales y políticas que se fueron incorporando a la interpretación del desarrollo llevaron a mediados del decenio pasado al examen de los estilos de desarrollo. Principió a percibirse con claridad creciente que si bien en materia de crecimiento económico e industrialización América Latina estaba alcanzando resultados sin precedentes, ese proceso estaba excluyendo a parte importante de la población, la que permanecía en el desempleo, el subempleo y la pobreza; que a las antiguas formas de dependencia externa se agregaban otras mucho más profundas y complejas; y que en su seno se iban acumulando tensiones y dificultades políticas

*Agradezco la colaboración de Nicolo Gligo en la preparación de este trabajo.

que en muchos casos debieron resolverse a través de crisis muy serias.

Todo esto indujo a diversos países latinoamericanos a ensayar estilos de desarrollo alternativos y a examinar la posibilidad de vías de desarrollo diferentes. Oportuno parece por tanto encarar el análisis de esos ensayos y del pensamiento que los orientó. Al examinarlos retrospectivamente se advierte que, si nos atenemos al plano de las ideas, esas concepciones

de estilos alternativos de desarrollo y esos ensayos de políticas optativas adolecían por lo menos de dos importantes limitaciones: no reconocían adecuadamente la nueva constelación internacional que había transformado significativamente el antiguo modelo centro-periferia; tampoco prestaron una consideración apropiada a la dimensión ambiental en el análisis integral del proceso de desarrollo.

I

Bases conceptuales

En una primera aproximación conceptual será necesario definir en forma convencional ambos términos de la ecuación desarrollo-medio ambiente, distinguiéndolos analíticamente, pero con el propósito de superar esa separación en la medida en que el análisis de sus interacciones vaya revelando la estructura y la dinámica del sistema que los engloba.

a) *El desarrollo*

Se entiende por desarrollo un proceso de transformación de la sociedad caracterizado por una expansión de su capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingreso por persona, cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, y modificaciones en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida.

Esta definición intenta resumir procesos reales; no es una definición normativa del desarrollo ideal. Por tanto, no implica que las diferentes dimensiones de cambio identificadas sean necesariamente coherentes y sostenibles a largo plazo, ni favorables a la autonomía nacional y al bienestar de las masas de la población; es una definición que permite identificar como 'desarrollo' un estilo internacional ascendente que, según el enfoque aquí adoptado, junto con el crecimiento económico y la indus-

trialización, contiene muchos rasgos negativos y peligros para el futuro. Más tarde tendremos que enfrentar el desafío de definir estilos de desarrollo alternativos eliminando de ellos, en lo posible, aquellos rasgos negativos y aquellos peligros.

El desarrollo, así definido, se ha basado en la gradual especialización del trabajo y los correspondientes cambios tecnológicos, así como en un aumento en la utilización de energía no humana, todo lo cual ha permitido aumentar su productividad y de este modo generar un excedente por sobre lo necesario para reproducir la fuerza de trabajo. Este excedente se ha acumulado en forma de instrumentos de producción y conocimientos, que incorporan el cambio tecnológico y un creciente insumo energético, lo que a su vez vuelve a aumentar la productividad del trabajo, permitiendo una nueva expansión del excedente, y así sucesivamente. Este proceso de especialización del trabajo, cambio tecnológico y creciente utilización de energía no sólo permitió aumentar la productividad del trabajo, sino también la producción, la población y los niveles de vida. Evidentemente, esta última potencialidad se ha dado en forma muy dispareja entre las diversas clases y grupos, y proporciones importantes del excedente, de la innovación tecnológica y del aumento de la capacidad productiva se han empleado en armamentos y otros usos contraproducentes o desacertados para el bienestar humano.

b) *La interacción sociedad-naturaleza*¹

Es preciso vincular esta definición del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción con la interacción sociedad-naturaleza. La reproducción de la fuerza de trabajo sólo es posible en la medida en que se extraigan de la naturaleza los elementos necesarios, lo que supone alguna tecnología; por otro lado, tampoco es factible la acumulación del excedente en una fuerza de trabajo ampliada y en la disponibilidad de nuevos instrumentos de trabajo, si no se obtiene un incremento en la extracción de los recursos naturales correspondientes: agua, alimentos, fibras textiles, madera, minerales, energía, lo que vuelve a exigir cambios técnicos.

El aumento en la extracción de los materiales industriales útiles para el hombre se obtiene también por un proceso de especialización y 'artificialización'.² En lugar de que los ecosistemas produzcan en forma diversificada y simultánea múltiples formas de biomasa —numerosas especies vegetales y animales—, el hombre interviene eliminando aquellas que no le interesan y las reemplaza por las deseadas. La agricultura —como su mismo nombre lo indica— es precisamente la actividad destinada a mejorar, desarrollar, refinar, adaptar y cultivar el agro; es decir, obtener de la tierra productos útiles para el hombre. De esta manera, concentrando en determinados cultivos especializados la energía solar, el agua y los nutrientes del suelo, además de una serie de insumos e instrumentos de trabajo y elementos energéticos artificiales, se obtiene un aumento de los rendimientos de esa actividad, aunque disminuya la productividad total del ecosistema en términos de biomasa, y el ecosistema pueda, en determinadas condiciones, deteriorarse con el tiempo.

¹Véase Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (compiladores), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, 2 vol., donde aparece la mayoría de los trabajos del Proyecto homónimo CEPAL/PNUMA. En lo sucesivo los trabajos incluidos en esta publicación se citarán como integrando *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

²Este importante concepto se analiza en profundidad en los trabajos de Juan Gastó, "Bases ecológicas de la modernización de la agricultura", y Nicolo Gligo, "El estilo de desarrollo agrícola de América Latina desde la perspectiva ambiental", ambos en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

La especialización de los recursos agrarios y la de la población permiten generar un excedente de productos alimenticios que posibilita la transferencia de población rural a la ciudad, donde se la necesita para las tareas de transformación de los productos extraídos de la naturaleza. Esta transformación se traduce en obras de infraestructura, bienes de capital y bienes y servicios de consumo duraderos y no duraderos. Salvo estos últimos, necesarios para el sustento diario de la población, el proceso histórico de acumulación de los demás constituye su actual medio ambiente artificial: fábricas y talleres; viviendas, artefactos domésticos y redes de alcantarillado, agua potable, electricidad y gas; carreteras, vías de ferrocarril, puentes y túneles, y los vehículos correspondientes; puertos, canales y barcos; instalaciones comerciales, financieras, gubernamentales y sus equipos de oficina; redes de comunicación; etc. La mayoría de los elementos que lo integran se concentran en forma creciente en las ciudades más grandes, y a lo largo de las redes de comunicación que las vinculan con las poblaciones más pequeñas, y es en estas zonas urbanas donde se concentra también cada vez más la población.

Este medio ambiente artificial constituye una materialización de la evolución tecnológica, y representa además el producto acumulado y decantado de un prolongado período de extracción de recursos naturales. Como la mayoría de la población interactúa principalmente con este medio, que se ha interpuesto de manera creciente entre el hombre y la naturaleza, se crea la ilusión de que cada vez se depende menos de ella. De acuerdo a la terminología del desarrollo, los sectores primarios —agricultura, silvicultura, pesca y minería— van perdiendo importancia, mientras se expanden proporcionalmente los secundarios —industria de transformación— y los terciarios —servicios. Pero es éste un profundo equívoco. En primer lugar, para que ese ambiente funcione, es decir, para que las fábricas trabajen, los vehículos se muevan, los edificios sean habitables, haya adecuado abastecimiento de alimentos y agua, etc., es decir, para que el medio artificial sea vivible y productivo, es indispensable que se le suministre energía. El corte de electricidad que sufrió Nueva York durante 25 horas, entre el 13 y el 14

de julio de 1977, que afectó a 9 millones de personas y produjo un verdadero colapso de las actividades productivas y de la propia vida en sociedad, es una elocuente ilustración, *a contrario sensu*, de lo antes afirmado. Porque la energía proviene de la naturaleza.

En segundo lugar, para que ese medio ambiente artificial se mantenga funcionando regularmente, es indispensable además la reposición de todos sus elementos cuando éstos se van deteriorando normalmente. Para ello es preciso recurrir nuevamente a la biosfera, extrayendo materia y transformándola en los elementos apropiados.

En tercer lugar, y en virtud de la ley de la conservación de la materia y la energía, que establece que la materia no puede ser destruida, sino sólo transformada, todos los materiales y la energía extraídos del medio se transforman, en términos de masa y energía, en una cantidad igual de productos y residuos, los que deben reacomodarse en la naturaleza.

Las ciudades son centros concentradores de insumos naturales provenientes de la agricultura, la pesca, la silvicultura y la minería, y los lugares donde se elabora la mayor parte de esos insumos y se consume y acumula la mayor parte de los productos correspondientes. Como por lo general también concentran la mayoría de la población, las ciudades son a su vez los mayores centros de producción de desechos y residuos. Y éstos se descargan al aire, al agua y sobre la tierra, o sea, a la biosfera. Si ésta no logra reabsorberlos, se producirá su contaminación, de modo que se deteriorarán esos mismos recursos y ecosistemas y ello afectará la salud de la población.

c) *El medio ambiente*

Del análisis anterior se desprende con claridad la definición de medio ambiente que se propone emplear en este trabajo: *el entorno biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial*.³

Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra —fauna, flora,

minerales y espacio, este último en el sentido de superficie disponible para la actividad humana—, así como del medio ambiente construido o 'artificializado', y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos, como así también entre ellos y la sociedad. Todos estos elementos aparecen acumulados en unos pocos kilómetros por sobre y por debajo de la superficie terrestre y marítima del globo, espacio donde se encuentran todos los elementos y formas de vida de los que depende la vida humana, incluso la propia especie humana.

La sola enumeración anterior hace evidente que la biosfera condiciona las posibilidades de desarrollo, las que dependen, en mayor o menor grado, de la disponibilidad, tipo y forma, identificación y utilización de recursos, la acumulación de capital fijo o medio artificial, el tamaño y localización del país y sus características demográficas, clima, relieve, ubicación geográfica, etc. A su vez, el proceso de desarrollo socioeconómico, puesto que implica utilización de recursos, generación de desechos y desperdicios, desplazamiento de población y actividades productivas, y otros procesos que alteran los ecosistemas, afecta con su dinámica de diversas maneras a la biosfera, y de este modo, a su vez, al propio desarrollo, generando así nuevas condiciones para el ulterior proceso de desarrollo, y así simultánea y sucesivamente.

Los elementos que integran la biosfera —en la misma forma que la especie humana— no son inertes, sino que constituyen sistemas de interacción mutua que forman ecosistemas; caracterizados, entre otras cosas, por estar en permanente proceso de reproducción y mutación evolutiva, en ciclos ecológicos de suma complejidad. Este proceso dinámico-dialéctico es posible gracias a una fuente externa de energía

leza. La definición implica ambigüedades y problemas que no desconocemos, pero la juzgamos suficiente y apropiada a los efectos de este trabajo. Véanse, de todas maneras, sobre esta cuestión, los siguientes estudios del proyecto: Gilberto Gallopin, "El medio ambiente humano"; Sergio R. Melnick, "Principales escuelas, tendencias y corrientes de pensamiento"; Warren Crowther, "La información, los estilos de desarrollo y los problemas ambientales en América Latina". Todos estos trabajos en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

³Utilizaremos en forma indistinta las expresiones medio ambiente, ambiente, ambiente físico, biosfera y natura-

—la radiación solar— y obedece a determinadas leyes físicas, químicas y biológicas.⁴

La sociedad humana, por lo tanto, conforma su medio ambiente, pero al mismo tiempo su supervivencia y desarrollo exigen la explotación del medio ambiente. Su posición es así la de juez y parte con respecto a la naturaleza, ya que la explotación del medio ambiente interfiere con los ciclos ecológicos antes mencionados. Esta interferencia puede ser asimilada por los ecosistemas, ya que éstos, en gran medida gracias a su heterogeneidad y complejidad, poseen una capacidad relativamente amplia de absorción y 'digestión' de interferencias, y de regeneración y autorreproducción. Pero cuando se exceden ciertos límites o umbrales, la intensidad, persistencia y otras características de la interferencia pueden llegar a desorganizar los ciclos regeneradores y reproductivos de los ecosistemas a tal punto que pueden llegar a producir un colapso ecológico, que exigirá a su vez los consiguientes reajustes sociales.

En términos más generales y abstractos, como la especie humana es una de las especies constitutivas de la biosfera y los ecosistemas, es evidente que las actividades humanas influyen en mayor o menor medida sobre la biosfera, mientras que las características del medio ambiente influyen a su vez sobre la sociedad. Para llegar a una comprensión más precisa de la forma concreta de esas interacciones es preciso un mayor grado de especificidad tanto respecto de las características del medio, lo que significa entre otras cosas la descripción de un territorio o región determinada, como sobre los procesos concretos y específicos de desarrollo que allí ocurren; es decir, se necesita precisar el estilo de desarrollo, incluida plenamente la dimensión ambiental.

En la práctica, esto último implica centrar la atención sobre tres aspectos, donde se producen las principales superposiciones, duplicaciones e interacción entre sociedad y naturaleza: las actividades de extracción de materia y energía de la naturaleza y su transformación, acumulación y consumo; la generación simul-

tánea de desperdicios y desechos que vuelven a la biosfera, y la ordenación territorial de ambos tipos de actividades.

Aunque el hombre sea por lo general quien desencadena, con nuevas acciones, los cambios en la interacción sociedad-naturaleza, en muchos casos son los cambios catastróficos o evolutivos de la propia biosfera los que determinan las modificaciones de la sociedad. Sea que la sociedad desencadene los cambios en las interacciones, o que sólo esté reaccionando frente a cambios ambientales, de todas maneras las acciones sociales están condicionadas cultural e históricamente por su experiencia, conocimiento y percepciones acumuladas en cuanto a las interacciones hombre-naturaleza.

Así, por ejemplo, la distribución de la población en la superficie terrestre no es fruto del azar: tiende a ser nula o muy escasa y sólo transitoria en aquellos lugares como desiertos, selvas tropicales, altas montañas, el mar, los casquetes polares, donde las condiciones de la biosfera son poco favorables a la vida humana permanente. En cambio tenderá a ser abundante en comarcas donde haya disponibilidad de agua dulce, tierras fértiles, climas tolerables, variada flora y fauna, mares o ríos que sirvan como medios de comunicación, bosques y minerales que provean de fuentes de energía y materiales para elaborar los instrumentos de transporte, construcción, y, en general, de trabajo.

Las propiedades de un medio circunscrito influyen evidentemente sobre la población respectiva: las características de la flora y fauna determinan en gran medida los hábitos alimentarios y la dieta; las condiciones climáticas intervienen en los estilos de la vivienda, la construcción y el vestuario; el tipo de recursos disponibles sobre las habilidades y destrezas que desarrollará la población, así como sobre las técnicas de producción, etc. En otras palabras, las características ambientales, a lo largo de un prolongado proceso histórico, influyen sobre la cultura, costumbres, estilos de vida y conocimientos técnicos de una sociedad.

Uno de los procesos formativos culturales más importante es, precisamente, la adquisición de una sabiduría ecológica empírica con relación a las formas permisibles y tolerables de explotación de la naturaleza circundante, de

⁴Véanse Juan Gastó, *Ecosistema. Componentes y atributos relativos al desarrollo y medio ambiente* (E/CEPAL/PROY.2/R.27), y Jorge Morello, *Ecología y atributos del ecosistema* (E/CEPAL/PROY.2/R.33).

cuya reproducción depende la supervivencia de la población. En el largo proceso evolutivo de la humanidad, las sociedades que no adquirieron esa sabiduría simplemente desaparecieron, dejando sólo sus rastros arqueológicos.

d) *La apropiación de la naturaleza*

Por ello las diferentes formas de organización social que aparecen en una comunidad incluyen no sólo las relaciones entre individuos, grupos y clases —que es lo que habitualmente se destaca en las ciencias sociales— sino también los modos como dichos individuos, grupos y clases llevan a cabo la apropiación de la naturaleza. Puesto que la vida humana depende por entero de la disponibilidad de numerosos elementos extraídos de la naturaleza, uno de los aspectos clave de la organización social es precisamente el modo de apropiación social de los elementos de la biosfera esenciales para la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y que influye en alto grado en la ubicación de los individuos, grupos y clases dentro de la sociedad.

El escaso interés y atención que ha merecido este aspecto en ciertas corrientes de las ciencias sociales, desde fines del siglo pasado, seguramente no es ajeno a un cariz ideológico que tiende a desviar la atención de uno de los determinantes cruciales de la desigualdad social y de la estructura del poder. Basta una somera referencia histórica para ilustrar lo afirmado. En el desarrollo del capitalismo y su difusión a los países de la periferia, se generaliza en éstos la apropiación privada de la tierra, del agua y de los recursos naturales en general, con el propósito de emplearlos como factores generadores de renta e ingresos monetarios.

La apropiación privada de la mejor tierra por parte de unos pocos significa la existencia de población sin acceso a esa tierra y, por consiguiente, su supervivencia en otras de inferior calidad, o en casos de agotamiento de la frontera agrícola, la existencia de campesinos sin tierra. En el primer caso, se produce el fenómeno de la renta diferencial que favorece a los propietarios de las mejores tierras, por una parte, mientras que la presión demográfica obliga a la población restante a sobreexplotar las de menor calidad, y a incorporar y sobreexplotar otras

cada vez más marginales o de frontera agropecuaria. Esto entraña, habitualmente, la destrucción de los bosques y la degradación de los suelos y de los ecosistemas correspondientes.⁵

Las precarias condiciones de subsistencia de los campesinos marginales y de los sin tierra, y sus tasas generalmente altas de reproducción, crean una oferta abundante de mano de obra asalariada rural y, por emigración, minera y urbana, lo que a su vez constituye un elemento fundamental de la expansión del sistema capitalista, pues permite la generación de excedentes y la acumulación de capital.

El fenómeno de apropiación privada de la tierra y sus repercusiones sociales no es sólo rural, se da también en gran medida en la ciudad. En efecto, en la medida en que se apropian de las mejores tierras urbanas sectores minoritarios, cuya influencia les permite además orientar las obras de infraestructura para favorecerse aún más, la población urbana, en acelerado crecimiento, evidencia una demanda cada vez mayor de espacio frente a una oferta limitada, generándose de este modo, como en el sector rural, una renta diferencial de la tierra para los terratenientes privilegiados.

Los niveles de ingreso de la población establecen un sistema discriminatorio de acceso a la tierra urbana: los de mayores ingresos pueden adquirir terrenos y viviendas; los de ingresos medios, arrendar viviendas; los de ingresos bajos e inestables, ocupar tierras marginales de escaso valor: distantes, de difícil acceso, ribereñas o cerca de canales sujetos a inundaciones y contaminación, en laderas de quebradas y cerros amenazados por aludes y deslizamientos, y sin posibilidad de instalación de servicios públicos urbanos; en zonas industriales deterioradas y contaminadas, o en las zonas reservadas por razones especulativas para futuras urbanizaciones. La mayoría de la población urbana debe vivir de esta manera en condiciones precarias y con gran hacinamiento, lo que a su vez

⁵Sobre estos temas véanse Carlos A. Barrera y otros, "Economía y ambiente: análisis del subsistema regional chaqueño"; Charles Mueller, "La expansión de la frontera agrícola y el medio ambiente. La experiencia reciente del Brasil"; Sergio Salcedo y José I. Leyton, "El sector forestal latinoamericano y sus relaciones con el medio ambiente"; Nicolo Gligo, "El estilo de desarrollo agrícola...", *op. cit.*; todos ellos en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

contribuye al deterioro de las condiciones de higiene ambiental con graves repercusiones sobre la salud.

Lo anterior sólo persigue el propósito de ilustrar —para una mejor comprensión de los fenómenos del desarrollo— la importancia que reviste una adecuada consideración de las formas de apropiación social del medio ambiente.⁶

e) Recursos naturales y relaciones internacionales

Hay otro aspecto de esta misma cuestión que debe mencionarse ahora, y sobre el que se insistirá más adelante: la posibilidad de que se apropien de los recursos naturales de una sociedad miembros de otra sociedad. El grado relativamente elevado de determinismo geográfico-ecológico al que ya se hizo referencia —el condicionamiento de la sociedad por la naturaleza— es función básicamente de dos elementos: el grado de aislamiento de una comunidad en una región determinada, y el grado de desarrollo del conocimiento científico y técnico, particularmente con relación a las oportunidades y limitaciones del propio medio ambiente. Este segundo aspecto es bastante obvio. Los recursos naturales no constituyen un dato objetivo y prefijado, sino que son el producto del conocimiento empírico y la exploración científica, así como del conocimiento tecnológico respecto de las formas y modos de aprovechamiento de la naturaleza, es decir, de las maneras cómo transformar los materiales y la energía que ésta brinda, en elementos útiles para el hombre.⁷

⁶Véanse los trabajos de Guillermo Geisse y F. Sabatini, "Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente"; Jorge Wilhelm, "Metropolización y medio ambiente"; Lucio Kowarick, "El precio del progreso: crecimiento económico, expropiación urbana y la cuestión del medio ambiente"; Giorgio Solimano y G. Chapin, "Impacto del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en América Latina"; todos en *Estilos de desarrollo...*, op. cit. Además, Larissa Lomnitz, *Organización social y estrategias de sobrevivencia en los estratos marginales urbanos de América Latina* (E/CEPAL/PROY.2/R.24); Centre International pour le Développement, *Medio ambiente marginal y estilos de desarrollo en América Latina* (E/CEPAL/PROY.2/R.40) y Juan Pablo Antún, *Centros de crecimiento explosivo en América Latina* (E/CEPAL/PROY.2/R.7).

⁷Véase Amílcar Herrera, "Desarrollo, medio ambiente

En tanto existe la posibilidad de desplazamiento geográfico de la población y de transporte de los productos obtenidos de la naturaleza, una población determinada deja de relacionarse únicamente con su propio medio ambiente, y puede desarrollar relaciones con el medio ambiente del que se ha apropiado otra sociedad. Es claro que estas relaciones están socialmente mediatizadas, pues el acceso por parte de una sociedad "A" a los recursos de la sociedad "B" requiere cambios en las formas de apropiación preexistentes en "B", o el establecimiento de relaciones de intercambio de los productos obtenidos de la naturaleza en "B" por otros de los que disponga "A".

Es indudable que el tema tiene una enorme importancia para la región. Desde luego, la historia de América Latina es en gran medida una sucesión de intervenciones de sociedades extrarregionales en busca de la apropiación de los recursos naturales (y humanos) explotables económicamente para obtener productos destinados a satisfacer las demandas de dichas sociedades y acumular un excedente financiero, y por otro lado de las correspondientes reacciones de las sociedades latinoamericanas.⁸ El provecho que estas últimas y sus diferentes clases y grupos obtuvieron o dejaron de obtener como resultado de dichas intervenciones estuvo condicionado fundamentalmente por la naturaleza de la mediación sociopolítica interpuesta entre las sociedades foráneas y los recursos locales. Esta mediación es crucial para determinar la forma e intensidad de explotación de los recursos, el empleo y los salarios pagados, las obras de infraestructura, las adquisiciones locales de bienes y servicios, los impuestos pagados al gobierno nacional y local, y, en algunos casos, los precios y mercados de exportación.

En otras palabras, del carácter y eficacia de dicha mediación dependen el uso de los recursos naturales y la proporción del excedente ge-

y generación de tecnologías apropiadas", en *Estilos de desarrollo...*, op. cit.

⁸Véanse Nicolo Gligo y Jorge Morello, "Notas sobre la historia ecológica de América Latina"; Carlos Barrera y otros, op. cit.; Armando Di Filippo, "Distribución espacial de la actividad económica, migraciones y concentración poblacional en América Latina", todos en *Estilos de desarrollo...*, op. cit.

nerado que retiene el país. Y del carácter y eficacia de la política nacional de desarrollo dependen, por otra parte, el aprovechamiento racional de ese excedente y su distribución entre las clases sociales. La historia latinoamericana es testigo de una experiencia en general bastante desfavorable en este sentido.

Son innumerables los casos en que se han agotado y se siguen agotando los recursos naturales no renovables de mejor ley y calidad, y se siguen destruyendo y deteriorando los renovables, al extremo de perder éstos su propia calidad de tales. Esto ocurre en especial en los casos de extrema especialización y 'artificialización' de la explotación agrícola, pues entraña el deterioro y destrucción de los ecosistemas y la necesidad de fuertes subsidios energéticos. Ello constituye una advertencia sobre la necesidad de no extremar la especialización en el afán de aprovechar las ventajas comparativas, ya que en el cálculo de éstas no se incluyen las deseconomías externas asociadas con la especialización y la "artificialización".

No cabe duda que la magnitud total de los excedentes generados en actividades de exportación y en inversiones foráneas y la proporción retenida por los países latinoamericanos no ha sido optimizada ni en el pasado ni en el presente, aunque durante el último decenio hubo numerosos intentos de encarar políticas e iniciativas orientadas en ese sentido, como las asociaciones de países exportadores, las nacionalizaciones de las grandes empresas exportadoras, las políticas deliberadas de mantenimiento de los precios de los productos primarios, el control de los precios de transferencia, la negociación tecnológica, etc.

Tampoco es satisfactoria la utilización de los excedentes generados en las actividades foráneas relacionadas con la explotación de recursos naturales. Parte importante de esos excedentes se han destinado al consumo, en especial al de carácter superfluo, y no a la acumulación productiva, cuando se han obtenido por agotamiento o deterioro del patrimonio nacional de recursos naturales —del capital natural de la sociedad— sin manifestar mayor preocupación por su mantenimiento y reposición ni por su ampliación.

Es indudable que este proceso de intensificación del intercambio internacional, de las

inversiones extranjeras y de las transferencias tecnológicas, ha contribuido al aumento de la producción y de los ingresos. Pero de estos beneficios financieros no se han deducido los costos no contabilizados por el mercado relacionados con las rentas diferenciales derivadas de la explotación de los recursos de mejor calidad ni las pérdidas del patrimonio nacional por agotamiento y deterioro de recursos y ecosistemas. Tampoco se han descontado la producción e ingresos que se dejaron de obtener por el desplazamiento de la población que antes utilizaba esos recursos y frecuentemente queda marginada. Mucho menos se han contabilizado los ingresos que se dejaron de percibir de la propia actividad de exportación por prácticas monopólicas, uso de precios de transferencia, conocimientos y fiscalización inadecuados, etc., como tampoco las diferentes formas de subsidio directo e indirecto que disfrutaron con frecuencia: créditos, infraestructura, orden y seguridad, educación, conocimientos y experiencia local, etc.

El examen anterior se ha referido a las relaciones internacionales socialmente mediadas de los recursos naturales de una sociedad con los agentes productivos de otra sociedad, y se ha limitado a la extracción de materiales y energía, o sea, dicho con palabras más convencionales, las exportaciones de productos primarios.

Es preciso referirse ahora al reverso de la cuestión, a las importaciones de bienes y servicios, principalmente manufacturas, energía y servicios técnicos, financieros y culturales. Estas importaciones constituyen el reflejo del estilo de vida de los países desarrollados, e incorporan el proceso histórico de condicionamiento mutuo entre sociedad y naturaleza de esos países.

f) *Centro, periferia y estilo ascendente*

En el desarrollo del capitalismo de los países industriales influyeron poderosamente las condiciones particulares de cada uno. El Japón, por ejemplo, por ser un país con gran escasez de recursos naturales, reducido territorio y población numerosa, además de tener una vigorosa tradición sociocultural muy distinta de la europea, adoptó características muy particulares no

sólo en su estilo de organización económica, social y política, sino también en aspectos concretos tales como su estilo arquitectónico, agricultura (que más parece horticultura) y en sus formas de relación con el exterior.

En Europa, el desarrollo del capitalismo industrial en el siglo XIX estuvo marcado también por la tradición sociopolítica, los recursos agrícolas relativamente más abundantes, una antigua civilización urbana y tradición comercial, la trayectoria imperial-colonial y la amplia disponibilidad de carbón como fuente de energía. Estos elementos, entre otros, influyeron sin duda sobre un estilo de gobierno monárquico-parlamentario, una sociedad con una estratificación social relativamente rígida y un agudo conflicto de clases sociales, una agricultura intensiva, un sistema de transporte urbano e interurbano basado en los ferrocarriles y un gran desarrollo del transporte marítimo y del comercio internacional. La masificación del uso del automóvil es muy tardía y con el predominio de vehículos pequeños y económicos.

Muy diferente es el caso de los Estados Unidos, país en gran medida poblado con inmigrantes desplazados de Europa, con una dotación extraordinaria de recursos naturales, incluso petróleo, un territorio de dimensiones continentales y una escasez relativa de mano de obra. Estos factores, entre otros, configuraron una estructura social y política bien diferente de la europea, niveles de ingreso relativamente elevados y mucho menores desigualdades, una tendencia hacia la generación de tecnología ahorradora de mano de obra escasa y cara, y por lo tanto, de uso intensivo de capital, lo que a su vez impulsó la producción en gran escala y en serie, para aprovechar las economías de escala y un mercado amplio y relativamente homogéneo. La disponibilidad de petróleo como fuente barata de energía facilitó el desarrollo de un sistema de transporte muy diferente del europeo, particularmente desde los años cincuenta: el automóvil de grandes dimensiones y enorme potencia, el transporte de pasajeros y carga por carreteras, y la aviación; la motorización y mecanización rurales; la dotación del hogar con equipos eléctricos para sustituir el trabajo doméstico de la servidumbre y la mujer; el desarrollo de la industria petroquímica y de los materiales sintéticos. To-

do ello acompañado del desarrollo de la gran empresa, de dimensiones continentales y de tipo monopolístico u oligopólico, con sus características de organizaciones esencialmente burocráticas y tecnocráticas, además de gran capacidad de expansión e innovación.

Esta caracterización no puede ni pretender ser exhaustiva, pero debería ser suficiente para mostrar que si bien se trata en los tres casos del desarrollo del capitalismo en su fase de expansión industrial, no lo es menos que, a un nivel más concreto, ese proceso adoptó en los diversos países estilos o modalidades diferentes en materia de organización económica, estructura social, orientación de la técnica y los modos de organización de la industria, la agricultura, el transporte, las formas arquitectónicas y de la construcción, etc. En este condicionamiento representó, como es evidente, un papel importante el conjunto de características ambientales, las que a su vez fueron profundamente modificadas en el proceso histórico de intervención de los ecosistemas y de creación de un ambiente artificial.

De paso importa recordar que durante el período histórico al que nos hemos referido, todos estos centros del capitalismo industrial tuvieron sus extensiones coloniales o zonas de influencia hegemónica a las que se transfirieron algunas de las características del estilo de las potencias metropolitanas. Las fuerzas sociales dominantes en países periféricos políticamente independientes, por otra parte, pudieron incluso elegir los elementos del estilo que les resultaran más atractivos o convenientes; por ejemplo, ferrocarriles ingleses, arquitectura y cultura francesa, armamentos y asistencia técnica militar alemana, técnicas mineras norteamericanas y decoración japonesa.

Durante la segunda guerra mundial, y en especial después de la misma, los Estados Unidos se convirtieron en el poder capitalista central y hegemónico, y sus grandes empresas se transformaron en las empresas transnacionales que comenzaron a dominar la economía mundial y llevaron a todos los países, en mayor o menor medida, las pautas de producción y consumo norteamericanas, sus formas de organización, su tecnología, sus métodos de comercialización y crédito al consumidor, sus medios de comunicación de masas, en definitiva, su estilo

peculiar. Todo ello complementado con iniciativas amplísimas en los campos militar, cultural, de asistencia técnica y financiera, actividades que también contribuyeron a la difusión de las pautas, criterios, formas de organización, valores y actividades del estilo norteamericano.

Los países europeos y Japón fueron ávidos receptores de dicho estilo, pero desarrollaron también su propia capacidad para reproducirlo no sólo internamente, sino también internacionalmente, y en especial, en relación con los propios Estados Unidos. De este modo se ha producido una simbiosis y homogeneización del estilo de desarrollo contemporáneo que supera las características nacionales de sus países de origen y que aquí se ha denominado el estilo transnacional.⁹

A ello ha contribuido un hecho que no puede olvidarse: por haber sido casi todos los países desarrollados potencias internacionales y coloniales (*de jure o de facto*), sus estilos nacionales de desarrollo reflejan no sólo la interacción sociedad-naturaleza nacional, sino también la interacción sociedad nacional-naturaleza colonial, y en mayor o menos grado, según los casos, mundial. Esto se refleja, entre otras cosas, en que, no obstante constituir sólo una

pequeña proporción de la población mundial, han llegado a apropiarse y a consumir una elevada proporción de los recursos naturales del mundo por el amplio y diversificado acceso que esas sociedades tuvieron a los recursos naturales del mundo entero a lo largo de su proceso de desarrollo.

En efecto, durante siglos, algunos de los países hoy industrializados tuvieron el privilegio de extraer de su propia naturaleza y del resto del globo los productos que exigían el crecimiento de su población y de su producción, y el aumento de sus niveles de vida. Pudieron apropiarse así de las tierras más aptas del mundo para los productos que requerían, o inducir su cultivo; pudieron cosechar las mejores maderas de los mejores bosques; pudieron criar el ganado en las zonas más apropiadas; explotar los mejores recursos pesqueros en las zonas más asequibles y extraer los minerales y la energía fósil de más alta ley y mejor ubicación.¹⁰ ¡No es de extrañarse, en esas condiciones, que la naturaleza les pareciera infinita, ilimitada! El agotamiento de los recursos no renovables de más alta ley y mejor localización y el deterioro de los renovables que acompañaban este proceso, no constituía para ellos un problema en la medida en que el avance tecno-

⁹Con respecto a este proceso, de importancia central en este trabajo, existe ya una abundante bibliografía. Véanse, entre otros: K. Levitt, "Silent surrender", en *The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970; Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", en *Trimestre Económico*, México, vol. XXXVIII, (2), N.º 150, 1971; Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida, "Capitalismo transnacional y desarrollo nacional" en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Año XI, N.º 44, octubre-diciembre de 1978; S. Hymer, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en J. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order*, Nueva York, Macmillan and Co., 1971; R. O. Keohane y J. S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971; R. Murray, "The Internationalization of Capital and the Nation State", en *New Left Review*, N.º 67, mayo-junio de 1971; C. Palloix, *Les firmes multinationales et les procès d'internationalisation*, París, Maspero, 1973; U. N. Dept. of Economic and Social Affairs, *Multinational Corporations in World Development* (ST/ECA/190 y Corr.1), Nueva York, 1973; C. V. Vaitos, *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*, Oxford, Clarendon Press, 1974; R. J. Barnett y R. E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, Nueva York, Simon and Schuster, 1974; A. Mazrui, "The African University as a Multinational Corporation: Problems of Penetration and Dependency", en

Harvard Educational Review, Vol. 45, N.º 25, mayo de 1975, pp. 191-210; B. Mennis y K. P. Sauvart, *Emerging Forms of Transnational Community*, Lexington, Mass., D. C. Heath and Company, 1975; C. A. Michalet, *Le capitalisme mondial*, París, Presses Universitaires de France, 1976; J. Somavía, "The Transnational Power Structure and International Information", en *Development Dialogue*, N.º 2, pp. 15-28, 1976; F. Froebel, H. Heinrichs y O. Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag Grubb, 1975; R. O. Keohane y J. S. Nye (eds.), *Power and Interdependence*, Boston y Toronto, Little, Brown and Co., 1977; K. Sauvart y B. Mennis, "Puzzling over the Immaculate Conception of Indifference Curves: The Transnational Transfer and Creation of Socio-Political and Economic Preferences", monografía presentada a la Second German Studies Conference, Indiana University, Bloomington, abril de 1977; Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: A reexamination* (E/C.10/38), marzo de 1978; J. J. Villamil (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Hassocks, Reino Unido, Harvester Press, 1979.

¹⁰Al respecto Keynes escribía: "Del excedente de bienes de capital acumulados por Europa, una parte sustancial era exportada a ultramar, donde la inversión de dicho excedente hizo posible el desarrollo de nuevos recursos en materia de alimentos, materiales y medios de transporte, y, al mismo tiempo, capacitó al viejo mundo para reclamar una

lógico y la penetración en nuevos territorios y países ponía siempre a su disposición nuevas fuentes de recursos.

Dado este estado de cosas puede afirmarse que la dotación de recursos a la que tuvieron acceso los países industrializados fue extraordinariamente favorable, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, donde dicha situación se dio en gran parte en su propio territorio. Este país contaba con una extensa variedad de recursos, incluso energía barata y petróleo en particular, y hasta la tercera década de este siglo, escasez relativa de mano de obra. Esto motivó, desde sus comienzos, un estilo de desarrollo caracterizado por su carácter extensivo en el uso del recurso tierra, e intensivo en la utilización de capital y energía. Por su condición de poder hegemónico dentro del capitalismo mundial a partir de la segunda guerra mundial, Estados Unidos pudo determinar en gran medida las características de la organización y funcionamiento del capitalismo durante su nueva fase. Ahora bien, dentro de esas características están la utilización masiva del petróleo como fuente energética, con el desplazamiento de otras opciones;¹¹ crecimiento relativamente más rápido de las industrias más estrechamente asociadas con esta fuente de energía: la petroquímica, la automotriz, la de los medios de comunicación, la de artefactos electrodomésticos; el aumento en la densidad de capital por hombre empleado, en el tamaño de las empre-

participación en la riqueza natural y otras riquezas potenciales que se encontraban en el Nuevo Mundo. Este último factor resultó tener enorme importancia. El viejo mundo empleó en forma prudente el tributo anual que tenía derecho a recibir... La gran parte del dinero recibido como intereses que se fueron acumulando por concepto de estas inversiones en el extranjero fue reinvertida y nuevamente se fue acumulando... La prosperidad de Europa está basada en el hecho de que, debido a la enorme cantidad disponible de alimentos que ofrecía América, Europa pudo comprarlos a bajos precios, en comparación con el trabajo requerido en la producción de sus bienes de exportación y, gracias a ello, como resultado de las inversiones previas de capital, tenía derecho a una considerable cantidad anual sin pago alguno de retorno". J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, New York, Harcourt, Brace and Howe, 1920, p. 22-23.

¹¹Véase Jorge Trénova, "Perspectivas de la energía solar como sustituto del petróleo en América Latina hasta el año 2000" y Alfredo Del Valle, "Los nuevos problemas de la planificación energética en América Latina", en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

sas y en la concentración geográfica de la actividad económica;¹² y en general, el desarrollo de tecnologías de uso muy intensivo de energía (petróleo) y capital en la construcción y los servicios, así como en la agricultura, caracterizada esta última además por fuertes insumos químicos.

Hasta 1974 la energía parecía un factor de producción extraordinariamente barato en función, sobre todo, de las políticas de precios seguidas con relación al costo del petróleo.¹³ Esta situación fue la causa principal de que se generalizaran en los países industrializados estilos de producción y de consumo, así como una organización social, que giraban en torno a la disponibilidad de energía barata. Este estilo se reflejó a través de varios procesos: el predominio de lo que se ha llamado la tecnología del 'bulldozer', muy dependiente de los combustibles fósiles y con escasa integración a la naturaleza; tecnologías que operan a gran escala; 'artificialización' de los productos, donde se reemplazan materias obtenidas directamente de la naturaleza por sustitutos sintéticos de base petroquímica (detergente por jabón, nylon por algodón, etc.). Este tema, dicho sea de paso, ya ha sido tratado por varios estudiosos de la crisis ambiental.¹⁴ Pero lo importante para el estudio de los nexos entre estilo de desarrollo y medio ambiente es que este estilo, que ahora comienza a hacer crisis en el centro, es precisamente el que aparece como el estilo ascendente en los países latinoamericanos.

Resulta conveniente, por lo tanto, reconocer la existencia de un estilo ascendente a nivel mundial (o regional) y un estilo dominante a nivel nacional. También podría hablarse de un estilo en decadencia. Distintos períodos históricos se han caracterizado por diferentes estilos

¹²Véanse Hernán Durán, "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina"; Fernando H. Cardoso, "Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil", en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

¹³Joseph Mullen, *Energy in Latin America: The Historical Record*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1978.

¹⁴Barry Commoner, "The Environmental Cost of Economic Growth", en *Chemistry in Britain*, Londres, vol. 8, N.º 2, febrero de 1972, pp. 52-65.

Véase también del mismo autor: *The Closing Circle*, Nueva York, Alfred Knopf, 1971; y *The Poverty of Power*, Nueva York, Alfred Knopf Inc., 1976.

ascendentes, así con posterioridad a la segunda guerra mundial el predominante fue el capitalismo transnacional. En forma sumaria, se podría caracterizar esta fase del capitalismo como aquella en que el sistema capitalista a nivel mundial comienza a funcionar como un sistema integrado, con creciente homogeneización de diversos procesos (producción, consumo, tecnología, etc.) y opera en función de una lógica o racionalidad mundial.

g) Estilos de desarrollo

Antes de considerar con mayor detenimiento la penetración de este estilo en América Latina y sus consecuencias para la interacción entre desarrollo y medio ambiente parece oportuno dejar en claro los alcances aquí atribuidos al concepto de 'estilo de desarrollo'.

Según las definiciones más satisfactorias para nuestros fines, un estilo de desarrollo constituye "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios", o "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado".¹⁵ Estas definiciones complementarias, hechas por un economista y un sociólogo, requieren varias ampliaciones y aclaraciones.

Por sistema se entiende aquí tanto el capitalismo como el socialismo, las dos alternativas principales en el mundo moderno para la organización y asignación de los recursos. Nuestras consideraciones se basan casi exclusivamente en las variantes nacionales del sistema capitalista predominante en América Latina. Por tanto, pueden dejar de lado el problema que suscitan los estilos híbridos, difíciles de clasificar dentro del capitalismo o del socialismo, y que aparecen en otras partes del mundo. Debe reconocerse, sin embargo, que la línea divisoria entre estilos dentro de los dos grandes sistemas

socioeconómicos no es por entero satisfactoria precisamente con relación a la interacción entre estilo ascendente y medio ambiente. Las variantes existentes del sistema socialista tienen muchos rasgos en común con este estilo ascendente, y responden a valores similares en materia de crecimiento económico e innovación tecnológica, o con referencia a la penetración directa de la dinámica industrial, financiera y cultural del estilo.

Cada estilo nacional real evoluciona a través de contradicciones y luchas entre fuerzas sociales que tratan de imponer o defender sus propias maneras de 'resolver las interrogantes'. Cabe distinguir entre 'estilo' como interpretación coherente e inevitablemente simplificada de ciertas tendencias ascendentes o dominantes a nivel regional o mundial, y 'estilo' como la concreción nacional de procesos complejos y contradictorios. En cada país persisten no sólo formas de capitalismo nacional y capitalismo de Estado, sino formas precapitalistas y campesinas que constituyen 'estilos de vida' o 'estilos de sobrevivencia' más bien que estilos de desarrollo. No fueron eliminados por el estilo ascendente, y conservan cierta capacidad de autodefensa y adaptación, pero se van subordinando paulatinamente al mismo, y entran así en un proceso de decadencia o marginalización. Al mismo tiempo, movimientos políticos y sindicales ponen algunas trabas al predominio del estilo, con resultados que varían de país en país. Las combinaciones e interacciones entre las actividades correspondientes al estilo ascendente y las correspondientes a otras maneras de organizar y asignar los recursos conforman la 'heterogeneidad estructural' que caracteriza a los países periféricos dentro del sistema capitalista.¹⁶ Si se centra la atención en las diferentes resultantes nacionales de estas interacciones, parece válido afirmar que existen varios estilos nacionales de desarrollo en América Latina. Sin embargo, el fracaso de la mayoría de los intentos de los gobiernos por resistir el esti-

¹⁵Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre, 1976, pp. 97-128; Jorge Graciarena, "Polos y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa", en *Ibidem*, pp. 173-191.

¹⁶Aníbal Pinto, *op. cit.*, y también "Concentración del proceso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 128, enero-marzo de 1965; Osvaldo Sunkel, "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico*, N.º 177, enero-marzo de 1978.

lo ascendente, favoreciendo otras modalidades de organizar y asignar los recursos, sugiere que las características comunes y las restricciones a otras opciones impuestas por el estilo ascendente son más significantes que las variantes entre países.

El concepto 'estilo de desarrollo' también puede aplicarse no a lo que es, sino a lo que debe ser, a juicio de algún actor social. En este caso, se trata de formular 'estilos alternativos', 'proyectos nacionales', o 'utopías relevantes'. Este significado posee tanta importancia a los fines de este trabajo como los dos anteriores. En efecto, la introducción del término se derivó precisamente del malestar provocado por la concepción del desarrollo como un proceso homogéneo y uniforme que sigue ciertos patrones predeterminados y cuya finalidad es lograr estructuras económicas, patrones de consumo y niveles de ingreso similares a los de los países capitalistas industrializados. Mediante los planteamientos sobre estilos se intentó echar luz sobre las tendencias específicas y las contradicciones perceptibles en los procesos de desarrollo periférico contemporáneo; demostrar que éstas no constituyen características inevitables de todo proceso de desarrollo, y llegar a normas y estrategias para la modificación del estilo real o su reemplazo por algún otro estilo preferido y radicalmente diferente.

El estilo transnacional, que hemos identificado como ascendente, ha heredado muchos rasgos de las etapas anteriores del sistema capitalista internacional, pero a los efectos de este trabajo muestra también diferencias cruciales. Sus dimensiones más importantes pueden resumirse de este modo:

— El papel dominante de las empresas transnacionales en la difusión y fortalecimiento del estilo; el reemplazo de los mecanismos del mercado por las estrategias de estas empresas para la maximización de sus utilidades en el ámbito mundial.

— La generación de cambios casi irreversibles en las economías y las sociedades nacionales; la disminución de las opciones que se

abren a los gobiernos para establecer estilos autónomos de desarrollo.

— La homogeneización a escala mundial de patrones de producción, comercialización, uso de medios masivos de comunicación y consumo originados principalmente en los Estados Unidos.

— La transformación de la división internacional del trabajo, sobre todo a través de la internacionalización de la producción industrial.

— La intensificación de la explotación de los recursos naturales y la dependencia creciente de una sola fuente de energía: el petróleo.

— La innovación tecnológica intensa y continua, estimulada por una parte por la necesidad de elevar y diversificar el consumo de bienes industriales, y por otra por la competencia armamentista.

— La generación, en escala sin precedentes, de desechos y contaminantes que afectan a la atmósfera, el agua y el suelo.

— La creciente movilidad espacial de la población como consecuencia de los vehículos motorizados, para fines de trabajo y recreo, y la demanda insaciable de espacio e infraestructura para zonas residenciales.

— La formación de una élite transnacional, compuesta no sólo de los gerentes, administradores y técnicos de las empresas transnacionales, sino de funcionarios de gobierno, profesores universitarios, investigadores científicos, periodistas y publicistas, identificados con la ideología del estilo y con sus patrones de consumo y cultura.

Debe destacarse aquí que el estilo no se concibe como una simple estrategia de las empresas transnacionales para lograr la dominación económica, sino como una tendencia homogeneizante de la economía y sociedad mundiales, con repercusiones sobre las manifestaciones culturales y las maneras de percibir el mundo no necesariamente previstas ni controladas por las empresas.

II

La dinámica del estilo de desarrollo y medio ambiente

En lo que sigue se tratará de aplicar el esquema conceptual elaborado en la primera parte de este artículo a la interpretación del proceso de desarrollo reciente de la sociedad latinoamericana, procurando subsanar las dos deficiencias ya señaladas en la Introducción, a saber, la falta de vinculación sistemática entre las características locales e internacionales del estilo contemporáneo de desarrollo, y la ausencia de la dimensión ambiental en las interpretaciones del desarrollo de la región. Dadas las limitaciones de espacio, es evidente que la interpretación sólo podrá hacerse a grandes rasgos y a un nivel muy alto de abstracción. Esta es sin duda una grave restricción, porque una de las consecuencias más importantes que se derivan de tomar en cuenta la dimensión ambiental en el estudio del desarrollo es precisamente el reconocimiento de la gran heterogeneidad ecológica que caracteriza a América Latina y a cada uno de los países de la región, así como las grandes diferencias existentes entre ellos en materia de recursos naturales, volumen, densidad y distribución de la población, dimensiones y características geográficas, y otros aspectos relacionados con el medio ambiente construido.

a) *Transformaciones globales*

Alrededor del decenio de 1940 la interacción entre el medio ambiente, la población y el sistema internacional había generado en América Latina sociedades caracterizadas, entre otras cosas, por la explotación de una parte considerable de sus recursos naturales en función de las necesidades de alimentos y materias primas de los países industriales. Sus demandas, inversiones y tecnologías determinaban en gran medida la naturaleza e intensidad de uso de aquellos recursos en que la región tenía ventajas comparativas. Con el tiempo, este proceso afectó al medio ambiente, ya que llevó al agotamiento de las reservas más nobles de muchos recursos no renovables, a la tala masiva de

los bosques, al uso abusivo de algunas de las mejores tierras agrícolas y a la redistribución regional y urbano-rural de la población.¹⁷

El excedente financiero derivado de la explotación de los recursos naturales salía en su mayor parte al exterior, influyendo sobre el desarrollo de las sociedades metropolitanas. La porción retenida localmente se destinaba en parte a financiar la importación de bienes de consumo de lujo para élites terratenientes y los grupos urbanos relacionados con ellas; otra parte se destinaba a las importaciones necesarias para algunas inversiones públicas y privadas en edificaciones e infraestructura urbana, ferrocarriles y comunicaciones, puertos y algunas obras de riego en las zonas rurales. Todo esto permitía a aquellas élites reproducir hasta cierto punto los estilos de vida de las sociedades dominantes.

La industria manufacturera que se había desarrollado en los países más grandes y ricos estaba formada principalmente por establecimientos medianos y pequeños en ciertas ramas de la industria liviana, como textiles, cuero y calzado, alimentos, jabones, muebles y otras. Como todas estas industrias se basaban en la elaboración de materias primas locales de origen natural, y como los fletes internos eran relativamente elevados por el escaso desarrollo de la infraestructura nacional de transporte, estas industrias se localizaban cerca de sus fuentes de insumos, próximas a las ciudades capitales y a varios centros regionales. Por consiguiente, la contaminación industrial estaba relativamente dispersa geográficamente y no revestía gran significación.

La agricultura tradicional, aunque de muy diversas características en distintas regiones, consistía fundamentalmente en una mezcla compleja e interrelacionada de latifundios y minifundios. Los primeros caracterizados por la subutilización de la tierra y los últimos por la

¹⁷Véase Nicolo Gligo y Jorge Morello, *op. cit.*

sobreutilización intensa de los suelos, con las consiguientes consecuencias en términos de erosión y desertificación. Este era en particular el caso de México, Guatemala y los países andinos de Sudamérica donde había grandes contingentes de población de origen prehispánico en la agricultura de subsistencia, los remanentes del colapso de los grandes imperios azteca, maya e inca, que ejercían una intensa presión sobre tierras escasas y frecuentemente marginales.

Las condiciones de vida de los pobres urbanos y rurales eran muy precarias, según lo indicaban sus escasos ingresos y la falta casi completa de servicios públicos básicos de educación, salud y vivienda. Por consiguiente, este amplio sector de la población se caracterizaba por la baja esperanza de vida, la elevada mortalidad general e infantil, la desnutrición, el analfabetismo y el hacinamiento.

Este es entonces, en términos muy generales, el telón de fondo; son éstas pues, las condiciones iniciales que deben tenerse en cuenta cuando se estudia el desarrollo de la era de postguerra. Parece innecesario subrayar que ésta es una visión panorámica sumamente simplificada de las tendencias del desarrollo a largo plazo de la región, pues es evidente que hay diferencias significativas de tipo socioeconómico y ecológico entre países y regiones.

El desarrollo registrado en América Latina durante los tres últimos decenios ha consistido fundamentalmente en la incorporación del estilo de vida de las sociedades industriales de occidente, en particular de los Estados Unidos, el poderoso vecino del norte. Las minorías que poseían los niveles de ingresos requeridos adoptaron los patrones de consumo, las residencias suburbanas, las estructuras familiares nucleares, el hábito del *week-end*, y los valores y la cultura de la sociedad industrial de masas, ejemplificada por los Estados Unidos. Pero este proceso de incorporación de nuevos estilos de vida pronto se propagó a sectores sociales más amplios; y en ello influyeron, entre otros, tres factores principales.

En primer lugar, el Estado comenzó a desarrollar una actividad más amplia e influyente, extendiendo su alcance tanto en términos de recaudación de impuestos como de expansión de sus actividades administrativas, económicas

y sociales.¹⁸ Las recaudaciones tributarias aumentaron en forma significativa por los crecientes gravámenes a los sectores exportadores de productos primarios, que eran los de mayor productividad y los principales generadores de excedentes de ingresos y divisas. Estos recursos financieros, y otros obtenidos de recaudaciones aduaneras y gravámenes internos, se emplearon para promover el crecimiento económico (inversiones de infraestructura, proyectos industriales, modernización agrícola) y mejorar las condiciones sociales (servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social).

En segundo lugar, el sector industrial, que había disfrutado de un fuerte proteccionismo a consecuencia de la crisis mundial del capitalismo en el decenio de 1930 y de la segunda guerra mundial, tuvo un nuevo impulso en virtud del apoyo adicional que le brindaron las políticas de expansión económica del Estado en el período de la postguerra. Esta industrialización, como ya se ha señalado, se había manifestado inicialmente a través de la creación y expansión de las industrias livianas orientadas hacia los mercados más amplios de las clases medias y populares, principalmente urbanas. Los grupos de mayores ingresos demostraban sus nuevos estilos de vida "a la norteamericana" importando lo que en su época dio en llamarse 'bienes conspicuos de consumo suntuario' (automóviles, bienes duraderos).¹⁹ Hacia fines del decenio de 1940 y comienzos del siguiente la política industrial se reorientó hacia las industrias pesadas para producir los principales insumos industriales básicos: siderurgia, electricidad, extracción y refinación de petróleo, cemento. Se trataba de utilizar los recursos naturales que estos países poseían, pero en gran medida desaprovechados.

¹⁸La creciente influencia del Estado está planteada en Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, "Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", en *Estilos de desarrollo...*, op. cit. Nace del papel del Estado la necesidad de estudiar el problema del derecho ambiental; el tema aparece tratado en el estudio de Guillermo Alonso, *Antecedentes jurídicos del medio ambiente en América Latina* (E/CEPAL/PROY.2/R.41).

¹⁹La penetración del consumismo en el caso del automóvil puede apreciarse en el estudio de Ian Thomson, "Investigación sobre algunos aspectos de la influencia que ejerce el automóvil privado en la sociedad latinoamericana", en *Estilos de desarrollo...*, op. cit.

En tercer lugar, hacia fines del decenio de 1950, cuando esta estructura industrial recién creada podría haberse utilizado para ampliar la producción destinada a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población, y también para diversificar las exportaciones con el objeto de reducir la excesiva dependencia de unos cuantos productos primarios, se produjo un vuelco extraordinario del proceso de desarrollo. Ello se debió, entre otras cosas, a la influencia combinada de las élites locales y de los grupos de altos ingresos, empeñados en proseguir e intensificar la adopción del nuevo estilo de vida; al efecto de demostración de estas élites sobre el resto de la población, en especial a través de los nuevos medios de comunicación de masas y los novedosos sistemas de mercadeo y créditos de consumo; y al renovado vigor con que se expandía nacional e internacionalmente el capitalismo norteamericano, europeo y japonés —como lo demuestra el excepcional crecimiento y difusión de las empresas transnacionales. La orientación se tornó hacia la reproducción local de los patrones de producción de los países industriales, precisamente hacia aquellos que se encontraban en la base del nuevo estilo de vida de las sociedades industriales.

Por lo tanto, el desarrollo industrial, asociado íntimamente a las filiales de las empresas transnacionales, se concentró sobre todo en el desarrollo de la industria automotriz, la producción de bienes duraderos de consumo, productos electromecánicos y electrónicos, papel y celulosa e industria petroquímica, utilizando la tecnología de uso altamente intensiva de capital y energía (petróleo) característica del nuevo patrón de desarrollo de las sociedades industriales, lo que además implicaba una fuerte dependencia del exterior.

En el sector del transporte, el petróleo y la electricidad desplazaron al carbón en los ferrocarriles; a su vez, los mismos ferrocarriles, y sobre todo la tracción animal, fueron reemplazados por el automóvil privado, los autobuses y los camiones, y, para distancias más largas, por el avión; el nuevo estilo de transporte, de uso altamente intensivo de capital, energía (petróleo) e importaciones, desalojaba al tradicional.

Por otra parte en la agricultura se registraba un gran esfuerzo de 'modernización'. Conti-

nuando una política iniciada en el decenio de 1930, en algunos países se construyeron grandes presas, sistemas de riego y drenaje, y otros proyectos de infraestructura como caminos y electrificación rural, inspirado todo ello en alguna medida en la experiencia de la Autoridad del Valle de Tennessee de los Estados Unidos (TVA). Se promovió y financió también la mecanización agrícola, y más recientemente la 'revolución verde', con sus nuevas variedades de semillas de alto rendimiento y la aplicación masiva de fertilizantes, plaguicidas y fitorreguladores. De esta manera, la tecnología de uso altamente intensivo de capital, energía e importaciones también penetraba en las zonas rurales.

En la industria de la construcción, los métodos, diseños, materiales, conocimientos, y hasta recursos humanos de uso muy intensivo de capital, energía e importaciones desplazaban a la industria de la construcción existente, e incluso a costumbres, materiales locales y habilidades con que la mayoría de la población construía tradicionalmente sus casas.

El lector puede aplicar este razonamiento a otros sectores de la economía como la pesca, la industria forestal, el comercio, las finanzas, la salud y la educación.²⁰ Siempre encontrará que, en mayor o menor medida, nuevos métodos, criterios, tecnología, maquinaria y formas de organización importados, de empleo intensivo de capital y energía estuvieron desplazando y reemplazando los patrones preexistentes.

En otras palabras, la adopción del nuevo estilo de vida por parte de los sectores más adinerados produjo eventualmente una reestructuración masiva del sistema productivo; lo que ha significado la creación de un patrón de desarrollo que corresponde parcialmente al nuevo estilo de vida, como así el desplazamiento y desorganización de los patrones de desarrollo y los estilos de vida anteriores. El resultado es una estructura económica y social sumamente heterogénea, caracterizada por complejas interrelaciones entre sus partes. Esta es, enton-

²⁰La situación de los recursos forestales se trata en Sergio Salcedo y José Leyton, *op. cit.* Asimismo, los recursos del mar los estudia Constantino Tapias en "El medio oceánico y la actividad pesquera", ambos en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

ces, la conexión estructural entre estilos de vida y patrones de desarrollo en América Latina.

El segmento emergente, dinámico y moderno de la economía y la sociedad, al que se ha denominado segmento 'transnacional', por su amplia difusión internacional, emplea en forma muy intensiva el capital y energía (petróleo), y tiene un elevado consumo de importaciones. El segmento que tiende a estancarse o reducirse usa con intensidad la mano de obra y se basa preferentemente en el aprovechamiento de recursos naturales y energía locales. Ello significa que este último difícilmente pueda absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, o que incluso expulse mano de obra, mientras que el primero, aunque crece muy rápidamente, apenas requiere pequeñas cantidades de trabajadores adicionales. La creación de fuentes de empleo en las actividades nuevas, aunque puede ser muy dinámica, resulta insuficiente para absorber la mano de obra desplazada por la destrucción o estancamiento de las actividades preexistentes, y además la oferta adicional derivada del crecimiento de la población activa, lo que lleva a un creciente desempleo y subempleo de carácter estructural. La fuerza laboral es expulsada de las actividades que están siendo desplazadas o desorganizadas, o que están estancadas, incluso cuando se emprenden programas de modernización, y sus calificaciones y habilidades quedan obsoletas; entre tanto las actividades nuevas constituyen áreas de atracción de trabajadores con nuevas calificaciones, aunque en magnitudes insuficientes.

Por otra parte, el nuevo segmento dinámico en expansión de la estructura industrial ejercerá una fuerte presión sobre la balanza de pagos por su masiva demanda de insumos materiales, tecnológicos y financieros importados, desaprovechando con frecuencia la posibilidad de utilizar en su reemplazo recursos naturales y humanos locales. En especial crece con intensidad la incidencia del consumo y, en los países deficitarios, de la importación de petróleo, base energética del estilo transnacional.

Gracias a las economías de escala que caracterizan a la moderna tecnología de uso intensivo de capital, energía e importaciones y a otros factores, las nuevas actividades industriales, comerciales, financieras, de infraestructura, y los nuevos servicios públicos de vivienda,

salud y educación tienden a localizarse en gran medida en las ciudades más grandes, sobre todo en las capitales. En cambio, buena parte de las actividades en decadencia, y en vías de reemplazo, estaban bastante más dispersas en diferentes regiones y ciudades más pequeñas. En particular, la modernización de la agricultura desplaza grandes contingentes de población, parte de la cual permanece en las zonas rurales más pobres, mientras que otra parte se dirige a regiones de colonización de frontera, y los restantes simplemente abandonan el campo. Todos estos factores de expulsión y atracción han estimulado una emigración masiva de población de los sectores rurales y zonas en decadencia hacia las ciudades principales, sobre todo las capitales, dando lugar a un proceso acelerado y masivo de urbanización.²¹

Por los escasos recursos disponibles para la expansión de la infraestructura urbana (que se debe en parte al uso de normas, diseños y tecnologías importadas e inapropiadas), al proceso de especulación con la tierra urbana, y a la falta de un nivel de ingresos razonable y estable de una gran parte de la población urbana, las ciudades también se han convertido en estructuras heterogéneas caracterizadas por una mezcla de áreas céntricas que crecen en altura, albergando las oficinas públicas y los distritos comerciales y financieros, zonas suburbanas residenciales y comerciales, caracterizadas todas por el nuevo estilo transnacional, junto a zonas intermedias más antiguas, en decadencia, y barrios obreros en las zonas industriales, todo ello rodeado e infiltrado por poblaciones marginales. En la medida en que estas poblaciones se multiplican cabe preguntarse quiénes son realmente los marginales, si estos vastos sectores pobres o la opulenta minoría transnacional.

El análisis realizado hasta aquí constituye el trasfondo para el examen del nexo entre los nuevos estilos de vida y su correspondiente patrón de desarrollo y los aspectos relacionados con el medio ambiente.

Las políticas de desarrollo de los decenios pasados han generado un crecimiento económico considerable, un intenso proceso de in-

²¹Al respecto véase Armando Di Filippo, "Distribución espacial...", *Op. cit.*, en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

corporación de innovaciones tecnológicas y un cambio significativo en la composición del consumo y la producción, entre los diferentes sectores de la economía y dentro de ellos.²² Paralelamente, hubo cambios muy importantes en la distribución regional y urbano-rural de la actividad económica.²³ La población ha crecido también muy rápidamente e importantes corrientes migratorias han modificado su distribución entre regiones y entre zonas rurales y urbanas. Como la producción y el ingreso crecieron mucho más que la población, a pesar del rápido incremento de esta última, los niveles de ingreso por habitante subieron notablemente, y con ello se elevaron los niveles de vida. Así lo demuestran los mejoramientos de indicadores como la esperanza de vida, la mortalidad general e infantil y el grado de analfabetismo entre otros. Sin embargo, estos promedios ocultan una distribución sumamente desigual de los frutos del progreso, ya que la mayor parte del aumento del ingreso ha beneficiado a los grupos de ingresos medios y altos, quienes reciben una elevada proporción del ingreso total, mientras un 40% de la población queda bajo la línea de pobreza, y un 20% bajo la línea de indigencia.²⁴

Todas estas transformaciones tuvieron una considerable repercusión sobre el medio ambiente: la explotación de los recursos naturales (tanto renovables como no renovables) se ha intensificado y ha sufrido enérgicas transformaciones, con una intensa renovación tecnológica; se ha producido una redistribución espacial de la actividad humana y en particular una urbanización acelerada y una fuerte concentración industrial; además se ha desarrollado un proceso nuevo y sin precedentes de producción altamente concentrada de desechos y con-

taminación industrial, tanto urbana como agrícola.

b) *La industrialización y el medio ambiente*

La industria creció en casi 7% por año entre 1950 y 1970 y representó en promedio más de una cuarta parte del producto bruto para América Latina, con cifras muy superiores para algunos países como Argentina, Brasil y México. La estructura industrial ha cambiado de muchas maneras. Por su composición, los sectores automotriz, petroquímico, siderúrgico, de bienes duraderos y artículos eléctricos y electrónicos crecieron rápidamente, mientras que los sectores tradicionales, como textiles, calzado, alimentos y otros quedaron rezagados. Por lo que se refiere a la estructura de los mercados, las empresas de mayor tamaño, que utilizan las tecnologías modernas importadas, y que frecuentemente son subsidiarias de empresas transnacionales, se han expandido muy rápidamente, desplazando a empresas locales medianas y pequeñas, y estableciendo en muchos casos posiciones monopólicas u oligopólicas. Esta concentración de la propiedad y los mercados también ha implicado una concentración geográfica, ya que muchas de las nuevas empresas de mayor tamaño se han establecido cerca de los principales mercados urbanos, en particular los productores de bienes duraderos de consumo.²⁵

Esta nueva estructura industrial es la estructura productiva local que sustenta los nuevos estilos de vida. Depende estrechamente de la importación de bienes de capital, materias primas, energía (petróleo), productos semiterminados, tecnología, conocimientos, diseños, marcas y técnicas de comercialización. Esta dependencia se renueva permanentemente en la medida en que se introducen continua y sucesivamente nuevos productos, procesos e innovaciones. De esta manera el proceso de industrialización y modernización se apoya crecientemente en bienes y servicios importados, con la consiguiente incidencia sobre la balanza de pa-

²²Las inversiones fueron abarcando otras zonas en donde se repitieron en el ámbito local las características del centralismo. Ilustra al respecto el estudio de Alejandro Rofman "La interiorización espacial del estilo de desarrollo prevaeciente en América Latina", en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

²³Los cambios en la localización económica han generado un proceso de expansión de los centros urbanos más pequeños. Trata el tema Juan Pablo Antún, *op. cit.*

²⁴La línea de pobreza es aquella que permite a una persona mantenerse a los niveles mínimos de nutrición, alojamiento y salud; la línea de indigencia considera como mínimo sólo la nutrición.

²⁵Véase Alberto Uribe y Francisco Szekely, "Localización y tecnología industrial en América Latina y sus impactos en el medio ambiente", en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

gos. Esta, a su vez, debe financiarse mediante un aumento de las exportaciones de productos primarios, basadas en la explotación de los recursos naturales; los que se exportan para financiar un estilo de vida que se asienta, cada vez más, en insumos importados en lugar de apoyarse en la propia dotación de recursos naturales. Aunque esto pueda justificarse en virtud de la teoría de las ventajas comparativas, acarrea también graves inconvenientes, como se verá más adelante. El notable incremento del uso de energía se traduce en un aumento del comercio internacional del petróleo, con los consiguientes problemas de balanza de pagos para los países deficitarios; y esto ha provocado, además, una serie de problemas de contaminación derivados de su refinación, uso y transporte.²⁶

El rápido aumento, el nivel absoluto ya alcanzado y la creciente similitud de la tecnología industrial y de la estructura productiva con la de los países industriales, junto a un grado de concentración geográfica todavía más pronunciado y a una ausencia casi completa —hasta hace poco— de preocupación por el problema de los desechos industriales, están teniendo efectos muy serios en materia de contaminación y deterioro ambiental en todas las principales zonas industriales de América Latina, las que generalmente coinciden con las principales ciudades de la región, y por tanto afectan gravemente la calidad de vida de su población.

Las industrias más dinámicas del sector manufacturero se caracterizan por su alto grado de toxicidad, pues entre sus residuos y desechos se cuentan, por ejemplo, el mercurio, el plomo, el manganeso, el cromo, el cadmio, e incluso materiales radiactivos, etc., que son todos elementos que destruyen directamente los componentes orgánicos del medio ambiente. Los tratamientos para eliminar o neutralizar sus efectos son, por su parte, más caros que para la contaminación orgánica.

Otro aspecto notable del estilo dominante se vincula con el alto grado de concentración de la actividad industrial. Las intensas migracio-

²⁶Ignacio Vergara, "El problema de la contaminación marina producida por el transporte marítimo en América Latina", en *Estilos de desarrollo...*, op. cit.

nes del campo a la ciudad tienen como resultado que la industria puede disponer de una mano de obra a bajo costo; por ejemplo, la población de algunas municipalidades de la ciudad de São Paulo, como Diadema, Maúa y Osasco, han tenido tasas de crecimiento anual del 48.5, 21.9 y del 22.9%, respectivamente, durante los primeros años de esta década. Por otro lado, 7 estados y provincias en tres países —Buenos Aires, Santa Fe, Guanabara, Río de Janeiro, São Paulo, México D.F. y Monterrey— representan el 75% del producto industrial de América Latina. En São Paulo se concentra el 55.7% de la industria de productos químicos de Brasil, el 80% de la de materiales de transporte, el 90% de las industrias de caucho, el 60% de la textil, el 46% de la de alimentos, el 66% de la industria del papel, etc.²⁷

Desde el punto de vista de la contaminación orgánica, este alto grado de concentración industrial es como agregar una *población equivalente* a algo más de 5 millones de habitantes. Como es evidente, este alto grado de concentración influye de manera notable en la contaminación de los ríos y bahías en cuyas riberas se localizan estos centros urbanos, pudiendo crear a mediano plazo situaciones insostenibles para el uso humano, difíciles de remediar por los altos costos de los tratamientos para su recuperación.

c) *La modernización agrícola*

La actividad económica del sector agrícola se expandió considerablemente en el período de ascenso del estilo. En términos de producto bruto la agricultura latinoamericana es 2.5 veces mayor que la de 25 años atrás.²⁸ Por su parte a los 117 millones de habitantes que en 1950

²⁷P. Judet y J. Perrin, "A propos du transfert des technologies pour un programme intégré de développement industriel", Grenoble, IREP-ONUDI, 1971; L. Kowarick, op. cit.; Alberto Uribe y F. Szekely, op. cit.; Armando Di Filippo, *La pobreza estructural en el desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/PROY.1/9, Santiago, 10 de agosto de 1979; datos de Pérez Carrión, *Estudio de usos sanitarios y causas de la contaminación del agua en América Latina*, Santiago de Chile, ADEMA, 1976.

²⁸CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años en la agricultura de América Latina, rasgos principales, 1950-1975*. Cuadernos de la CEPAL, N.º 21, Santiago de Chile, 1975.

constituían la población agrícola, se han sumado aproximadamente 57 millones, de manera que llegan a 174 millones en 1975; esto significa un incremento de 1.6% anual, tasa bastante elevada para el medio rural. Pese a la declinación progresiva de su participación en la formación del producto interno bruto, por efecto del crecimiento mayor de otros sectores, era aún 12% en 1977. En este año la agricultura generó 44.2% de las divisas,²⁹ lo que revela la enorme importancia que continúan teniendo los cultivos de exportación en la agricultura latinoamericana, así como en el proceso general de desarrollo. En efecto, ello significa que los recursos agrícolas proveen casi la mitad del financiamiento de los insumos importados que posibilitan la expansión del estilo de desarrollo.

Aunque la agricultura haya crecido, los niveles de pobreza no han sufrido grandes variaciones, y además se ha ido produciendo una polarización entre zonas de modernización con un marcado ascenso del desarrollo capitalista, y otras zonas correspondientes a los sectores campesinos.³⁰ La creciente presencia de empresas transnacionales tanto en la explotación de la tierra para nuevos cultivos como en la comercialización e industrialización de los productos generados en el sector, constituye otra característica de este período. La modernización parcial del campo hizo aumentar la productividad de la mano de obra y, en muchas ocasiones, ha repercutido sobre la reducción del empleo del sector. Este hecho ha influido intensamente sobre la corriente migratoria hacia los centros urbanos o hacia las zonas de frontera.

El crecimiento de la agricultura latinoamericana se ha hecho a costa de la transformación y, en muchos casos, del deterioro de los ecosistemas intervenidos mediante el proceso de modernización. Tres cuartas partes de este crecimiento se basaba hasta el decenio de 1970 en la expansión de la frontera agrícola, en que se aprovechaba la fertilidad natural y, en muchas

ocasiones, la producción acumulada de ecosistemas no intervenidos. En la actualidad se ha invertido esa relación, lo que refleja el agotamiento gradual de las tierras de fronteras más aptas y se traduce en la intensificación del grado de 'artificialización' de los ecosistemas, donde influye el modelo dependiente de generación, adopción y difusión tecnológicas.

El ascenso del nuevo estilo, con la penetración del capitalismo en el campo, se ha traducido en el predominio de modos de producción donde prevalece cada vez más el criterio de rentabilidad de las inversiones por sobre el horizonte ecológico. Al lado de estos modos predominantes persiste el de las explotaciones campesinas de subsistencia cuyo objeto fundamental es la reproducción de la población.

El desarrollo agrícola ha estado supeditado a condicionantes estructurales que han evolucionado sensiblemente en los últimos 25 a 30 años. La caracterización de postguerra presentaba una estructura de tenencia de la tierra donde predominaba el complejo latifundio-minifundio. Los distintos tipos de latifundios —haciendas tradicionales, plantaciones y empresas de modernización incipiente— conformaban la estructura del poder rural, las modalidades del trabajo campesino y los sistemas de organización de la producción. En las zonas tradicionalmente agrícolas, los latifundios se caracterizaban por subexplotar el suelo y los minifundios por extraer mucho mayor productividad de la tierra. En cambio, en las zonas de frontera la explotación exhaustiva de los recursos forestales, los sistemas ganaderos extensivos y las formas de habilitación de suelos, tenían graves repercusiones en materia de deterioro de los recursos.

Las transformaciones de los últimos 25 años en la estructura de tenencia han sido significativas. No se ha reducido el grado de concentración de la tierra y el ingreso, salvo en Cuba, Bolivia, Perú y Chile.³¹ En cambio sí se ha modificado el desarrollo capitalista del campo. El latifundio tradicional se ha modernizado en

²⁹CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina, 1978* (E/CEPAL/1086), junio de 1979.

³⁰No puede dejar de destacarse la heterogeneidad de la agricultura latinoamericana, donde el sector campesino ocupa un lugar preponderante. Véase Emiliano Ortega, "La agricultura campesina en América Latina y el deterioro del medio ambiente", en *Estilos de desarrollo...*, op. cit.

³¹Para mayores detalles véase Sociedad Interamericana de Planificación, *Reformas urbana y agraria en América Latina*, Bogotá, 1978. Naciones Unidas, *Progreso en materia de reforma agraria*, Sexto informe, FAO/OIT, (ST/ESA/32), Nueva York, 1977. Schlomo Eckstein, Donald Gordon, Horton Douglas y Thomas Carrol, *Land reform in*

muchas áreas y los modos de producción nacidos de esa evolución han entrado a condicionar el desarrollo imponiendo formas mucho más intensivas de uso del suelo, modificando una situación de subexplotación por otra de sobreexplotación. El latifundio tradicional, al modernizarse, dejó también de ser el complemento estructural del minifundio por el aumento de la productividad de la mano de obra y el desplazamiento que se registra en zonas de intensificación de cultivos. En consecuencia, el problema de la fuerza de trabajo minifundista o de unidades familiares tendió a agravarse. Por otra parte, las formas de tenencia tradicionales en el minifundio también se modificaron: los inquilinajes, huasipungos y aparcerías se redujeron ostensiblemente. Esto ha contribuido a que los niveles de pobreza del sector campesino continúen siendo elevados: 62% de hogares bajo la línea de pobreza y 34% bajo la línea de indigencia.³²

Es indudable que los principales factores socioeconómicos se modificaron con la penetración del nuevo estilo. Las nuevas infraestructuras, especialmente las de riego, se construyeron la mayoría de las veces para los agricultores medianos y grandes. En México, por ejemplo, entre 1947-1955 y 1961-1965, se incorporaron 1 476 000 hectáreas de riego, las que beneficiaron en mayor medida al sector capitalista.³³ Las principales políticas de precios y créditos también fueron preferenciales; la comercialización se organizó en torno a las inversiones predominantes. Paulatinamente se fueron creando empresas integradas verticalmente, generadas a partir de las explotaciones capitalistas. Estas empresas asociadas o traspasadas a otras transnacionales constituyen la base de la penetración transnacional en el campo.

El estilo predominante fue paulatinamente acrecentando las diferencias entre los predios. Las explotaciones con ventajas comparativas se orientaron hacia los rubros de exporta-

ción; por otro lado, las explotaciones orientadas a producir para el consumo nacional frecuentemente encontraron serias trabas para su desarrollo, dada su escasa rentabilidad. Al lado de ellas, persistía la constelación minifundiaría orientada a la agricultura de subsistencia.

Junto con esta realidad económico-estructural, la modernización del campo penetró a través del modelo de generación, adopción y difusión tecnológico.³⁴ Este modelo ha tratado de reproducir, si no totalmente, de manera importante, el originario de los países industriales, y, particularmente, en los Estados Unidos; por ello el grado de 'artificialización' en América Latina ha sido con frecuencia excesivo. Las variedades y especies de la revolución verde, que en un comienzo mostraron resultados espectaculares, declinaron posteriormente sus rendimientos, ya sea porque los nuevos suelos incorporados no tenían la alta fertilidad de los del inicio de esta innovación tecnológica, o sencillamente porque la semilla no se acompañaba del conjunto tecnológico necesario. El tractor y la maquinaria agrícola, símbolo del progreso y del adelanto tecnológico del campo, tuvieron elevadas tasas de incremento. En los últimos 25 años, el parque de tractores creció al 7% anual.³⁵ Por otra parte el uso de fertilizantes se incrementó a la impresionante tasa de 13.8% anual.³⁶ Basta comparar estas tasas con la del incremento de la población rural activa —aproximadamente 1.6%— para apreciar la intensidad del proceso de capitalización y de innovación tecnológica agraria. El nivel de fertilización en América Latina aún está muy por debajo del que caracteriza a los países desarrollados; pero de todas maneras el uso de plaguicidas ha sido excesivo, sobre todo en cultivos como el algodón y la caña de azúcar. Además, la mecanización desplazadora de mano de obra, no se ha compadecido con la oferta de fuerza de tra-

Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela, World Bank Staff Working Paper N.º 275, abril de 1978, Washington D.C.

³²CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años...*, op. cit.

³³Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL N.º 27, Santiago de Chile, 1979.

³⁴Por proceso de 'modernización' del campo se entiende aquí el impulso capitalista-tecnológico que tiende a alterar sustancialmente los niveles de productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo.

³⁵CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años...*, op. cit.

³⁶CEPAL/FAO, *Perspectivas del consumo y la producción de fertilizantes en América Latina*, IV Conferencia Regional de la FAO para América Latina y Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación (LARCC/76/7(d)), Lima, abril de 1976.

bajo; el desempleo equivalente de la agricultura latinoamericana ha sido estimado entre un 20 y 40% de la población activa.³⁷

La dinámica de penetración capitalista con el modelo tecnológico descrito se ha traducido en la desarticulación del sistema latifundio-minifundio. La falta de trabajo para el campesinado ha impulsado la emigración hacia las áreas urbanas y a la frontera agropecuaria cuando no lo ha obligado a permanecer en sus predios, provocando una mayor sobreexplotación del suelo.

Por otra parte, los nuevos capitales incorporados a la agricultura, no lo han hecho por los estímulos de épocas anteriores —*status* social, seguridad, etc.— que tenían como resultado situaciones de subexplotación del suelo, sino movidos ahora básicamente por la rentabilidad de la inversión y la posibilidad de generar excedentes. En consecuencia, la movilidad del capital se ha constituido en un nuevo factor de uso intensivo —y a veces abusivo— del suelo.

Durante estos últimos decenios se han ocupado millones de nuevas hectáreas de tierras vírgenes; esta expansión de la frontera se ha realizado preferentemente en zonas tropicales y subtropicales, usando nuevas tecnologías de habilitación de suelos. A las formas de ocupación campesina, realizadas manualmente con medios rústicos, se han sumado los sistemas de las grandes empresas con tractores y otra maquinaria pesada de gran potencia.³⁸

Es difícil tener una visión general de la ocupación de nuevos suelos, máxime si este proceso se realiza preferentemente en forma espontánea. Sin embargo, se puede tener una idea del ritmo de esta expansión de acuerdo a la variación del número de establecimientos de la región amazónica del Brasil, que aumentaron de 380 000 en 1960 a 632 000 en 1970 y casi 800 000 en 1975.³⁹

La ocupación espontánea de nuevas áreas

se estimuló con la construcción planificada de carreteras de penetración por parte de varios países. Así, notable ha sido el incremento de la población en la Amazonía y la penetración a las subcuencas más aisladas del Río de la Plata, como el Alto Paraguay y el Pilcomayo.

El estilo de desarrollo ascendente ha generado procesos que han repercutido en el deterioro del medio físico. Tanto los procesos iniciales, como sus efectos no son nuevos en América Latina; ellos se han dado incluso en forma natural. En épocas anteriores, la ocupación del espacio y las nuevas formas y sistemas de explotación iniciaron procesos deteriorantes, pero la diferencia estriba en la magnitud con que se presenta el fenómeno en los últimos decenios, las nuevas tecnologías empleadas y las superficies cubiertas. Los procesos más característicos del estilo de desarrollo en ascenso son: la deforestación, el uso desequilibrado del suelo y la 'artificialización' excesiva de los ecosistemas.

La deforestación tiene magnitudes realmente impresionantes. No se ha podido evaluar todavía cuál es su ritmo real, pero las cifras fluctúan entre 5 y 10 millones de hectáreas desforestadas anualmente.⁴⁰ Salcedo y Leyton afirman que la eliminación promedia anual de bosques densos, entre 1958-1973, llega a 6.54 millones de hectáreas.⁴¹ Es ésta otra actividad donde se advierte la presencia de las empresas transnacionales. La erosión de los suelos es, sin lugar a dudas, el problema más grave que afecta a la agricultura latinoamericana; y entre sus efectos cabe señalar la progresiva sedimentación de los cursos de agua. La salinización es otro grave proceso ambiental. El 0.7% del total de tierras de Centroamérica y el 7.6% de las de Sudamérica están afectadas por exceso de sales.⁴² La intensa 'artificialización' de los ecosistemas ha influido en la contaminación de los recursos naturales y de las poblaciones por uso excesivo de plaguicidas. Además se han producido resistencias de los vectores de enfermedades tropicales como el paludismo.⁴³ Muchos

³⁷PREALC-OIT, *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas*, PREALC, Santiago de Chile, 1975.

³⁸Al respecto véanse Charles Mueller, *op. cit.* y Jorge Adámoli y Patricio Fernández, "La expansión de la frontera agropecuaria en la Cuencia del Plata: antecedentes ecológicos y socioeconómicos para su planificación", ambos en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

³⁹Charles Mueller, *op. cit.*

⁴⁰CEPAL, *El medio ambiente en América Latina* (E/CEPAL/1018), Santiago de Chile, 1976.

⁴¹S. Salcedo y J. Leyton, *op. cit.*

⁴²FAO/UNESCO, *Mapa de suelos del mundo*, UNESCO, París, 1964.

⁴³PNUMA, *Estudio de las consecuencias ambientales*

de estos problemas perduraron desde épocas precolombinas, pero lo que es nuevo es el altísimo ritmo de deterioro, que se acelera año a año.

d) *La urbanización y el medio ambiente*

El auge del estilo transnacional ha coincidido con la aceleración de procesos de crecimiento y redistribución espacial de la población, cambios en la estratificación social y ocupacional, y transformaciones en los patrones y niveles de consumo. Entre 1950 y 1980 la población creció a razón de 2.8% anual, la tasa más elevada de todas las grandes regiones mundiales. La población total de América Latina en 1950 sumaba alrededor de 164 millones; en 1980 llegó a 358 millones. Aunque la tasa de crecimiento comenzó a disminuir lentamente, seguirá siendo alta por muchos años; se espera así para el 2000 una población de 595 millones que crecerá en casi 2.4% al año.

Entre 1950 y 1980 la población de los centros urbanos con más de 20 000 habitantes se cuadruplicó: de 40 millones a más de 160 millones de habitantes; la población de esos centros sigue creciendo en 4.4% anual. En 1950 América Latina tenía 6 ó 7 ciudades con más de un millón de habitantes; en 1980 tiene 25; en el 2000 probablemente tendrá 46 que alojarán a 37% de la población total. Ya tiene una ciudad con más de 10 millones de habitantes (México) y otras tres a punto de alcanzar ese tamaño (Buenos Aires, Río de Janeiro y São Paulo).⁴⁴ Al cabo de corto tiempo varias aglomeraciones urbanas de América Latina sobrepasarán el tamaño de todas las megalópolis hasta ahora conocidas.

Ha crecido notablemente la proporción de la población urbana activa en ocupaciones no manuales de *status* medio y alto, aunque problemas de definición y comparación de datos

impiden estimaciones generales.⁴⁵ Estos estratos han captado la mayor parte de los aumentos en los ingresos por habitante, también notables en casi todos los países.⁴⁶

Para los fines de este trabajo, no es necesario entrar en detalles sobre las tendencias demográficas, ocupacionales y de ingresos, ni discutir las diferencias entre países grandes, medianos y pequeños, o entre países de urbanización temprana y urbanización reciente, puesto que los datos son fáciles de encontrar en las publicaciones de la CEPAL, CELADE, y otras instituciones. Tampoco parece necesario describir los problemas ambientales típicos de las grandes ciudades; éstos son bien conocidos en sus rasgos generales, pero son demasiado complejas y diversas sus manifestaciones locales y sus causas para abordarlas adecuadamente aquí.⁴⁷ Es obvio que procesos de crecimiento y concentración espacial de la población tan rápidos y masivos deberían generar intensas repercusiones sobre los ecosistemas, los usos de los recursos y la calidad de la vida con cualquier estilo de desarrollo. También cabe suponer que las diferentes etapas del desarrollo capitalista periférico, antes identificadas, han interactuado con estos procesos, algunos en marcha desde hace bastante tiempo, e influyeron en su evolución, y que las tendencias en cuanto al tamaño, distribución y estructura de la población, con impulso propio, también influyeron en las manifestaciones del estilo ascendente de desarrollo en el orden nacional.

Según el enfoque adoptado en este trabajo, la penetración multifacética del estilo transnacional, al interactuar con los restos de otros estilos de desarrollo o de vida, y con los cambios demográficos, genera un conjunto de fenómenos que ponen en duda tanto la viabilidad futura del estilo como su aceptación desde el punto de vista de la protección ambiental y el bienestar humano. También genera reacciones y remedios parciales que pueden fortalecer la

y económicas del uso de plaguicidas en el cultivo del algodón en Centroamérica y Guatemala (PNUMA/RLAT/801/76/315), Bogotá, julio de 1976.

⁴⁴CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/1076), 12 de abril de 1979; César Peláez, *Tendencias y perspectivas demográficas en América Latina 1950-2000* (CEPAL borrador) noviembre de 1978.

⁴⁵Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina* (E/CEPAL/DS/185), noviembre de 1978.

⁴⁶CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80* (E/CEPAL/G.1106), noviembre de 1979.

⁴⁷CEPAL, *El medio ambiente en América Latina*, marzo de 1976.

viabilidad del estilo o, por efectos acumulativos, transformar su funcionamiento. Destacaremos algunos de estos fenómenos, en forma muy simplificada, tratando de distinguir la contribución del estilo transnacional sin atribuirle todos los aspectos negativos de una urbanización rápida y concentrada en condiciones de extrema desigualdad social.

El desarrollo, y sus consecuencias ambientales, se ha concentrado en reducidos subespacios en los respectivos territorios nacionales, en particular en ciertas áreas metropolitanas de muy apreciable peso demográfico y económico. Ellas "...generan una proporción mayoritaria del producto industrial y de los servicios técnicos, infraestructurales, comerciales y financieros que complementan aquella actividad. Ellas constituyen, además, la sede natural de los más poderosos núcleos empresariales nacionales y extranjeros y en la generalidad de los casos, albergan también a los representantes del poder político nacional y de buena parte del aparato burocrático-administrativo a través del cual éste se expresa".⁴⁸

Desde tales centros nacionales se dirige, por parte de los agentes económicos extranjeros y nacionales más importantes, el proceso de acumulación del capital a escala nacional y hacia ellos retorna la mayor parte de los beneficios de la dinámica del crecimiento económico y social general. A la mayor capacidad de generar excedentes por parte de tales empresas en el 'centro' (nacional) se agregan las transferencias de ingresos a través del intercambio de mercancías y remesas de beneficios desde la 'periferia' (nacional). La demostración de que este modelo espacial, fuertemente concentrador desde el punto de vista geográfico, está íntimamente asociado al estilo de desarrollo dominante la ofrece el repetido fracaso de las políticas de desconcentración regional de la economía impulsadas por muchos gobiernos de América Latina, en distintas circunstancias políticas y en diferentes momentos históricos durante los últimos 20 años.⁴⁹

La modernización capitalista agrícola, combinada con las altas tasas generales de crecimiento demográfico, la atracción de nuevas fuentes de trabajo urbanas y de patrones de consumo y servicios disponibles principalmente en las aglomeraciones metropolitanas, han estimulado corrientes de migración, con las cuales ha aumentado la población de estas aglomeraciones a tasas de 5 a 10% por año. El 'desarrollo' ha podido aprovechar una fuerza de trabajo a costos por debajo del costo de su reproducción y ha contado con su renovación permanente gracias a las migraciones.⁵⁰ Gran parte de la población ha quedado marginada del empleo en las empresas modernas, experimentando una 'absorción regresiva' en servicios personales y actividades artesanales de baja productividad, pero de considerable importancia para los patrones de vida de los estratos urbanos acomodados. El estilo de desarrollo no ha ofrecido medios ni incentivos para la provisión de viviendas, infraestructura urbana ni servicios sociales adecuados a las necesidades de los estratos de bajos ingresos.

La concentración en las aglomeraciones metropolitanas de actividades industriales, comerciales, financieras, de comunicaciones, de recreo, de administración pública, etc., aumentada por la 'absorción espuria' en empleos bien pagados que derivan del poder social y de las ventajas educativas,⁵¹ ha generado un mercado de consumo refinado y permeable a la diversificación continua del consumo. Los beneficiarios del estilo moderno de consumo constituyen proporciones mucho más importantes de la población urbana que las élites anteriores y, bajo la influencia de los medios masivos de comunicación, mercadeo y créditos de consumo, adquieren actitudes fuertemente comprometidas con el estilo de su participación privilegiada en el mercado de consumo. Los sistemas de compras a plazos permiten la incorporación de las familias de varios estratos de ingresos al mercado de bienes de consumo duradero más allá de su capacidad financiera, generando inseguridad y un desajuste permanente

⁴⁸Armando Di Filippo, *Estilos de desarrollo económico y migraciones de fuerza de trabajo en América Latina*, CELADE, Santiago de Chile, mayo de 1978.

⁴⁹Alejandro Rofman, *op. cit.*

⁵⁰Lucio Kowarick, *op. cit.*

⁵¹Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, Segundo semestre de 1976.

entre ingresos y expectativas.⁵² Las empresas transnacionales generalmente lideran la promoción del consumo a través de la televisión y de otros medios, empleando técnicas ya probadas en sus países de origen.⁵³

El consumo de nuevos productos industriales también se difunde a los estratos de bajos ingresos, produciendo probablemente una desviación importante de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades alimenticias, y de otros rubros básicos. La industrialización y la comercialización fomentan en este mercado el consumo de bienes como radios de transistores, artículos de plástico, cosméticos y productos farmacéuticos, bebidas gaseosas embotelladas, etc.

Los patrones de asentamiento de las grandes aglomeraciones se han transformado bajo el 'impacto' conjunto del acelerado crecimiento demográfico, la industrialización, y la incorporación en los estratos medios y altos de normas de vida fuertemente influenciadas por el predominio del automóvil como medio de transporte y símbolo de pertenencia a la sociedad de consumo. Se da así la preferencia por residencia suburbana como medio de escapar al deterioro del medio ambiente urbano; y todo ello acarrea una serie de importantes consecuencias:

a) El área ocupada por las grandes aglomeraciones ha crecido más rápidamente que la población, restándole terrenos de la agricultura y encareciendo las inversiones de infraestructura;

b) La competencia por el espacio y la dinámica de una expansión urbana rápida y permanente ha fomentado la especulación y la monopolización de terrenos, de modo que los costos del suelo urbano han aumentado mucho más rápidamente que los niveles de precios en general. El capital financiero representa un papel cada vez más importante en la captación de rentas especulativas de la tierra, pero dadas las relaciones de poder predominantes, las intervenciones públicas en el mercado de tierras

han sido consistentemente ineficaces o contra-productivas;⁵⁴

c) Los costos de construcción de las viviendas también han subido más rápidamente que otros precios, por efecto del control del mercado por parte de grandes empresas constructoras y la introducción de normas técnicas de construcción adoptadas de los países industrializados. Los programas públicos de incentivos y subsidios para la vivienda no han podido reducir los costos para alcanzar los estratos de ingresos bajos, y generalmente se han desviado a los estratos medios a medios-bajos. En consecuencia, en todos los países ha crecido constantemente el déficit de viviendas urbanas que satisfacen las normas modernas;⁵⁵

d) Los costos de la tierra y la construcción excluyen a gran parte de la población urbana de la posibilidad de adquirir viviendas adecuadas. Las consecuencias implican: i) el surgimiento de un mercado ilícito de ventas de terrenos en lotes muy pequeños, sin infraestructura urbana, a precios que agotan la capacidad de ahorro de las familias de ingresos medios-bajos; ii) el establecimiento de asentamientos irregulares, generalmente sin título de dominio ni servicios urbanos, muchas veces en terrenos no habitables, y que ahora constituyen las zonas de más rápido crecimiento de muchas grandes aglomeraciones; iii) la relegación de los estratos de bajos ingresos a zonas particularmente sujetas a la contaminación de origen industrial o a zonas muy remotas de sus fuentes de trabajo, y además generalmente mal atendidas por el transporte público;

e) La expansión de zonas residenciales de baja densidad habitadas por la parte más influyente y adinerada de la población urbana ocasiona una fuerte presión en favor de inversiones públicas en carreteras de alta velocidad, sistemas preferenciales de transporte público (metros, buses de lujo, etc.), agua (en parte utilizada para piscinas y riego de jardines), electricidad, etc. El tamaño de las aglomeraciones y las demandas simultáneas de la industria y el riego agrícola ya están generando problemas

⁵²Carlos Filgueira, *Notas sobre consumo y estilos de desarrollo* (CEPAL, borrador), 1977.

⁵³Jorge Wilhelm, *op. cit.*

⁵⁴Guillermo Geisse G. y Francisco Sabatini, *op. cit.*

⁵⁵Guillermo Rosenblüth, *Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina* (E/CEPAL/PROY.1/R.37), noviembre de 1979.

agudos en materia de abastecimiento de agua, y los costos crecientes de la energía ponen de relieve los aspectos antieconómicos de estos patrones de asentamiento. Las respuestas públicas a estas presiones raras veces satisfacen plenamente a los residentes de las zonas urbanas, pero implican de todos modos una fuerte discriminación en la distribución de las inversiones en contra de las zonas más pobres de la ciudad, y también en contra de las ciudades de provincias y las zonas rurales del país.⁵⁶

f) La segregación espacial de la población urbana según nivel de ingreso y grado de integración en la sociedad de consumo se hace más sistemáticamente en las etapas recientes de la penetración del estilo transnacional. Las grandes empresas constructoras y grupos financieros construyen barrios 'integrados' con sus propios centros comerciales, facilidades para recreo y deportes, y fuerzas de seguridad. La venta de casas o departamentos en estos barrios se promueve aduciendo que combinan las ventajas de la vida urbana ultramoderna, la vida rural, y la protección contra los peligros e incomodidades del resto del ambiente urbano;

g) La segregación residencial, espontánea o sistemática, y la discriminación contra las zonas pobres en materia de servicios públicos, debilitan cualquier sentido de comunidad en las grandes aglomeraciones y fomentan la difusión entre los estratos prósperos de estereotipos que justifican la discriminación y la negación de los derechos políticos. Se percibe la población de bajos ingresos como una amenaza a los patrones de consumo 'modernos', un factor de delincuencia, parasitismo, y agresiones contra el ambiente urbano. Los contrastes flagrantes entre ricos y pobres siempre han existido en las ciudades de América Latina, pero el hecho de que los estratos relativamente acomodados constituyen grandes minorías dentro de poblaciones urbanas de tamaño sin preceden-

tes, crea las condiciones para nuevas formas de la lucha de clases;

h) La movilidad espacial asociada al automóvil y al consumismo en general no se limita a las ciudades; hay un enorme aumento en el uso del espacio, el agua y la energía, para la recreación en zonas costeras y otras con atracciones turísticas o deportivas, con considerables repercusiones ambientales. También el turismo internacional por carretera o vía aérea se convierte en un fenómeno masivo, aunque de minorías, el que se ve estimulado por las diferencias de precios que derivan de los procesos inflacionarios y las políticas industriales nacionales asociados con el estilo de desarrollo. En estos tipos de movilidad espacial se advierte una segregación por ingresos comparable a la segregación urbana, con grupos de ingresos relativamente bajos que tratan de seguir la moda de los viajes de recreo con el consiguiente hacinamiento y congestión en el transporte público y en las zonas de parques y balnearios, y un gran desperdicio de petróleo;

i) La combinación del crecimiento industrial y los nuevos patrones de consumo implican aumentos en la producción de desechos y contaminantes mucho más rápidos que el crecimiento de la población urbana. Los problemas resultantes son bien conocidos y no es necesario describirlos aquí. Merece destacarse, sin embargo, como símbolo de las diferencias entre el estilo consumista tanto en sus países de origen como en América Latina, que aquí los desechos de los estratos acomodados (papeles, metales, latas, botellas, etc.) sirven como fuente de subsistencia de grupos significativos que están entre los de más bajos ingresos: una forma de reciclaje de materiales posibilitada por la pobreza;

j) La aparición de grandes zonas pobladas por familias de bajos ingresos, sin provisión previa de infraestructura urbana ni controles sobre la adecuación de los terrenos para la ocupación humana ha provocado, como es natural, problemas graves de salud, de escasez de agua potable, de carencia de espacios libres para parques y esparcimiento, de acumulación de desperdicios, de contaminación industrial y de vulnerabilidad a catástrofes como derrumbes e inundaciones. En algunos casos, los barrios de familias acomodadas han contribuido de mane-

⁵⁶En Santiago de Chile, la comuna de ingresos más elevados (Las Condes) con sólo el 8% de la población metropolitana, concentró el 42% de las inversiones públicas en vialidad urbana local entre 1965 y 1975, y el 20% del total de inversiones de vialidad de la ciudad. Ello probablemente ha influido en la elevación de los precios de la tierra, que subieron muy por encima del resto de la ciudad. Véase Guillermo Geisse y Francisco Sabatini, *op. cit.*, p. 7.

ra directa a las deficiencias de las zonas pobres: la tala de los bosques y la pavimentación de las zonas altas han impedido la absorción normal de las lluvias y provocan inundaciones periódicas en las zonas bajas. Estas deficiencias, coincidentes con una alimentación inadecuada, afectan seriamente los niveles de salud. La única amenaza importante asociada con el estilo de desarrollo urbano que probablemente afecta tanto a las familias acomodadas como a las familias pobres son los accidentes automovilísticos; además, el transporte público mal mantenido y atestado probablemente ocasiona tantos daños como los automóviles privados.

Para satisfacer normas adecuadas de salubridad y calidad de la vida las zonas pobres presentan problemas casi insolubles de no mediar cuantiosas inversiones y una reorganización radical de los usos del espacio urbano, acompañadas por cambios profundos en la distribución del ingreso y los patrones de consumo. Sin embargo, no hay suficientes elementos de juicio que justifiquen la conclusión de que los niveles ambientales y de salud de las zonas pobres están en deterioro por doquier y en todos sus aspectos. Los indicadores más sensibles, en particular la mortalidad infantil, en algunos casos están mejorando, aunque en otros se deterioran. Por un lado las autoridades generalmente responden a las situaciones de emergencia en forma suficiente como para evitar catástrofes y posiblemente para eliminar algunas de las amenazas a la salud física.⁵⁷ Por otro, la población muestra cierta capacidad para resolver algunos de sus problemas y organizar un ambiente relativamente habitable a pesar de sus desventajas. En este campo las generalizaciones son particularmente discutibles.⁵⁸

Las etapas más recientes de la penetración del estilo transnacional han traído dos secuelas negativas para la salud de los estratos de bajos ingresos, además del aumento y diversificación de la contaminación de origen industrial. Por un lado, la atención médica ha seguido las tendencias de especialización y encarecimiento

de los servicios de los países centrales capitalistas, y se ha concentrado en los problemas de los estratos con mayor capacidad económica. En general los servicios públicos de salud no han podido mejorar su atención en respuesta a los problemas de los más pobres, y en varios países han respondido a los continuos aumentos de costos y de demandas reduciendo su atención gratuita y permitiendo la privatización de los servicios de salud pública. Por otro lado, las farmacéuticas figuran entre las empresas transnacionales más agresivas y ubicuas, con la consecuente diversificación y encarecimiento excesivo de los medicamentos. La promoción masiva de éstos estimula a las familias pobres a destinar proporciones importantes de sus gastos en tales remedios, habiéndose comprobado que carecen de eficacia los controles públicos sobre la venta de drogas nocivas o inútiles. En algunos casos, las empresas farmacéuticas transnacionales han continuado la promoción en los países periféricos de productos prohibidos por peligrosos en los países centrales.⁵⁹

La explotación en gran escala de nuevos recursos minerales, la creación de industrias elaboradoras de esos recursos, la pesca industrializada, la construcción de grandes presas hidroeléctricas, y la expansión de la frontera agrícola han estimulado la aparición de muchos centros urbanos de crecimiento explosivo. Estos centros constituyen una fuerte atracción para la mano de obra no calificada y subempleada, pero no ofrecen condiciones por falta casi total de infraestructura y servicios; por incapacidad para proveer viviendas e infraestructura para la población atraída; de todos modos significan un fuerte 'impacto' sobre los ecosistemas locales por el crecimiento demográfico y los procesos industriales o mineros que justificaron su creación. Generalmente, después de algunos años de intensas demandas de mano de obra para la construcción, la demanda declina y se limita a técnicos y obreros calificados, debido a las actividades permanentes de uso intensivo de capital. Pero la afluencia de migrantes perdura por inercia y las tasas de desempleo se elevan. Por tanto, estos centros se caracterizan

⁵⁷Jorge Wilhelm, *op. cit.*

⁵⁸Carlos Borsotti, *Estilos de desarrollo, medio ambiente y estrategias familiares* (E/CEPAL/PROY.2/R.5), agosto de 1979.

⁵⁹Giorgio Solimano y Georganne Chapin, *op. cit.*

por problemas particularmente agudos de segregación, marginación y persistencia de la falta de infraestructura, tanto porque la mayoría carece de poder de compra como porque a las autoridades no les interesa la población 'superflua', puesto que debe dar servicios públicos a la población empleada. Los centros de crecimiento explosivo parecen ser excepciones a la lógica concentradora del estilo de desarrollo; muchos de ellos surgieron durante la etapa anterior, la del capitalismo nacional, estimulados por los grandes proyectos financiados por el Estado y su aspiración a crear 'polos de crecimiento' regionales. Más recientemente se han integrado como proveedores de bienes intermedios para las industrias transnacionales.⁶⁰

La experiencia de estos centros pone en tela de juicio muchas recomendaciones dirigidas a aliviar las presiones sobre las grandes

aglomeraciones mediante la creación de otros polos de crecimiento. El fracaso de muchas otras iniciativas para la descentralización industrial indica que la creación de tales centros requiere condiciones especiales; pero aún exitosas en términos económicos sus consecuencias para el medio ambiente y el bienestar de la población atraída, pueden ser peores que el crecimiento de las grandes aglomeraciones. Algunos de los centros de crecimiento explosivo—Ciudad Guayana de Venezuela en particular— se crearon con intenciones gubernamentales de avanzada planificación social y espacial, pero esa planificación influyó poco en los resultados. En suma, parece limitada la capacidad administrativa, material y financiera del Estado para organizar el crecimiento de nuevos centros dentro del estilo de desarrollo capitalista.

III

Crisis del estilo, estrategias alternativas y planificación

Los factores ambientales cuyas manifestaciones sobresalientes en América Latina ya se han examinado, están influyendo profundamente sobre las formas tradicionales de inserción internacional y los estilos de desarrollo prevalentes hasta ahora en la región.

Como se ha demostrado, la energía cumple una función clave en todos los procesos naturales o intervenidos de la biosfera, y en particular, en el funcionamiento del medio ambiente construido. Y como es lógico, la importancia relativa de las fuentes energéticas ha ido variando con el tiempo y la evolución tecnológica.

Los esclavos, la tracción animal, los bosques, el viento y las caídas de agua fueron durante largos siglos la base de la agricultura, el transporte y las incipientes actividades manufactureras. El carbón fue el fundamento de la primera revolución industrial, caracterizada por el uso del hierro y del acero y simbolizada

por el ferrocarril tal vez más que por ningún otro adelanto. Los últimos treinta años corresponden al ciclo del petróleo; el petróleo es a la civilización urbano-industrial contemporánea lo que los esclavos fueron a las plantaciones, el viento a la navegación a velas, o el sol y el agua a las plantas.

Al cabo de más de tres décadas, la civilización urbano-industrial fue conformándose estructuralmente en todos sus aspectos y en su estilo a un abastecimiento abundante, barato y seguro de hidrocarburos. La situación cambió radicalmente en el decenio de 1970; se entró a una etapa de abastecimiento limitado, caro e inseguro. La crisis del petróleo es en realidad el principal síntoma de la crisis del estilo de desarrollo contemporáneo, porque afecta a su fuente energética fundamental.

Después de analizar algunas de las principales relaciones entre los estilos de vida, los patrones de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, inevitablemente cabe preguntarse hasta qué punto el estilo de desarrollo transnacional que aparece en América Latina y

⁶⁰Juan Pablo Antún, *op. cit.*

que está en crisis a nivel mundial, es realmente sostenible a largo plazo, y si ofrece perspectivas de un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Como se ha señalado, el estilo en ascenso es en gran medida de origen importado, y su expansión se alimenta progresivamente de sucesivas innovaciones tecnológicas también importadas. La considerable estructura económica y social construida en la región sobre estas bases durante los últimos decenios es, fundamentalmente, de naturaleza urbana y se sostiene en última instancia sobre la explotación de los recursos naturales y la exportación de los productos primarios derivados de ella. Y aquí parece legítimo preguntarse si no es acaso muy peligroso financiar un estilo de vida y de desarrollo que no se autosostiene mediante la exportación de recursos naturales más o menos limitados y sustituibles, sujetos además a los vaivenes del mercado internacional.

Vista como una estrategia a largo plazo, es preciso aclarar algunas cuestiones básicas: ¿puede ese patrón de desarrollo generar con el tiempo una diversificación y expansión del potencial de exportaciones suficientemente amplio y dinámico como para financiar buena parte de sus propias necesidades crecientes de financiamiento externo? ¿será posible sin modificaciones sustanciales en el orden económico internacional? ¿cuál es la magnitud y calidad de las reservas de recursos naturales renovables y no renovables? ¿se manejan estas reservas en forma racional y adecuada, en vista sobre todo de la necesidad de mantenerlas y ampliarlas para las generaciones futuras? ¿se están reinvertiendo los excedentes financieros generados por la explotación de los recursos naturales, de manera tal que permitan mantener y ampliar los recursos naturales y el capital de la sociedad a largo plazo? ¿se está desarrollando la capacidad tecnológica necesaria para encarar todas estas tareas?

Estas preguntas son aún más críticas cuando se plantea el problema de satisfacer las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población. Como es innegable que la estrategia de desarrollo vigente no ha logrado alcanzar ese objetivo pese al rápido ritmo de crecimiento económico, y que persiste la extrema desigualdad entre los adinerados y los pobres, será

inevitable, a menor o mayor plazo, introducir o ampliar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. En otras palabras, será preciso expandir la producción de los sectores de la alimentación, el vestuario, el calzado, y de los servicios de seguridad social, vivienda, salud y educación. Pero ¿será esto compatible con la continuación del estilo de desarrollo actual y sus exigencias financieras, de divisas y de recursos naturales renovables y no renovables? ¿será ello posible no obstante la subutilización masiva de recursos humanos que entraña la actual estrategia de desarrollo? ¿es compatible con las tendencias actuales hacia la centralización administrativa, la concentración económica, la centralización urbana y la utilización de una tecnología que se caracteriza por ser de uso altamente intensivo de capital, petróleo e importaciones?

Además, no se puede ya hacer caso omiso de la gravedad que ha alcanzado el problema de los desechos y la contaminación, al menos en algunos de los países relativamente más urbanizados e industrializados de América Latina, que ya está teniendo efectos negativos sobre la salud de la población, en particular de los más pobres y sobre la calidad de la vida urbana en general. Además está exigiendo gastos e inversiones voluminosos y crecientes tanto públicos como privados para reparar y prevenir sus efectos. Con el presente estilo de desarrollo, el crecimiento económico y la concentración urbana comienzan a autoanularse: los beneficios de los mayores ingresos y los niveles de consumo más elevados comienzan a disiparse por efecto del deterioro del medio ambiente y los crecientes gastos necesarios para remediarlos.

Los problemas planteados en los párrafos anteriores no se han investigado a fondo en América Latina y tampoco hay posiciones claras al respecto. En particular, poco se sabe con relación a la capacidad del medio ambiente para sostener un proceso de desarrollo a largo plazo que se ciña a las orientaciones del actual estilo de desarrollo. La investigación es una tarea urgente, ya que de seguir por el mismo camino sin prestar mayor atención a los aspectos relacionados con la energía, los recursos y el medio ambiente, sin mencionar los problemas de la inequidad, la dependencia y el subem-

pleo, podría tener consecuencias catastróficas a largo plazo.

Esto no significa que haya que postergar el crecimiento económico. El desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad es un requisito insustituible para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; pero como ya se ha intentado señalar en este trabajo, diferentes estilos de desarrollo tienen consecuencias diversas en materia de utilización de los recursos, grado de concentración geográfica e incidencia del problema de los desechos y la contaminación. El crecimiento económico debe continuar en América Latina para generar los recursos necesarios que permitan satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, pero para que ello pueda ocurrir es probable que se requiera un estilo de desarrollo diferente.

No es posible hacer aquí otra cosa que sugerir algunas de las características que debería poseer un estilo alternativo de desarrollo que fuera compatible con la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población y con la preservación y valorización de la base de recursos y del medio ambiente de la sociedad. Tendrá que depender cada vez menos de las fuentes fósiles de energía (particularmente el petróleo) y cada vez más de fuentes renovables y menos contaminantes; desarrollar tecnologías de uso mucho más intensivo de mano de obra y más ajustadas a la base de recursos naturales; apoyarse en mucho mayor medida en el reciclaje o reaprovechamiento de los desechos y desperdicios; administrar los recursos naturales con conocimientos y tecnologías sustentados sobre bases ecológicas; instituir formas administrativas y políticas mucho más descentralizadas y que se apoyen en mayor medida en las comunidades locales; y detener la continua expansión de las ciudades gigantes así como los excesos del consumismo.⁶¹

Todos estos cambios, y muchos otros que serían necesarios, seguramente suenan demasiado utópicos. Y, sin embargo, tal vez éste no sea el caso. Todos ellos van, por supuesto, contra la corriente del estilo de desarrollo predominante. Pero este estilo está incurriendo en algunas contradicciones y entrando en crisis,

por demás severas, que a su vez están generando, dialécticamente, reacciones de sumo interés.

La crisis del petróleo es la más conocida, y está teniendo consecuencias de la mayor importancia. Para mencionar sólo una, está estimulando grandes esfuerzos por desarrollar otras fuentes de energía; y no es ésta por cierto una consecuencia secundaria. En la medida en que el actual estilo de desarrollo esté basado en la utilización masiva de petróleo barato, de electricidad barata generada a partir del petróleo, y de los productos petroquímicos —automóviles, aviación, bienes de consumo duraderos, mecanización rural, transporte marítimo, fertilizantes, detergentes, plásticos, fibras artificiales— todo ello producido por empresas de gran tamaño y muy concentradas, el súbito y radical cambio en el precio del petróleo y en su situación de abastecimiento puede tener efectos trascendentales, no sólo económicos, sino también sociales y políticos.

La crisis urbana también está teniendo consecuencias: la circulación de vehículos se está restringiendo y racionalizando; la descentralización y la organización local están siendo estimuladas y las comunidades se están preparando para enfrentar sus propios problemas; en este sentido hay iniciativas de descentralización geográfica de las industrias.

Las crisis de los servicios de salud está cambiando el acento tradicional puesto en los grandes centros hospitalarios muy sofisticados, para fomentar crecientemente los centros periféricos de dimensión reducida y con participación de la comunidad, llegándose a reivindicar incluso el aprovechamiento del conocimiento empírico de diversos practicantes no profesionales de la medicina.

También hay una revolución en gestación en la arquitectura, en donde el estilo transnacional está en crisis por su fuerte dependencia de la energía y los materiales importados, o que tiene un alto contenido de importaciones. El uso de materiales y diseños tradicionales locales, apropiados a las características climáticas y de otra naturaleza, y a los conocimientos y capacidad tradicionales de la población en materia de construcción, está insinuándose como alternativa a la tendencia predominante hacia la homogeneización transnacional.

⁶¹Al respecto véase Amílcar Herrera, *op. cit.*

Algunos sectores de las generaciones jóvenes, en todas partes, están adoptando estilos de vida bastante diferentes de la pasión consumista de las generaciones mayores.

¿Preanuncia todo esto la aparición de gérmenes de un estilo de vida y un patrón de desarrollo diferentes? Es difícil saberlo, puesto que conocemos muy poco de lo que está pasando en esta materia y de cuán importantes y extendidas sean estas manifestaciones. Pero es indudable que algo está sucediendo, y que se apoya y recibe estímulos de los problemas y crisis muy serios que caracterizan al estilo de desarrollo prevaleciente tanto en las sociedades industriales como en las subdesarrolladas. Transformar estas múltiples y profusas reacciones frente al actual estilo de desarrollo, y el conocimiento de sus limitaciones y fallas, en un programa viable en favor de un estilo de desarrollo alternativo, que pudiera satisfacer las necesidades fundamentales de la mayoría de la población a largo plazo y lograr —entre otras cosas—, una administración ecológicamente racional de su medio ambiente es, sin duda, una de las tareas más importantes que tenemos por delante.

La incorporación sistemática de la dimensión ambiental en el examen del desarrollo latinoamericano que antes se ha intentado plantear aquí, ha puesto de relieve una serie de fenómenos, problemas y temas que habitualmente no se consideran en la interpretación y planificación del desarrollo; que reciben cuando mucho atención secundaria, o que quedan simplemente separados y aislados del ejercicio de diagnóstico y planificación. Sin embargo, es tal su importancia, que ningún esfuerzo serio de planificación debiera en el futuro dejar de tomarlo plenamente en cuenta. Antes de examinar algunas de las formas y maneras como puede integrarse la dimensión ambiental en los modelos y técnicas de planificación, conviene hacer un breve recuento de las principales cuestiones que han salido a relucir al reconsiderarse el desarrollo latinoamericano de los últimos decenios con un enfoque enriquecido por una perspectiva ambiental.

Existe una estrecha relación entre sociedad y medio ambiente ya que éstos son, respectivamente, subsistemas que conforman un sistema global, condicionándose mutuamente.

Por lo tanto, el potencial de desarrollo de una sociedad depende en medida considerable de su base ecológica y de recursos naturales, mientras que el tipo y grado de desarrollo afectan directamente esa base ambiental. Por ello resulta de una elevada prioridad el reconocimiento exhaustivo de la base actual y potencial de recursos naturales de una sociedad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la misma condición de 'recurso' que se le atribuye a algún elemento de la naturaleza depende del conocimiento empírico, tecnológico y científico, y de las prioridades sociales, de tal manera que —por un descubrimiento científico o un cambio de precios relativos— una materia que se consideraba un desecho puede transformarse en un recurso energético, o un mineral valioso perder todo interés económico y sociopolítico.

Los conocimientos científicos y tecnológicos se orientan a reproducir el estilo a corto plazo. Este hecho se traduce en el desconocimiento o el conocimiento sólo parcial del comportamiento de los ecosistemas y de lo que ello implica. Es posible contar en la mayoría de los países latinoamericanos con evaluaciones de recursos naturales: minerales metálicos, no metálicos, recursos de suelo y vegetación, recursos hídricos, levantamientos climáticos, geomorfológicos y geológicos. Estas evaluaciones, indiscutiblemente, no son exhaustivas, pero responden, en la mayoría de los casos, a la demanda de información que condiciona el estilo. Pero donde la investigación y las evaluaciones son muy escasas y, a veces, casi nulas, es en la comprensión integral de los ecosistemas. Esfuerzos parciales de macro y microrregionalización sólo han contribuido a realizar análisis estáticos de regiones con algún grado de homogeneidad. También han sido limitados los análisis de unidades fisiográficas como cuencas, intercuencas, depresiones, etc. Básicamente se carece de análisis dinámicos del punto de vista integral que permitan interpretar los subsistemas social y natural y sus interacciones. Es necesario, en consecuencia, además de complementar y ampliar los estudios clásicos sobre recursos, incorporar análisis de desarrollo integral que, además de verificar el comportamiento de cada subsistema, informen sobre las interacciones entre ambos. Un análisis proyectado

de esta manera deberá incorporar las formas en que la acción antrópica influye sobre sistemas, el grado en que se modifican atributos como estabilidad, elasticidad, etc., la comprobación de daños, los niveles de 'artificialización' y su capacidad de adaptación ante los cambios de factores climáticos, las prognosis en función de la eliminación de subsidios energéticos y los comportamientos previsibles, etc.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y su vigilancia permanente y sistemática, así como, en especial las dedicadas a conocer y comprender el comportamiento de sus ecosistemas, deberán constituir una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología.

Muchos de los diagnósticos han eludido entrar a fondo en la interpretación de las contradicciones sociedad-naturaleza que aparecen en los modos de producción predominantes en América Latina. Los enfoques que atribuyen el origen del deterioro de la naturaleza al costo natural del progreso científico y tecnológico encubren la utilización que determinadas fuerzas sociales están haciendo de ella. Los numerosos casos de aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos en beneficio de unos pocos y en perjuicio de la mayoría no son una fatalidad que esté implícita en el progreso mismo, sino el resultado de las formas de desarrollo impulsadas por sectores y grupos en las distintas esferas de la vida social, incluso la ciencia.

La conclusión anterior es particularmente importante en el caso de los países latinoamericanos, por su condición de subdesarrollados y dependientes. En efecto, una proporción considerable de su comercio exterior se basa en la exportación de recursos naturales y la importación de los insumos que les permiten reproducir parcialmente los estilos de vida actuales de las sociedades urbano-industriales. Por lo tanto, la base de sustentación de las estrategias de industrialización, urbanización y modernización seguidas durante los últimos decenios se encuentra fundamentalmente en el capital o patrimonio de recursos naturales de estos países. Aunque el proceso de industrialización lo haya hecho olvidar, la verdad es que las princi-

pales industrias de bienes de capital de los países latinoamericanos siguen siendo sus actividades primarias de exportación; la crisis energética ha actualizado, con gran dramatismo esta situación. En efecto, el alza de los precios del petróleo, que es un insumo energético esencial para el mantenimiento y expansión del actual estilo de desarrollo, significa que una proporción considerable y creciente de los recursos de divisas obtenidos por la exportación de algunos recursos naturales tengan que ser utilizados para la importación de otro recurso natural —los hidrocarburos— con la consiguiente limitación de los recursos de divisas propios disponibles para importar los restantes bienes de consumo, capital e insumos esenciales para mantener y expandir el estilo de desarrollo. Si bien el creciente endeudamiento externo ha permitido por ahora soslayar este problema, tarde o temprano la política de desarrollo de los países latinoamericanos importadores de petróleo deberá enfrentar las disyuntivas que esta situación plantea: a corto plazo, reducir el ritmo de crecimiento económico, mantener la economía a un nivel de subocupación significativo, elevar considerablemente los precios del petróleo y sus derivados, racionar su consumo o restringir las importaciones de otros bienes de consumo, capital e insumos; a mediano y a largo plazo, aumentar las exportaciones en volumen, diversidad y valor, desarrollar fuentes alternativas de energía, y evolucionar hacia estilos tecnológicos y de organización social que dependan menos de insumos energéticos y de capital y tecnología importados, y descansen más bien en el aprovechamiento del potencial de recursos propios.

Los países exportadores de petróleo, por su parte, enfrentan ahora disyuntivas muy serias de estrategia a largo plazo. Deben partir del supuesto de que sus recursos de combustibles fósiles son limitados, y probablemente de costos crecientes. Por lo tanto, los excedentes financieros obtenidos de su explotación constituyen su oportunidad histórica para crear una capacidad productiva capaz, con el tiempo, de reemplazar esta fuente de riqueza. Una de las paradojas que esto plantea es que la amplia disponibilidad financiera, y también de petróleo a bajo costo para consumo interno, presiona en favor de una importación masiva del estilo

de desarrollo transnacional, que está basado precisamente en la disponibilidad de petróleo barato, cuando en algún momento, en el futuro, la base energética de la capacidad productiva y tecnológica adquirida tenderá inexorablemente a encarecerse y agotarse.

A corto plazo, esos países enfrentan otro problema de la mayor gravedad. La extraordinaria productividad del sector petrolero y la abundancia de disponibilidades de divisas tienden a presionar hacia el mantenimiento de un tipo de cambio, severamente sobrevaluado, y a facilitar por consiguiente una abundante afluencia de importaciones baratas, de manera que al empresario privado le resulte relativamente menos rentable invertir a largo plazo en la diversificación de las actividades productivas nacionales, en particular las agropecuarias, que en actividades especulativas y comerciales.

La crisis del petróleo ha servido para evidenciar no sólo las cuestiones relacionadas con el agotamiento y el costo creciente de los recursos naturales no renovables, sino también para reafirmar cuán importante es orientar las actividades científicas y tecnológicas hacia el aprovechamiento de los recursos renovables y el reciclaje de desechos y desperdicios. Además, ha llevado a reconocer que la energía —y por consiguiente los recursos naturales de los cuales puede obtenerse convenientemente— constituye un elemento crucial en el desarrollo. La disponibilidad abundante, barata y segura de petróleo durante los últimos decenios hizo olvidar que éste no era sólo un recurso natural más, sino uno muy especial: la savia que hacía posible la civilización urbano-industrial en su estilo contemporáneo. Como este estilo se ha ido estructurando y concentrando en un medio ambiente artificial y con la tecnología correspondiente durante varios decenios, y su funcionamiento depende del abastecimiento de petróleo, nada fácil resulta a corto y mediano plazo encontrar otras fuentes de energía. Como, por otra parte, los recursos de petróleo son limitados y los países exportadores, al tomar conciencia de este hecho, han adoptado políticas conservacionistas solidarias, el acceso a disponibilidades del petróleo limitadas, sujetas a interrupciones y a precios crecientes será una de las cuestiones centrales —si no la central— de la política internacional y de las políti-

cas nacionales a corto y largo plazo en los próximos decenios. Por consiguiente la política internacional y la planificación de la energía pasan a constituir, sin lugar a dudas, nuevas áreas de máxima importancia en todo ejercicio de planificación actual.

Otra cuestión que destaca la crisis del petróleo es la precariedad de las estrategias de desarrollo seguidas en América Latina, al basar los procesos de industrialización, urbanización y modernización en el aprovechamiento especializado de unos pocos recursos naturales con grave riesgo, además del agotamiento de los recursos no renovables de mejor calidad o del deterioro de los renovables por sobreexplotación. No puede caber duda —a la luz de los problemas actuales— que consideraciones a largo plazo y de carácter estratégico requieren que los países latinoamericanos persistan en los esfuerzos de diversificación de sus economías y de sus exportaciones, así como en negociaciones y acciones individuales y colectivas destinadas a aumentar los precios de sus exportaciones, a incrementar la proporción del valor de las exportaciones retenido localmente, y a reinvertir esos recursos con miras a un desarrollo sostenido a largo plazo.

Ahora bien, los esfuerzos para diversificar y aumentar las exportaciones no debieran hacerse sin previa consideración de los costos y riesgos ambientales implicados, comparados con los beneficios previstos. La planificación deberá preocuparse por la naturaleza de los recursos y por los efectos ecológicos y sociales respectivos, tanto a nivel nacional como local; en definitiva, de que el país mantenga y aun aumente su patrimonio de recursos naturales. No se trata de adoptar una posición conservacionista extrema, pero tampoco permitir la disipación de un patrimonio acumulado en siglos de evolución ecológica. Se trata de adoptar técnicas productivas ecológicamente adecuadas, otra orientación fundamental para la política científico-tecnológica.

Pero hasta la fecha no se ha logrado la orientación requerida. El aumento de la producción ha menoscabado con frecuencia la conservación de la naturaleza y tendido a crear en muchos casos una grave situación ecológica. Podría parecer, en consecuencia, que la incorporación de la dimensión ambiental tiende ine-

vitamente a restringir las tareas de la producción, lo que implicaría renunciar a elevar la productividad del trabajo y a congelar el crecimiento. Nada más erróneo que poner ambas posiciones en los platillos de una misma balanza. Es indudable, además, que ésta se inclinará inexorablemente hacia el lado de la producción. Lo que realmente interesa en la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo es poder plantear, en forma creadora, opciones de producción que cumplan con la función de mantener los ecosistemas y, por ende, las condiciones ambientales.

Como se ha demostrado, el deterioro de los recursos naturales puede tener graves consecuencias económicas y sociales. Los sectores marginales pobres, urbanos y rurales, sobreviven en condiciones ambientales límites; son sumamente vulnerables a la erosión, al agotamiento de los suelos, la contaminación de las aguas, las catástrofes naturales, las variaciones climáticas. Y esto se debe, en gran medida, a su limitado acceso —o falta de acceso— a la tierra urbana y rural. Las políticas destinadas a erradicar la pobreza extrema y a mejorar las condiciones de salud y vivienda no pueden dejar de reconocer estas condiciones estructurales básicas y, en particular, las formas de apropiación de los recursos. Tampoco debiera olvidarse que la distribución de los beneficios y costos ambientales es muy desigual, y que contribuye a acentuar las desigualdades sociales. El excedente generado por la explotación de la naturaleza permite construir un medio ambiente artificial, extremadamente favorable y grato para los sectores de ingresos medios y altos, y bastante precario para los sectores populares. Ello da lugar a un estado de cosas donde la preocupación ambiental de los sectores pudientes estriba en la calidad de la vida, amenazada por la contaminación atmosférica, el ruido, la congestión del tránsito, etc., mientras que las consideraciones ambientales que preocupan a los pobres: la contaminación del agua, la distancia de los lugares de trabajo, la precariedad y hacinamiento de las viviendas, etc., atentan contra su vida misma.

El deterioro de los recursos afecta igualmente al desarrollo económico: reduce la capacidad de producción y empleo, aumenta los costos de producción, genera la redundancia de

las obras de infraestructura instaladas en las regiones afectadas, reduce los ingresos de la población considerada, y constituye una de las causas más importantes de las migraciones hacia las ciudades y la frontera agropecuaria, no sólo nacional sino también internacional. En virtud de los acelerados procesos de urbanización y penetración de la frontera —generalmente en zonas susceptibles de grave daño ecológico— aquellos fenómenos migratorios y sus causas debieran constituir otra área de preocupación fundamental de las estrategias de desarrollo y de la planificación.

Mientras el crecimiento económico se daba en América Latina en una situación de abundancia de recursos de buena calidad, los recursos se desperdiciaban, malgastaban y deterioraban impunemente pues siempre podían ser reemplazados por otros; fue la fase del crecimiento 'extensivo'. Pero en la medida en que el crecimiento económico y demográfico ha ido utilizando los recursos más asequibles y de mejor calidad, se enfrenta con un proceso de costos crecientes para incorporar recursos adicionales y con la necesidad de intensificar el aprovechamiento de los recursos ya incorporados. En este punto aparecen las consideraciones ecológicas porque los nuevos recursos de frontera se deterioran con suma facilidad, dadas las tecnologías vigentes, en tanto que la intensificación del uso de los recursos también puede llevar a su deterioro.

Las políticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y su productividad, así como las que apuntan a conservar, mejorar y expandir el medio ambiente artificial y su productividad constituyen parte de la política de desarrollo, ya que lo hacen sostenible a largo plazo. Pero también pueden hacer contribuciones positivas para solucionar algunos de los problemas característicos del estilo actual de desarrollo. Los proyectos de conservación de suelos y bosques, de reforestación, de dragado y conservación de canales de riego, de mantenimiento y construcción de carreteras de penetración, en las zonas rurales; y de autoconstrucción de viviendas y equipamiento comunitario, en las urbanas, si son adecuadamente diseñados, pueden contribuir a aliviar los problemas del desempleo y subempleo, y al mismo tiempo promover la organización social

de base, el aumento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones de vida. Esta es otra de las áreas fundamentales de preocupación para la planificación, sobre todo porque la participación social organizada al nivel local y regional es una condición fundamental para generar la presión política necesaria para lograr la asignación de recursos que permitan la satisfacción de las necesidades de esos sectores de la población.

En todos los análisis realizados se comprueba que en lo referente a las preocupaciones derivadas de la perspectiva ambiental, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado muestra serias deficiencias como mecanismo de desarrollo. Esto se refiere particularmente a dos aspectos: por una parte, al hecho de que el mercado es incapaz de atender las necesidades de servicios de infraestructura o de consumo colectivos, en especial para los sectores pobres; por la otra, a que el mercado tiene un horizonte de tiempo a corto plazo y tiende a la sobreexplotación de los recursos con grave riesgo para las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

El Estado y la planificación tienen, por consiguiente, en estas materias una responsabilidad fundamental. Pero para ello es imprescindible que el Estado no sea simplemente un aparato legitimador y reproductor de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses a corto y a largo plazo de los sectores mayoritarios de la población. La reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y hacia un desarrollo sostenido a largo plazo, requiere por ello ineludiblemente una amplia participación de la población en todos los niveles. Esta debe ser otra preocupación fundamental para la planificación, que tiene que ver con la organización del Estado y de la propia planificación. Y esto constituye sin duda un desafío mayúsculo. Pero las condiciones de crisis que presenta el estilo de desarrollo actual, y que probablemente se agudizarán en los próximos años, llevarán por necesidad a la adopción de medidas de política económica y social destinadas a atenuar o superar dichos problemas. En esa situación los planificadores deberían estar en condiciones de proponer so-

luciones concretas que eviten que el peso de los reajustes necesarios recaiga sobre los sectores menos favorecidos de la población, y que se efectúen a costa de la sobreexplotación de los recursos y el deterioro ambiental; deben además aprovechar al máximo y en forma creadora las oportunidades que generan los cambios tecnológicos y los precios relativos. Es indudable que los diferentes países estarán en distintas condiciones para enfrentar el desafío y aprovechar las oportunidades mencionadas, según su grado de desarrollo, su disponibilidad de recursos, su capacidad científica y tecnológica, la naturaleza de su dependencia externa, y fundamentalmente, su capacidad de acción política.

Lo expuesto no agota las lecciones y orientaciones que pueden extraerse de la introducción de la perspectiva ambiental para el análisis del desarrollo. Tampoco se pretende tal cosa en estas páginas. Pero hay un aspecto que subyace a todos los mencionados, y es de la mayor importancia. La tarea de integrar la perspectiva ambiental en la planificación no se puede lograr añadiéndola simplemente a las dimensiones económica y social. Más bien se necesita que los planificadores —y los sistemas institucionales de planificación— internalicen la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente; para expresarlo con la sabiduría de Sir William Petty, es preciso aprender que “el trabajo es el padre y la naturaleza la madre de la riqueza”.

Se requiere un cambio de enfoque y de actitud. Para ilustrarlo con el ejemplo de los economistas, digamos que éstos trabajan, por lo general, con una concepción de la economía como un sistema cerrado de flujo circular, donde en el proceso de producción se generan ingresos por un lado y productos por el otro, que cambian de manos en el mercado, donde aquellos ingresos se gastan en la adquisición de estos bienes, y todos quedan en condiciones de iniciar otro circuito similar. Desde el punto de vista del crecimiento, lo más importante es que en la repetición de este circuito parte de los ingresos se ahorren y parte de los productos se acumulen, de modo que permitan ir expandiendo la capacidad productiva y de generación de ingresos. En su esencia, sobre esta con-

cepción se sustenta también la planificación económica.

La introducción de la perspectiva ambiental significa reconocer que ese proceso de crecimiento está condicionado por el medio biofísico local, nacional y global, tanto porque este último afecta de diversas maneras el crecimiento económico, como porque es sustancialmente afectado por él, y cada vez más a medida que avanza el proceso de desarrollo.

La introducción de la perspectiva ambiental pone en duda una serie de orientaciones derivadas de la ideología del crecimiento económico que han prevalecido durante los últimos decenios. En efecto, se tornan problemáticas:

- a) la confianza en el crecimiento económico exponencial e ilimitado;
- b) la posibilidad de sostener, a largo plazo, un estilo de desarrollo basado en buena parte en la exportación de recursos naturales a cambio de la importación del estilo característico de la civilización urbano-industrial contemporánea;
- c) la conducta orientada a acumular el máximo de bienes materiales de consumo;
- d) las ventajas de la concentración urbana;
- e) la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología y su capacidad de 'artificializar' en forma irrestricta la naturaleza;
- f) la posibilidad de compatibilizar los elevados y crecientes niveles de consumo de los países industriales y de los grupos de altos ingresos de los países subdesarrollados, con la obtención de niveles de consumo similares para las grandes mayorías.

Por otra parte, la introducción de la dimensión ambiental requiere que la planificación ponga especial acento y cuidado en lo siguiente:

- a) garantizar el acceso y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población;
- b) fomentar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permitan sostener el desarrollo a largo plazo para asegurar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras;
- c) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia el aprovechamiento integral de

la potencialidad del medio biofísico propio, y en especial, al uso de recursos renovables y al reciclaje de los desechos y desperdicios; esto es crucial en el caso de la energía;

d) adoptar una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, incorporando particularmente el conocimiento aportado por las ciencias naturales, y las dimensiones físicas y espaciales de la planificación;

e) crear una preocupación profunda y sistemática por la forma cómo la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y crecientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influenciada por su contexto internacional; las formas de articulación con los centros dinámicos e irradiadores del estilo constituyen uno de los aspectos clave de las limitaciones y oportunidades que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de estilos alternativos;

f) buscar permanentemente formas que permitan aumentar la participación y la organización social de los sectores populares, y maneras de descentralizar el ejercicio de la planificación, para compensar por estos medios las tendencias y estructuras concentradoras de poder que prevalecen en la economía y la sociedad;

g) realizar un esfuerzo masivo para la reeducación de toda la población, de manera tal que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo,⁶² esto es de particular importancia en la educación superior profesional, técnica y científica, porque son éstos los principales sectores que influyen en la reproducción local del estilo cultural transnacional.

Este conjunto de orientaciones y elementos tienen que plasmarse en los diferentes componentes de un sistema de planificación: en sus fines, objetivos y metas, en sus estrategias y políticas, y en su instrumental técnico. Los modelos de planificación constituyen un elemento central de este instrumental. Durante los últimos años se ha desarrollado una gran varie-

⁶²Vicente Sánchez analiza este tema en "Papel de la educación en la interacción entre estilos de desarrollo y medio ambiente", en *Estilos de desarrollo...*, *op. cit.*

dad de esfuerzos de incorporación de la dimensión ambiental en modelos, y éstos responden, en su mayoría, aunque con acentos diversos, a las preocupaciones principales de los países desarrollados, especialmente los aspectos vinculados a la contaminación y a la disponibili-

dad mundial de recursos. Es preciso estimular el examen crítico de esos modelos y la elaboración de otros que reflejen en forma más adecuada las características de los diversos países de la región, con sus particulares problemas ambientales y de desarrollo.

Comentarios sobre el artículo “La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina”

*Comentario de Aníbal Pinto**

Al iniciar este comentario deseo afirmar, sin alarde de falsa modestia, que soy uno de los menos calificados para hacerlo porque participo de un tipo de ceguera generacional con respecto a los problemas del medio ambiente, que si bien se ha ido despejando poco a poco, ello de ninguna manera me califica para abordarlos. De todas maneras, plantearé algunos puntos de vista y llamados a la cautela con respecto a conceptos y líneas que se presentan en documentos y exposiciones sobre estos asuntos. De partida, quisiera aludir y repetir la toma de posición de Osvaldo Sunkel y Enrique Iglesias diciendo que para un economista de mi generación, como para muchos que están en los escalones siguientes, resulta casi inverosímil que durante tanto tiempo haya pasado desapercibida, sin introducirse ni siquiera tangencialmente en nuestras discusiones, esa relación vital hombre-medio o sociedad-entorno físico. Habría que confesar y reiterar con modestia, e incluso arrepentimiento, que quienes venían haciendo repicar las campanas de advertencia y alarma sobre el tema, no sólo fueron escuchados con indiferencia sino que a menudo se les consideraba como una variedad de excéntricos bien intencionados, que se preocupaban por cuestiones más o menos irrelevantes frente a las para nosotros realmente importantes. Creo que en todas las reuniones que actualmente se realizan sobre este tema, debería comenzarse por un homenaje a quienes abrieron el camino y la inquietud sobre estos asuntos, y fueron tan poco escuchados en los años pasados. Absorbidos algunos economistas por las relaciones entre clases e individuos, y otros por el fetichismo mercantil, habían dejado de lado el ‘pequeño detalle’, como habría dicho un famoso cómico mexicano, de que esos procesos tenían lugar en

un contexto finito y en persistente agotamiento o deterioro. Todo esto sin mencionar los aspectos más nobles relativos a la calidad de la vida. Como infortunadamente ocurre a menudo, y a despecho de la imagen optimista del *homo sapiens*, la reconsideración sustancial de los enfoques tradicionales sólo apareció después que el impacto y el testimonio de crisis flagrantes y amenazadoras pusieron al desnudo su miopía y su insuficiencia. Pero creo que no vale la pena ahondar sobre este asunto; lo importante es que la reconsideración crítica ha avanzado con rapidez y que está madurando y proyectándose sobre la acción una nueva e integradora perspectiva de desarrollo.

Respecto a esta integración temática quisiera hacer mis primeras reflexiones, aplicando criterios cepalinos, aunque lógicamente ellas no sean en su totalidad reflejo exacto del pensamiento de la institución. Conuerdo con Osvaldo Sunkel en que lo más importante ha sido precisamente el intento de estructurar sistemáticamente este nuevo tema dentro de algunos enfoques o contextos que son fundamentales para entenderlo y extraer de él todas las derivaciones necesarias. Y estos dos enfoques son el de la transnacionalización y el de los estilos de desarrollo. Creo oportuno señalar, porque es algo que nos ha preocupado a todos durante mucho tiempo, que en la búsqueda de un enfoque integrado ha habido un perpetuo agregar capítulos que nunca llegan a formar o a integrarse en una verdadera novela, en una obra completa. Así, hemos incorporado al medio ambiente, al empleo, a la pobreza crítica, al hábitat, a los asentamientos humanos, etc.; agregando a veces poca sustancia porque todos ellos a menudo transitan por los mismos caminos y es difícil distinguir cuál es la personalidad propia de cada uno. Estimo que ésta es la primera oportunidad en que se advierte un propósito sistemático, de articulación dentro de un conjunto, y evidentemente sería muy útil realizar

*Ex Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Consultor Principal de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

lo mismo con los otros temas, a fin de identificarlos mejor y establecer líneas de acción más fructíferas que las que se desprenden de una visión parcial, sobre cuyas limitaciones no voy a insistir.

Respecto a aquellos dos contextos generales quisiera hacer algunas observaciones, comenzando por el de los estilos, que está más cercano a las reflexiones de la CEPAL. En este sentido, como lo afirma Sunkel, no es posible olvidar algunas contribuciones fundamentales que pertenecen a algunas personas muy ligadas a la CEPAL; desde luego, quiero mencionar a Jorge Ahumada y Oscar Varsavsky, quienes desgraciadamente ya no están con nosotros. Ellos fueron pioneros en la discusión y análisis sobre el tema de los estilos. Como todos saben, el CENDES de Venezuela —y Venezuela en este sentido merece un crédito que no puede desconocer ningún latinoamericano— por iniciativa de ambos, inició estos estudios que nosotros continuamos en la CEPAL, contando con la colaboración directa de Oscar Varsavsky.

Sin embargo, respecto a esta preocupación sobre los estilos, también me embarga el temor de que, a la postre, se convierta en otro concepto que penetra como un ventarrón y después, por uso y abuso, llega necesariamente al desuso, y resulta ser otra de aquellas categorías que se guardan piadosamente en un cajón, para ser sustituidas por otras relativamente semejantes y que parecen nuevas, pero que en el fondo poco agregan. Con el enfoque de los estilos puede suceder eso y habría que tener mucha cautela y precisión en el uso del término, junto a una gran preocupación por decantar su significado real y específico. En este aspecto, los trabajos ya realizados en la CEPAL han ido esclareciendo varios aspectos como, por ejemplo, las varias acepciones del concepto, y han abordado la categoría de sistema, y la antinomia o conflicto entre los dos sistemas competitivos y coexistentes en el mundo —capitalismo y socialismo— aunque por cierto, dentro de ellos y entre ellos, haya una serie de particularidades y de relaciones muy complejas. Asimismo, se ha aclarado el concepto de estructura, que es sumamente amplio ya que abarca desde el entorno físico hasta aspectos como las instituciones, la estructura social y la demográfica, la población activa, y otras; y, por último, el de

estilos, que vendrían a ser en cierto modo, la resultante de esos dos otros contextos, en su fusión y en su desarrollo real, los que también admiten toda clase de variedades aun dentro de los mismos sistemas y con parecidas estructuras. En este marco teórico, que no olvida la interrelación dinámica entre esas categorías, no tengo bien claro dónde se inserta el medio ambiente. Aún más, nuestros primeros trabajos han estado considerando el problema del medio ambiente, del entorno físico, como un elemento de la estructura. De hecho, en ciertas clasificaciones de los rasgos estructurales figuran aspectos sobresalientes del medio ambiente. Pero, a medida que uno se va familiarizando con los aportes de los expertos en estos temas, y que nos han abierto tantos horizontes, va quedando la impresión que probablemente el medio ambiente es una categoría de tanta importancia y significación que quizá resulte forzado ubicarla entre los llamados factores estructurales. Por ello, dilucidar cómo se incluye, jerarquiza e integra el medio ambiente en la discusión de los estilos es algo que requiere mucho trabajo y reflexión.

El segundo contexto o enfoque, la transnacionalización, también debe ser analizado con cautela y desconfianza, porque se presta a ciertas ambigüedades. Podría, como sucede a veces, identificarse con el discutido problema de las transnacionales. Evidentemente el fenómeno de las transnacionales constituye parte esencial de la cuestión, pero creo que es un problema muchísimo más amplio que el de esas empresas. En realidad, quizá sea más apropiado emplear el término de internacionalización, dentro del cual ellas constituirían un mecanismo clave. El fenómeno de la internacionalización es mucho más amplio y complejo, y por cierto contradictorio. A mi juicio, las tendencias a la internacionalización son inevitables y contradictorias, pues encierran elementos positivos y negativos. Se trata de un proceso, y perdónese la pedantería, de carácter dialéctico, que no puede ignorarse en el análisis cabal del tema. Para mostrar su complejidad sólo señalaría que la transnacionalización e internacionalización van más allá del mundo capitalista pues envuelven también a los países socialistas 'centrales', en el sentido de motores de cambio, que también van encontrando muchos proble-

mas para ensamblar sus visiones y prácticas con las situaciones reales de los países de la periferia. Bastaría recordar algunos episodios en Asia, en Africa, los conflictos chino-soviéticos, etc., que tienen mucho que ver con este proceso complejo y contradictorio de la internacionalización.

Otra preocupación que desearía plantear deriva de los antecedentes sobre el deterioro del medio ambiente. Sería fácil que un observador o lector desaprensivo se formase una visión de tipo catastrofista al observar los inconvenientes y daños que parecen invitar al rechazo o a la crítica totales. Indudablemente, el asunto es bastante más complejo pues entre la apología y el catastrofismo es de suponer que debe haber, no algunos 'términos medios', porque no se trata de colocarse en una posición ecléctica, sino una visión que integre y equilibre esos elementos disímiles. Para esclarecer el punto podría recordarse que el análisis latinoamericano de la CEPAL ha sido en lo principal crítico, constituyéndose en una especie de tábano socrático sobre el lomo latinoamericano, llamando la atención sobre las deficiencias del desarrollo, los conflictos que produce, las limitaciones que lo afectan, el desperdicio social que implica, y la desigualdad que le es inherente. Pero también es cierto que esa visión crítica no ha descuidado la apreciación de los cambios profundos y en gran medida progresivos que han ocurrido en la realidad latinoamericana. Yo diría que la visión de la CEPAL se ha regido por un cierto *optimismo crítico*. En algunas oportunidades, en ciertas coyunturas, más crítica que optimista; otras veces, un poco más optimista que crítica. Difiere así tanto de la visión apologética que solamente ve los aspectos favorables de lo que está pasando, por ejemplo; los relumbrones o excentricidades consumistas, como de aquella que, en el opuesto lado, sólo registra los aspectos negativos, que existen, por cierto, y que dan origen a la visión catastrofista. Es necesario, pues, no perder la perspectiva de aquella realidad contradictoria. Y a este respecto, nada más que a título de ilustración, querría señalar que en un sumario análisis que hemos estado haciendo sobre la situación y evolución de unos 25 indicadores vitales o básicos del desarrollo social de América Latina —nutrición, mortalidad infantil, edu-

cación, etc., relativos a todos los países de América Latina, hasta donde permiten los datos, desde mediados de los años 50 hasta mediados de los 70— no hay prácticamente un solo país donde haya habido retroceso. Esto tiene obvia importancia, tanto más cuanto que partimos del supuesto que los grupos altos y medios ya estaban en niveles más satisfactorios con relación a esos estándares sociales, y en consecuencia, los cambios tienen que haberse producido en la base y particularmente en el medio de la pirámide social. Esta realidad, que no valorizamos lo suficiente tal vez por temor a caer en lo apoloético, tampoco podemos ignorarla en el análisis latinoamericano. Y esto tiene gran importancia porque, paradójicamente, encontramos que gran parte del pensamiento crítico sobre el desarrollo latinoamericano ha sido realizado por quienes, en el fondo, desconocen aquellos avances y son hostiles a las modalidades que se adoptaron por imposición de los hechos y no por designio doctrinario, aunque haya sido importante la influencia de ideas y políticas derivadas de ese trasfondo. De este modo, aquel 'optimismo crítico' de la CEPAL ha dado armas tanto a uno como al otro extremo, derivando cada uno conclusiones antagónicas sobre la situación y perspectivas de América Latina. Tiene, pues, importancia fundamental el no perder el sentido de equilibrio respecto a los testimonios contradictorios y a los claroscuros del panorama regional.

La última observación se refiere a lo que señala Osvaldo Sunkel sobre la necesidad de orientar este debate hacia la formulación de políticas. Es evidente que han ido surgiendo proposiciones bastante claras que deben ser sistematizadas y definidas. Pero, el comentario que deseo agregar sobre este tema se basa en el hecho de que la discusión convencional sobre mercado y planificación se ha tornado obsoleta con la entrada en escena de los asuntos del medio ambiente; es de meridiana claridad que ellos no pueden ser entregados a las manos del mercado. Ninguna persona sensata, es decir, que no tenga anteojeras ideológicas demasiado negras, puede rechazar este aserto. Se trata de cuestiones complejas que requieren políticas a largo plazo que mal pueden ser resueltas por el mecanismo de mercado. Esto no significa, por cierto, descartarlo ni ignorarlo. Quienes lo ha-

cen, tienen que pagar las consecuencias, como se ha demostrado en tantas experiencias mundiales y latinoamericanas. El mercado ha jugado —y seguirá haciéndolo— un papel fundamental en cualquier economía; por cierto que en algunas más que en otras. Pero es igualmente claro que su estrabismo social y su miopía histórica hacen indispensable, ya no como una cuestión académica ni una exigencia de los tecnócratas sino que como un imperativo social, el papel de la planificación como un instrumento básico de la política económica. Ello significa también que la necesitamos para abordar todas aquellas influencias que están detrás del deterioro del medio ambiente, que deben ser reguladas para establecer mejores relaciones con el medio físico y lograr así una situación más favorable que la actual. Esta es una conclusión irre-

batible, de gran significación institucional, particularmente para los organismos ligados a las Naciones Unidas.

Finalmente, quisiera volver a mi reflexión sobre el uso, desuso y abuso de los conceptos. Si bien la emergencia de los problemas del medio ambiente significa un paso fundamental, de gran trascendencia, no es posible ocultar el temor que después de algún tiempo se diluya o desvanezca en las rutinas burocráticas. El problema es igual aquí que en el deporte: cómo mantener la intensidad del esfuerzo o del impulso. Se ha acumulado un material precioso, amplio y puesto en categorías de análisis muy fértiles, pero el problema es cómo sostener el movimiento. Cada uno de los documentos es un escalón hacia el futuro que debe ser transitado.

*Comentario de Jorge Sábato**

Después del exhaustivo análisis que E. Iglesias¹ y O. Sunkel han realizado sobre el problema global de la energía desearía ocuparme del problema parcial de la energía nuclear aunque sin entrar en detalles técnicos sobre un tema tan específico. Existe, sin embargo, un aspecto que vale la pena profundizar, porque va más allá de la energía nuclear misma, y del que pueden obtenerse enseñanzas valiosas para el tema central del medio ambiente. Debo confesar que el problema que más me preocupa con relación a la crisis energética no es tanto la crisis misma, sobre cuya gravedad no cabe discusión alguna, sino la posibilidad de que podamos confundirnos acerca de sus causas y sus consecuencias y, en particular, su 'impacto' sobre la realidad de los países del Tercer Mundo. Es tan fuerte el ruido producido a su alrededor que a veces temo que entremos en una suerte de histeria intelectual que nos impida distinguir la realidad de la ficción, y terminemos por confundirnos respecto a quienes ganan y quienes pierden en este juego geopolítico. Creo que la herramienta más importante para afron-

tar esta crisis es nuestra propia capacidad intelectual, porque se trata de una suerte de campo minado, sembrado de mentiras y verdades a medias, generadas por intereses muy poderosos; muchos estudios que se presentan como objetivos y científicos en rigor no son otra cosa que velos ideológicos y semánticos destinados a engañarnos o, por lo menos, a confundirnos.

En tal sentido, el caso de la energía nuclear es un modelo de lo que ocurre cuando, sin ninguna capacidad crítica, se admiten verdades que no son tales y simplemente se sigue la moda del momento. Es un tema donde los velos semánticos han cumplido a la maravilla su función de ocultar la realidad o presentarla con aquellas deformaciones más convenientes para quienes han buscado obtener ventajas de toda índole. Trataré de presentar algunos de esos velos y mostrar sus efectos más perniciosos, con el objeto de contribuir a develar ciertos aspectos centrales del problema energético global.

El primer ejemplo es el de los beneficios y perjuicios de la energía nuclear utilizada en la generación de energía eléctrica. Como es sabido, hemos pasado de la creencia de que la energía nuclear era la última maravilla, la respuesta final a todos los problemas energéticos, a la de que es una trampa llena de peligros mortíferos, tanto para nosotros como para nues-

*Fellow del Woodrow Wilson Center (Estados Unidos). Miembro de la Fundación Bariloche (Argentina).

¹E. Iglesias, "El desafío energético", en *Revista de la CEPAL* N.º 10, abril de 1980.

tros descendientes. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta hace pocos años se tenía la convicción de que la energía nuclear era *cheaper, better and brighter* y que su futuro era casi mágico, ya que a los reactores actuales les seguirían los reactores regeneradores (*breeders*), que generarían más combustibles que el que quemaban, que darían lugar a los reactores a fusión que utilizarían para funcionar el hidrógeno del agua de mar, un combustible prácticamente inagotable. Y, por supuesto, todos nos deslumbramos con este espectacular Eldorado; sobre sus peligros poco o nada se decía porque, aunque existieran, los avances científico-técnicos muy pronto los superarían.

Pero esa idea se ha derrumbado y ahora se afirma que los peligros de la energía nuclear son tan tremendos que exceden largamente a sus dudosos beneficios, por lo que resultaría una disparatada insensatez continuar instalando reactores nucleares. Se sugiere que debiera declararse una moratoria mundial, abandonar todos los programas en marcha y aplicar esos mismos recursos a las que serían energías más 'sanas', como la solar, la eólica, la biomasa, la geotérmica, la de las mareas, etc.

¿Qué debemos hacer en el Tercer Mundo ante este dilema? En primer lugar, aprender la lección de lo que nos ocurrió con la primera idea, para no repetirla; en aquella oportunidad la mayoría de nuestros países simplemente la aceptó sin análisis crítico y sin reflexión propia. Creímos casi ciegamente —no en todos los casos, es cierto, pero sí en la gran mayoría— en lo que afirmaban los países desarrollados. Ahora estamos ante un peligro similar: que nos contagie la nueva 'moda' y dejemos de lado todo lo que se refiere a la energía nuclear ... hasta que ella recobre el primer plano, y así sucesivamente.

Ese no es el camino a seguir, ni en éste ni en otros problemas. Es el ejercicio de nuestra propia capacidad intelectual, el análisis realizado desde nuestra propia perspectiva y atendiendo a nuestros propios intereses, el que puede guiarnos en este complejo laberinto. Es evidente que podríamos equivocarnos, pero es tiempo ya que seamos por lo menos dueños de nuestros propios errores y no eternas víctimas de los errores inducidos o impuestos por otros.

Por ello deseo comentar las ideas actuales sobre energía nuclear.

Comencemos por reconocer que la energía nuclear es ciertamente peligrosa; posiblemente la más peligrosa entre todas las conocidas, y que quedan aún sin resolver problemas tan serios como el de los desechos radiactivos provenientes de la explotación de las centrales nucleares, el del efecto genético de bajas dosis de radiación, etc. Pero, ¿es que esos peligros serán suficientes para que la Humanidad descarte para siempre la energía nuclear? o en términos más perentorios: ¿es que los países centrales están dispuestos a abandonar la vía nuclear?

Observemos en primer lugar que hace ya 35 años que el mundo entero vive sumergido en energía nuclear, y en su forma más peligrosa: el armamento nuclear. En todo el mundo existen bombas y proyectiles nucleares, sea directamente en bases e instalaciones fijas, sea transportados por aviones (que vuelan literalmente sobre todos los países del planeta), por submarinos (que navegan por todos los mares sin pedir permiso a nadie), por satélites artificiales, y también por camiones, vagones ferroviarios y barcos cuando se los transporta de las fábricas a los cuarteles y bases, y de éstos a los depósitos. Por ejemplo, basta pensar que en Europa hay algunos miles de cabezas nucleares instaladas por doquier; esas cabezas deben ser transportadas permanentemente de un lugar a otro, no sólo por razones tácticas o estratégicas, sino por la simple razón de que anualmente deben ser reemplazadas por nuevos modelos, lo que significa transportar éstos donde están los viejos y a su vez éstos a los depósitos de armamentos obsoletos. Esto significa que a diario, por autopistas, carreteras, caminos vecinales y ramales ferroviarios una buena cantidad de armas nucleares recorre Europa, tanto la occidental como la socialista. Suele ocurrir que en el mismo momento en que una enérgica manifestación popular protesta en algún lugar de Europa por la próxima instalación de una usina nuclear para producir energía eléctrica, algún camión o tren está pasando por ese mismo lugar transportando algunas bombas con mucho mayor poder destructivo actual que el peligro potencial de la proyectada usina.

Un ejemplo igualmente paradójico es el que ocurre actualmente en Estados Unidos con

la moratoria en materia de plutonio. Como es sabido, ese país ha suspendido su programa de reactores 'breeders' y, en consecuencia, la separación de plutonio destinado a esos reactores. Pero, en modo alguno, ha suspendido la separación de plutonio destinado a la fabricación de bombas, hecho que se ignora cuando se habla del tema; mucha gente en Estados Unidos está satisfecha con la moratoria de plutonio, ¡pero se olvida por completo que la producción militar continúa realizándose durante las 24 horas, todos los días de la semana y en muchas fábricas!

La conclusión es evidente: mientras ahora se describen con mucho realismo los peligros que pueden resultar del funcionamiento de usinas nucleares, se calla todo lo que se refiere a los peligros derivados no ya del uso, sino aun de la fabricación y despliegue de armas nucleares. Los países poseedores de armas nucleares han logrado un formidable éxito propagandístico al acostumbrar a toda la humanidad a 'vivir con la bomba' como si se tratase simplemente de un explosivo más, sólo un poquito más fuerte. Si hacemos bien en preocuparnos por las usinas nucleares, no olvidemos jamás los armamentos, porque en caso contrario estaremos ayudando a silenciar un peligro mucho más grave y defendiendo implícitamente a quienes poseen las bombas. Por eso mismo si denunciemos el primer peligro, no sólo no olvidemos el otro, sino denunciémoslo con mucho mayor energía, con una voz más angustiada. ¡Que la amenaza de las usinas no sea usada como velo para ocultar una mucho mayor!

Y en relación con armas nucleares deseo hacer alguna referencia a los acuerdos SALT, que también contribuyen a enmascarar la realidad. Como es sabido, estos acuerdos son presentados al mundo como esfuerzos serios de *desarme* nuclear por parte de los Estados Unidos y la URSS. Así, el SALT I —firmado hace algunos años— *limitó* el tipo y número de armas estratégicas por parte de ambas potencias. El SALT II —aún no ratificado por el Congreso de los Estados Unidos— fija nuevas *limitaciones* respecto a las armas que podrían ser desarmadas y desplegadas (*deployed*) por ellas. Presentadas así las cosas, parece cierto que se trata de un esfuerzo en favor del desarme. Sin embargo, no es así, pues ambos tratados SALT

dejan a las dos potencias en condiciones de destruir el planeta entero. Cuando se firmó el SALT I, el potencial nuclear de Estados Unidos le permitía destruir unas 20 veces todas las ciudades grandes de la URSS; el potencial de la URSS permitía hacer lo mismo sobre las grandes ciudades del bloque occidental, pero *apenas* unas 5 veces. Entonces, y en medio de discursos retóricos, se firmó el SALT I. Después de varios años de vigencia, la situación actual es la siguiente: el potencial nuclear de Estados Unidos le permite destruir no ya 20 veces cada una de las ciudades, sino 145 veces, mientras que la URSS ha pasado de poder destruir 5 veces cada ciudad de occidente a poder destruirlas unas 120 veces. O sea que el SALT I no sólo nada hizo por el desarme nuclear, sino que aumentó el potencial mortífero de cada una de las superpotencias. Y, créase o no, el argumento de los defensores del SALT I es que si no hubiese sido por él, el potencial bélico hubiese sido aún mucho mayor que el que ha llegado a ser; ¡como si no fuese suficiente matar 145 veces a alguien para que éste esté muerto! Y desafortunadamente el nuevo SALT tendrá un efecto semejante al anterior, pues aumentará el potencial nuclear, haciéndolo aún más formidable. Pero entonces, algún ingenuo podrá preguntarse ¿para qué sirven estos tratados? Por un lado, para optimizar la inversión en armamentos, impidiendo que una carrera desenfrenada provoque la ruina económica de ambas potencias. Por otro, para hacer creer a la opinión pública —en primer lugar a la de sus propios países— que están haciendo *algo* en favor del desarme que todos, angustiosamente, anhelamos.

Otro velo que debe descorrerse es el de la gran campaña contra la proliferación nuclear. Por supuesto que nadie en su sano juicio puede desear que la proliferación nuclear continúe, pero debe entenderse bien cuál es el objetivo de esa campaña. En primer lugar, conviene aclarar que hay dos clases de proliferación: la horizontal, que se refiere a que *nuevos* países *puedan llegar* a tener armamento nuclear —por ejemplo, la India en 1974— y la vertical, relativa al *aumento* de dicho armamento en los países que ya lo poseen, como en el caso de la incorporación de la bomba neutrónica al arsenal nuclear de los Estados Unidos. No cabe

duda que sería prioritario detener con mayor urgencia la proliferación vertical, pero la que recibe una atención casi exclusiva es la horizontal, que ocupa el lugar central en toda reunión sobre el problema de la proliferación. La propaganda ha sido tan hábil que ha logrado concentrar todas las preocupaciones sobre la horizontal, que es potencial, y relegado a segundo plano a la que realmente existe. Por cierto, la proliferación horizontal encierra grandes peligros potenciales, pero los de la vertical son actuales y concretos. Cada vez que asisto a una reunión internacional cuyo tema es la proliferación horizontal —cubriendo con un piadoso silencio la proliferación vertical— y escucho a los representantes de los países que poseen armamentos nucleares discutir con todo detalle qué hacer para que algún nuevo país no llegue a tener la bomba atómica (como ocurre actualmente con Pakistán, por ejemplo), me da la impresión de que estuviese asistiendo a un congreso de todas las cortesanas convocado para discutir *'ways and means'* que eviten que una monjita en Zaragoza pierda su virginidad...

Creo que el verdadero objetivo de la campaña contra la proliferación horizontal consiste en asegurar que las dos superpotencias continúen conservando el control de la tecnología nuclear, no sólo la que sirve a propósitos militares, sino, y sobre todo, la que sirve para producir energía. Conviene recordar que la pieza vital para asegurar el control autónomo de la energía nuclear utilizada en la producción de energía eléctrica es el manejo del ciclo del combustible, desde el uranio que está en las minas hasta los desechos radiactivos. Todo país mediano que procure utilizar energía nuclear —sea Brasil, Argentina, Chile, México, España, Checoslovaquia, Polonia, etc.— tratará por todos los medios de asegurarse el control del ciclo del combustible; de lo contrario, su producción de energía eléctrica a partir de reactores nucleares dependería de quien le suministrase el combustible y la tecnología para su correcta utilización. No debe extrañar, entonces, que la política nuclear de esos países se articule alrededor de esa pieza vital, el manejo autónomo del ciclo del combustible. Y la política de no proliferación de las superpotencias consiste, por el contrario, en evitar que otros países alcancen esa autonomía, para mantener-

los dependientes en el campo nuclear. En el caso de la Unión Soviética, esta política se ejerce de manera estricta: si un país adquiere un reactor de potencia en la URSS, deberá aceptar que el combustible sea manufacturado en la URSS, instalado como unidad sellada —que no podrá ser manipulado por el país receptor— y devuelto a la URSS una vez utilizado, para que allá sea reprocesado. En suma, la URSS mantiene el control completo del combustible, condición *sine qua non* para que ella venda la instalación nuclear.

En el caso de los Estados Unidos, la situación es diferente, aunque el objetivo final sea el mismo. Hasta hace muy poco, un país que compraba un reactor en Estados Unidos podía alcanzar un grado aceptable de autonomía en el manejo del combustible, pero esa situación cambió radicalmente como consecuencia de una ley, que justamente se llama *'Non Proliferation Nuclear Policy Act'*, aprobada en 1978. Según esa ley, y con el pretexto de evitar la proliferación nuclear, Estados Unidos no venderá instalaciones ni tecnología que posibiliten que el comprador logre obtener el manejo autónomo del ciclo de combustible.

En síntesis, hasta ahora la política de no proliferación de las grandes potencias no ha impedido la proliferación horizontal ni mucho menos la proliferación vertical, que continúan tan rozagantes como siempre, pero en cambio ha puesto toda clase de trabas al desarrollo autónomo de la tecnología nuclear y se ha opuesto tenazmente a los programas nucleares de países del Tercer Mundo destinados a la producción de energía, como la decisión del Brasil de establecer instalaciones para enriquecer uranio y procesar combustibles, la instalación en Tarapur, India, y la decisión argentina de instalar una planta de agua pesada. En este sentido, debe recordarse que Estados Unidos y la URSS han organizado un verdadero *'cartel'* para controlar la exportación de tecnología e instalaciones nucleares —denominado elegantemente Club de Londres—, al que pertenecen unos 15 países industrializados tanto de Occidente como del bloque socialista.

Ahora bien, ¿qué está pasando en los países industrializados en estos momentos de vigencia plena de la moda contra la energía nuclear? La respuesta es sorprendente: con la ex-

cepción de los Estados Unidos, y en mucho menor medida Alemania Occidental, los demás países industrializados, tanto occidentales como socialistas, siguen embarcados en formidables programas de instalación de centrales nucleares. Se destacan en particular los agresivos programas de Francia y de la URSS; esta última no sólo está instalando centrales en todo su territorio y en el de sus aliados directos—incluyendo Cuba—, sino que se ha lanzado a exportar a países como Finlandia, Filipinas, Turquía, Libia, etc. Según el gobierno soviético, la energía nuclear no ofrece ningún peligro que no pueda ser controlado, y por el contrario es la mejor solución a la provisión de energía eléctrica. Además, han construido una ciudad—Atommach— dedicada exclusivamente a la construcción en serie de componentes para centrales nucleares, que se constituirá en la instalación nuclear industrial más grande del mundo. Alemania Occidental, que ha encontrado dificultades en su opinión pública para continuar su programa nuclear con la misma intensidad anterior, se ha convertido en uno de los principales exportadores, como lo atestiguan sus grandes contratos con Brasil y Argentina. Canadá continúa instalando centrales en su territorio y también exportando, mientras que Inglaterra ha vuelto a intensificar su programa interno, España está instalando una veintena de centrales, etc.

El caso de Estados Unidos es peculiar, pues su programa interno de instalación de nuevas centrales nucleares está prácticamente paralizado, así también como la exportación; pese a ello, continúa instalando centrales, de acuerdo con un programa anterior que le permitirá continuar a la cabeza—por algunos años, al menos— de los países generadores de energía eléctrica de fuente nuclear. Su programa bélico, claro está, no sólo no ha disminuido, sino que se ha intensificado y sus programas de investigación en generadores 'breeders' y a fusión continúan teniendo los mayores presupuestos en el mundo entero. Mi opinión personal es que la política actual de los Estados Uni-

dos cambiará en poco tiempo y volverá a impulsar un programa nuclear de producción de energía eléctrica de gran envergadura.

En todo caso, la evidencia muestra que pese a todos sus peligros actuales y potenciales, la energía nuclear seguirá con nosotros por muchos años, a menos que se produzca una gran catástrofe. Los países industrializados no pueden renunciar a ella, porque no tienen ninguna otra fuente alternativa a corto plazo, y de manera alguna aceptarán reducir su actual nivel de vida para acomodarse a una situación de energía escasa y cara. Pero si la energía nuclear no será abandonada por ellos, tarde o temprano llegará a nuestros países, como ya lo ha hecho y lo está haciendo en unos cuantos.

Por todo ello, es importante que los países del Tercer Mundo no se dejen seducir por la nueva 'moda' y crean que deba dejarse de lado la energía nuclear; de lo contrario, cuando ella reaparezca, no estarán en condiciones de aprovecharla de manera autónoma y deberán entregarse atados de pies y manos a los países centrales, como lo hicieron en el pasado con otras fuentes de energía y capacidades tecnológicas. Por ello, si no descorremos los velos que ocultan buena parte de la realidad, podemos caer en una trampa de la que nos será muy difícil salir; la sugerencia obvia consiste en mantener los ojos bien abiertos y utilizar nuestra propia capacidad de análisis para entender claramente qué está ocurriendo en la compleja esfera de la energía nuclear.

Las recomendaciones de los centros, en éste como en otros campos, ya no tienen la coherencia ni la fuerza ideológica que tuvieron en el pasado. Muchos sucesos de los años recientes han puesto de manifiesto que verdades sacralizadas en economía, política, cultura, etc., demostraron ser pseudoverdades que nos habían sido impuestas, a veces por la fuerza, pero mucho más a través de un continuo y concienzudo 'lavado de cerebro'. En estas circunstancias lo que tenemos que encarar, sin miedos ni complejos, es la tarea más ardua: mirar la realidad con nuestros propios ojos.

*Comentario de Gabriel Valdés S.**

Quienes por función debemos asistir a reuniones, congresos y seminarios, sabemos cuánto desgaste ha padecido el lenguaje, cuán romos se han tornado los conceptos, cuán peligrosas se consideran las aristas del pensamiento creador, cuán sectorializados se han vuelto la reflexión y el análisis, qué poca preocupación hay por los seres humanos y cuánta desesperación por tener cosas.

Uno de los grandes problemas en las últimas décadas ha sido la especialización en materia de ciencia y de tecnología. El mal contagió también a las Naciones Unidas, donde una conspiración tácita de burócratas y gobiernos persiguió la pretensión de coger cada ciencia y cada actividad, meterla dentro de una nueva institución, inventar una sigla, poner a su cargo un director general, nombrar una serie de funcionarios, convencidos de que agregar esa misión parcial a las numerosas instituciones existentes puede conducir a una solución general del problema del hombre y la sociedad. En cambio, y como con razón sostuvo Aníbal Pinto, aquí se hizo un intento muy original al no añadir un elemento más al ya complejo, y por momentos confuso concepto del desarrollo. Del crecimiento económico, tan fácilmente medible, se pasó a la concepción del desarrollo; después se trató de darle más profundidad cuando al desarrollo se le agregó una clara dimensión social en todas las direcciones. En este proceso de comprensión conceptual telescópica, que es un mérito indudable de CEPAL, se trata ahora de considerar el desarrollo desde el punto de vista del medio ambiente. Estimo que es una manera inteligente, noble, humana, y diría además muy latinoamericana, de buscar soluciones más integrales a los problemas de las sociedades contemporáneas. No es éste un procedimiento sajón y tiene sus peligros. Aquí se está buscando algo que Kalman Silvert habría dicho que constituye una forma católica de pensar; vale decir, de buscar cómo aproximarse primero a ciertos principios para intentar abarcar todos los hechos. Si éstos se escapan, peor para ellos; el dogma se sostiene. Peligroso es caer en

esta tentación, pero la CEPAL esta vez pudo resistirla. De los documentos que ha elaborado sobre el tema, pocos hechos escaparon y creo que en esto consiste la originalidad del planteamiento. Además, es original, porque el tema del medio ambiente para el común de los mortales tiene siempre el acento puesto en el entorno físico que fue la idea-fuerza de la Conferencia de Estocolmo. Esta línea, que algunos divulgadores llevaron a su paroxismo con la concepción de los límites del crecimiento, generó una visión catastrofista relacionada con el agotamiento físico final, con el aumento de la aridez de la tierra frente a la demanda avasalladora de las multitudes agobiadas por el hambre y la pobreza y que quieren vivir como los demás y gozar de los bienes de esta civilización transnacionalizada.

El problema que tenía que recogerse era sobre todo el de los pobres, ya que se trataba de demostrar que si los habitantes de la India alcanzaran a consumir un 30% de lo consumido en los Estados Unidos o en Europa, realmente no habría materias primas, tierra o energía que alcanzase para los indios, ni para los americanos ni para los europeos. De este modo, si no se hacía una crítica a fondo de la civilización, parecería que fuese mejor que los americanos y europeos conservaran lo que tenían, ya que si los indios aguardaron tanto tiempo sin rebelarse, deberían contentarse con "otro desarrollo" y tecnologías intermedias. Como reacción se propuso el crecimiento "0", una actitud evasiva frente al problema. Es entonces cuando el desarrollo comienza a verse desde el punto de vista del ser humano como tal.

¿Cuál es la vinculación existente entre el medio ambiente y el ser humano, entre la sociedad y su entorno? Si se llegan a entender los conceptos de medio ambiente y de desarrollo como un proceso dialéctico entre el hombre y la sociedad, entre la sociedad y la naturaleza, y viceversa, realmente se estará entrando a fondo en el análisis de la civilización. A menudo, más que analizar ese medio ambiente, se realiza una descripción de la crisis de la civilización que estamos viviendo. Sin ser catastrofista, nos parece evidente que una cierta civilización empieza a dar muestras de fatiga; y ésta se advierte

*Director Regional del PNUD.

más claramente cuando se vive en los centros que en la periferia, porque en ésta aún se goza de cierta abundancia humana; aunque no haya riqueza material, se disfruta más del aire, del espacio, se gusta incluso, diría, más de la amistad y de las cosas naturales de la vida que en el centro, donde esos valores supremos de la vida parece que se marchitaran, ya que permanentemente deben hacerse muchas cosas muy importantes que tienen cada vez menos importancia. Hay un cansancio, un cierto agotamiento en la velocidad y en el rumbo de esta civilización, que además recibe en este momento un golpe en la cerviz: la crisis del petróleo sobre el cual se galopaba confiadamente.

Es indudable que hay una cierta pérdida de velocidad y de rumbo. Estos hechos también se perciben claramente en América Latina, porque hay aquí una más intensa sustracción de recursos, una mayor deformación de las sociedades y una mayor dicotomía social derivada de ese choque entre lo moderno, que llega de afuera y adquiere la velocidad y el ritmo de la máquina, y la sociedad tradicional que sigue sujetándose a sus valores y a sus estructuras; esta dicotomía, que fractura la vida social, rompe el necesario consenso político, y reemplaza todo por el llamado orden, de tan efímera e impuesta vigencia como de discutida eficacia.

Tal vez estamos presenciando el proceso de una ruptura de la civilización. Algún historiador quizás podrá decirnos en el futuro si el consumismo es no solamente una manifestación de una crisis del capitalismo en su expresión más alta, sino también de una crisis de todo el sistema de relaciones internacionales. Personalmente no creo que el socialismo haya resuelto ese problema ni en los países del centro ni en los países periféricos. El consumismo se da allí en otras dimensiones, tal vez, con otras características, pero no han encontrado otros objetivos; aunque la velocidad sea distinta, la dirección es la misma, porque no se han concebido otras soluciones más allá de las materiales.

La gravedad del fenómeno es tan evidente, que hay una denuncia al consumismo y un llamado a reformar las estructuras y no sólo el estilo, sino el sentido y la dirección del desarrollo; hay un llamado en términos relativamente parecidos expresado por muchos pensadores y desde diferentes posiciones. En un mismo mes

tres personalidades distintas han planteado el mismo tema. En Naciones Unidas, tanto el Papa Juan Pablo II como el Presidente Fidel Castro, han revelado una sorprendente actitud crítica ante la situación. Reflexionando sobre sus intervenciones puede advertirse que ambos coinciden en la denuncia de lo existente y en las razones que tienen para hacerlo; y esto habría sido increíble 5 ó 10 años atrás. Leyendo el discurso pronunciado recientemente por R. McNamara, Presidente del Banco Mundial, en Belgrado, advertimos que tanto su contexto como sus palabras finales también son una denuncia de estos fenómenos. McNamara llega a decir que si no hay cambios estructurales de magnitudes inmensas —son palabras textuales—, no habrá ningún cambio significativo en lo que describe como hechos sombríos y negativos en todos los aspectos.

Ninguna duda cabe acerca del gran significado que tiene la vinculación entre el medio ambiente y el ser humano, entre la sociedad y su entorno. Hay factores de concentración en el interior de las sociedades y de dependencia de las sociedades hacia fuerzas externas, hay pérdida de la vida misma en la tierra, pero también hay pérdida del aprovechamiento de la vida del ser humano tal como éste debería vivirla. Estamos todos en favor de la autonomía; propiciamos el mayor grado de autonomía de nuestras sociedades, pero, al mismo tiempo, se acrecienta la participación de nuestras economías y de nuestras sociedades en el mundo, pero rechazamos la imposición externa por dignidad, como también por razones prácticas, culturales y ecológicas.

El fenómeno de la transnacionalización se ha sobreimpuesto al de la internacionalización; y no es éste sólo un asunto semántico. Lo transnacional se ha considerado sólo como una expresión de la actividad de las empresas, mientras que lo internacional se asocia a la interacción entre los Estados. Lo que sucede es que los Estados concebidos como entes absolutos se están disolviendo. Creo que dentro de 20 ó 30 años en el mundo transnacional de la tecnología, la ciencia, la cultura, las finanzas, las ideologías, la información y la preocupación por los derechos humanos, el concepto de Estado soberano va a perder entidad y poder desde el punto de vista internacional y sucumbirá an-

te el hecho transnacional. Lo transnacional va ganando terreno rápidamente; en la prensa se leen declaraciones de personajes que manifiestan no interesarles los embajadores si se tienen buenas relaciones con los banqueros internacionales. Esta es una realidad. Los ministerios de Relaciones Exteriores, que representan la tradición del Estado soberano, pasan a ser instrumentos del siglo XIX, con solemnidad decorativa y necesaria, pero menos esenciales, porque hay otros instrumentos reales, más eficaces y silenciosos, como son los manejados por los entes financieros y de información. Así como se ha hablado de la democracia formal y de la democracia real, debe admitirse que hay un mundo formal y un mundo real. Ese mundo real existe no por maldad de algunos ejecutivos ni de los flujos financieros, sino que deriva del propio dinamismo de la transnacionalización que está comenzando a actuar con mucha fuerza. Lo curioso es que se acepta la transnacionalización de las empresas, de las finanzas y de la información, pero se rechaza la referente a los derechos básicos. En esta transnacionalización, que se debe considerar con mucha tranquilidad, con frialdad, debe saberse distinguir qué vale la pena conservar como propio y qué debe incorporarse como parte de un acervo de avance real, que corresponde al progreso que el hombre va acumulando como parte de su creación.

Existe un sentimiento inicial de rechazo por aquellos bienes que parecen atentar contra las costumbres o la cultura. Se les rechaza inicialmente, pero al final se imponen, porque es mejor utilizar los instrumentos que las manos, como es mejor que el mundo tenga radios a transistores y televisión. Lo que importa es la idea o la imagen, y no el instrumento. ¿Cómo distinguir aquello que destruye lo que es original y propio de la cultura, aquello que es la marca característica de un ser humano, de aquello otro que es externo, instrumental y no afecta la sustancia, sino que la realza y distribuye? Las sociedades se parecen a las personas; saben qué es lo que destruye al hombre o qué es lo que hace que el hombre se libere, cuáles son los avances de la humanidad, la creatividad científica y tecnológica que impulsa hacia más altos niveles de libertad y qué es lo que destruye.

Esta problemática de contenido cultural y ético está directamente vinculada con el medio ambiente; si no se aclarase esta cuestión, estaríamos en una duda mortal. No podemos aislarnos para construir nuestra América o nuestros países como quisiéramos, según nuestras propias fuerzas y nuestra propia utopía. No podemos aislarnos, porque quienes trataron de aislarse —y hemos visto casos muy dramáticos— tuvieron que hacer sacrificios heroicos para terminar cediendo lenta y costosamente. En última instancia se llama al Fondo Monetario. ¿Qué es lo esencial para ser persona en una sociedad civilizada? ¿Qué es lo esencial para ser nación? ¿Qué es lo esencial para ser sociedad nacional o local? ¿Qué es lo que se puede recibir y se puede asimilar sin dejar de ser lo que se es? Formulo estas preguntas, cuya respuesta no aparece clara todavía, porque hay que establecer una relación equilibrada entre dependencia y problemas ecológicos.

Sobre esta materia me referiré a dos elementos: uno es el de la planificación y el otro el de las políticas económicas. Desde mi punto de vista, la planificación, o sea, la imagen de la organización de los elementos que conducirán a un futuro deseado, desgraciadamente ha perdido su significado; hoy tiene menos vigencia, obliga menos en el mundo y en América. En esta disciplina se ha retrocedido, se está trabajando más al día, los problemas son todos urgentes: la presión social, las tensiones políticas, los cambios en los precios de las materias primas, la inflación, la crisis energética, el endeudamiento externo, son todos fenómenos que inducen a nuestras sociedades a trabajar con menos confianza, sin visión de futuro. Se aguarda una solución del mercado, porque la economía siempre tiene una mano invisible que, accionada por quienes tienen, más tarde distribuirá prudentemente a quienes no tienen y esperan.

Nuestro continente, tan joven, ha pasado a ser un continente de mentalidad y modelos viejos. El continente de la esperanza, carece de un objetivo político y en él ya no se planifica. La crisis energética constituye una tremenda acusación a la economía de mercado y a la falta de planificación. Planificar no es sólo manifestar confianza en el futuro con una visión política para que dentro de ciertos márgenes realis-

tas las sociedades puedan realizar determinados objetivos colectivos, sino también vencer las deformaciones de la domesticidad en que hemos caído y la forma simple y automática de dependencia externa que está muy bien representada por el concepto del mercado como el gran regulador del bien y del mal, de la libertad y del derecho. La libertad de mercado entre desiguales genera necesariamente el abuso y la dependencia. Creo que debe repensarse la planificación como una forma de movilizar las enormes energías escondidas en nuestra geografía, en nuestra biología, en nuestra ecología, en nuestra cultura, utilizando como palanca la voluntad de la sociedad de ser más autónoma y de poder distinguir qué es lo propio y qué es lo ajeno. La planificación adquiriría así una nueva dimensión y juzgo que un aporte fundamental consistiría en incorporar la dimensión del medio ambiente dentro del núcleo mismo de la planificación.

El otro elemento son las llamadas políticas económicas. Toda vez que se habla de las políticas, se alude a las que tienden a corregir el desequilibrio del balance de pagos o de las políticas para incrementar la inversión o atacar la inflación. Todas ellas son importantes, sin duda, pero todas son adjetivas. Por lo general, se usan en cualquier contexto; son tomadas como instrumentos independientes, carentes de ideas que las integren en finalidades globales.

Con perdón de los economistas, a quienes respeto, y de la ciencia económica, que admiro, creo que muchos de ellos actúan como cirujanos, llamados para operar cualquier cliente y en cualquiera condición. Ha sido corriente que se enamoraran del arte y lo vaciaran de su contenido social y ético. Cuando trabajan en el sentido de "mejorar la situación económica" están trabajando en realidad en una determinada dirección social y política que alguien siempre está predestinando, porque no hay neutralidad en economía, ya que no es ésta una ciencia exacta, sino una ciencia social. Todas las tecnologías, como las políticas económicas, son comprometidas, sirven a ciertos intereses, responden a un ideario y producen determinados efectos. Pero esos efectos escapan muy corrientemente a los economistas, quienes hasta lle-

gan a decir que no son de su incumbencia. Trabajan con un hombre teórico, sin cara y sin alma. Y es éste uno de los grandes desequilibrios entre la concepción teórica y la operación política del desarrollo. Si se tiene en cuenta realmente un concepto equilibrado de la relación entre el hombre y su medio ambiente, se deberá tomar en cuenta la defensa del medio y para ello no basta la defensa de la ecología en el sentido clásico. No sólo se trata de evitar que la tierra siga erosionándose, que los bosques se sigan talando, sino que se trata de algo muchísimo más importante y es que el hombre vuelva a estar en equilibrio; porque el hombre viene de la naturaleza y va a la naturaleza, es una parte de la energía vital de la tierra y su ruptura con la tierra lo daña psicológicamente, así como daña la estructura de la sociedad y la llega a corromper, como lo estamos viendo en tantos países donde los equilibrios físicos o sociales están trastornados. Repensar el objetivo de la planificación y el diseño de las políticas económicas incorporándoles una nueva dimensión humana y ecológica, tiene una importancia fundamental si queremos hacer intentos realmente serios en América Latina para enderezar con eficacia social el proceso del desarrollo. ¿Qué objetivo más real que volver el hombre a la tierra? No volver a la época pastoril, sino volver al diálogo racional entre lo que es el hombre y aquello que lo rodea, y entonces, sí formarse una concepción mucho más clara de lo que importa, buscar la mayor capacidad de desarrollo para el hombre y la mujer, y el mayor ingreso posible en función de la capacidad que la nación tenga.

Falta tal vez un estudio sobre el entorno del ser humano, la sustancia cultural de las sociedades, algo así como el resumen esencial, el alma del proceso, la razón de ser de las sociedades, porque es esa sustancia la que hace la historia, construye el presente y forja la ilusión del futuro. Las dimensiones económica, social y política, reclaman la dimensión cultural como el alma que crece hasta que adquiere su forma. Y cuando nos referimos a la relación entre el hombre y su entorno, normalmente tratamos las características externas de las sociedades, pero no los valores culturales.

Comentario de Jorge Wilhelm*

“Povo gosta de luxo. Quem gosta da pobreza são os intelectuais”

Joaozinho Trinta, dirigente de la escuela de samba Beijaflor.

“¡Es sorprendente!” —exclamó Aníbal Pinto, prestigioso economista de la CEPAL—, “realmente sorprendente que durante décadas nosotros, los economistas, hayamos logrado elaborar tantas teorías y tesis sobre el desarrollo de América Latina sin tomar en cuenta la variable física: los recursos naturales y la concentración urbana.”

Sin embargo, el sesgo sectorial no fue una exclusividad de los economistas de la CEPAL. En todo el mundo los economistas, planificadores y políticos presas del vértigo hacia un consumismo creciente y sin fin, manipulaban estadísticas y elaboraban tesis cuyas conclusiones ‘calzaban’ con perfección cartesiana, describiendo soluciones optimistas que eludían prudentemente la realidad. Esta sólo era intuitiva por el movimiento *hippy*, por artistas y poetas y por voces aisladas del *establishment* profesional.

De todos modos, el papel fundamental del intelectual no es componer estructuras mentales perfectas; su función primordial es formular interrogantes pertinentes: preguntar el ‘por qué’, el ‘para dónde’ y el ‘para quién’ de las cosas. Durante la década pasada la realidad de hechos dramáticos (las intoxicaciones de Leveso, las manchas de petróleo del Atlántico Norte, la desertificación, el *smog* londinense, etc.) terminó por motivar a los intelectuales, diversos profesionales y políticos a tomar en cuenta dicha ‘variable física’ del desarrollo y del crecimiento económico en general, pues el estilo de crecimiento parecía decididamente malsano, además de acentuar las desigualdades. Con todo, fue la llamada ‘crisis del petróleo’ (octubre de 1973) la que dramatizó ese cuestionamiento.

Si bien esta nueva preocupación se planteó en un comienzo en Europa, esto no obedece a

una concentración en ella de los efectos de agresiones a la naturaleza; a fin de cuentas se trata de un continente pequeño donde el suelo bien cuidado se mantiene fértil desde la era neolítica, las viñas seculares son tratadas con cariño, se transita hasta hoy por la vía Apia y se consigue adaptar los palacetes renacentistas para usos modernos. Tal vez, la preocupación surgió en Europa, porque los profesionales y las personas de ese continente tienen, más que en las Américas, una vieja y arraigada tendencia, reflejada en su sistema educativo, a una actividad angustiante, pero necesaria y exclusiva del ser humano: la de pensar.

Las sabias advertencias que comenzaron a surgir en artículos, congresos y seminarios tenían a veces un sabor ingenuo de ‘cómo sobrevivir en la selva’, valorizando el ingenio popular. Empero, es innegable que al cuestionar el estilo de crecimiento y el mal uso de los recursos naturales se formulaban las preguntas que eran pertinentes para la planificación. La CEPAL y los profesionales latinoamericanos quedaron sensibilizados por este cuestionamiento, insertándolo, sin embargo, dentro del cuadro de referencia del subdesarrollo y del tipo de crecimiento que caracterizan al continente.

Así, en oportunidad reciente, las contundentes palabras de Iglesias, Sunkel y Pinto nos hacían pensar: parecía increíble que hubiéramos podido olvidar el tema ‘recursos naturales no renovables’ o el tema ‘medio ambiente’ cuando escribíamos sobre el crecimiento económico en América Latina. Fue necesario el *boicot* al abastecimiento de petróleo en octubre de 1973 y el aumento brusco y constante de su precio y de la deuda externa para recordarnos realidades que estaban desde por lo menos dos décadas atrás, junto a nosotros: 1) la creciente internacionalización y la interdependencia económica del mundo; 2) el comienzo de la escasez de ciertos recursos naturales frente al aumento de la población y la producción mundiales, lo que obligaba a la renovación de la tecnología; 3) la fuerte metropolización de la población mundial y la inexistencia de tecnologías urbanas realmente modernas para hacer frente

*Presidente del Instituto de la Ciudad, San Pablo, Brasil.

a ese fenómeno; 4) la evidencia creciente de la pobreza y hambre reinantes; y 5) la globalización gradual de la información y la homogeneización de culturas, demandas y expectativas.

La bibliografía del decenio de 1970 que avala esos hechos y procura retomar en forma más objetiva el discurso de las alternativas de desarrollo, es amplia y rica en autores y tesis brillantes y profundas. Asimismo, algunas reuniones internacionales —desde las preparatorias para el Congreso de Estocolmo (1972)¹ hasta el encuentro reciente en Tepoztlán, pasando por el seminario de la CEPAL sobre “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina— permitieron la elaboración, debate y publicación de una importante renovación de tesis sobre el desarrollo de los países del tercer mundo y sobre el desarrollo ‘deficiente’ de los demás mundos.

Sin pretender presentar grandes síntesis, comenzaré aceptando la conveniencia, e incluso la necesidad, de cambiar el *‘estilo de vida’* y, en consecuencia, el estilo de desarrollo para alcanzar los siguientes objetivos: 1) generar modos de producir tipos de productos más adecuados a los recursos naturales, renovables y no renovables; 2) modificar el empleo del tiempo, las relaciones de trabajo y las formas de gestión; 3) reexaminar y crear valores humanos más próximos a los sentimientos de solidaridad entre las personas y de convivencia menos destructiva con la naturaleza. No obstante, dentro de este tema sólo pretendo en este artículo detenerme sobre el *‘modus faciendi’* de ese eventual y anhelado cambio de rumbo. ¿Cómo producir cambios del estilo de vida compatibles con los objetivos mencionados y aceptables para los ciudadanos?

Tanto el diagnóstico de la civilización actual como la ya mencionada generosidad de intenciones, constituyen indicios optimistas de que —como decía Hegel— la humanidad sólo se plantea aquellos problemas que es capaz de resolver. Empero, pese a que el diagnóstico y las intenciones constituyen factores necesarios para la solución, debe admitirse también que ellos no son suficientes. Para alcanzar la sufi-

¹Especialmente las Reuniones de Túnez y Cocoyoc y los valiosos textos de la FIFAD-Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo.

ciencia tenemos que conocer con mayor precisión ‘la razón de ser’ de la acción de los grandes agentes de transformación; en otras palabras: investigar 1) los caminos posibles y probables que recorrería el sistema capitalista dentro de la racionalidad representada por las empresas transnacionales; 2) los caminos posibles y probables que seguirán las economías estatizadas dentro de la racionalidad de su pragmatismo político, caracterizado por la denominación burocrática predominante. Por último, será necesario 3) comprender en profundidad los móviles culturales de poderosos agentes de transformación, tales como los movimientos religioso-nacionalistas (tal el islamismo); y 4) evaluar la probabilidad de movimientos preconcebidos y racistas, movilizaciones destructivas de importancia (diversas estrategias terroristas, así como represiones policiales y reactivación de la tortura).²

Esta profundización del conocimiento y la comprensión permitirá elaborar ora un objetivo ora una estrategia para modificar los estilos de vida. El objetivo podrá configurarse en forma utópica sirviendo como meta hacia la que apuntará el vector que contiene tácticas y programas de acción; los objetivos utópicos son de hecho convenientes para motivar a la gente y ordenar actividades a lo largo de una directriz; estos vectores de acción son también convenientes para ensamblar actividades dándoles coherencia e impregnándolas de contenidos comunes.

Así, las estrategias constituyen conjuntos de acciones y programas dispuestos sobre el vector que apunta hacia el objetivo utópico inalcanzable, para lograr al cabo de un período determinado resultados comparables, metas parciales alcanzables y niveles pequeños y significativos de progreso.

Antes que el señor Karl Popper se sienta molesto, me apresuro a manifestar que no entiendo el objetivo utópico como una representación determinista del futuro, sino como un instrumento movilizador y clasificador que

²Me parece que la interacción entre factores socioeconómicos y factores culturales constituye un instrumento de análisis mejor que la relación esquemática de superestructuras que dependen de infraestructuras. Por otra parte, ¿cómo negar que la irracionalidad desempeña también un papel en la historia?

permite establecer estrategias y dar orden y coherencia a actividades pertinentes para el cambio, es decir, para el desarrollo.

Con todo, antes de establecer las difíciles estrategias para cambiar el estilo de vida conviene investigar si las poblaciones de nuestros países latinoamericanos esperan o desean realmente cambiar ese estilo. No basta comprobar que las cosas andan mal, que el estilo consumista agota los recursos y que la competencia implícita en el sistema genera violencias de todo tipo. Es cierto que el pueblo desea cambios, porque las cosas no marchan; pero ¿cambios de qué naturaleza, en qué dirección y para alcanzar cuáles objetivos? Dudo que la respuesta a una eventual investigación de la opinión pública tuviera como resultado la exigencia de cambios radicales del actual modo y vector de crecimiento. La opinión pública puede ser colérica, pero es generalmente conservadora: se teme a los cambios radicales, hay miedo natural a lo desconocido.

Por tanto, si bien, por una parte, las expectativas populares definen un conjunto de expectativas y corrigen, por ende, la visión técnica y la enriquecen con aportes, por otra, ofrecen generalmente una visión conservadora del mundo; tal hecho señala las dificultades que deben superarse si pretendemos implantar una estrategia de cambios: se generarán resistencias en el propio seno de los beneficiarios de dichos cambios.

Es preciso entender el motivo fundamental de la expectativa de modernidad que puebla los sueños de los brasileños (y de los demás países subdesarrollados) haciendo que tal vez resistan los cambios de estilo. En un estudio reciente sobre los palafitos de los sectores pobres de San Luis (Maranhão, Brasil) observé que las familias colgaban de las paredes de adobe, barro y madera a guisa de decoración: el Sagrado Corazón de Jesús con su calendario; la Virgen y el Niño con su calendario; Pelé u otro jugador de fútbol; Sandra Bréa (actriz de cine y televisión), generalmente vestida; y un Volkswagen, cuyo *poster* vi en más de una casa. Iconos de la vida moderna: la religión, la magia de los héroes, el mensaje televisivo y el producto—símbolo de la modernidad, el automóvil—; he aquí parte de la semiótica de lo cotidiano digna de un estudio de antropología de la vida

cotidiana. ¿Cuál es el *origen histórico* de esas expectativas, de ese deseo de poseer productos modernos y convalidar el actual estilo consumista? A fines del siglo pasado la presión de las empresas inglesas en el Brasil impidió que voces aisladas (como la del Barón de Mauá) llevaran a la nación a escoger otro modelo de crecimiento económico, a semejanza de lo que ocurrió en el Japón. Tal vez en ese país el idioma, su cultura insular, brindaran un aislamiento suficiente para seguir por algún tiempo una senda propia; su burguesía elaboró un proyecto y tenía claros los objetivos de los beneficios que derivarían de la reforma Meiji y del proceso de industrialización. En el Brasil, recién salido del régimen esclavócrata (abolido sólo en 1888 y cuyo tráfico negrero cesó en 1850), la riqueza y el poder se concentraban en una parte muy pequeña de la población: una élite de vida rústica en sus haciendas y de gastos desmedidos en París. Esta élite no tenía proyectos clasistas muy claros por lo que en la segunda mitad del siglo XIX coexistían latifundistas abolicionistas, industriales esclavócratas, ateos que defendían la enseñanza religiosa y demócratas monárquicos sin que nadie entendiera muy bien su posición. Deodoro, que proclamó oficialmente la República (1890), se presentó al entonces Ministro de Guerra para deponerlo ... “en nombre del Emperador”.

Por otra parte, a esa debilidad de objetivos nacionales o clasistas de la clase media y de los propietarios de tierras (exportadores y banqueros), se sumaba la debilidad clasista de los trabajadores, donde el inmigrante italiano, forzosamente individualista en su ansia por rehacer la vida y superar su doble lealtad, se hallaba junto al ex esclavo que durante décadas identificaría el trabajo como una forma de esclavitud.

Este cuadro, obviamente simplista, revela tanto la pujanza y la existencia de alternativas como la fragilidad conceptual sobre la que actuaban, muy a voluntad, los intereses de los exportadores y empresarios ingleses. El siglo de la independencia en América Latina fue también el siglo en que se hicieron más transparentes las relaciones de dependencia económica.

Ahora bien, en tal situación era forzosamente escaso el grado de autonomía para escoger qué caminos recorrer. Y por tal motivo, en

vez del crecimiento integrado e industrial, orientado a ampliar el mercado interno a través de la participación más democrática en la distribución de riquezas, el Brasil enfiló hacia el *crecimiento por modernización*.

¿Qué caracteriza este modo de crecimiento? La adopción de un modelo comparativo —un país industrializado— cuyo *estilo de vida* se desea *copiar*. Una vez medida la magnitud de la distancia que separa a ambos países se pasa a la tentativa de reducirla. Es el mito de Sísifo, pues el país industrializado prosigue su trayectoria, perfecciona sus equipos, reinvierte y también crece.

En el ansia de poseer los equipos y servicios que definen el estilo de vida modelo el Brasil se encaminó hacia una modernización que constituye, en cierta medida, una traslación positiva para toda la sociedad; pero dentro de ese movimiento de traslación algunas partes de la sociedad avanzaron más, concentrando cada vez más el ingreso nacional, pese a los esfuerzos redistributivos ocasionales y débiles de uno u otro gobierno.

El crecimiento por modernización necesitó concentrar el ingreso; no había cómo 'dispersar' el escaso ahorro nacional si pretendíamos, primero, importar productos de consumo ya conocidos por las élites que dominaban las decisiones políticas; segundo, si pasábamos a sustituir esas importaciones por la producción local de esos mismos productos (industrialización por sustitución) importando máquinas elaboradoras; y tercero, si el desarrollo industrial permanecía como eterno dependiente de la tecnología que se va desarrollando en los países industrializados, absorbiendo ahorros para pagar la importación de incesantes innovaciones.

La élite brasileña pasó a integrar lo que Sunkel definió como 'el archipiélago de las islas de la modernidad'; por ello, si bien ochenta años de modernización tuvieron como resultado un millón de automóviles producidos al año, este crecimiento se pagó con una enorme e intolerable *deuda social*, representada, entre otros indicadores desagradables, por 20 millones de analfabetos y una mortalidad infantil que llegó a 101 por mil (1976). El precio es elevado e inadmisiblemente. El apego al privilegio y la esperanza en una solución mágica de los problemas de la deuda creciente, la inflación

de precios y la dependencia tecnológica creciente, serán superados por la violencia de la desesperación si no se modifica el camino de la modernización escogiéndose el camino del *desarrollo* (lo que supone aumento de empleos, mejoría de la calidad de vida y, especialmente, mayor equidad social).

Pero este cambio de estilo también tendrá su precio. Modificar el conjunto de productos producidos, de bienes de consumo en bienes salario, significará contrariar las expectativas generalizadas que esperan ilusoriamente una redistribución del ingreso y una equidad que dé sencillamente 'todo a todos'. Una distribución escasa y espartana de bienes de consumo, aunque sea equitativa y elimine la pobreza, será sentida por muchas personas como una frustración intolerable, un retroceso.

Por ello, un cambio del crecimiento por modernización hacia el crecimiento con desarrollo no podrá entrañar, por ahora, alteraciones cualitativas muy bruscas del estilo de vida. Es difícil imaginar desarrollos 'chinos' en el Brasil, país sin 'murallas' físicas o culturales, influido intensamente por lo que 'sucede allá afuera'.

Por tanto, para encarar y preparar el cambio de estilo es preciso considerar la importancia de las *expectativas* y de los *hábitos* en la generación de demandas. Ya en el modo de crecimiento por modernización la demanda fue precedida por la formación de hábitos culturales adecuados a la importación de productos. Estos eran hábitos de la pequeña clase dominante; pero, sabemos que ello bastó para la toma de decisiones sustantivas.

Hoy los patrones de consumo se generan en forma más compleja y más eficiente: los medios de comunicación de masas se encargan de crear una demanda global, una especie de necesidad psicológica de poseer objetos.

La tiranía de la cosa ofrecida es una tiranía dulce: envolvente, sensual, con música de fondo y generalmente en colores. Hay una ilusión de amor en cada compromiso de compra.

Y debemos tener presente que la eficiencia de los medios de comunicación se ampliará muchísimo durante el decenio de 1980, gracias a los progresos técnicos que tienen como resultado la transferencia y fusión entre los medios de retransmisión (televisión, teléfono y radio) y

los medios de procesamiento (computadores), y en la transferencia geográfica de la información mediante satélites. Creo que la importancia de la telemática³ a partir de esta década aún no ha sido captada debidamente por los planificadores o políticos. Me permito citar algunos datos sólo para destacar su importancia para el tema que nos ocupa: en los últimos 15 años la capacidad de transmisión de los satélites Intelsat creció de 240 a 12 000 circuitos, mientras que su costo, por año de vida útil, cayó de 30 000 dólares a 700 dólares. La corriente transnacional de informaciones puede acarrear la concentración de bancos de datos en unos pocos países aumentando en forma increíble la dependencia y poniendo en jaque las soberanías. Los microprocesadores disminuirán los precios y las dimensiones de los equipos, permitiendo de ese modo el ingreso de la computadora a la vida cotidiana y el ofrecimiento de un gran número de servicios útiles (teléfono que informa sobre el tiempo) e inútiles (teléfono que cuenta anécdotas).

La revista *Dados e idéias* en su número de mayo de 1980 describe los perfiles de las redes internacionales de información que ya están en funcionamiento, originadas por la rápida integración entre los computadores y las telecomunicaciones. Existen los siguientes tipos de redes:

1. de uso propio (ejemplos: CIA, IBM, HP);
2. de compañías de servicios de procesamiento de datos (ej.: G.E., *Control Data*, *Computer Sciences Corp*);
3. con fines específicos (ej.: SITA—*Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques*; SWIFT—*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*);
4. públicas (ej.: Telenet, de la G.T.A.), destinadas a complementar y compatibilizar servicios de compañías telefónicas locales;
5. mixtas (Tymshare Inc. que funciona en 26 países e intercomunica 200 computadoras);

La importancia que para el tema del presente trabajo reviste la formación de esos bancos de datos y redes telemáticas estriba en el

hecho de que las empresas transnacionales poseerán en breve mecanismos mucho más eficientes para la generación de demandas globales, aumentando así su capacidad de comercialización, la que es tan importante como sus capacidades financiera y tecnológica.

Estimo que si los países de América Latina dejaran de regular y controlar los canales de transmisión y las operaciones telemáticas, se tornaría muy improbable cualquier cambio significativo de los estilos de vida y de desarrollo, pues las demandas seguirían generándose conforme a los intereses transnacionales que desearían preservar el modelo modernizador.⁴ Es preciso no ilusionarse con el neoliberalismo ventilado en ciertos sectores políticos. Según U. Kekkonen, presidente de Finlandia, en un discurso pronunciado en un congreso de comunicaciones (mayo de 1973): "...una libertad de comunicaciones con un sentido liberal no es un concepto neutro en la realidad cotidiana, sino un modo mediante el cual una empresa con muchos recursos a su disposición tiene mayores posibilidades que un competidor más débil de que se acepte su hegemonía".

Pese al recelo que podamos tener de la dominación burocrática gubernamental en la telemática, la verdad es que en el Tercer Mundo sólo los gobiernos pueden constituirse en interlocutores a la altura del poderío de una transnacional. Por una parte, debemos permitirles y alentarles a que ejerzan ese papel y, por otra, debemos aumentar y perfeccionar el control de la sociedad civil sobre los gobiernos.

Sean los hechos mencionados o sea el propio origen histórico de la modernización vigente, todo apunta a la posibilidad de generar decisiones y opciones económicas sustantivas a partir del condicionamiento cultural de demandas y expectativas.

Así, para implantar estrategias de cambio debe considerarse no sólo el potencial técnico de los medios de comunicación (canales de transmisión y montaje de bancos de datos pertinentes), sino también su potencial humano

³Neologismo para denominar la fusión de las telecomunicaciones con la informática.

⁴En este sentido el Brasil presenta experiencias positivas, como son la CAPRE—*Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico* y la reciente creación de la SEI—*Secretaria Especial de Informática*.

(calidad y contenido de la producción artística e intelectual).

Por ello, en un debate reciente llamé la atención, nuevamente a título ilustrativo, sobre la eficacia de las telenovelas en el Brasil dentro del análisis del *'modus faciendi'* de las estrategias alternativas de desarrollo. El talento actual de escritores, directores y actores ha transformado ese producto de entretenimiento de masas en un producto cultural de calidad apreciable. Su audiencia es elevadísima; por ejemplo, cerca de 36 millones de brasileños llevan ya 5 meses viendo todos los días durante una hora la telenovela "Agua Viva",⁵ y pese a la estructura folletinesca de las telenovelas (cuyos conflictos terminan siempre con soluciones idealizadas y que confirman un conjunto de valores redundantes), los temas de actualidad 'rondan' por la mente de los telespectadores y se constituyen en los temas de conversaciones informales al día siguiente. Según los autores de telenovelas en la definición de lo que son esos 'temas de actualidad' reside un primer argumento importante en favor de la utilización de la telenovela como instrumento de la estrategia de cambio de los estilos de vida. El otro argumento es la identificación de los espectadores con personajes y con actores; si esa identificación se utiliza para la venta de productos ¿por qué no ponerla al servicio de un discurso inteligente, de un objetivo social profundo? El cine norteamericano convirtió al indio en un perso-

naje malvado, un antihéroe o 'bandido'; con igual eficacia podría haberlo transformado en héroe, en 'jovencito'. El medio de comunicación se presta para cualquier contenido, y la decisión es, dadas condicionantes políticas obvias, personal.

Así, después de plantearnos el objetivo utópico que perseguiremos, para modificar efectivamente el estilo de desarrollo tendremos que considerar los medios que permitan superar la resistencia a abandonar las ilusiones de modernización a través del consumo conspicuo. Y para ello deberemos aprender a actuar en el campo de la cultura, de los hábitos y de los medios de comunicación. Tornar lúcida y convincente *la conveniencia de cambiar* el estilo de desarrollo, he aquí uno de los desafíos más difíciles que se plantean a los intelectuales y planificadores que deseen sinceramente concebir a introducir alternativas significativas en América Latina.

Temo que si no tomamos en cuenta la potencialidad de la cultura y de los medios de comunicación para movilizar la opinión pública, dentro de 10 años estaremos oyendo nuevamente al economista Aníbal Pinto exclamar: ¡es espantoso! Durante tantos años estuvimos elaborando propuestas para el desarrollo de América Latina y nos olvidamos de proponer formas, medios, estrategias y tácticas para comunicar esas ideas a los usuarios de las propuestas, planteando las mejores formas de movilizar a los ciudadanos en favor de las alternativas que exigen cambiar los estilos de vida. Quisimos hacer una revolución *para* los demás, en lugar de una revolución *con* los demás...

⁵ Escrita por Gilberto Braga, dirigida por R. Talma y P. Ubiratan, producida y transmitida por la TV Globo, el principal de los 108 canales existentes en el Brasil.

Biosfera y desarrollo

*Raúl Prebisch**

En algunos de sus recientes trabajos —en especial los aparecidos en los números 6 y 10 de esta *Revista*— el autor ha procurado describir los principales elementos y relaciones que caracterizan la estructura del capitalismo periférico, poner en evidencia los conflictos fundamentales que va generando en su despliegue y esbozar los lineamientos que deberían orientar su transformación.

Desde un punto de vista socioeconómico el núcleo esencial de ese sistema radica en la forma que asume la acumulación de capital y la distribución del ingreso y sus relaciones, que producen diversas consecuencias negativas, entre las que destacan la insuficiencia dinámica y la inequidad distributiva. Los problemas relativos al medio ambiente que han adquirido una notoriedad relativamente reciente, tales como la depredación de los recursos naturales, la contaminación de la atmósfera y del agua y la congestión urbana, son consecuencia del propio dinamismo del sistema, tanto en los centros como en la periferia, y de su escasa capacidad para preverlos y enfrentarlos a tiempo. Asimismo, han contribuido a agudizar problemas ya existentes y a generar otros nuevos, complicando de manera considerable el panorama de las próximas décadas.

De todos modos, ellos han dejado a la periferia una gran enseñanza en tanto han ayudado a disipar la ilusión de que ella podía desarrollarse a imagen y semejanza de los centros; una vez más, la imposición de los hechos la obligará a buscar de manera autónoma su propio camino.

*Director de la *Revista de la CEPAL*.

1. *Los problemas de la biosfera en el capitalismo*

Es posible ahora ver más claro que antes en el desarrollo capitalista de los centros. El extraordinario impulso de los últimos decenios hasta tiempos recientes no es sólo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica. Ha habido, pues, en el funcionamiento del sistema un elemento de falsedad de muy dramáticas consecuencias mundiales.

En todo ello ha sido de importancia decisiva el poder hegemónico de los centros en la periferia de la economía mundial, sobre todo el de Estados Unidos, el principal centro dinámico del capitalismo. Los países exportadores de petróleo carecían de poder para contrarrestar esa hegemonía, si bien de tiempo atrás tenían clara noción de que este recurso de su subsuelo se estaba malbaratando; pero hubieran encontrado grandes resistencias en cualquier empeño por contener esta explotación desorbitada a pesar de su preocupación por el agotamiento de este valioso recurso. Este hecho se venía percibiendo desde hace varios decenios. Pero los países exportadores no pudieron tomar medidas para disminuir el ritmo del consumo; hubieran encontrado una oposición invencible, dado el poder de los grandes centros y sus empresas transnacionales. El distinguido economista Hollis Chenery, vicepresidente del Banco Mundial, sostuvo en un artículo publicado poco después del alza inicial del petróleo que si los precios se hubieran elevado gradualmente, ante la evidencia de que este recurso no era ilimitado, el sistema económico mundial se hubiera adaptado sin mayores trastornos a este indispensable reajuste.¹ Pero no funciona así el sistema, y los países exportadores sólo pudieron restringir concertadamente el crecimiento de la producción en una coyuntura internacional que les permitió adquirir poder y enfrentar el poder de los centros.

¹Dicho de otro modo, las principales consecuencias del cambio en la política de precios de la OPEP provienen más de la forma repentina en que se produjo, que de su magnitud. Si el precio del petróleo hubiese alcanzado su actual nivel por un aumento anual de 3% de su precio relativo durante los últimos 25 años, los ajustes necesarios

Si bien se reflexiona, la irracionalidad en la explotación del recurso energético se ha propagado a todo el sistema. El bajo costo del petróleo ha influido considerablemente en la investigación tecnológica orientándola hacia formas en extremo abusivas de empleo de este bien agotable y también de otros recursos naturales y todo ello alentado por la distribución desigual del fruto de la creciente productividad de la técnica, dada la índole de la estructura social y de sus mutaciones.

Pero no se trata de eso solamente. La investigación tecnológica, hasta tiempos recientes, no se había preocupado por los efectos adversos de la técnica sobre el medio ambiente.

Son pues muy graves las consecuencias del desarrollo sobre la biosfera: la depredación de recursos naturales agotables, sobre todo del recurso energético, y los fenómenos de contaminación de la atmósfera, los ríos y los mares, así como el deterioro de recursos naturales que, a pesar de su carácter renovable, no están exentos de los efectos adversos de la técnica. Trátase de hechos muy notorios, a los cuales cabe añadir los posibles y muy graves efectos sobre el clima de la creciente emanación del dióxido de carbono en la atmósfera.

Tal es la ambivalencia de la técnica: su enorme contribución al bienestar humano, gracias al aumento incesante de la productividad, y, a la vez, sus graves consecuencias sobre la biosfera.

Filósofos y humanistas se vienen ocupando desde hace tiempo de las consecuencias psicosociales de la técnica; pero en cambio los

economistas han sido generalmente renuentes a insertar su ambivalencia en la interpretación de los fenómenos del desarrollo. La han considerado elemento exógeno, como a los elementos políticos, sociales y culturales de la realidad. Preocupados por una peculiar asepsia doctrinaria, se han resistido a la inserción de estos elementos y de las mutuas relaciones que existen entre ellos en la dinámica del desarrollo.

Procuraremos en estas páginas insertar esos fenómenos de la técnica en el proceso de desarrollo. Desde luego, las grandes contradicciones de su ambivalencia escapan a la así llamada acción reguladora de las leyes del mercado: exigen para contrarrestarlas una acción deliberada. Frente a ellas: ¿podría seguirse afirmando que el juego irrestricto de las fuerzas del mercado lleva a la asignación correcta y eficaz de los recursos productivos? No niego, desde luego, la importancia del mercado. Pero tras el mercado hay estructuras que pervierten su funcionamiento.

Esa acción deliberada exige ineludiblemente introducir grandes reajustes en el funcionamiento del sistema. Se trata de reajustes de suyo muy importantes; pero su necesidad se agrega a la de corregir los trastornos de considerable significación que venían ocurriendo antes de este planteamiento de los problemas de la biosfera. Unos y otros son trastornos profundos en el funcionamiento del sistema. Van mucho más allá de los precios de la energía cuyos efectos acentúan la espiral inflacionaria que ya se desenvolvía con impresionante amplitud.

En verdad, la crisis de la energía y los demás problemas de la biosfera no podrán enfrentarse sin nuevas orientaciones en la investigación tecnológica y exigirán a la vez un esfuerzo considerable de acumulación de capital que sólo podrá realizarse a expensas del consumo o de su crecimiento: problema político de la mayor importancia. Comenzaremos por lo primero, para abordar después el reajuste del consumo.

2. La irracionalidad energética y la investigación tecnológica

La extracción irracional del recurso energético y su empleo abusivo, gracias a su baratura,

para absorber tal aumento poco habrían influido sobre el crecimiento mundial y hasta habrían sido en cierta medida beneficiosos por cuanto hubieran orientado el comportamiento y los esfuerzos tecnológicos hacia el uso más eficiente de la energía. En vez de ello, el abaratamiento progresivo del petróleo a lo largo de 20 años provocó el derroche en su uso —sobre todo en los Estados Unidos— e hizo que se aplazara la búsqueda de otras fuentes de energía. Ahora nos encontramos ante la necesidad de cambios acelerados en las modalidades de consumo y de grandes inversiones para desarrollar fuentes de energía al margen de la OPEP, que se suman al financiamiento del costo de las importaciones de las que no se puede prescindir. Hollis B. Chenery, "Restructuring the World Economy", en *World Development*, volumen 2, N.º 10-12, octubre-diciembre de 1974, pp. 1-9.

como antes se dijo, ha orientado la investigación tecnológica hacia formas que han contribuido, por un lado, a una mayor irracionalidad en todo el ámbito del sistema, y por otro, al deterioro del medio ambiente. He aquí las principales:

— Se ha desviado la investigación de otras fuentes de energía que ya se conocían, pero no había interés económico en desarrollar debido a los bajos precios del petróleo. Me refiero especialmente a la destilación del carbón y a la producción de gas o combustible líquido con recursos agrícolas o forestales; también se ha descuidado la energía solar. Ahora se están impulsando las investigaciones pertinentes teniendo en cuenta la necesidad de preservar el medio ambiente. Esto último es también objeto de gran preocupación tecnológica en materia de energía nuclear.

— No se han realizado suficientes investigaciones tendientes a economizar energía, las que han adquirido importancia a raíz de la crisis del petróleo con resultados muy positivos, tanto en la producción industrial como en el transporte automotor. Por ejemplo, la Ford ha llegado a producir un nuevo motor (el Proco) que reduce a la vez el consumo de gasolina y la contaminación del medio ambiente. ¿Por qué no se hizo antes esta innovación? La investigación tecnológica hasta ahora se había dedicado más bien a producir vehículos de gran peso e intenso consumo de energía para aumentar su potencia, mientras se limitaba la velocidad en las grandes rutas.

— La investigación tecnológica ha logrado la sustitución de fibras naturales y de la madera por material sintético y plástico, gracias a la baratura de la energía. Todo ello en detrimento del empleo de la fuerza de trabajo, especialmente en los países en desarrollo. Tampoco se ha orientado la investigación hacia el mejoramiento de las condiciones del producto natural.

— En materia agrícola el bajo costo del petróleo trajo consigo la segunda revolución tecnológica al decir del Dr. Sauma, Director General de la FAO.² Fue la revolución de la mecanización y del empleo de abonos y pesti-

cidas de origen petroquímico. La primera consistió mucho tiempo atrás en una revolución de nuevos procedimientos biológicos, cuyo desenvolvimiento ulterior perdió el gran impulso que pudo haber adquirido si no se hubiese tenido petróleo barato. Pues bien, según el Dr. Sauma, asistimos ahora a una tercera revolución que es precisamente de carácter biológico o que permitirá combinar sus enseñanzas con las de la segunda revolución.

Parecería haber grandes posibilidades de aumentar los rendimientos utilizando procedimientos biológicos; así por ejemplo, el empleo de microorganismos para fijar el nitrógeno en las plantas. Este y otros procedimientos, además, posibilitarán un mayor empleo de mano de obra en la tierra mejorando los rendimientos por hectárea y por hombre. ¡Hay que hacer trabajar los microbios aprovechando ésta y otras posibilidades biológicas! ¡Como así también a los insectos!³

No cabría negar las grandes ventajas de la mecanización. Pero en la periferia han sido exageradas, en desmedro de la ocupación y no han provocado aumentos de rendimientos por hectárea, sino por hombre. Se las ha exagerado no solamente a consecuencia de los bajos precios del petróleo, sino también porque el interés privado de los empresarios agrícolas —sobre todo el de los grandes— los empuja a la mecanización sin que el sistema pueda absorber toda la fuerza de trabajo que así se elimina: una parte importante queda redundante en los campos o desplaza su redundancia hacia las ciudades. En la medida en que ello ocurre, trátase de un verdadero desperdicio de fuerza de trabajo y de capital.

—En esta misma materia agrícola la investigación tecnológica ha tenido mucho menos interés en lo que concierne a las tierras tropicales que con respecto a las tierras de zonas templadas donde se ha concentrado el progreso técnico. Se afirma que en América Latina el

llo, realizado en Estocolmo, entre el 6 y el 14 de agosto de 1979.

³El *New York Times*, del 18 de agosto del presente año, informa que en China se está desarrollando la crianza de ciertas arañas que cumplen el mismo papel que los insecticidas petroquímicos, sin efectos ecológicos adversos.

²Véase su reciente exposición en el simposio organizado por las Naciones Unidas y el gobierno sueco acerca de los recursos, el medio ambiente, la población y el desarro-

90% por ciento de las posibilidades de expansión de la superficie agrícola se encuentra en estas tierras; y muy poco se ha investigado, sin embargo, sobre el uso de los suelos, los cultivos más adecuados y su preservación en el caso de las tierras tropicales. En verdad, se trata, salvo algunos productos importantes en el comercio mundial, de una agricultura de pobres. Y no obstante, el número creciente de pobres en el mundo, el juego de las leyes del mercado no provoca demanda suficiente para estimular el progreso técnico.

No bastaría, sin embargo, dar gran impulso a la investigación tecnológica para atacar este grave problema humano. En buena hora ha surgido en los medios internacionales la preocupación por la agricultura de los pobres, pero este problema no podría resolverse fuera del contexto del desarrollo; no podría resolverse sin acelerar el crecimiento del producto y modificar su composición.

— Por último, el considerable aumento de la productividad, basado en gran parte en los bajos precios del petróleo, ha tenido gran influencia en la investigación tecnológica orientada a la diversificación cada vez mayor de bienes y servicios, por lo general con desperdicio de energía y otros recursos. Una parte creciente de la acumulación de capital ha respondido a esta diversificación; este capital no aumenta la productividad, sino la eficacia de los bienes y su aptitud para responder a consideraciones de emulación y jerarquía social. Se trata de capital consuntivo y no reproductivo. Si su acumulación —tanto en la órbita de la actividad privada como en la del Estado— sobrepasa ciertos límites, ello incide desfavorablemente sobre la acumulación de capital reproductivo en detrimento del ritmo de productividad.

No podría comprenderse cabalmente la índole de este proceso si no se toman en cuenta las grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Y esto conviene explicarlo siquiera brevemente.

3. *Diversificación incesante de bienes y servicios*

Durante las primeras fases del desarrollo histórico del capitalismo el poder de los estratos superiores de la estructura social que concen-

traban una fuerte proporción de los medios productivos les permitió apropiarse de la mayor parte de los frutos del progreso técnico. De todos modos, en fases ulteriores del desarrollo capitalista la fuerza de trabajo fue adquiriendo creciente capacidad redistributiva, y en el curso de las mutaciones estructurales se fortaleció su poder para compartir con los estratos superiores el fruto de la mayor productividad, tanto en forma espontánea por el juego de las fuerzas del mercado como por su creciente organización sindical y gravitación política cuando dichas fuerzas no permitían hacerlo. Poder sindical para aumentar sus remuneraciones, poder político para conseguir del Estado oportunidades de empleo y servicios sociales.

Ahora bien, el aumento continuo de la productividad ha permitido a los estratos superiores mantener una elevada proporción en la distribución del ingreso, y esto a pesar de dicho crecimiento del poder redistributivo de la fuerza de trabajo.

El aumento persistente del ingreso y esta desigualdad distributiva han contribuido notablemente a que la investigación tecnológica, según ya se destacó, se orientara a la diversificación incesante de bienes y servicios basada en el empleo intensivo de energía y otros recursos no renovables. Gracias a esta diversificación (amparada por combinaciones oligopólicas de las empresas) se pudo alentar la demanda y captar el ingreso de los estratos desfavorecidos.

Al difundirse hacia abajo el fruto del progreso técnico, nuevos estratos sociales pudieron participar progresivamente en este proceso de diversificación, si bien con grandes desigualdades, en tanto que nuevas modalidades de consumo seguían estimulando la demanda de los estratos superiores. Proceso por el cual, a medida que se difunden los efectos positivos del desarrollo, se acentúan sus consecuencias adversas sobre la biosfera.

Tal es la dinámica de la sociedad consumista en el centro principal del capitalismo, de donde se propaga a los otros centros —que contribuyen a este fenómeno— y a una periferia que se empeña cada vez más en imitar estas pautas de consumo en detrimento de la equidad social del desarrollo, como se verá más adelante. Agrávase allí el fenómeno de inequi-

dad con las consecuencias del extraordinario crecimiento de la población periférica: otra manifestación de la ambivalencia de la técnica que defiende y prolonga la vida humana en una estructura social muy diferente a la de los países de donde ha surgido esa técnica.

A su vez el portentoso desenvolvimiento de técnicas masivas de difusión social ha contribuido poderosamente a exaltar la sociedad de consumo. También aquí presenciamos la ambivalencia de la técnica; nadie podrá negar la notoria contribución de esas técnicas al bienestar humano, pero sus efectos perniciosos son cada vez más evidentes en la manipulación continua de la así llamada "soberanía del consumidor".

Trátase de cambios culturales muy importantes que el adelanto de la técnica trae consigo. No sólo se trata de los problemas de la degradación de la biosfera, sino también de los valores humanos, del desplazamiento de valores esenciales por el predominio del valor del consumo. Agentes poderosos de la expansión de los mercados, aquellas técnicas masivas están malogrando su enorme potencial de información objetiva, de esclarecimiento de los nuevos fenómenos de la vida colectiva y, sobre todo, de sus ingentes posibilidades de enriquecimiento cultural.

Hay otro aspecto muy significativo de la desigualdad social del capitalismo que tampoco podríamos omitir aquí. Me pregunto si se habría dado la congestión impresionante de las ciudades y la espantosa contaminación del medio ambiente si el fruto del progreso técnico se hubiera difundido en toda la colectividad por el aumento de los ingresos o la baja de los precios, como lo habían imaginado los economistas neoclásicos. No cabe duda que las exigencias de la técnica requieren un cierto grado de concentración urbana, también impulsada por factores históricos y políticos; pero la forma inicial de distribución del ingreso que caracteriza el desarrollo capitalista imprime mayor impulso a este fenómeno. En efecto, el incremento del ingreso es apropiado, en una u otra forma, por los estratos superiores y origina un aumento de la demanda y la producción diversificada de bienes y servicios con el consiguiente acrecentamiento de la ocupación. Acrecentamiento que se cumple en buena parte atrayendo fuerza

de trabajo de los campos, pues la demanda de productos agrícolas, como bien se sabe, se desenvuelve con mucho menor intensidad que la de los bienes industriales producidos en las ciudades. Ha habido pues una tendencia hacia la centralización de la demanda y el empleo que no se hubiera registrado con las mismas dimensiones de haberse difundido en otra forma los frutos del progreso técnico.

Son las grandes ciudades de la contaminación, de la congestión frenética del tránsito, son las grandes ciudades deshumanizadas de donde desaparecen los núcleos de convivencia arrastrados por la especialización funcional de la actividad urbana. No ha sido ajeno a ellos el automóvil en el cual también se revela notoriamente la ambivalencia de la técnica.

4. *Cambios en la composición del capital y ritmo de productividad*

Como se expresó más arriba, en el crecimiento de la productividad ha existido un verdadero falseamiento debido a la depredación de las fuentes energéticas y al deterioro del medio ambiente. La corrección progresiva de este falseamiento requiere una considerable acumulación de capital, tanto para economizar energía y explotar nuevas fuentes, como para evitar la contaminación.

Se trata de una acumulación de gran utilidad social pero que no va a traducirse en aquellos aumentos incesantes de productividad económica que caracterizaron el desarrollo del capitalismo, sobre todo en su centro dinámico principal. Así pues, irá cambiando la composición del capital, esto es, aumentando la proporción del capital orientado a la protección de la biosfera, por decirlo así, y disminuyendo la proporción de capital destinado a acrecentar la productividad económica. Este cambio de composición de capital tiene necesariamente que traer consigo una reducción del ritmo de aumento de la productividad media del sistema, y por tanto, del producto global.

Es evidente que si se aumentara la proporción del producto global destinado a la acumulación —y no sólo se cambiara la composición del capital, como antes se dijo— habría que comprimir más fuertemente el ritmo del consumo. Habría que hacerlo ineludiblemente en

un período de transición, durante el cual el ritmo del consumo sería inferior al ritmo de acumulación. Después de este período, sin embargo, ambos ritmos podrían igualarse; ahora bien, téngase presente que, en todo caso, el grado de eficacia en las medidas de ahorro en energía tendrá gran influencia en el crecimiento del producto.

Es precisamente durante este período de transición cuando tendrán que introducirse aquellos grandes reajustes impuestos por la crisis del petróleo y la preservación del medio ambiente. Período tanto más difícil cuanto que en los Estados Unidos ya se estaba dando una disminución de la productividad media que es objeto de gran preocupación. Diversas explicaciones se ofrecen de este hecho, pero supongo que tiene gran influencia otro cambio muy importante en la composición del capital; no me refiere sólo al capital consuntivo que responde a la creciente diversificación de bienes y servicios, sino también a la ingente acumulación que requiere la fabricación de armamentos. Cualquiera que fuere su significación para la defensa nacional, es evidente que este capital contribuye a la disminución de la productividad media en el conjunto de la economía, si bien es cierto que las investigaciones tecnológicas en materia de defensa nacional han tenido ponderable influencia en el incremento de la productividad del sistema.

Volviendo ahora al ritmo del consumo, cabe reconocer que los economistas neoclásicos preconizan medidas muy claras y simples para conseguirlo; así el Premio Nobel Milton Friedman nos viene diciendo en sus artículos⁴ que hay que elevar sin contemplaciones el precio del petróleo producido en los Estados Unidos equiparándolo al importado, a fin de lograr dos objetivos simultáneos: disminuir el consumo y brindar a las empresas los medios financieros necesarios para desenvolver nuevas fuentes energéticas.

Examinemos la significación de esta idea que cautiva, desde luego, a las transnacionales petroleras; y significa una enorme redistribución regresiva del ingreso. Si se eliminan los controles actuales, la fuerza de trabajo no sola-

mente tendrá que pagar el aumento del precio del petróleo importado, sino también el del petróleo originario de los Estados Unidos. ¿Pero por qué las ganancias extraordinarias que esto último traería aparejado irán a aumentar la concentración de la riqueza en los estratos superiores de la estructura social?

Es claro que el alza de los precios se impone para restringir el consumo y alentar el desenvolvimiento de otras formas de energía. Es claro también que se necesita ineludiblemente sustituir importaciones de petróleo por el desenvolvimiento de otras formas de energía y reducir las extravagancias del consumo. Pero lo que no aparece tan claro es que para lograr la acumulación necesaria tenga que comprimirse el consumo de la mayor parte de la población, a fin de acumular y acrecentar el capital de los estratos superiores. ¿Se recurrirá también al mismo procedimiento para realizar las grandes inversiones requeridas por la preservación del medio ambiente?

La fuerza de trabajo se resiste a admitirlo. Ha adquirido un poder sindical y político que le permite resarcirse del alza de los precios mediante la elevación de sus remuneraciones. Bien sabemos, sin embargo, que esto no permite resolver el problema. El desenlace es la espiral inflacionaria, más bien dicho, la acentuación de la espiral que ya se venía desarrollando en el sistema.

En realidad, los mecanismos de distribución del fruto del progreso técnico y de acumulación de capital se han vuelto obsoletos. Respondían muy bien al poder hegemónico de los centros sobre la periferia y especialmente sobre los países productores de petróleo que ahora han adquirido un poder considerable. Y respondían asimismo al poder hegemónico interno de quienes concentran en sus manos la mayor parte de los medios productivos y de quienes están estrechamente vinculados a ellos en los estratos superiores. Pero a ese poder se contraponen cada vez más el poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Y el sistema no tiene otra salida, dados esos mecanismos, que la espiral inflacionaria; una espiral que escapa a los cánones de la ortodoxia fiscal y monetaria.

Tal es la crisis del capitalismo, sobre todo en el centro dinámico principal. Crisis que va a agravar las enormes dificultades que ya venía

⁴Publicados en *Newsweek*.

experimentando el capitalismo periférico, mucho antes del alza del petróleo.

No olvidemos, sin embargo, que el capitalismo no es aquel caballo cansado que en su euforia imaginaba Nikita Krushev. Tiene un gran empuje, una considerable fuerza creadora impulsada por continuas innovaciones tecnológicas, que en parte se han originado en la investigación realizada con fines espaciales y militares. Más aún, hay innovaciones que apenas han comenzado a aplicarse, como la introducción de la electrónica a los procesos productivos. La difusión de éstas y otras técnicas podría elevar el ritmo de aumento de la productividad y compensar en esta forma, o acaso superar con el andar del tiempo, las consecuencias adversas del reajuste del sistema.

Sin embargo, ello no podría ocurrir mientras no se logren resultados concretos en la economía de la energía y en el desenvolvimiento de sucedáneos. Nunca se había dado antes un freno tan poderoso al desarrollo capitalista.

He procurado insertar estos fenómenos en una visión de conjunto, muy escueta por cierto, y he debido hacer afirmaciones cuya significación no podría comprenderse sin una explicación de la forma como funciona el mecanismo de acumulación y distribución del sistema. Es lo que me propongo abordar ahora: aventura un tanto arriesgada, pues empleo instrumentos de análisis similares a los que he venido usando en mi crítica al capitalismo periférico. Y acaso incurra en serias equivocaciones al pretender interpretar estas vicisitudes del capitalismo desarrollado a través del prisma de la periferia, equivocaciones acaso menores que las que cometen ciertos economistas de los centros al dictaminar sobre los fenómenos de la periferia. En realidad, no podríamos esclarecer los problemas que están surgiendo en ella sin este esfuerzo por interpretar los graves problemas que, por su propia dinámica, han surgido en el desenvolvimiento del centro dinámico principal.

5. Los mecanismos de acumulación y distribución y la crisis del capitalismo

Partiré del concepto de excedente económico. Es la parte del fruto del progreso técnico —de sucesivos aumentos de productividad— que queda en poder de los propietarios de los me-

dios productivos, sobre todo de quienes concentran la mayor proporción de los mismos en los estratos superiores de la estructura social. El excedente se manifiesta en la ganancia de las empresas; si bien hay ciertas diferencias entre ambos conceptos, podríamos prescindir de ellas en este trabajo.

Se trata de un fenómeno esencialmente estructural en el desarrollo capitalista, y procuraré explicarlo en forma escueta. El desarrollo requiere acrecentar continuamente la acumulación de capital reproductivo, a fin de aumentar la ocupación de fuerza de trabajo —en su sentido más amplio— con técnicas de creciente productividad. En este proceso hay un fenómeno característico de competencia regresiva, sobre todo durante las primeras fases del desarrollo: gran parte de la fuerza de trabajo que se emplea no tiene capacidad espontánea en el juego del mercado para aumentar sus remuneraciones correlativamente a la mayor productividad, pues se lo impide la competencia de la fuerza de trabajo que queda empleada en capas técnicas precedentes de inferior productividad o que se encuentra desocupada. Sólo tienen esa capacidad espontánea de participar en el fruto aquellos miembros de la fuerza de trabajo que disponen de las calificaciones cada vez mayores exigidas por el adelanto de la técnica (sobre todo los ejecutivos de las grandes empresas).

En fases ulteriores del desarrollo capitalista de los centros, y conforme ocurren mutaciones en su estructura social, han sobrevenido tres fenómenos que fortalecen la capacidad de participación de la fuerza de trabajo en el fruto de la creciente productividad:

- aumento de la proporción de la fuerza de trabajo con aquellas crecientes calificaciones;
- disminución progresiva de la fuerza de trabajo en capas de inferior productividad (proceso de homogeneización de la técnica);
- creciente poder sindical y político de la fuerza de trabajo.

Asimismo, el Estado tiende a participar cada vez más en el fruto del progreso técnico para satisfacer el crecimiento de sus servicios, tanto los sociales como los generales y de defensa nacional. Para estos servicios el Estado emplea directamente fuerza de trabajo o lo hace indirectamente insumiendo bienes y servicios que

la fuerza de trabajo produce y no son necesarios para el desenvolvimiento de sus funciones. Y para que todo ello pueda cumplirse regularmente es indispensable que la productividad crezca en forma continua.

El excedente está pues sujeto a dos movimientos opuestos. Por un lado, aumenta por ese crecimiento de la productividad y, por el otro, disminuye por la participación en su cuantía de la fuerza de trabajo, gracias a su poder sindical y político, y por el crecimiento de los servicios del Estado.

En la dinámica del desarrollo se ejercen en esta forma dos grandes presiones sobre el excedente: la de la fuerza de trabajo y la del Estado. El desenvolvimiento regular del sistema requiere que haya compatibilidad entre esas dos grandes presiones entre sí y entre ellas y el crecimiento continuo del excedente, gracias a aumentos sucesivos de productividad.

No hay nada en la fase avanzada en que se encuentra el sistema en los centros que tienda a conseguir tales relaciones de compatibilidad, ni aun antes de que en el centro principal los gastos de defensa nacional hubieran contribuido a la inflación.

Reflexiónese además sobre el hecho de que el poder sindical y político que ha adquirido la fuerza de trabajo para participar en el fruto del progreso técnico es un fenómeno que ha alcanzado intensidad en fases recientes del desarrollo capitalista.

Mientras era débil, o no existía ese poder, se entiende que la presión de los servicios del Estado haya podido ejercerse mediante el impuesto y sin afectar al excedente, a expensas del crecimiento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo o aun del nivel que hubieran logrado.

El poder político de los estratos superiores era suficiente para defender la dinámica del excedente. Al contraponerse ahora a este poder el sindical y político de la fuerza de trabajo, ésta consigue resarcirse del menoscabo de sus remuneraciones trasladando sobre el excedente las consecuencias de la carga impositiva.

Ha ocurrido pues un cambio de gran significación vinculado a las mutaciones de la estructura social. Así pues, en el desenvolvimiento del sistema, aquella doble presión, cuando tiende a sobrepasar los aumentos de producti-

vidad, termina por satisfacerse en desmedro del crecimiento del excedente.

El crecimiento del excedente, sin embargo, es condición esencial de la dinámica del sistema para acrecentar continuamente la acumulación y el consumo de los estratos superiores. Si se debilita el crecimiento, surgen consecuencias que comprometen esa dinámica; las empresas reaccionan entonces aumentando los precios para restablecer el crecimiento del excedente. Y el alza de precios trae aparejada a su vez la contrarreacción de la fuerza de trabajo para resarcirse con el aumento de sus remuneraciones. Y así comienza la espiral.

Bien pudiera ser que la inflación moderada que se registró en los Estados Unidos antes de adquirir gran amplitud el déficit del Estado se haya debido a este fenómeno. En verdad, no obedece el mecanismo de acumulación y distribución a ningún principio regulador; ni hay en este mecanismo resortes que lleven a compensar espontáneamente la disminución del ritmo de crecimiento del excedente, ni, por supuesto, su disminución, con el aumento de la acumulación productiva realizada por la misma fuerza de trabajo o por el Estado.

Han de comprenderse ahora las consecuencias de los fenómenos que explicamos en otro lugar:

— por un lado, ha disminuido el ritmo de crecimiento medio de la productividad, debilitando la dinámica del crecimiento, sobre todo —según supongo— por las inversiones consuntivas destinadas a la diversificación de bienes y servicios, así como por las inversiones en la fabricación de armamentos, y las que se realizan para defender el medio ambiente. A todo lo cual ahora se agregan las inversiones para enfrentar la crisis energética, con análogos efectos que las anteriores;

— por otro lado, los aumentos de costos y precios de los bienes y servicios provocados por el encarecimiento de la energía y las medidas defensivas relativas al medio ambiente recaen también, en última instancia, sobre el excedente, dado el poder de la fuerza de trabajo.

El desenlace de estos fenómenos es obviamente la acentuación de la espiral inflacionaria.

6. El déficit fiscal y la inflación

El Estado, por comprensibles razones políticas, ha sido renuente al aumento de los impuestos y ha tenido que recurrir a la expansión monetaria para cubrir el déficit fiscal. Sin embargo, de haberlo hecho, las consecuencias también hubieran sido en gran parte inflacionarias. En efecto, si los impuestos hubiesen recaído en una u otra forma sobre la fuerza de trabajo, ésta hubiera tratado de resarcirse mediante el aumento de sus remuneraciones en desmedro del excedente, como antes se dijo, y ello habría traído consigo el alza de precios. Las empresas a su vez se habrían defendido en la misma forma si los impuestos hubieran gravado directamente al excedente.

Como quiera que fuere, el financiamiento inflacionario del déficit ha provocado el alza de los precios, y con el alza insuficiente de las remuneraciones se ha acentuado de manera considerable la espiral inflacionaria que ya venía desenvolviéndose moderadamente. Y a todo ello se agrega aquel nuevo impulso inflacionario provocado por la crisis energética y la defensa del medio ambiente.

Sin embargo, estas diferentes presiones se han aliviado, porque una parte de la expansión inflacionaria de la demanda debida al déficit fiscal ha podido satisfacerse con el incremento de las importaciones generales, esto es, a expensas del producto bruto del resto del mundo. En las dimensiones de este hecho, agravado con el aumento de las importaciones de petróleo y el considerable recargo de su valor, ha influido considerablemente la distribución regresiva del ingreso que ha acompañado a la inflación. Así, ha crecido intensamente la importación de aquellos bienes hacia los cuales se orienta con preferencia la demanda de los grupos sociales favorecidos por la inflación, sobre todo en desmedro del consumo de los grupos sociales de menor poder redistributivo y defensivo.

Este crecimiento de las importaciones por sobre las exportaciones y otros recursos exteriores, ha sido el factor más importante en el déficit crónico del balance de pagos de los Estados Unidos. Y a ello se agregan las inversiones de las transnacionales en el exterior en la medida

en que no fueron cubiertas con sus propias ganancias externas.

Expresado esto en otros términos, la expansión de los gastos del Estado no se ha cubierto en detrimento del consumo —salvo el consumo de los grupos sociales perjudicados— sino que se ha superpuesto a él y a las inversiones privadas. Y el exceso consiguiente de la demanda con relación al producto interno ha desbordado hacia afuera y se ha satisfecho con parte del producto del resto del mundo, según acaba de anotarse.

7. La propagación internacional de la inflación

La presión inflacionaria interna se ha desviado sobre todo a los centros que, como Alemania Occidental y Japón, han sido favorecidos por el crecimiento inflacionario de la demanda en el centro principal. Estos países suministraron bienes y en su lugar recibieron signos monetarios que sólo en parte se emplearon a su vez en adquirir importaciones en los Estados Unidos. ¿Por qué ha sucedido así? ¿Por qué esos países con superávit no acrecentaron sus compras en aquel país para cubrir su déficit exterior?

Trataré de explicar en forma simple este complejo fenómeno de tanta importancia mundial.

El crecimiento de las exportaciones de los países favorecidos por la expansión inflacionaria de la demanda en los Estados Unidos aumenta los ingresos internos de aquéllos y estimula la demanda de bienes y servicios; y para satisfacer esta demanda creciente las empresas tratan de elevar su producción. Para ello necesitan acrecentar la cuantía de ingresos que pagan a los factores productivos en el curso de la producción en proceso y para eso acuden al crédito bancario. Esto es inevitable en la forma en que funciona el sistema.

Así pues, a la expansión primaria de ingresos provocada por las exportaciones, se agrega esta expansión secundaria de ingresos. Tiende en esta forma a crecer la demanda interna con más celeridad que la oferta de bienes finales, que va naturalmente a la zaga de la producción en marcha. A la presión inflacionaria de origen externo se agrega pues la presión interna.

Es comprensible que, en tales circunstancias, las autoridades monetarias de los países

exportadores resuelvan frenar la expansión crediticia. Se encuentran en realidad frente a un serio dilema: mantener o acelerar, según los casos, el ritmo de crecimiento de la economía dejando subir los precios más allá del límite que se considera apropiado, o moderar aquel ritmo para contener la inflación.

Las consecuencias exteriores de esto último son muy importantes. En efecto, este menor ritmo de crecimiento no permite que las importaciones se acrecienten en la medida necesaria para alcanzar al aumento de las exportaciones o superarlo, utilizando así las reservas monetarias acumuladas.

Esta política monetaria de moderación, si bien no contribuye al equilibrio del balance de pagos de los Estados Unidos, tiende a atenuar la intensidad de la inflación mundial: contiene la inflación en los países con superávit y al mismo tiempo evita que aumente su intensidad en el país responsable de la inflación. Si una expansión desmesurada del crédito de los países exportadores acrecentara sus importaciones, volverían los dólares de sus reservas al país de donde salieron, esto es, a los Estados Unidos, dando así más impulso a la inflación.

La autoridad monetaria de los Estados Unidos se encuentra también ante la necesidad de contener la expansión secundaria de los ingresos, no siéndole posible restringir la expansión primaria originada en el déficit fiscal. Esto último implicaría intervenir en decisiones fundamentales acerca de los gastos del Estado, que sólo el órgano político puede adoptar. Pues bien, cuando el alza inflacionaria de los precios excede cierto límite, la autoridad monetaria emplea sus instrumentos para frenar la expansión secundaria. Plantéase el mismo dilema al que antes nos hemos referido y se opta por reducir el ritmo de crecimiento de la economía.

Como quiera que fuere, el receso de la economía provocado tanto en el centro principal como en los otros centros por la restricción monetaria, significa sacrificar el crecimiento del producto que pudiera haberse logrado en condiciones no inflacionarias. Nos encontramos de este modo frente a una situación paradójica. En el empeño por reducir el crecimiento del consumo privado y social a fin de permitir la realización de grandes gastos del Estado mediante expedientes inflacionarios, el receso de la eco-

nomía termina por provocar esa reducción del ritmo de crecimiento del producto o aun su contracción, lo cual contribuye a su vez a intensificar la incidencia inflacionaria de aquellos gastos.

8. La crisis del capitalismo en el centro principal

A la luz de lo expuesto anteriormente, no restan dudas de que el capitalismo, sobre todo en su centro dinámico principal, está atravesando por una seria crisis. Sostener que el alza de los precios del petróleo ha ocasionado esta crisis es ignorar que ella ya venía desenvolviéndose. Los trastornos del petróleo la han agravado, y las medidas para preservar el medio ambiente tendrán análogas consecuencias. Conviene, por tanto, resumir nuestras explicaciones, aun a riesgo de alguna repetición.

Las inversiones para desenvolver nuevas fuentes de energía, así como aquellas otras exigidas por el medio ambiente, no obstante su gran significación social, traerán una disminución del ritmo de crecimiento medio de la productividad y del producto global, debilitando el ritmo de crecimiento del excedente.

Por otro lado, los aumentos de los costos y precios de los bienes y servicios, debido al encarecimiento de la energía y la preservación del medio ambiente, tenderán a trasladarse a las empresas en desmedro del excedente. Dada la forma en que funciona el sistema, las empresas tratarán de restablecer la dinámica del excedente mediante el alza de los precios. Pero ello no resuelve el problema.

El problema consiste en mantener, si no aumentar, el ritmo de acumulación mientras disminuye el ritmo de la productividad y el producto global. Y no hay forma de hacerlo sino comprimiendo el ritmo del consumo. Es cierto que importantes innovaciones tecnológicas, como la electrónica, por ejemplo, podrían dar nuevo impulso a la productividad, en el curso del tiempo. Y en la medida en que se consiga frenar el consumo en la espiral inflacionaria, ello será a expensas de una gran inequidad social.

Téngase en cuenta, además, que antes de la crisis energética ya estaba disminuyendo el ritmo de la productividad y mientras ello venía

ocurriendo ha continuado desenvolviéndose, si no aumentando, la presión redistributiva de la fuerza de trabajo.

Así pues, esos dos factores combinados han contribuido a debilitar la dinámica del excedente, aun antes de encarar las medidas exigidas por la biosfera. Y explican, en consecuencia, la tendencia del sistema a la espiral cuando se fortalece el poder sindical y político de la fuerza de trabajo.

Debe reconocerse, sin embargo, que lo que ha dado gran impulso a la espiral inflacionaria en los Estados Unidos ha sido y sigue siendo el déficit fiscal. La tentativa de contenerla restringiendo el crédito de las empresas tiene efectos adversos sobre el ritmo de crecimiento del producto, que acentúan las consecuencias de las inversiones que no contribuyen directamente al aumento de la productividad.

Tal es la crisis de un sistema que, sin embargo, tiene un enorme potencial dinámico; una extraordinaria capacidad tecnológica y un considerable empuje empresarial. Me inclino a creer que la falla más importante está en el mecanismo de acumulación y distribución. Es un mecanismo obsoleto; no responde ya a los cambios internos en la composición del poder ni tampoco a las consecuencias del cambio externo que ha ocurrido cuando al poder hegemónico de los centros se ha contrapuesto, por primera vez, en el desarrollo capitalista, el poder de una parte de la periferia.

9. Reflexiones sobre la crisis

No creo que se haya logrado, aun en la opinión pública del centro principal, como así en los movimientos políticos, una clara conciencia de estos problemas y de los grandes reajustes que se imponen para el funcionamiento del sistema.

Tampoco se ha llegado a un consenso entre los economistas, quienes siguen empeñados, por lo general, en interpretar el desarrollo a través del prisma de una simple teoría económica, y no de una teoría global que abarque los diferentes elementos de la compleja realidad del desarrollo. Más aún, suelen complacerse en proclamar sus diferencias antes que buscar zonas de coincidencia. Compréndese así el desconcerto de Kenneth Galbraith, quien hace

poco tiempo (en una carta al *New York Times* del 7 de mayo de 1979) manifiesta su extrañeza ante cierta resignación fatalista de economistas oficiales de los Estados Unidos frente al agravamiento de la inflación. Y allí se preguntaba “¿Para qué necesitamos economistas en esas circunstancias? No es posible que mis colegas crean que sólo se los necesita para decirnos que las cosas están empeorando y que nada puede hacerse. ¿Es que mis amigos están tan carentes de orgullo profesional que no tienen el sentido de lo que significa fracasar?”

Por lo demás, frente a la perspectiva de agotamiento del petróleo y el deterioro del medio ambiente, compréndese la perplejidad de gran número de economistas para quienes era indiscutible artículo de fe la eficaz utilización de los recursos productivos mediante el libre juego de las leyes del mercado.

Tampoco sorprenderá que la opinión pública no hubiera favorecido desde comienzos de la crisis del petróleo la adopción de medidas eficaces para enfrentarla.⁵ Las importaciones de petróleo de los Estados Unidos subieron en volumen físico en un 31 por ciento entre 1973 y 1978. Sin duda, resulta muy difícil para un país tan poderoso reconocer el surgimiento del poder de los países exportadores de petróleo. Por eso se predijo insistentemente que el así llamado cartel de los productores no podría mantenerse.

Sin embargo, de tiempo en tiempo, aflora una reflexión sensata. En este sentido, recuerdo a un columnista del *Washington Post*, quien hace algunos meses comparaba la decisión de OPEP de restringir el crecimiento de la producción para apoyar la elevación de los precios con la decisión del gobierno de los Estados Unidos de restringir la producción de granos, para conseguir un objetivo similar en el plano internacional. Sólo que la actitud de los productores de petróleo respondía al propósito largamente madurado de evitar que se siguiera malbaratando un recurso energético agotable. Por lo demás, y a pesar de los bajos precios, las ganancias de las compañías transnacionales fueron muy cuantiosas, por la gran

⁵Escribo estas líneas en momentos en que el Presidente Carter hace un dramático llamado a la opinión pública de su país para enfrentar la crisis energética.

expansión de la producción, y ellas permitieron financiar holgadamente sus inversiones nacionales e internacionales, al margen, en gran parte, del desarrollo de los países productores.

Tampoco faltaron voces esclarecidas en el campo de la OPEP, quienes desde 1973 manifestaron su honda preocupación por la falta de medidas eficaces para contener el incremento de consumo de los grandes centros.

Frente a estos hechos sigue siendo ilusoria la posibilidad de un acuerdo entre la OPEP y los grandes países consumidores, tanto más cuando intervienen factores políticos que complican el problema. La espiral interna se ha propagado de este modo al campo internacional. La inflación de Estados Unidos ya venía degradando los precios reales del petróleo mucho antes de 1973, y la elevación de precios en aquel año impulsó más aún la inflación, de modo que los precios reales del petróleo sufrieron un nuevo deterioro, a la vez que disminuía el valor real de las reservas monetarias en dólares de los países productores. Compréndese, pues, que los países exportadores hayan vuelto a elevar los precios. La espiral internacional está pues estrechamente vinculada a la espiral interna.

Pero la espiral no es una solución ni en el campo internacional ni en el campo interno. Retornemos ahora a este último.

Como antes se dijo, no sería posible eliminar la espiral inflacionaria —cualquiera fuera su origen— sin comprimir el consumo o el ritmo de incremento del consumo. Aparte de los medios técnicos para hacerlo, el problema político que ello plantea es sumamente serio. ¿Cómo incidirá este reajuste sobre los distintos estratos sociales? ¿Cómo afectará la acumulación de capital?

De donde surge una pregunta cuyo significado es de suyo evidente. ¿Serían aceptables para la fuerza de trabajo esas restricciones al consumo mientras los propietarios de los medios productivos sigan acrecentando la acumulación y por consiguiente la concentración de riqueza en sus manos?

¿Se conciben otras formas de acumulación que permitan combinar la equidad con la dinámica del sistema? Como quiera que se imaginen, significarían un cambio muy importante en el mecanismo de acumulación y distribu-

ción, el que sigue profundamente arraigado en la estructura social, a pesar de las grandes mutaciones que ésta ha experimentado. Los obstáculos políticos son formidables; basta recordar aquí que las grandes empresas, especialmente aquellas que tienen una posición clave en la economía, suelen proclamar sin ambages la necesidad de elevar los precios para acrecentar su propia acumulación. Muy lejos se está de cualquier otra idea de acumulación, sea estatal o social. ¿No hemos visto recientemente a las empresas petroleras protestar con violencia contra la iniciativa del Presidente Carter de captar, por vía impositiva, una parte de las ganancias extraordinarias que aquéllas lograron obtener por la elevación de los precios a los consumidores?

Cabe reconocer que hasta ahora se ha ido a la deriva frente a esta crisis del capitalismo; se trata de una crisis muy distinta de aquella gran depresión de los años treinta, pero a mi juicio mucho más seria, por los grandes obstáculos de todo orden que se oponen a una solución.

¿Qué han hecho los grandes centros frente a las severas advertencias del Club de Roma? No cabe duda que no obstante sus fallas y exageraciones, sobre todo en sus primeros tiempos, el Club de Roma presentó un problema real, el que ahora se plantea dramáticamente con la crisis de energía. Le corresponde pues el gran mérito de haber desencadenado una oportúnísima controversia.

Pero no es mucho lo que pueda mencionarse como respuesta de los centros. Preocupáronse notoriamente por el aumento extraordinario de la población, sobre todo en los países en desarrollo. ¿Cómo no habrían de hacerlo dadas las consecuencias adversas que ello tendría sobre los recursos naturales agotables y también los renovables? Por cierto que la mayor parte de esos recursos se consume actualmente en los centros. Pero ¿qué sucedería si el desarrollo de la periferia la llevara a participar en forma creciente en el empleo de esos recursos? No digo que la oposición a un planteamiento semejante, inspirado sobre todo en el interés de los centros, pueda explicar la renuencia muy lamentable de gran parte de la periferia, sobre todo de América Latina, a tomar medidas para restringir la natalidad. Hubo otros factores que se opusieron a ello. Estimo, sin embargo, que

los centros no supieron presentar las medidas demográficas dentro del contexto de una amplia política de cooperación internacional; más bien preconizaron esas medidas para evitar esta política. Recuérdese que algún eminente hombre político de Estados Unidos, para eludir tal responsabilidad, no dejó de señalar que un dólar gastado en control de la natalidad equivalía a mil dólares de aporte de recursos financieros internacionales.

Hasta no hace mucho tiempo hubo gran oposición, por lo demás, a que las instituciones de crédito internacional hicieran préstamos a países en desarrollo, a fin de explotar sus propios recursos naturales. ¿Cómo penetrar en el campo reservado por excelencia a las transnacionales?

Alguna vez tuve la esperanza de que llegara a formularse una nueva política cuando el Secretario de Estado Henry Kissinger presentó en la UNCTAD IV, en Nairobi (5 a 31 de mayo de 1976), el esbozo de creación de un banco de recursos naturales. No llegó a concretarse esta iniciativa, presentada a último momento y sin mayor preparación, cuando precisamente se discutía el programa de estabilización de productos básicos. De todos modos, el Dr. Kissinger manifestó posteriormente, en una reunión de hombres de negocios en Nueva York, que su propósito era obtener recursos naturales a bajo precio. Ello sucedía cuando ya había ocurrido la crisis del petróleo, esto es, cuando ya se experimentaban las consecuencias tan adversas de haber malbaratado un recurso natural agotable. Este episodio, tratándose de un hombre de la envergadura del mencionado Kissinger, comprueba una vez más la falta de visión de los grandes centros frente a los serios problemas del desarrollo periférico. Y también, por añadidura, la falta de visión —o si se quiere, de previsión— frente a problemas fundamentales de los mismos centros.

¿Será necesario que se agudice la crisis del capitalismo en estos últimos, con su grave incidencia sobre la periferia, para que surja esa nueva visión y se abra el paso a grandes reajustes en el sistema?

10. *El desarrollo periférico y los problemas de la biosfera*

Los muy serios acontecimientos vinculados a la crisis del petróleo están desvaneciendo en los

centros, especialmente en el centro principal, una pertinaz ilusión; la ilusión de que apoyados en su poder hegemónico, y valiéndose de su superioridad técnica y financiera, podrían continuar explotando indefinidamente y a bajos precios los recursos naturales de la periferia.

Ahora se está viendo claro en todo esto, como decíamos al comienzo de este trabajo. El caso del petróleo es sumamente revelador; su explotación irracional ha privado a los países exportadores de cuantiosos medios financieros que hubieran podido emplear en su propio desarrollo, para emanciparse con el tiempo de un recurso que se agotaría. Pero también ha terminado por perjudicar a los mismos centros, según antes hemos explicado. Las ventajas inmediatas de un recurso energético que durante largo tiempo estuvo malbaratándose ha introducido en el desarrollo capitalista de los centros un fuerte elemento de engaño. Engaño en la orientación de la técnica; engaño en el extraordinario crecimiento de la productividad a expensas de la biosfera.

Todo ello ha agravado lo que ya venía ocurriendo en el desarrollo de los centros. Será muy difícil, pero de ningún modo imposible, superar la crisis y será necesario un período de transición más o menos prolongado para lograrlo; mientras tanto, sus consecuencias serán muy adversas a la periferia.

Con todos los males inherentes, las crisis también suelen tener alguna virtud, la virtud de ofrecer algunas enseñanzas. Quizás éstas contribuyan también a disipar otras ilusiones. La ilusión en la periferia —y me limitaré a la periferia latinoamericana— de que el capitalismo podría desarrollarse a imagen y semejanza de los centros y reproducir allí el modelo de estos últimos. Y, asimismo, la ilusión en los centros de que, bajo el signo de su hegemonía, podrían continuar articulándose cada vez más estrechamente a un desarrollo imitativo basado en una flagrante inequidad social y sujeto a nuevas y pretéritas relaciones de dependencia.

Han creído los centros en el poder expansivo de su capitalismo, en su capacidad para extender a todo el planeta las ventajas de la técnica, pero detrás de ciertas creencias suele haber grandes intereses de visión generalmente inmediata. Este interés inmediato ha llevado a

aquéllos a impulsar a sus transnacionales a penetrar desmesuradamente en la periferia y promover y exaltar allí la sociedad privilegiada de consumo, sembrando con euforia y cosechando con abundancia. Han proclamado las excelencias del "American way of life" ante una periferia ávida de este género de seducciones.

Es verdad, sin embargo, que la sociedad privilegiada de consumo no podría haberse dado sin una estructura social que, al favorecer la inequidad distributiva, imprime al desarrollo un sentido socialmente excluyente y conflictivo. Sorpréndense ahora los centros de estos fenómenos obstinados del capitalismo imitativo de la periferia, en cuyo favor han jugado todas sus cartas y lo han hecho, además, con grandes incongruencias.

Pues bien, al perseguir el designio de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros, han surgido en la periferia los mismos problemas que la biosfera está planteando en aquéllos. Como es evidente, la imitación de las formas de consumo de éstos también tenía que traer consigo el empleo irresponsable de recursos naturales, aunque con mucho menor intensidad que en los centros. Asimismo, la creciente concentración urbana presenta fenómenos muy agudos de contaminación comparables a los de los grandes centros.

Esto ha venido a complicar muy seriamente las contradicciones que presentaba de manera cada vez más aguda el capitalismo imitativo; y a ello se agregan ahora las consecuencias adversas de la crisis de los centros. Tratemos ahora de explicarlo.

Ante todo, la incidencia del problema energético y de la preservación del medio ambiente sobre la acumulación de capital. Como ocurre en los centros será necesario modificar su composición; pero si este cambio se realiza sin elevar el ritmo de acumulación, descenderá también en la periferia el ritmo de crecimiento de la productividad y el producto global con muy serias consecuencias económicas y sociales. Y también políticas.

Dicho en otros términos, se tomará indispensable comprimir el consumo para acumular mucho más capital reproductivo. ¿Pero qué consumo habrá que comprimir? ¿Cómo incidirá este proceso sobre los diferentes estratos sociales?

Desde luego que ya había una gran exigencia de acrecentar la acumulación en la periferia; sin ello no podrían integrarse socialmente las grandes masas que quedaron excluidas en forma persistente de las ventajas del desarrollo ni corregir otras fallas del sistema. Ahora bien, como lo vengo sosteniendo en mis escritos, esa integración social es incompatible con el desenvolvimiento de la sociedad privilegiada de consumo y su vinculación con las transnacionales. Es incompatible porque en la imitación del consumo de los centros se malogra una gran parte del potencial de acumulación de capital que el aumento de la productividad ha traído consigo. Y además se malogra debido a la succión de ingresos por parte de los centros, en lo cual las transnacionales participan activamente. (No digo que éstas no sean útiles en ciertos campos; pero debe procederse con gran sentido selectivo y de acuerdo con nuevas reglas de juego.)

No vacilo en anotar de paso que en la periferia latinoamericana no podrá atacarse eficazmente estas cuestiones sin establecer el uso social del excedente. Y esto depende no sólo de cambios fundamentales en la estructura de poder sino que también exige discernir claramente los designios perseguidos y la forma de lograrlos a través de esta transformación del sistema.

Ahora bien, además de agravarse el problema de la acumulación, como acabamos de insinuar, se acentuará también la tendencia al estrangulamiento exterior de la periferia, tendencia que viene de mucho tiempo atrás y a la cual el alza del petróleo le ha dado extraordinaria intensidad.

Bien conocidos son los términos en que se plantea esta última cuestión. Es una tendencia inherente al desarrollo, dadas las grandes diferencias estructurales con los centros; éstos, infortunadamente, nada importante han hecho para que la periferia pueda acrecentar vigorosamente sus exportaciones industriales a ellos, además de las primarias. Más aún, cuando en algunos bienes esas exportaciones alcanzaron un vuelo significativo, no tardaron en sobrevenir diversas restricciones.

Por eso mencioné antes la incongruencia de los centros. Alientan la sociedad privilegiada de consumo, disfrutan de ella y, sin embar-

go, ponen obstáculos exteriores a la expansión de sus exportaciones y al pago de sus remesas financieras.

Ya se están sintiendo las consecuencias de la crisis de los centros sobre la tendencia al estrangulamiento. Hay dos manifestaciones importantes; por un lado, la disminución del ritmo de crecimiento de aquéllos; y por el otro, el deterioro de la relación de precios del intercambio. Detengámonos un momento sobre esto último, pues sobre lo primero huelgan comentarios.

El deterioro se explica tanto por el encarecimiento del precio de las importaciones de petróleo y sus derivados como por el de los bienes importados desde los centros debido a la inflación.

Aquí también influyen aquellas diferencias estructurales que explican la característica diversidad de la demanda de bienes que exporta la periferia con la de los bienes exportados por los centros; en general la de aquéllos tiende a crecer con mayor intensidad que la de éstos. Así, pues, resulta difícil a la periferia trasladar el alza de sus costos de producción como hacen los centros con los bienes que exportan; más aún, si a esto se añade el aumento de costos internos provocado por medidas de defensa del medio ambiente. Compárense, por ejemplo, los bienes de alta elasticidad ingreso de la demanda mundial que exporta Alemania Occidental con la débil elasticidad de las manufacturas que exporta América Latina y se comprenderá mejor la índole de este asunto.

Por lo demás, la incidencia de estos hechos sobre la producción y las exportaciones agrícolas suele ser seria, pues al encarecimiento del petróleo se agrega el de los abonos y plaguicidas de origen petroquímico.

Además, los productos agrícolas merecen un comentario aparte. En el documento de Osvaldo Sunkel que aparece en esta misma Revista se menciona la degradación de los suelos por el cultivo depredatorio y la desforestación; y se anota este fenómeno como corriente en la periferia. La exportación de ciertos productos agrícolas contiene la parte de la riqueza natural que se pierde por el cultivo depredatorio, y sin que esto figure en el costo de producción. Y de esta manera se pagan importaciones destinadas en parte a la sociedad privilegiada de consumo,

según la aguda observación de Sunkel. Es cierto que tarde o temprano se impondrá la necesidad de recuperar la fertilidad perdida con el empleo de aquellos abonos petroquímicos cuyos precios aumentaron y otras medidas. Y aquí encontramos un problema adicional debido a la mencionada debilidad periférica para trasladar internacionalmente sus mayores costos de producción.

Hay aquí además otro aspecto que conviene señalar. Me refiero a la demanda de los productos agrícolas de las zonas templadas, la cual, a través de sus típicas fluctuaciones, ha subido persistentemente, aunque con ritmo inferior a la de los productos manufacturados. Este crecimiento de la demanda ha llevado a sustituir la energía animal por el petróleo, y el abono natural por el abono petroquímico, contribuyendo esto último a aumentar los rendimientos por hectárea. Pues bien, la tendencia de la demanda no ha resultado suficiente para absorber sin caídas de precios el aumento de producción. Y esto ha sido un factor desfavorable para el incremento de la producción, lo que ha tendido a moderar el deterioro relativo de los precios.

En esto los centros han probado una vez más su superior capacidad de ajuste frente a la periferia, pues para detener la caída, y aun mejorar los precios, han restringido la producción o las importaciones de productos agrícolas. En tanto que los países periféricos han tratado de corregir su debilidad mediante acuerdos de productos que generalmente despiertan grandes resistencias en los centros, porque éstos temen que aumenten los precios.

En fin de cuentas, no estamos en presencia de nuevos problemas sino de viejos problemas que se han vuelto muy serios; vienen presentándose desde hace mucho tiempo y los centros han sido renuentes a tomar medidas para ayudar a la periferia a resolverlos. Si lo han sido en los largos años de bonanza que preceden al alza del petróleo, ¿podría esperarse que cambien de actitud mientras se prolongan sus crisis?

En verdad los centros, llevados por sus intereses inmediatos, no han abarcado aun en toda su significación los efectos adversos de la técnica sobre la periferia, además de su contribución al bienestar; pero tampoco podrán escapar a las consecuencias económicas, políticas y estratégicas de esos efectos adversos, ahora mu-

cho más serios. Como expresé recientemente en la UNCTAD V, reunida en Manila: "Los centros no podrán aislarse con un cordón sanitario de los acontecimientos adversos de la periferia. Por primera vez están hablando de interdependencia. Claro está que interdependencia entre desiguales, pero de todos modos la repercusión adversa que ocurra en la periferia por la falta de acción de los centros repercutirá, tarde o temprano, sobre los mismo centros. Tal es la actual complejidad del mundo".

"Nuestros países en desarrollo tendrán también que convencerse de que no hay cordones sanitarios, internos que aislen aquellos grupos favorecidos por el desarrollo de los que han quedado rezagados. No los hay, y el sentido más elemental de previsión, que es una manifestación de hombres de Estado esclarecidos, es reconocer esos hechos."

El medio ambiente en la palestra política

*Marshall Wolfe**

La mayor parte de los informes sobre los problemas actuales del medio ambiente suelen describir esos problemas, señalar sus causas y esbozar cuáles deberían ser los lineamientos técnicos a seguir para darles una solución razonable; pero muy pocos se formulan las cuestiones políticas acerca de quiénes deberían impulsar las acciones pertinentes, cómo deberían hacerlo, quiénes deberían costearlas, cuál sería la eficacia esperable de aquellos agentes en su acción y cuál la respuesta de los distintos grupos sociales ante ellas. A su juicio, si las recomendaciones sobre medio ambiente no van acompañadas de estudios y acciones políticas corre el peligro de aumentar el ya rebotante conjunto de 'utopías de comité' que se elaboran en los foros internacionales, sin alcanzar consecuencia práctica alguna que exceda su explícita buena voluntad.

El autor se plantea estos dilemas políticos y, a la luz de los actuales rasgos de la estructura, funcionamiento y tendencias de los Estados y sociedades en América Latina, sus conclusiones no son optimistas. La presencia de patrones de desarrollo capitalistas dependientes y la sobrecarga de demandas que recaen sobre el Estado provenientes de sociedades heterogéneas y carentes de consenso ante aquellos acuciantes problemas, es probable que, a corto plazo, incline la balanza en favor de soluciones inadecuadas y autoritarias. Sin embargo, es precaria tanto la estabilidad del patrón de desarrollo predominante como la de las fuerzas sociales que lo sustentan y ello podría dar lugar a transformaciones que orientaran el proceso social en favor de una sana política ecológica. En estas circunstancias, las estrategias ambientales retóricas, formales o utópicas podrían vigorizarse, convirtiéndose en instrumentos eficaces de cambio social.

*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Perspectivas: el medio ambiente en la palestra política

1. *El punto de partida*

Las interrogantes que se nos plantean son *qué* debe hacerse, *por qué*, *quién* debe hacerlo y *cómo*. Este artículo sólo incidentalmente se ocupa de las dos primeras interrogantes, dejándolas a otros colaboradores de este número de la *Revista de la CEPAL*. Examina algunos aspectos de las dos últimas, es decir, la dimensión política de la incorporación del medio ambiente como elemento que faltaba en el debate sobre el desarrollo.

Nuestro punto de partida es una coyuntura de mutaciones conflictivas en el orden político y económico internacional, tensiones sobre la capacidad de 'manejar crisis' en los sistemas políticos de toda índole, y confusión o desencanto respecto al 'desarrollo' como foco central de políticas. Durante los últimos años la variante 'transnacional' del capitalismo ha penetrado y dominado cada vez más las sociedades nacionales, incluso aquellas que, desde el punto de vista cultural e ideológico, son más incongruentes con él, haciéndolas más homogéneas e interdependientes que nunca, excluyendo las opciones que significan adoptar estilos nacionales autónomos de desarrollo que parecían viables hasta hace poco, pero que han generado desigualdades, contradicciones y resistencias que hacen que su futuro parezca precario y pernicioso.

Una consecuencia ha sido la disociación entre las estrategias de desarrollo utópico-normativas, orientadas al bienestar del ser humano, promovidas por organizaciones internacionales y oficialmente apoyadas por muchos gobiernos, y las tendencias reales de las estructuras de producción y distribución, las expectativas y tácticas de los grupos capaces de hacerse oír, y las acciones gubernamentales. Esta disociación se ha hecho visible desde la década de 1950 o antes, pero se ha tornado más acentuada a medida que se ha internacionalizado la producción industrial, se ha intensificado la explotación de recursos y se ha afianzado la sociedad de consumo para las minorías, por una parte; y a medida que los requisitos de

auténtico desarrollo respaldados en el plano internacional se han vuelto más globales y detallados, por la otra. Las estrategias internacionales han constituido una protesta contra las tendencias reales; pero también se han transformado en un sustituto ritualizado de acción efectiva para modificar las tendencias.

La nación-Estado y el orden internacional integrado por Estados han perdido crédito como instrumentos potenciales para aplicar dichas estrategias. Al mismo tiempo, una consecuencia común de las contradicciones crecientes ha sido el hecho de que las fuerzas que controlan el Estado han recurrido a la simplificación autoritaria para excluir de la expresión política las resistencias que se oponen al estilo de 'desarrollo' prevaleciente; o, en pocos casos, para erradicar dicho estilo, silenciar o expulsar a los grupos comprometidos con él e imponer otro modelo para el futuro.

Ni las estrategias globales y normativas, ni las simplificaciones autoritarias parecerían ser capaces de moldear el futuro según sus postulados. Para los fines que nos ocupan parece más promisorio observar qué está ocurriendo en términos de *procesos* de mutación societal, que pueden percibirse o no como *problemas*, y que son susceptibles en forma imperfecta y precaria de acción racional —racional desde el punto de vista de cierto interés social definible o visión de lo que debe ser la sociedad. Si aceptamos la proposición de que el 'desarrollo' debe contener sus agresiones contra los ecosistemas del mundo, moderar sus apetitos en materia de recursos no renovables y preferir el mejoramiento de la calidad de vida en vez de la proliferación de los bienes de consumo, no sería demasiado difícil arbitrar los medios técnicos para lograr este fin. Lo que interesa es cómo un desafío tan fundamental a las tendencias reales puede relacionarse políticamente con nuestro punto de partida de mutaciones conflictivas y ascendencia precaria del estilo transnacional de desarrollo.

2. *Proceso y problema*

Definamos *proceso* como toda evolución importante en materia de organización social, distribución y uso del poder, medios de subsistencia, explotación de recursos, tecnología, patro-

nes de asentamiento, acumulación de capital o distribución y contenido del consumo.

Definamos *problema* como toda situación o aspecto de la sociedad que alguna fuerza o grupo social capaz de actuar percibe como insatisfactorio. En este sentido, la insatisfacción con un nivel dado de consumo o participación en el poder es un problema, como lo son también las amenazas concretas al bienestar personal o a la supervivencia nacional.

Los procesos pueden percibirse o no como problemas, o algunos actores sociales pueden percibirlos así pero no otros. Cabe prever una serie infinita de acciones entre la percepción de problemas, las respuestas y las modificaciones de los procesos en marcha. Asimismo, cabe prever un cierto desfase entre la percepción de problemas y las respuestas a los mismos, según el consabido dicho de que todos somos generales después de la batalla.

El hecho de percibir los procesos como problemas, lo que conduce a generar controversias, presiones en aras de acción y respuestas de política puede ser intelectualizado en forma indirecta o derivado directamente de la experiencia. En general, pero no siempre, las percepciones indirectas intensas están asociadas con cierto grado de percepción directa. (Una persona puede estar activamente preocupada por el exterminio de las ballenas aunque jamás haya visto una ni espere verla.) Las percepciones indirectas llegan al individuo a través de los medios de comunicación de masas, las afiliaciones a organizaciones, los contactos con personas que piensan de manera similar y, en el caso de las minorías pequeñas pero influyentes, a través de las actividades que desarrollan como científicos, futurólogos, planificadores y publicistas. Los propios canales de información filtrarán las percepciones indirectas, y transmitirán así algunos mensajes pero no otros, y a través de las preconcepciones ideológicas o visión del mundo del receptor. Estas preconcepciones vician la percepción de nuevos problemas y pueden excluir el examen de algunos de ellos; pero también si la repercusión del problema es de relieve suficiente puede teñir o incluso transformar la ideología.

Como el medio ambiente, percibido como problema, es un recién llegado en América La-

tina, cabe prever que su percepción en diferentes sectores esté subordinada a diversas preconcepciones y preocupaciones ya vigentes: al crecimiento económico, al acceso a la sociedad de consumo, a la revolución social, a la seguridad nacional, a los derechos humanos, etc. A su vez, su efecto es tal vez lo bastante intenso como para modificar la percepción de aquellas preconcepciones y preocupaciones.

3. *Percepciones y respuestas*

Las percepciones de los problemas y las respuestas a los mismos que podrían caracterizar a diferentes actores societales pueden distinguirse en forma muy simplificada como sigue:

1) El Estado o gobierno, que encara las exigencias de que 'resuelva' el problema. Aunque sea un Estado autoritario los nuevos problemas tienden a percibirse como complicaciones que luchan por llamar la atención y compiten por recursos escasos, las que deben eludirse o suprimirse en lo posible, u ocuparse de ellas según la fuerza relativa de las presiones políticas y la viabilidad de utilizar el problema como punto de convergencia para la movilización política. Mientras la capacidad del Estado esté tan abrumada como hasta ahora, las fuerzas que lo controlen deben preferir con respecto a la mayoría de los problemas soluciones 'satisfactorias' en lugar de 'maximizatorias' —es decir, hacer precisamente lo necesario para que el problema no alcance dimensiones inmanejables.

La cuestión ambiental se ha impuesto en la atención mundial en una época en que los gobiernos por una parte se hallan atrapados entre exigencias cada vez más diversas de que resuelvan los problemas, o de que se transformen para que puedan resolverlos; y por otra, una combinación contradictoria de desengaño creciente ante su incapacidad de actuar en forma coherente y un resentimiento creciente ante el alto costo y la rigidez burocrática de las medidas mediante las cuales tratan de responder a las demandas. Al respecto, los gobiernos de los países industrializados se asemejan a los gobiernos de la periferia más de lo que se habría supuesto hace algunos años; la década de 1970 ha puesto de manifiesto, con crueldad, las limitaciones de los primeros en materia de plani-

ficación económica eficaz, eficiencia administrativa y arbitraje armónico de los intereses de sus ciudadanos.

La sobrecarga del Estado y su pérdida de crédito como árbitro tiene consecuencias que se examinarán más adelante. Lo ideal sería que las inquietudes ambientales, que inciden como tales en prácticamente todos los aspectos de los estilos de vida y procesos productivos, generaran respuestas planificadas que vincularan los intereses percibidos de diferentes grupos en las sociedades nacionales a una imagen común coherente de un futuro posible y conveniente. En la práctica quienes abogan por las reformas ambientales han debido luchar a costa de intransigencias y exageraciones para impedir que sus intereses sean postergados cada vez que el Estado confronta una nueva crisis o sus adversarios encuentran una nueva táctica eficiente.

2) Las empresas productivas y comerciales modernas, nacionales y transnacionales. Para ellas, el hecho de que el Estado u otros actores societales perciban el medio ambiente como un 'problema' significa obstáculos, costos y peligros potenciales. Sus reacciones naturales consisten en negar la importancia del problema; afirmar que, en definitiva, se resolverá mediante mecanismos de mercado, innovaciones tecnológicas y el crecimiento ilimitado de la producción; desplazar hacia el Estado o la sociedad los costos de cualquier solución que sea inevitable y por último, si el problema persiste, tomar la iniciativa en idear soluciones que sean rentables para ellas.

3) Intelectuales; científicos, ideólogos y 'ciudadanos interesados'. Esta categoría más bien heterogénea se inclina por las soluciones globales racionalistas a largo plazo y por las prioridades claras. Asimismo, tiende a hallar soluciones que otorgan funciones de liderazgo a sus propios miembros, como tecnócratas, planificadores y movilizados de la opinión pública. Dentro de esta categoría de actores, las diferentes disciplinas académicas, las especializaciones técnico-profesionales y los movimientos orientados por ideologías políticas, religiosas o éticas perciben, naturalmente, los problemas y conciben las soluciones pertinentes en forma muy distinta. Esas percepciones influyen en los procesos de cambio a través de su recepción por parte del Estado, grupos de

intereses organizados, partidos políticos y medios de comunicación de masas. Se reitera que, en general, las percepciones son simplificadas y distorsionadas al transmitirlas y ejercen su influencia con un desfase considerable.

4) Los grupos sociales que experimentan directamente el efecto de los procesos corrientes por la degradación ambiental, la inseguridad de los medios de subsistencia, o la frustración de las expectativas de consumo; o padecen angustias más vagas sin un marco de referencia científico o ideológico para interpretar su origen. Estos grupos pueden dividirse según criterios múltiples, siendo tal vez el esencial su percepción de la capacidad de participar en el estilo actual de desarrollo y gozar de sus beneficios, o su percepción de la marginalización y la indefensión.

Cabe esperar casi siempre que su percepción de los problemas y las posibles soluciones sea ambivalente, influida por el estado de ánimo que Alvin Töffler denominó '*schock del futuro*'. Una sensación generalizada de angustia, inseguridad y resentimiento derivada del efecto de cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos acelerados puede concentrarse en el sentimiento de alarma por amenazas que no se experimentan en forma directa pero que se hallan en los medios de comunicación de masas: holocausto nuclear, cambios climáticos inducidos por la contaminación de la atmósfera y conducentes a una nueva edad glacial o fusión de los casquetes polares, introducción de organismos nocivos extraterrestres como consecuencia de la exploración del espacio extraterrestre, etc. Esas amenazas percibidas en forma indirecta, que se combinan con la sensación de impotencia contra la manipulación de los monopolios económicos, políticos o científicos, pueden generar temores paranoicos o movimientos consagrados con fanatismo a un solo problema.

Los grupos más acomodados de toda sociedad moderna o en vías de modernización no pueden dejar de advertir una serie de problemas ambientales derivados de la masificación de sus estilos privilegiados de consumo: carreteras atestadas, playas contaminadas, deterioro de los centros urbanos y expansión de los suburbios hasta el punto de negar las ventajas de la vida suburbana. En estos niveles sociales el

papel de los medios de comunicación de masas para vincular las percepciones directas con las indirectas tiene una importancia vital.

La clase trabajadora urbana está más expuesta a amenazas fácilmente percibibles, como aire contaminado, hacinamiento, acceso decreciente a los espacios abiertos para esparcimiento, largos recorridos hasta el lugar de trabajo, y enfermedades laborales. Asimismo, tiene menores posibilidades de escape o alivio. Sin embargo, cabe esperar también que los obreros, alentados por sus empleadores, perciban las regulaciones ambientales como amenazas a su empleo y su acceso a la sociedad de consumo. Los subempleados y los pobres marginalizados, o sus portavoces políticos, pueden suponer que los intereses ambientales y las asignaciones públicas se contraponen con la satisfacción de sus propias necesidades inmediatas.¹

La importancia relativa de los diferentes factores y su influencia sobre la respuesta societal ante los problemas percibidos diferirá, naturalmente, según el problema concreto. Igual cosa ocurrirá con sus percepciones sobre los cauces adecuados de respuesta. En relación con algunos problemas las percepciones y acciones de las tecnoburocracias estatales, en vinculación con empresas privadas pueden ser decisivas, mientras otras fuerzas no perciban los procesos ambientales como problemas, o no perciban ninguna forma de influir en el resultado. En relación con otros, las respuestas de grupos dentro de la sociedad, ya sean espontáneas o estimuladas por los medios de comunicación de masas, expresadas a través del mercado, el voto, la migración, la resistencia activa o pasiva, u otra forma, pueden determinar lo que ocurra al menos a corto plazo.

A estas alturas convendría introducir dos ejemplos de la interrelación cambiante de per-

¹Lucio Kowarick ha señalado que los medios de comunicación de masas pueden desviar la atención de los trabajadores urbanos y de los pobres de sus problemas específicos (contaminación en las fábricas, falta de agua y salubridad en sus viviendas) hacia problemas que comparten con los más acomodados (contaminación del aire, sobre todo). ("El precio del progreso: crecimiento económico, explotación urbana y la cuestión del medio ambiente", E/CEPAL/PROY.2/R.8, agosto de 1979.)

cepciones y respuestas en relación con dos de los problemas que exigen la atención del Estado y la sociedad en América Latina.

Primero, examinemos la 'civilización del automóvil'.² El automóvil particular a gasolina ha prevalecido sobre los medios alternativos de transporte urbano por diversas razones ajenas a su eficiencia para tal fin: otorga un margen más amplio de libertad personal al individuo, ofrece un medio muy visible de demostrar *status* social e ingreso, los fabricantes y empresas petroleras que buscan nuevos mercados han promovido intensamente su empleo, etc. La expansión concentrada del uso del automóvil ha generado problemas, los que son percibidos en forma diferente por propietarios, no propietarios y municipios. Para los propietarios los problemas principales han consistido en obtener mejores carreteras y más espacios de estacionamiento para compensar el avance de la congestión y mantener los costos del combustible y mantenimiento del vehículo en niveles aceptables. Para los no propietarios los problemas han sido el deterioro del transporte público, el 'smog', la congestión, los accidentes y las formas de organización y servicios espaciales urbanos que los discriminan. Para los municipios el problema en una primera etapa ha sido cómo adaptar la ciudad a las necesidades del automóvil y financiar la infraestructura necesaria; en una etapa ulterior el problema se transforma cada vez más en cómo idear reglamentos para disminuir los disbeneficios del uso concentrado del automóvil frente a la resistencia de los fabricantes, vendedores, empresas petroleras y usuarios de los automóviles.

En cierta etapa las fuerzas del mercado determinan el crecimiento urbano desordenado, el deterioro de los centros urbanos y el predominio de grandes automóviles con elevado consumo de combustibles sin que estos fenómenos se perciban como problemas. En otras, el Estado comienza a intervenir para controlar ciertos usos del terreno, rehabilitar el transporte público, impedir la entrada de automóviles privados al centro de la ciudad y regular las característi-

cas de los automóviles en aras de disminuir el consumo de combustible, la emisión de gases y obtener mayor seguridad. Estas intervenciones son en general improvisaciones destinadas a reducir los problemas más urgentes a dimensiones manejables. Asimismo, representan transacciones entre los criterios de los planificadores urbanos, los líderes políticos y los sectores del público capaces de hacerse oír.

Por último, el nuevo problema del aumento brusco y considerable del precio del petróleo que transforma el automóvil en una carga mucho más pesada para el presupuesto familiar así como para el balance de pagos de los países incapaces de autoabastecerse de petróleo, pone en movimiento nuevas percepciones del papel del automóvil en el transporte y en la propia sociedad de consumo, nuevos procesos de adaptación y regulación y nuevas tácticas destinadas a traspasar el costo y preservar los privilegios y fuentes de ganancias existentes. Se acentuarán también las contradicciones entre políticas y acciones de diferentes organismos públicos.

Entretanto, la mayor parte de la población urbana de América Latina tiene esperanzas escasas o nulas de adquirir un automóvil y carece de una percepción coherente del efecto del uso masivo del automóvil por las minorías sobre sus propias condiciones de vida. Su única intervención eficaz, pero intermitente en la lucha, es preservar un transporte público barato pero inconfortable, ejerciendo presiones políticas o sublevándose para protestar contra los aumentos de tarifas.

Consideremos ahora el deterioro de la tierra y la pobreza crónica vinculada con el cultivo de minifundios.³ Los técnicos, planificadores y burócratas agrícolas han percibido estos problemas mediante encuestas y han procurado solucionarlos, según sus propias formaciones y valores profesionales, tratando de desalojar a la población de los minifundios de la tierra erosionada y reforestarla, regulando el pastoreo, implantando reformas agrarias para otorgar a los agricultores recursos de tierras más adecuados,

²Ian Thomson, "An analysis of some of the social consequences of the automobile in Latin America", E/CEPAL/PROY.2/R.8, septiembre de 1979.

³Nicolo Gligo V., *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, E/CEPAL/PROY.2/R.11, 1979.

mediante créditos supervisados, campañas educativas y ofreciendo oportunidades de empleo local fuera de la agricultura.

Los grandes terratenientes y agronegociantes más 'modernos' han percibido el problema como de empleo ineficiente de la tierra e inmovilización de la mano de obra. Han empleado diversas tácticas para obtener el control de la tierra de los minifundios, en la medida en que ésta puede incorporarse a sus propios planes de producción, y convertir a los campesinos en trabajadores asalariados. En cambio, han aceptado el minifundio como una fuente de trabajo asalariado estacional, cuya remuneración es inferior al costo de subsistencia.

Otros grupos de la élite de poder nacional se han informado hasta cierto punto y han respondido en función de otras preocupaciones prioritarias, a través de valores ecológicos humanitarios, o no han respondido en absoluto. (Por ejemplo, el liderazgo militar podría interesarse por las malas condiciones físicas y el analfabetismo de los reclutas procedentes de poblaciones de minifundios o acerca de su propensión a generar movimientos de guerrillas; las autoridades urbanas podrían preocuparse por las dimensiones de la corriente de emigrantes.) Las élites opuestas han visto en la contradicción entre los intereses de los agricultores empobrecidos y todas las fuerzas dominantes en el plano nacional posibilidades de movilización revolucionaria.

Los propios minifundistas han percibido el problema como una capacidad decreciente de la tierra para otorgarle su sustento, una presión creciente de la agricultura capitalista modernizada y una aceptabilidad decreciente de su magra y precaria forma de ganarse la vida en el tipo de sociedad que se desarrolla a su alrededor. Han respondido según las alternativas que pueden percibir en sus ambientes locales, a través de una mayor intensificación del uso de la tierra, cambios a cultivos comerciales, movilización para exigir la ayuda estatal y mejores tierras, migración temporal para obtener un ingreso suplementario, migración a las zonas de frontera, o abandono de la tierra y migración permanente a los pueblos y ciudades.

La pérdida acelerada de tierra arable y el empobrecimiento rural son tal vez más importantes para el futuro nacional que los proble-

mas de los usuarios del transporte urbano, pero es evidente que en este caso el conjunto de percepciones tecnocráticas, políticas y populares, si bien de larga data, no se han conjugado para presionar al Estado para que tome medidas en una escala comparable a esa importancia. Menos aún han permitido que los minifundistas participen en forma eficaz en determinar sus modos de sustento futuro y su papel en la sociedad nacional.

En este caso, así como en el del automóvil, hay nuevos elementos que están forzando a diversos actores societales a revisar sus percepciones, sin que necesariamente ayuden a los minifundistas a hacerse oír respecto de sus propios intereses. La dependencia cada vez más peligrosa de los países de las importaciones de alimentos esenciales, junto con los costos crecientes y los disbeneficios ambientales de la agricultura moderna en gran escala (combustible, fertilizantes, pesticidas y maquinaria pesada), hacen que el dominio de esa agricultura y de su orientación a la exportación sea cada vez más precario. Podría volverse inevitable un cambio de política hacia la producción interna de alimentos que emplee métodos de gran densidad de mano de obra, y de una forma u otra los actores societales capaces de influir en las políticas tendrán que tomar en cuenta el poder de la tierra y de la mano de obra de los minifundistas.

4. Percepciones de problemas ambientales: algunas lecciones de los países centrales

Suele afirmarse que los países industrializados y los del Tercer Mundo perciben los problemas ambientales en forma distinta. Es cierto que difieren los caracteres de los problemas y también las percepciones dominantes de ellos, pero la formulación puede ser equívoca. Los 'países' como tales no perciben ni 'eligen' estilos de desarrollo. Las fuerzas y grupos sociales que los integran tienen percepciones y opciones muy diferentes, y como ya se dijo, las respuestas nacionales globales a los problemas surgen de la interacción de percepciones diferentes, de los canales a través de los cuales los diferentes actores perciben los problemas, y de la medida en que estos diferentes actores están en situación de actuar frente a sus percepciones. Las propias percepciones dominantes jamás

son totalmente coherentes; incluso el régimen más poderoso y determinado encuentra resistencias y presiones que no puede desatender por completo.

En relación a la viabilidad de las políticas ambientales (o de las políticas de desarrollo en general) para América Latina, resultaría instructivo comparar la distribución de las percepciones capaces de ejercer influencia con su distribución en los países centrales industrializados, en particular Estados Unidos. Uno de los aspectos más notables de estos países durante el pasado reciente ha sido en qué medida las percepciones incompatibles de los problemas ambientales, que oscilan desde la complacencia hasta la visión catastrofista, se han vuelto explícitas, han pasado a la opinión pública, se han debatido en los medios de comunicación de masas y han sido planteadas por las organizaciones especializadas con la intención de influir en la legislación, las asignaciones de recursos públicos y la conducta privada, mediante una amplia gama de tácticas. Las fuentes de percepciones y posiciones públicas más organizadas y articuladas pueden clasificarse someramente como sigue:

Empresas industriales y agrícolas en general.

Empresas transnacionales en particular.

Productores y vendedores de energía en particular.

Sindicatos.

Movimientos ecológicos, conservacionistas y de consumidores.

Organizaciones de deportistas, acampadores y cazadores.

Periodistas.

Economistas.

Otros científicos sociales y físicos.

Entidades religiosas.

Opinión pública 'ilustrada' (académicos y profesionales).

Movilizadores de grupos que sufren marginalización o discriminación.

El propio Estado (en principio, el árbitro definitivo de las políticas, pero que en la práctica es un conglomerado de burocracias y facciones legislativas aliadas con diferentes fuer-

zas sociales que defienden sus propias percepciones y políticas).

Naturalmente, ninguna de estas categorías es monolítica en sus percepciones; la mayoría de ellas están muy divididas. Algunas se interesan casi exclusivamente de los problemas ambientales; en otras, el medio ambiente compite con las percepciones de otros problemas y demandas urgentes, o está subordinado a ellos. Varios de estos problemas y demandas son focos hacia los cuales convergen percepciones organizadas igualmente complejas y conflictivas; igualdad de derechos para la mujer y las minorías étnicas; aborto; protección de los consumidores; empleo; incremento del poder militar nacional. Asimismo, el medio ambiente o los demás problemas pueden percibirse en forma totalmente oportunista, por su potencial para promover carreras políticas, brindar empleo para movilizadores profesionales y publicistas, u ofrecer un campo lucrativo para actividades empresarias.

En Estados Unidos, en particular, las diversas percepciones se confrontan entre sí a través de procedimientos antagónicos institucionalizados, esperándose que el sostenedor de cada posición la planteará en los términos más enérgicos —generalmente, en un tono de indignación moral y de advertencias de catástrofe—, y que la política surgirá de la capacidad diferencial de convencer, movilizar y vencer la inercia del proceso político. Sin embargo, esa política expresará una serie de transacciones. Ningún contendor logrará la totalidad de los objetivos, y los intereses que prefieren no unirse al debate público influirán en el resultado de las negociaciones entre bastidores.

Algunas consecuencias de esta forma de llegar a la decisión política son la proliferación de reglamentos que se originan de transacciones legislativas; el aumento considerable de la gama de intervenciones de las burocracias gubernamentales, no sólo en el funcionamiento de las empresas sino también en la vida cotidiana; y la proyección de la contienda inicial, a través de los tribunales, en la interpretación de leyes y la asignación de fondos públicos. La multiplicación de normas ambientales coincide con la proliferación de normas que responden a otros problemas y fueron obtenidas utilizando procedimientos similares de promoción

conflictiva y transacción política. Al combinarse chocan cada vez más con un desengaño general con el estado providente normativo en exceso, demasiado costoso e incompetente.

Así, sectores importantes de la opinión pública se ven desgarrados por el dilema entre el disgusto por la degradación ambiental y el temor de peligros futuros muy publicitados, por una parte, y el disgusto por la burocracia y los impuestos por otra. Las empresas industriales y comerciales utilizan hoy este factor en su publicidad, declarándose ambientalistas practicantes, pero insistiendo en los costos de la reglamentación excesiva y la intransigencia de sus oponentes. El procedimiento antagónico de formular políticas ha generado hasta ahora ventajas importantes para la protección ambiental, pero hay indicios de que el exceso de problemas percibidos puede conducir a la parálisis en muchos aspectos de la toma de decisiones: las partes contendientes están en mejor situación para bloquear o diluir las decisiones que favorecen a sus adversarios en vez de promover decisiones coherentes con sus propias percepciones.

Esta manera de formular políticas perpetúa una especie de esquizofrenia en las acciones del gobierno; y pueden introducirse programas costosos que se contradicen directamente entre sí para satisfacer intereses y percepciones diferentes: un organismo público subvenciona el cultivo del tabaco en tanto que otro lanza una intensa propaganda contra el hábito de fumar como causa de cáncer. Además, las campañas antagónicas sólo son eficaces en forma lenta y errática contra los grandes organismos públicos que han vinculado su propio crecimiento a la reproducción de ciertas actividades que ya han llegado al exceso, como ocurre con la construcción de presas por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y la *Tennessee Valley Authority*, o el Programa Federal de Carreteras.⁴

En la medida en que quienes perciben los problemas ambientales sean incapaces de influir en el Estado mediante argumentos o votos, o cuestionar la capacidad del Estado para satis-

facer sus exigencias, pueden recurrir a la acción directa, al *boicot*, a la desobediencia civil o al sabotaje. Sus expectativas en tales tácticas son generalmente ambivalentes. Los participantes podrían tratar de volver imposible la continuación de procesos industriales o la explotación de recursos ambientalmente peligrosos intensificando su acción, pero en general se ocupan más de movilizar un apoyo amplio, y convencer al Estado o a los empresarios, que será más barato desde el punto de vista político y económico satisfacer sus demandas que resistirlas. En los países industrializados las acciones de este tipo se centran actualmente en torno a las instalaciones de energía nuclear y han atraído a minorías considerables de jóvenes, desilusionados con las formas más convencionales de acción política.⁵

La última respuesta a las preocupaciones ambientales de los grupos escépticos acerca de la acción estatal y de la eficacia de las tácticas extralegales consiste en modificar el estilo personal de vida o retirarse del estilo vigente de desarrollo. El retiro puede ser limitado, inspirado por sentimientos de responsabilidad personal para poner en marcha los cambios, o combinado con la participación en diferentes formas de acción política, como los grupos o individuos que tratan de limitar su propio empleo de fuentes energéticas contaminantes y sustituirlas por la energía solar, al margen de los costos comparativos, o que ahorran escrupulosamente materiales de desecho para reaprovecharlos; o puede comprender un esfuerzo sistemático para independizarse del orden económico y político y prepararse para sobrevivir luego de la catástrofe. Durante los últimos años han logrado amplia circulación los manuales que imparten instrucciones para este tipo de preparativos, y algunas sectas religiosas han

⁴Para la TVA, véase Peter Matthiessen, "How to Kill a Valley", en *The New York Review of Books*, XXVII, 1, 7 de febrero de 1980.

⁵Pese a la profusión de percepciones de problemas ambientales algunas amenazas caen en el olvido, ya sea porque el Estado o los medios de comunicación de masas las manipulan, o porque los grupos interesados en el medio ambiente las encuentran tan intratables que prefieren olvidarlas. Como señaló Jorge Sábato, durante la campaña militante y creciente contra la energía nuclear, se han desconocido prácticamente las posibilidades mucho más amenazantes de que ocurran accidentes en la producción y transporte de armas nucleares, y en el mayor aporte que hace su fabricación a la acumulación de desechos nucleares.

agregado una dimensión ambiental a su convencimiento de que la condenación está cerca para la mayoría que no se ha convertido.

5. *Percepciones de los programas ambientales en los países periféricos semidesarrollados*

En los países latinoamericanos las percepciones son también muy diversas y las dificultades que se oponen a la formulación de políticas coherentes son formidables, como lo indican los dos ejemplos citados, pero las fuerzas sociales que participan son más restringidas y tienen un peso relativo muy diferente. Hasta ahora, las percepciones que han influido en la política ambiental fueron las de las empresas transnacionales y nacionales, y las de los círculos de economistas, ingenieros, planificadores y demás profesionales que asesoran a los gobiernos y dirigen programas sobre la base de aseverar que poseen conocimientos especializados.

Los medios de comunicación de masas han comenzado a prestar atención al medio ambiente y la opinión pública de la clase media está por lo menos inquieta, incapaz de desconocer la degradación urbana provocada por la búsqueda del consumo modernizado, pero hasta ahora las percepciones públicas distan de la intensidad y combatividad organizada de las existentes en los países centrales.

Las empresas transnacionales pueden tener cierta preocupación por el efecto ambiental de sus actividades debido a sus adaptaciones forzadas en sus países de origen, y considerar conveniente el mantener ese efecto dentro de límites tolerables. Sin embargo, su interés predominante es tal vez preservar tanto como sea posible situaciones de costos bajos y verse libre de reglamentos como los que las coartan en sus países de origen. El número de productos y procesos peligrosos difundidos en los países periféricos luego de prohibirse en sus países de origen demuestra que carecen de aptitudes para el autocontrol ambiental; incluso las empresas nacionales son menos propensas a considerar voluntariamente que el efecto sobre el medio ambiente es un problema al que deben subordinar sus cálculos de rentabilidad.

En los países de rápida urbanización e industrialización como el Brasil, México y Venezuela, la mayor diferenciación de los grupos de

interés y de la opinión pública coincide con una identificación muy rápida de las clases de problemas ambientales que tienen una repercusión particularmente directa y evidente sobre el bienestar de la población, incluidas las partes de la población urbana en condiciones de hacerse oír. En esta situación cabe esperar que los intereses ambientales alcanzarán a una gama más amplia de grupos sociales, para formalizarse finalmente en organizaciones, buscar expresión política y, si no pueden hallar alivio a través de acciones gubernativas, generar violentas protestas extralegales. Esta tendencia se acelerará por la facilidad que existe para copiar interpretaciones, consignas y remedios de grupos con mentalidad similar en los países centrales. El Estado se hallará presionado a actuar en forma irresistible, pero la diversidad de esas presiones inhibirá constantemente la acción. Por un tiempo, como ha ocurrido con relación a otros problemas importantes cabe esperar la realización de encuestas detalladas y la elaboración de planes globales que servirán para demostrar las buenas intenciones mientras se posterga la fijación de prioridades realistas.

¿Cuáles son las posibilidades de despertar una percepción ambiental más amplia y orientada a la formulación de políticas que pueda escapar al dominio de las minorías privilegiadas y controlar los procedimientos antagónicos, las tácticas de los grupos de interés y los embrollos normativos que plagan actualmente a los países centrales industrializados? Esto equivale a preguntar si pueden volverse accesibles estilos alternativos de desarrollo, que reconozcan el imperativo ambiental. En la búsqueda de una respuesta plausible examinemos primero las funciones de los tecnoburócratas, luego las perspectivas de participación popular y, por último, la cuestión de la planificación.

6. *Tecnoburócrata*

El término 'tecnoburócrata', para los fines que nos ocupan, agrupa a especialistas con marcos de referencia ideológicos y disciplinarios muy diferentes, que tienen en común su convicción de que pueden demostrar al Estado cómo obtener el 'desarrollo' sobre la base de teorías correctas y experiencia profesional. El

auge de los tecnoburócratas ha sido un fenómeno relativamente reciente, a medida que se han ampliado en forma simultánea la gama de responsabilidades del Estado y la gama de conocimientos técnicos que se necesitarían. Los tecnoburócratas han aspirado a una función más autónoma e innovadora en la formulación de políticas que los burócratas tradicionales, que basaban sus aspiraciones de autoridad en el dominio de los precedentes, procedimientos y normas. En la medida en que les ha sido posible ellos y a sus patrocinadores políticos, los tecnoburócratas de mayor categoría han separado su condición social y remuneraciones del resto de la administración pública. Era de esperar que cuando el tema del medio ambiente saltara a la palestra los tecnoburócratas ya en funciones procurarían asimilarlo a sus recetas de desarrollo, y que diferentes especializaciones profesionales lo utilizarían para apoyar sus aspiraciones a ocupar un lugar más prominente en las jerarquías tecnoburocráticas.

Las formas como los tecnoburócratas intervienen en política sugieren las hipótesis siguientes:

1) La especialización profesional o disciplinaria y la socialización institucional de los tecnoburócratas determinan en gran parte su capacidad para percibir y asimilar nuevos problemas, o ampliar el 'sistema' de intervenciones que estiman pertinentes para sus recetas de políticas.⁶ Cuando salta a la palestra un problema importante como es el del medio ambiente, las diferentes categorías de tecnoburócratas pueden rechazarlo como una desviación peligrosa de la atención de lo que es importante, traspasar la responsabilidad de acción a alguna otra especialización profesional, o redefinir el problema en términos que les permitan

⁶Según una definición muy pertinente, "el medio ambiente se compone de las variables residuales no incorporadas al sistema, y de valores que no han sido considerados pertinentes para las variables del sistema". "El desarrollo ambiental, es la expansión constante de los límites del sistema... La meta es convertir lo 'impensable' en algo que puede ser pensado, y abordar lo que no es práctico mediante nuevas formulaciones y medidas de política". Warren Crowther, *Technological development, development styles and environmental problems*, E/CEPAL/PROY.2/R.35, 1979.

incorporarlo a sus previas atribuciones profesionales o disciplinarias, distorsionando tal vez la realidad durante el proceso. En general, los tecnoburócratas han demostrado poca capacidad para ajustarse a modificaciones importantes en los problemas, o para prever las consecuencias a largo plazo de los estilos de desarrollo nacionales.

2) Los tecnoburócratas suelen suponer que tiene que haber una solución técnica óptima para cada problema y que deben condenarse las resistencias políticas y de otra índole a la aplicación de dicha solución. La racionalidad tecnoburocrática choca continuamente con las racionalidades de los políticos, burócratas administrativos y grupos de interés organizados. A menos que los burócratas obtengan acceso exclusivo a las fuentes de poder autoritario, tales como regímenes militares, sus intervenciones se vuelven ineficaces y ritualistas, como en el caso de gran parte de la planificación formal del desarrollo, o deliberadamente estrechas de enfoque, como en el caso de la mayoría de los proyectos de desarrollo. Al tratar de fortalecer su influencia los tecnoburócratas suelen exagerar la infalibilidad de sus conocimientos especializados y culpan de fracasos y conducta irracional a otros sectores de los sistemas políticos, administrativos y económicos.

3) En general, los tecnoburócratas tienden a las soluciones estandarizadas, de aplicación universal para los problemas y a concebir proyectos en gran escala, de gran densidad de capital y tecnológicamente adelantados. Este sesgo ha apoyado el mito del desarrollo como un proceso uniforme que procede por etapas que pueden deducirse del pasado de los países capitalistas 'desarrollados'. Un buen número de desastres ambientales de envergadura se han originado de las tentativas tecnoburocráticas de estandarizar políticas nacionales e introducir tecnologías adelantadas en gran escala sin tomar en cuenta las condiciones locales o la capacidad real para controlar su ejecución. En el caso de la construcción de presas hidroeléctricas y de riego, en particular, la mera fascinación por el tamaño y el ultramodernismo ha tenido resultados perversos.

4) El mercado de trabajo para los tecnoburocratas se compone de gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas y de

investigación y empresas privadas, siendo cada vez más importantes las empresas transnacionales dentro de este último mercado. Muchos tecnoburócratas, sobre todo los más influyentes, cambian frecuentemente de un sector de empleo a otro. Cabe esperar que la experiencia en estos diferentes sectores de empleo produzca especies diferentes de socialización y percepciones distintas de los problemas del desarrollo y ambientales.

Un artículo reciente ha trazado la evolución de la burocracia y la tecnoburocracia en América Latina en los términos siguientes:

Primero, en el decenio del treinta hasta el del cincuenta hubo una etapa de expansión sostenida del empleo burocrático, estimulada simultáneamente por la creación de nuevas actividades estatales en nombre de la 'modernización' y por las presiones de la clase media en favor del empleo, sobrecargando al Estado con tareas asistenciales que no podía desempeñar con eficiencia, ya que carecía de criterios coherentes en materia de políticas de desarrollo.

Luego, vino una etapa de confianza en la capacidad autónoma del Estado para lograr el desarrollo rápido y conciliar los conflictos sociales mediante la planificación: "...si el Estado adquiere esta autonomía, quienes lo controlan aunque sólo en forma parcial son los funcionarios políticos y técnicos del Estado que no representan directamente los intereses sociales; en otras palabras, la tecnoburocracia cuyo poder comenzó a establecerse en los resquicios de los márgenes de libertad del Estado, hizo posible su mayor diversificación funcional y promovió el tipo de alianzas características del orden político democrático en esta etapa".

Posteriormente, cuando este orden se derumbó bajo la presión de exigencias sobre el Estado incompatibles entre sí y se impusieron los regímenes militares autoritarios, los tecnoburócratas (o tecnoburócratas diferentes, capacitados y socializados en otros ambientes académicos) adquirieron aun mayor confianza en sí mismos. Sostuvieron que "la política carecía de significado o de papel que desempeñar en la era tecnológica. La política correspondía a una era de ensayo y error cuando las soluciones se hallaban mediante aproximaciones sucesivas. En cambio, el Método Científico trajo consigo la era de la planificación racional y la solución

no política de los problemas de la sociedad, eliminando con ello la necesidad de toda suerte de debate público o deliberación colectiva. En la sociedad tecnocrática, los 'especialistas' son quienes deciden en forma 'objetiva', con los medios científicos a su disposición, en el nombre de los altos intereses nacionales y sin tener responsabilidad pública con el pueblo". Con anterioridad, a tecnoburócratas e intelectuales les unía la aspiración de proponer cambios estructurales en las sociedades. Ahora, "los intelectuales y los políticos son los arquetipos de grupos disfuncionales para el estado tecnocrático que requiere la unidad del pueblo".⁷

El análisis precedente supone una definición algo restringida del 'tecnoburócrata'. Para los fines que nos ocupan parece preferible pensar en términos de una lucha por la influencia entre diferentes escuelas de tecnoburócratas 'reformistas' y 'conformistas'. La escuela más conspicua durante la segunda etapa se eclipsó (aunque no en toda América Latina) por la inaplicabilidad de sus recetas de política dentro de las estructuras de poder nacionales existentes, *la incapacidad* de las alianzas políticas de las que dependía para vencer las contradicciones internas, y la capacidad de las fuerzas externas para impedir o desestabilizar las políticas que reprobaban. En términos más generales, el estilo transnacional de desarrollo en ascenso fue capaz de imponerse sobre los esfuerzos tecnoburocráticos de reformar los estilos nacionales. Sin embargo, la alianza de los tecnoburócratas conformistas con los regímenes militares autoritarios tal vez no represente la última etapa inevitable de la tecnoburocracia.

Aunque todas las hipótesis enumeradas sean correctas, los tecnoburócratas (junto con sus críticos) son agentes indispensables del desarrollo, como quiera que se defina el desarrollo. El Estado, cualesquiera sean las fuerzas que lo controlan, tendrá que continuar luchan-

⁷Jorge Graciarena y Rolando Franco, "Social formations and power structures in Latin America", *Current Sociology*, 26, 1, segundo trimestre de 1978. Véase también Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en David Collier, (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, 1979.

do por plasmar el futuro nacional con la ayuda de expertos que desplegarán sus propias tácticas para mejorar su condición social y autojustificarse. Si se tornan políticamente viables los estilos de desarrollo más compatibles con la justicia social y la mejoría de la calidad de vida, la reasignación de recursos nacionales, la elaboración y puesta en vigor de controles ambientales, la extensión de los servicios públicos a las masas ahora excluidas, y la rectificación de los equilibrios de poder locales y las oportunidades de ganarse la vida exigirán estructuras administrativas y conocimientos técnicos complejos.

El movimiento en favor de estilos de desarrollo alternativos representa de hecho un esfuerzo de algunos tecnoburócratas reformistas por solucionar el 'problema de un exceso de problemas', cuya totalidad exige acciones urgentes, administrativamente complejas y que perturban las expectativas y valores corrientes. Un buen número de ellos optó por variantes de este movimiento como resultado de luchas personales frustrantes para remodelar la política de desarrollo nacional, lo que condujo a su propia exclusión y retiro a organizaciones internacionales, universidades o institutos de investigación. La percepción creciente de amenazas ambientales durante comienzos del decenio de 1970 fortaleció sus argumentos y generó contradicciones más acentuadas de su concepción de auténtico desarrollo con los estilos actuales.

En América Latina, y en otras partes del Tercer Mundo, las iniciativas ambientalistas como aquellas que abogan por la satisfacción de las necesidades básicas, siguen todavía inspiradas en gran parte internacionalmente y conducidas por tecnoburócratas reformistas más interesados en fortalecer la comunicación con los tecnoburócratas nacionales en actividad, mientras éstos continúan más preocupados por evitar toda desviación de la atención puesta en el crecimiento económico, que en movilizar el apoyo masivo. Persiste el sesgo hacia las soluciones planificadas globales estandarizadas para problemas complejos, atenuado por la perplejidad ante la dificultad de relacionar esas soluciones con las sociedades nacionales, fusionadas inextricablemente en el precariamente dominante estilo transnacional de desarrollo. Parece necesario realizar un gran

esfuerzo de autoanálisis para que no se frusten las percepciones actuales de los tecnoburócratas reformistas, como la perspectiva desarrollista del pasado, mediante aprehensiones equivocadas relativas a su capacidad de planificar el curso de los cambios societales conflictivos.

7. Participación

En los procesos políticos reales cabe esperar que los tecnoburócratas y los líderes políticos con inclinaciones tecnoburocráticas, sea cual fuere su marco ideológico de referencia, rechazarán el desorden y los obstáculos que oponen a la eficiencia productiva tanto la participación popular autónoma como los extremos doctrinarios a que pueden llevar los esfuerzos de los ideólogos igualitarios y contrarios al mercado para manipular esa participación. Hay ciclos recurrentes de líderes populistas o maoístas que generan desórdenes en nombre de la transformación societal y de líderes tecnoburocráticos que una vez que retoman el control imponen la norma del mercado o de la planificación central socialista, según el orden político en que se encuentren. Las campañas para destronar a los expertos sólo los hacen más intransigentes cuando vuelven a ejercer su influencia.

Sería conveniente poder confiar en que las recetas tecnoburocráticas acarrearían un desarrollo socialmente justo y ambientalmente sólido sin la participación conflictiva de todos los sectores de la sociedad. También sería conveniente que la inevitable tensión entre los criterios tecnoburocráticos y participacionistas pudiera mantenerse dentro de ciertos límites, respetando uno la legitimidad del otro y reconociendo sus propias debilidades. Desde el punto de vista del presente artículo, sin embargo, no puede evitarse la representación conflictiva de intereses percibidos, y debe comprender a los grupos ahora indefensos o preocupados. Si no logran hacerse oír cabe esperar que la política ambiental se estructure mediante negociaciones entre el Estado y las tecnoburocracias transnacionales, teniendo las últimas la ventaja de una mejor información, finalidades más claras, y capacidad de contratar a sus interlocutores y alejarlos del Estado. Cabe suponer entonces que los costos de las políticas ambientales, y de las políticas de desarrollo en general,

recaerán, hasta donde ello es posible sobre quienes no logran hacerse oír y los beneficios favorecerán a otros.

Ninguna política del medio ambiente ni del desarrollo será políticamente neutral en su distribución de los costos y beneficios. En términos generales esta proposición parece demasiado obvia; sin embargo, vale la pena insistir en que la distribución real de costos y beneficios dependerá menos de los fines iniciales manifiestos y las estipulaciones de la política que de su evolución subsiguiente en ambientes sociales y políticos concretos. Mientras haya una distribución desigual del poder y de la capacidad de percibir las oportunidades de acción en beneficio propio, habrá nuevas formas de manipulación que se opondrán continuamente a nuevas formas de intervención estatal. Si los grupos afectados no pueden responder en forma razonablemente vigorosa y bien informada, las propias salvaguardas introducidas para garantizar la equidad pueden desviar los beneficios de la política (al menos, los beneficios en términos de poder y oportunidad de empleos) hacia los tecnoburócratas, abogados y representantes profesionales de grupos de interés. Los desvalidos de América Latina han experimentado desde las Leyes de Indias de la época colonial una serie interminable de medidas ideadas en los centros poder, supuestamente para protegerlos, pero utilizadas para explotarlos.

Para entender mejor las probables vicisitudes de la política y el papel potencial de la participación, un instrumento útil sería la construcción de escenarios sobre la interacción previsible de políticas ambientales alternativas con los estilos de vida y subsistencia de clases y grupos sociales determinados, dentro de las variaciones futuras posibles de los sistemas políticos y económicos nacionales.⁸

⁸Hugh Stretton, en *Capitalism, Socialism and the Environment* (Cambridge University Press, 1976), utiliza en forma muy interesante tales escenarios para diferentes sociedades industrializadas capitalistas y socialistas, demostrando que estilos decisivos diferentes, en cualquiera de estos sistemas, pueden conducir a políticas ambientales con efectos muy diferentes sobre la calidad de la vida. Se necesitan escenarios equivalentes para tipos diferentes de sociedades y sistemas político-económicos del Tercer Mundo.

Un estudio que viene realizando el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ofrece un marco conveniente para reflexionar acerca de la participación en la política ambiental así como otros aspectos de la política de desarrollo. Define la participación como los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones normativas en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y movimientos excluidos hasta ahora de dicho control.⁹ Concibe la participación en términos de un *encuentro*, que supone muchos grados y combinaciones de ajuste, negociación y conflicto mutuos entre los excluidos y aquellos elementos de la sociedad que mantienen o fuerzan la exclusión, en términos de *movimientos* y *organizaciones* de participantes, en ciernes; en términos de *biografía* (es decir, la aparición en los individuos de percepción de problemas y prácticas a través de la experiencia); en términos de *proyectos, programas*, y políticas nacionales que el Estado o los organismos voluntarios dirigen a favor de los grupos excluidos; y en términos de *estructuras e ideologías antiparticipatorias*.

En un buen número de países industrializados las cuestiones ambientales constituyen ahora una de las esferas de mayor participación de la política pública, en la cual la participación toma la forma de procedimientos antagónicos y de movilización competitiva, así como el intento de reformar los estilos personales de vida. Es indudable que la intensidad de la participación está distribuida en forma muy desigual según la clase social y el grado de educación, pero incluso los grupos postergados tienen cierta capacidad para protestar contra las acciones y omisiones ambientales que afectan sus necesidades percibidas.

En la mayoría de América Latina, según la terminología de la encuesta del UNRISD, dominan las estructuras antiparticipatorias y las posiciones ideológicas sobre participación se han vuelto ritualistas o manipuladoras hasta tal punto que parecería absurdo o hipócrita soste-

⁹Andrew Pearse y Matthias Stiefel, *Inquiry into Participation. A Research Approach* (UNRISD/79, c. 14) Ginebra, 1979.

ner que existe participación popular en la política ambiental. Las intervenciones organizadas, precarias e intermitentes, de las masas populares en defensa de sus propios intereses percibidos se concentran generalmente en cuestiones de empleo, acceso a los bienes y servicios esenciales a precios convenientes, vivienda, educación, atención sanitaria, y tenencia de la tierra, y no en el medio ambiente. Su búsqueda de sustento y abrigo, tanto en las zonas rurales como urbanas los fuerza a realizar actividades perjudiciales desde el punto de vista ambiental. Como ha señalado Raúl Prebisch el estilo vigente de desarrollo y la sociedad de consumo privilegiada pueden tolerar la democratización sólo hasta cierto punto, pasado el cual reaccionan excluyendo en forma renovada e intensificada a los estratos cuyas aspiraciones no pueden satisfacer.

No obstante, las percepciones directas de los cambios ambientales adversos aumentan en forma indudable entre los grupos excluidos, ya que estos cambios inciden sobre su sustento, su salud física y su seguridad psicológica. Fenómenos tales como el uso indiscriminado de sustancias químicas peligrosas no pueden ser desconocidos ni siquiera por los extremadamente pobres, que están más expuestos a los alimentos y el agua contaminados, como demuestran los reiterados comunicados de prensa sobre envenenamientos masivos. En algunos casos, las tecnologías que dañan la salud y los medios de sustento se han utilizado deliberadamente en su contra; los propietarios de tierras han obligado a los pequeños agricultores a abandonar los predios que codician para sus planes de expansión fumigando desde el aire con pesticidas. En otros casos, miles de campesinos han sido los peones de estrategias de colonización tecnoburocráticas cambiantes, que han sido abandonados cuando la tierra ya despejada resultaba inadecuada para el cultivo permanente o cuando los organismos públicos decidían apoyar líneas de producción diferentes y empresas 'modernas' en gran escala.

Es probable que amenazas menos tangibles estén grabándose en la conciencia popular a través de la ubicua radio a transistores y de los rumores. No sería demasiado rebuscado imaginar que al combinarse con otras fuentes de inseguridad, faltas de canales más adecuados de

percepción y respuesta organizada, puedan estimular el rechazo masivo de la tecnología y de sus portadores e impulsar nuevos movimientos mesiánicos o xenófobos.

En el mejor de los casos cabe esperar que la participación inicial de los grupos excluidos será defensiva, utilizando toda la capacidad que tengan a través de la evasión, la petición o la violencia para impedir cambios amenazantes y conseguir que los centros de poder los escuchen. Cabe esperar que la mayoría de los tecnoburócratas y casi todos los empresarios condenarán dichas tácticas como miopes y reaccionarias. En vista de sus propios antecedentes de miopía e indiferencia por el efecto de sus actividades sobre la subsistencia y bienestar popular, el surgimiento de una capacidad popular de autodefensa militante contra los expertos parece un requisito indispensable, si bien insuficiente, para la formulación y aplicación de políticas ambientales más ilustradas.

8. *La planificación y la transición entre estilos de desarrollo*

Al examinar la formidable serie de problemas, la heterogeneidad de las fuerzas sociales que los perciben, y la sobrecarga que experimenta el Estado, nuestra atención se vuelve inevitablemente hacia el esquivo ideal de la 'planificación'. Los economistas, sociólogos y otros profesionales que se catalogan como 'planificadores' deben tener una percepción más global que otras escuelas de tecnoburócratas de los procesos ambientales y de otra índole que hacen la variante latinoamericana del capitalismo periférico o del 'estilo transnacional', a la vez tan incontrastable, precaria y antipática. ¿Pueden los planificadores idear medios de manipular el Estado y la sociedad para racionalizar la transición inevitable a estilos diferentes? ¿pueden prever y mantener dentro de dimensiones manejables los costos ambientales del desarrollo antes de que éstos se impongan en la atención del Estado y de la sociedad?

Dos ensayos recientes ejemplifican las concesiones, diametralmente opuestas, que los especialistas con experiencia en la planificación del desarrollo en América Latina sustentan actualmente acerca del papel potencial de la planificación como medio de generar cam-

bios societales, aunque tal vez los valores y aspiraciones tras estas dos concepciones sean bastante similares.

Un ensayo, que se ocupa del ecodesarrollo, prescribe una planificación que debería:

a) acomodar sus criterios al ordenamiento específico y diferenciado de los ecosistemas;

b) incorporar las aspiraciones de cada una de las comunidades y, al establecer una estrategia nacional global, vincularla con la planificación determinada por la población de cada ecosistema;

c) formular procedimientos de planificación lo bastante flexibles como para permitir un control constante de parte de la población, para que los organismos de planificación manejen exclusivamente la instrumentalización y compatibilización de las decisiones tomadas por la comunidad y no la reemplacen en el ejercicio del poder.¹⁰

Estos preceptos son para el futuro, pero suponen bastante fe en el potencial de la planificación para introducir cambios societales así como una evaluación negativa de las manifestaciones tecnocráticas y centralizadas previas de la planificación. El otro diagnóstico de la planificación se ocupa del pasado reciente, pero entraña consecuencias para el futuro. Según este diagnóstico:

a) los planes a plazo fijo en las condiciones latinoamericanas se han demostrado siempre inaplicables; han influido poco o nada en lo que ha ocurrido;

b) también se ha demostrado inaplicable la concepción de los planificadores como agentes del cambio societal orientados por sus propios valores e imágenes de lo que debe ser la sociedad, que se supone son los de la comunidad nacional;

c) los planificadores profesionales, incapaces de actuar con eficacia sobre la realidad, han prestado más atención a las metodologías para la preparación de planes como utopías tecnocráticas. En parte como consecuencia de estas metodologías, con su rigidez y sesgo hacia la evasión de restricciones políticas, los planifi-

cadore no pudieron contribuir con eficacia a la realización de sus propios objetivos, incluso en los pocos casos en que dichos objetivos eran compartidos por las fuerzas dominantes del Estado;

d) entretanto, las fuerzas dominantes sí 'planifican' según su propia percepción de los medios de fortalecer su dominio en la clase de sociedad que desean construir, y escogen en consecuencia los asesores técnicos, llámense o no éstos 'planificadores'. Este tipo de planificación puede proceder en forma práctica sin tomar en cuenta las actividades paralelas de los organismos formales de planificación. Sin embargo, los planificadores que se consideran agentes del cambio societal han sido cada vez más excuidos, incluso de esta actividad inofensiva y ritualista.¹¹

En otras palabras, los tecnoburócratas, conformistas reemplazan a los tecnoburócratas reformistas. Si fuera ésta toda la verdad se desprendería que el mandato de incorporar una dimensión ambiental en la planificación o de planificar un estilo de desarrollo compatible con dicha dimensión promovería simplemente utopías tecnocráticas más complejas e igualmente inaplicables, y alienaría a los planificadores aún más de sus fuentes de empleo. Los gobiernos que han purgado a los planificadores que preconizan cautelosas estrategias de cambio que retengan el control centralizado por parte del Estado no van a abrirles la puerta a los planificadores que desean entregar ese control a las 'comunidades'.

Cabe esperar entonces que las fuerzas dominantes tomen en cuenta la dimensión ambiental sólo en la medida en que perciban amenazas a su propio estilo de desarrollo preferido dentro del horizonte de tiempo que estimen pertinente —por ejemplo, al aproximarse el agotamiento de los recursos naturales clave, costos prohibitivos de la energía, congestión inmanejable e intranquilidad en las ciudades. Buscarán entonces soluciones técnicas para

¹⁰J. Hurtubia, V. Sánchez, H. Sejenovich y F. Szekely, "Hacia una conceptualización del ecodesarrollo" (PNUMA, Oficina Regional para América Latina), p. 17.

¹¹Carlos A. de Mattos, "Plan versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N.º 8, agosto de 1979. El artículo de Graciarena y Franco, ya analizado, comenta también la falta de relación de los 'planificadores' que florecieron durante esta 'segunda etapa' con los políticos y con los 'verdaderos' tecnoburócratas.

aquellos problemas que fortalezcan el control que ejercen mediante la tecnología avanzada y los medios de comunicación de masas, que rindan utilidades en nuevas líneas de producción y permitan transferir los costos a los sectores más débiles de sus propias sociedades o de otras sociedades. Hasta cierto punto esas fuerzas considerarán la degradación ambiental con cierto orgullo, como prueba de que realmente están generando desarrollo y que son lo bastante empeñados como para pagar el precio.

Los autores de los criterios de planificación ya citados no dejan de lado esta dificultad y estiman que hay dos formas posibles de superarla, si bien en una de las cuales, la autonomía parcial del Estado, confían poco o nada evaluando los planes de desarrollo en términos no muy distintos de los de de Mattos. Según ellos los objetivos establecidos en los planes de desarrollo de la mayoría de los países del Tercer Mundo, e incluso las leyes, abarcan la redistribución del ingreso, la protección de los estratos marginalizados, la preservación del medio ambiente y muchos otros desideratum, pero pocos de los objetivos se alcanzan y la mayoría de las leyes se violan o desconocen. Los objetivos y las leyes derivan de la autonomía relativa del Estado y los intereses contradictorios que procura representar; pero los sectores económicamente dominantes se salen generalmente con la suya, ya sea aplicando políticas que corresponden a sus intereses o neutralizando las políticas contrarias.¹²

La autonomía relativa del Estado, de hecho puede reducirse a la autonomía relativa de los planificadores para elaborar planes que no serán ejecutados.

La otra salida es mediante la planificación por y para la 'comunidad'; esta propuesta apunta a algunas de las dificultades centrales aún no resueltas de la búsqueda de estilos alternativos de desarrollo que hemos abordado al examinar la participación.

Primero, ¿qué agentes y procesos generarán ese sistema descentralizado y participativo de la planificación? y ¿cómo? Los preceptos sugieren la necesidad de contar con guardias platónicos o un *deus ex machina* ajeno a las

sociedades nacionales dependientes, estratificadas y complejas. Es difícil que el Estado, por las razones mencionadas, desempeñe este papel; los planificadores profesionales sólo pueden soñar hacerlo. Los preceptos sugieren una utopía tecnocrática oculta tras la utopía participacionista.

Segundo, ¿qué 'comunidad' tomará las decisiones y controlará la planificación? En la mayoría de América Latina, el estilo prevalente de desarrollo ha avanzado bastante como para desintegrar los lazos previos paternalistas oligárquicos; las comunidades locales con intereses y valores comunes percibidos son raras excepciones; y las comunidades nacionales sólo demuestran cohesión contra adversarios externos. La realidad en casi todos los países es casi siempre la imposición de los intereses percibidos de las minorías, que chocan con la apatía o resistencia de la mayoría. Los programas de desarrollo de la comunidad en que se depositaron grandes esperanzas hace algunos años se derrumbaron por cifrar expectativas irreales respecto a la armonía de los intereses dentro de los grupos locales y entre dichos grupos y las fuerzas dominantes en el plano nacional. El llamamiento a la 'comunidad' supone realmente que ya es inminente otro estilo de desarrollo.

Tercero, aunque quepa suponer la viabilidad de un amplio control popular de la formulación de políticas en dichas sociedades, ¿cómo se compatibilizarán las demandas agregadas de los diferentes grupos con el 'ecodesarrollo'? La identificación de la 'comunidad' con la 'ecorrección' introduce más complicaciones. Las ecoregiones están aún por definirse, y tal vez coincidirán sólo por accidente con los límites administrativos determinados en forma histórica y los sentimientos de autoidentificación local. En el mejor de los casos la tarea de la descentralización regional de un país para armonizar los criterios ecológicos, económicos y políticos será conflictiva y compleja, como lo demuestran las vicisitudes de la planificación regional hasta el momento. El problema sería más simple en sociedades predominantemente campesinas muy arraigadas a la tierra y al lugar, pero la mayoría de las sociedades latinoamericanas distan ahora mucho de esa pauta y tal vez jamás retornen a ella. ¿Cómo puede la población de Ciudad de México o San Pablo, o Caracas, con-

¹²J. Hurtubia y otros, *op. cit.*, p. 18.

trolar el proceso decisorio que incide en su ecosistema? ¿Puede tolerarse el crecimiento constante de esas aglomeraciones, y si no cómo puede detenerse? Por mucho que uno desconfié de los expertos y de los centralizadores, muchas de las políticas pertinentes tendrán que ser de índole antintuitiva, de alcance nacional o internacional, y no deseadas, al menos en un comienzo, por la mayoría de la población afectada. Cabe esperar que esta población pueda estar en mejores condiciones para obligar a los planificadores a tomarla en cuenta, pero es difícil suponer que sus decisiones colectivas serán lo bastante coherentes como para restringir a los planificadores a humildes funciones técnicas.

En el mundo real, el fortalecimiento de la capacidad popular de manifestar sus exigencias y la disminución de la distancia intolerablemente grande entre los elevados niveles de consumo y los bajos significará inevitablemente una presión intensificada sobre el medio ambiente debido a la acelerada construcción de viviendas; mayor consumo de energía y agua por habitante; mayor movilidad espacial; mayor adquisición de bienes de consumo no esenciales; y utilización del tiempo libre que consume recursos tales como los viajes motorizados de fines de semana y de vacaciones. El mayor conocimiento popular de los "límites sociales que se oponen al crecimiento"¹³ y los cambios graduales de los estilos de vida pueden darse, pero cuando mucho el proceso de ajuste será muy diferente de la visión que tienen las 'comunidades' que toman decisiones ecológicas racionales e imparten instrucciones a sus planificadores.

Esta visión tendrá que desglosarse en un proceso de aprendizaje, que incorpora tanto a los agentes de cambio preparados técnicamente y motivados, como a la propia gente, a través de sus experiencias frustrantes y sus decisiones individuales relativas al empleo de su ingreso, el valor de uso de los productos que los asedian, las ventajas del mantenimiento y el reciclaje comparadas con la acumulación de montañas

de basura, y sobre todo, el uso más creativo y variado de su recurso más precioso, el tiempo.¹⁴

De todos modos, se necesita una visión global y tal vez algo puede hacerse para reactivar el concepto del planificador como agente del cambio societal y custodio de esta visión. Para ello es necesario examinar la capacidad probable que poseen las fuerzas actualmente dominantes para lograr estrategias no sólo coherentes sino viables a largo plazo. En América Latina, la década de 1970, de esperanzas exageradas y temores de transformaciones revolucionarias, o de crecimiento económico acelerado cada vez más equitativo, dio paso a un período de desaliento o complacencia (según el observador) ante la aparente solidez del capitalismo y el consumismo dependiente respaldado por la fuerza militar. Es evidente que ese sistema de dominación sigue encarando contradicciones y presiones incompatibles que hacen precario su funcionamiento. A semejanza de los países centrales las fuerzas dominantes tendrán que incorporar cada vez más concesiones y medidas correctivas, las que incluyen medidas de protección ambiental, que son contrarias a la lógica del sistema. Los cambios incrementales pueden generar mutaciones importantes del estilo de desarrollo, o las contradicciones pueden generar cambios cualitativos súbitos —posiblemente incluso cambios de las orientaciones consumistas y tecnológicas que requieren gran consumo de energía que hacen tan difícil concebir ahora una política ambiental racional.¹⁵

El tecnoburócrata planificador o reformista (utilizando los términos como abreviatura de agentes que utilizan instrumentos de disciplinas técnicas o académicas) necesita prestar

¹⁴Ignacy Sachs, en *Stratégies de l'écodéveloppement*, París, Les Editions Ouvrières, 1980; y *Styles de vie et planification* (CIRED, texto preparado para el proyecto "Demain aujourd'hui: Expérimentation sociale, changement de styles de vie et de développement", 1979), donde se destaca la necesidad de replantear los usos alternativos del tiempo como elemento capital para el surgimiento de estilos de vida compatibles con el ecodesarrollo.

¹⁵Fundamentar un cambio constructivo en la posibilidad de una crisis inminente parecería insatisfactorio, pero no se percibe otro medio a la vista. Raúl Prebisch en "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980, parece haber llegado a una conclusión similar.

¹³Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, Cambridge, Mass., A Twentieth Century Fund Study, Harvard University Press, 1976.

mucha atención a las mutaciones que ahora comienzan en los países centrales y evaluar en forma realista las oportunidades así como las limitaciones que acarrearán. Desde este punto de vista, es útil la idea de 'procesos' que se convierten en 'problemas' cuando alguna fuerza social capaz de responder los percibe. Es legítimo que el planificador tenga sus propias percepciones de los procesos y problemas y debe tratar de estar a la vanguardia en la percepción de los problemas, o las mutaciones societales incipientes, antes de que se impongan a la atención del Estado o se hagan públicos. Esto puede parecer una simple perogrullada, pero la poca visión que revelaron los planificadores (en los países industriales con economía de mercado y centralmente planificada, así como en el Tercer Mundo) durante la década de 1950 y de 1960 respecto a los principales problemas surgidos durante la década de 1970 es notable. Sería mejor que el planificador se cuidara de no exagerar el carácter infalible de la viabilidad política de sus percepciones y respuestas, pero esto no significa que necesite permanecer como un simple proyectista de tendencias vigentes, aumentadas y reformadas, o un agente neutral del poder.

Un problema de la planificación que realmente no puede resolverse es la tensión entre la estandarización, la centralización y la regu-

lación inseparable de los esfuerzos del Estado para 'resolver los problemas', por una parte; y las aspiraciones en materia de experimentación, diversidad, adaptación a las condiciones locales y libertad de elección personal, por otra. La magnitud de los problemas y la índole antintuitiva de alguna de las acciones necesarias como se dijo, suponen que las primeras no pueden rechazarse en forma realista como totalmente negativas. Al mismo tiempo, la tendencia del Estado hacia las soluciones rígidas, caras y estimuladoras de la burocracia generará en forma inevitable apatía o resistencia. Esta tensión, que suele formularse como una tensión entre utopías tecnocráticas y participacionistas no podrá vencerse optando por unas u otras. Es un componente permanente y legítimo de los esfuerzos humanos por alcanzar fines sociales.¹⁶

¹⁶Dos artículos anteriores han desarrollado las proposiciones definitivas aquí esbozadas. Véase "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", *Revista de la CEPAL*, N.º 4, segundo semestre de 1977; y "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, abril de 1979. La idea de las utopías tecnocráticas y de otra índole que fundamentan la planificación deriva de José Medina Echavarría, *Discurso sobre política y planeación*, México, Siglo XXI Editores, 1972.

Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados

Problemas y enfoques

*Ignacy Sachs**

En este pequeño artículo el autor procura presentar, en apretada síntesis, sus ideas centrales sobre la crisis de la energía. En principio, subraya que esa crisis asume tres formas, vinculadas ellas a la finitud de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente, a la crítica a la 'sociedad de consumo', y al encarecimiento del petróleo. Ante esas circunstancias es perentorio formular y poner en práctica estrategias de desarrollo que se basen en moderados requerimientos energéticos.

Las opciones posibles son variadas, como lo son las medidas de políticas que podrían aplicarse; en este sentido apunta seis niveles de acción sobre la demanda de energía que van desde la eliminación de los desperdicios hasta un cambio profundo de valores que haga posible 'otro desarrollo', basado en una transformación de los estilos de vida predominantes. Asimismo, siempre dentro de las acciones para influir sobre la demanda de energía —a las que otorga la máxima importancia— señala las relativas al ordenamiento espacial y la readecuación de los sistemas de transporte.

En relación con las acciones sobre la oferta destaca la significación del pluralismo tecnológico que permitiría el desarrollo y utilización de las fuentes de energía más apropiadas a cada situación nacional, regional y local, impidiendo la adopción acrítica de estrategias energéticas inadecuadas. No es fácil formular y realizar estrategias innovadoras que combinen condiciones de eficiencia, viabilidad y sustentabilidad en los campos económico, sociopolítico y ecológico, pero ellas constituyen una exigencia ineludible del presente.

*Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París).

I

Las tres crisis de la energía

La crisis de la energía está en el temario de todos los debates sobre el porvenir de la economía mundial, el Nuevo Orden Económico Internacional y las estrategias nacionales de desarrollo. Ahora bien, estamos realmente en presencia de tres crisis distintas pero coincidentes.

La toma de conciencia ecológica registrada durante las últimas dos décadas hizo muy evidente que, en última instancia, los límites ecológicos al crecimiento económico ininterrumpido podrán manifestarse a través de modificaciones indeseables y peligrosas del clima y de los grandes ciclos de la naturaleza, como consecuencia de una disipación excesiva en la atmósfera del gas carbónico proveniente de la combustión de energéticos fósiles. A su vez la energía nuclear plantea otras interrogantes bien conocidas, para las cuales estamos lejos de tener una respuesta indudable y tranquilizante.

No hay motivos para aceptar la visión apocalíptica del inminente agotamiento de los recursos energéticos convencionales como así tampoco para anunciar próximas catástrofes ecológicas. Estamos todavía lejos de los 'límites últimos' (*outer limits*), si los hay. Pero la prudencia ecológica también impone a la humanidad un cambio drástico en su comportamiento con relación al uso de los energéticos y de todos los recursos no renovables potencialmente escasos, que exige cantidades cada vez mayores de energía para su extracción debido al agotamiento de las reservas de minerales de alto tenor más convenientemente localizadas. Debemos sacar las necesarias consecuencias de la finitud de nuestro planeta, situación que, por una paradoja de la historia, captó nuestra imaginación como consecuencia de los primeros vuelos del hombre a la luna. A largo plazo, la supervivencia de la especie humana dependerá de su capacidad de moderar y tornar más eficiente el uso de los carburantes, como así también de sustituirlos por otras formas de energía renovable.

Nuestra época marca el inicio de una transición a la civilización industrial basada en el empleo directo o indirecto de la energía solar,

la única susceptible de un aprovechamiento continuo. El reto consiste en saber si esa transición no llegará a constituir una regresión en términos de justicia social y bienestar material de todos los habitantes actuales y futuros del planeta. Todo esto implica un acceso más equitativo a los recursos tanto renovables como no renovables, y su utilización de acuerdo a una racionalidad social de gran amplitud basada tanto en principios éticos de solidaridad sincrónica con la generación presente como de solidaridad diacrónica con las generaciones futuras, superando de este modo los enfoques estrechamente productivistas y las actitudes depredatorias con relación a los recursos, motivadas éstas por la búsqueda de ganancias económicas inmediatas que no toman en consideración los costos sociales y ecológicos.

La segunda crisis, estrechamente relacionada con la primera, es la de la 'sociedad de consumo' basada en el despilfarro de recursos energéticos abundantes y baratos, sin los cuales serían tan imposibles la producción en gran escala de artículos industriales más o menos abundantes como los estilos de vida caracterizados por el automóvil individual y la generalización del transporte aéreo. Los patrones transnacionales de cultura y de consumo han tenido un enorme efecto de demostración sobre las élites del Tercer Mundo con consecuencias sociales bien conocidas: el trasplante de tecnologías de alta intensidad de capital y energía, únicas disponibles para la producción de aquella canasta de bienes de consumo que desplaza mano de obra y agrava aún más las desigualdades en la distribución del ingreso. Así puede considerarse que el modelo imitativo de crecimiento en la periferia tiene incorporado en su seno un elemento de crisis estructural que la disponibilidad de energía barata acentuó en la medida en que llevó a la sustitución de factores de producción localmente abundantes por otros importados.

Lo importante es que la sociedad de consumo comenzó a ser 'contestada' también en los países del centro, si bien allí por razones éticas e ideológicas, por su incapacidad de solucionar los problemas sociales pendientes a pesar de las transformaciones radicales de estilos y niveles de vida provocadas por la expansión económica sin precedentes registrada durante la

segunda mitad del siglo XX, y por los altísimos costos ecológicos y psicológicos de la urbanización acelerada.

La calidad de vida no se infiere necesariamente de los niveles de ingreso ni del consumo de energía per cápita aunque tampoco deban subestimarse estos factores. Los países industrializados enfrentaron la última recesión sin solucionar varios problemas estructurales: la tendencia al desempleo crónico —también fruto de una sustitución excesiva de mano de obra por energía y la falta de control social sobre la orientación del progreso técnico; el alto costo y la ineficiencia de las instituciones del 'welfare state', la desorientación de los sistemas educativos, el sentimiento generalizado de alienación, etc. Lejos de constituir un rasgo exclusivo del Tercer Mundo, los aspectos negativos del desarrollo constituyen un fenómeno universal y pueden coexistir perfectamente con fases rápidas de crecimiento, elevados niveles del ingreso promedio, y un consumo de energía que mueve miles de 'esclavos mecánicos' al servicio de cada ciudadano.

Aunque fuera considerado deseable, el modelo de la 'sociedad de consumo' perdió gran parte de su viabilidad debido a la tercera crisis de energía registrada después de 1973, provocada por el sustancial aumento de los precios relativos del petróleo y, por extensión, de todos los energéticos como consecuencia de la acción de la OPEP. Los tiempos de la energía barata llegaron a su fin. Luego de las últimas decisiones de la OPEP (1980) el precio relativo del petróleo recuperó más que las pérdidas sufridas entre 1950 y 1973, y todo indica que proseguirá la tendencia al alza moderada.

Un primer resultado del encarecimiento del petróleo fue tomar económicamente viables varias fuentes alternativas de energía, tanto convencionales como no convencionales. La evolución de los costos de instalación de centrales nucleares apunta en el mismo sentido. A su vez la energía solar nunca podrá ser barata; sus ventajas ecológicas y sociales deberán ser compensadas por un costo económico bastante elevado. Así una característica fundamental de la transición actual es que, por primera vez en la historia, la sustitución de una energía por otra se hará en un sentido inverso a lo que ocurrió en el pasado con el carbón en relación

con la leña, y después con el petróleo respecto al carbón; las nuevas energías serán considerablemente más costosas.

En estas circunstancias, debe ahorrarse energía, es preciso aprender a usarla eficientemente y aprovechar sus fuentes alternativas en todos los países, inclusive por parte de los grandes productores y exportadores de petróleo, interesados en maximizar sus ingresos en divisas y/o conservar las reservas de hidrocarburos, vista su valorización futura. El argumento vale *a fortiori* para los países importadores de petróleo, muchos de los cuales se encuentran en una delicada situación de desequilibrio de balanza de pagos por causa del costo creciente de importación de energéticos.

La coyuntura actual genera por lo tanto una significativa tensión entre los países del Tercer Mundo afectados por el alto costo de importación de energéticos y el reducido grupo de grandes exportadores de petróleo existente en su seno. Esta tensión podría ser disminuida, si no totalmente eliminada, por una solidaridad más decidida de la OPEP, en el sentido de ayudar a los países más afectados. Pero al mismo tiempo, surge entre todos los países del Tercer Mundo una doble plataforma de identidad de intereses. Por un lado, la acción de la OPEP tiene implicaciones políticas que van

más allá del problema de los precios del petróleo y engendra nuevas condiciones para la difícil lucha del Tercer Mundo por el control efectivo de sus recursos naturales. Por otro, el Tercer Mundo bien podría aprovechar esta transición hacia las fuentes renovables de energía y al uso de biomasa como materia prima para lanzar las bases de una nueva civilización industrial de los trópicos, adaptada a sus ecosistemas y fundamentada en tecnologías propias, o, por lo menos, tecnológicamente menos dependientes de los grandes centros industriales, que otrora establecieron su dominio mundial gracias a la civilización del carbón y del petróleo y ahora procuran mantenerlo a través del monopolio de las tecnologías nucleares. Con los recursos financieros proporcionados por las ventas de petróleo y los recursos humanos ya existentes en varios países del Tercer Mundo, sería perfectamente viable un amplio programa internacional de investigaciones y experimentación que apuntase hacia formas novedosas de aprovechamiento de recursos naturales renovables para la satisfacción de las necesidades sociales dentro de una perspectiva de ecodesarrollo, o sea un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente.

II

La energía y las estrategias de desarrollo

A quelque chose malheur est bon. La crisis de los recursos energéticos impone, más que respuestas sectoriales una revisión global de las estrategias de desarrollo. Las acciones para mejorar la oferta constituyen por cierto una dimensión importante del problema pero de ningún modo lo agotan. Las acciones por el lado de la demanda quizá tengan un potencial aún mayor. En otras palabras, no se trata únicamente de reemplazar el petróleo caro y/o escaso por el suministro de otros recursos energéticos, en una clásica operación de sustitución de importaciones, aceptando como un parámetro el coeficiente de elasticidad de la demanda de los recursos energéticos, estimado según su com-

portamiento pasado. Por el contrario, se debe intentar una disociación entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de aumento de la demanda de recursos energéticos; todo esto implica una redefinición de la estrategia global por la sencilla razón de que la energía participa en todas las actividades humanas, y constituye por tanto un aspecto de cualquier proceso de desarrollo o 'mal desarrollo'. Por consiguiente nuestro problema pasa a ser el de identificar estrategias de desarrollo con moderados requerimientos de recursos energéticos.

La primera tarea consiste en determinar en qué niveles se explorarán las opciones, dónde están las principales variables que vinculan los

objetivos del desarrollo socioeconómico con los del uso moderado de energía. Comenzaremos por indicar un enfoque posible para analizar las distintas posibilidades de moderación de la demanda, tema que merece la atención por dos motivos: por ser mucho menos explorado que el estudio del abanico de ofertas alternativas de energía y por constituir una buena forma de abordar la problemática global que aquí nos interesa. En seguida abordaremos las implicaciones energéticas de los modelos de ocupación territorial y de articulación entre los niveles inferiores y superiores de la economía. Por último hablaremos del pluralismo tecnológico en la producción de energía y acerca de los criterios que deben presidir la elección de tecnologías. Estas páginas no pretenden brindar solución alguna y sí una enumeración de cuestiones vinculadas a la formulación de estrategias con moderados requerimientos de recursos energéticos.

1. Seis niveles de acción sobre la demanda

¿Hasta qué punto es posible restringir la demanda de productos energéticos sin imponer simultáneamente a la población cambios radicales en sus estilos de vida y exigir de ella una austeridad para la que no está preparada?

La pregunta formulada de esta manera carece de respuesta fácil porque en las sociedades caracterizadas por una fuerte asimetría social mal puede hablarse de la población como un todo homogéneo. La austeridad impuesta a una minoría puede ser la condición necesaria para mejorar los patrones de consumo de la gran mayoría. Por otro lado, es una simplificación pensar que la reducción de la demanda energética necesita o un cambio radical en el estilo de vida o una disminución del consumo. La disociación entre los ritmos de crecimiento económico y de la demanda energética puede resultar de los seis tipos de acción que en seguida se describen:

a) La eliminación del desperdicio (*gaspiillage*) en la acepción estricta del término, obtenida por una mayor disciplina social e individual.

b) La mejora en el funcionamiento de los sistemas de producción y consumo existentes gracias a una organización más eficiente, una

educación de contenido social, aplicación del *software*, ordenamiento del tiempo (*aménagement du temps*), etc.

c) La reestructuración del aparato productivo buscando directamente tecnologías ahorradoras de energía, o indirectamente por los materiales utilizados.

d) La reestructuración del aparato de consumo¹ por el diseño de productos (automóviles, electrodomésticos, viviendas, etc.) que respondan a normas de requerimientos reducidos de uso de energía.

e) La exploración de formas alternativas de satisfacer la misma necesidad social; así, por ejemplo, sistemas alternativos de transporte o vivienda colectivos o individuales.

f) Por último, el cambio de los valores, que puede modificar los comportamientos, y por lo tanto, la estructura de la demanda social. Se incluyen aquí todos los esfuerzos por promover la austeridad voluntaria, la autolimitación en los niveles hoy abusivos del consumo material, el retorno al campo de grupos de habitantes urbanos, etc.

A los distintos niveles de intervención corresponden acciones de varios tipos. Los niveles a) y b) no requieren en principio ninguna inversión de monto; pertenecen a la esfera del progreso técnico y organizativo 'puro'. En cambio, los tipos de progreso técnico contemplados en los niveles c) y d) sí exigen cambios en los equipos y un continuo esfuerzo de investigación y desarrollo de nuevos procesos y productos. Corresponden, por lo tanto, a situaciones de crecimiento rápido, y agregan dos nuevas dimensiones a los criterios de evaluación de tecnologías: el contenido energético de los productos y las normas de consumo de energía de los aparatos producidos. El nivel e) ofrece características comunes con el d) y el f). Como este último implica ya un cambio de valores, pero al mismo tiempo depende del diseño de nuevos sistemas de consumo, o sea de una extensión del enfoque aplicado al diseño de nuevos productos. En la práctica, una dimensión

¹La introducción del concepto de aparato de consumo se justifica por simetría con el aparato de producción y también por el hecho que los equipos domésticos que lo constituyen reducen el ahorro compitiendo con las inversiones en el sector productivo.

importante a considerar es la comparación entre sistemas colectivos e individuales de transporte, vivienda y organización de servicios, aunque haya espacio también para idear nuevos sistemas individuales, desde la generalización del uso de la bicicleta hasta la invención, en los países que ya poseen una importante infraestructura vial, de un nuevo vehículo urbano, eléctrico o mecánico, mucho menor y más económico que el automóvil. El último nivel es, de lejos, el más significativo desde el punto de vista de la ética y la ideología; pero simultáneamente, es el más difícil de modificar, tanto en virtud del dinamismo conservador de las élites en el poder como de la fuerza de atracción que ejerce el modelo consumista sobre todos aquellos que viven aún muy por debajo de los niveles de satisfacción, siquiera elemental, de sus necesidades materiales y aspiran con razón a un mínimo de confort. Esta atracción explica las distorsiones en los patrones de consumo de las masas urbanas de América Latina, donde la adquisición de bienes duraderos, inclusive de un automóvil usado, se hace muchas veces a costa de un sacrificio que significa un deterioro aún mayor de los ya bajos niveles de alimentación. La propuesta de seguir un camino distinto del apuntado por la experiencia histórica de los países industrializados, que permita evitar los callejones sin salida del consumismo e inventar otro desarrollo, aparece como el reto mayor y una alternativa al optimismo tecnológico de los abogados del crecimiento mimético. Pero la crítica del optimismo tecnológico tampoco debe conducir a un optimismo social exagerado. La ruta que lleva al otro desarrollo será difícil y larga. La 'contestación' del modelo consumista en los propios países industrializados cobra su importancia en este contexto mundial.

2. *El ordenamiento espacial y el campo energético*

El espacio se presenta como una variable clave en el campo energético, sobre todo en los países de gran extensión territorial. Y esto porque el sector transportes constituye un gran consumidor de energía, ya que el volumen y la distancia a la que son transportadas las cargas depende de la configuración espacial de la eco-

nomía y de la sociedad, situación que se ve agravada por el tipo de transporte elegido, pues América Latina padece de subdesarrollo en materia ferroviaria y transportes fluviales y marítimos, mientras que tanto el camión como el avión ocupan un lugar excesivo como consecuencia de una falsa e imitativa concepción de la modernidad. Por estas razones, es necesario analizar las corrientes de transporte unificando los enfoques de la planificación socioeconómica y del ordenamiento espacial (*aménagement du territoire*) para identificar los puntos donde es posible intervenir. La geografía de los transportes no debe ser aceptada como inmutable; por el contrario, es menester cambiarla, eliminando, en la medida de lo posible, los transportes redundantes. Así vemos otra vez que es prioritaria la acción sobre la demanda, en relación con la acción más clásica sobre la oferta y la reestructuración técnica de los sistemas de transporte.

¿Cómo se definen las corrientes redundantes de carga? En realidad, para ello, se necesitaría un estudio profundo del grado de articulación interna de las economías locales y de la naturaleza de sus relaciones exteriores con la economía regional, nacional y mundial. Los modelos extremos, igualmente nocivos son: el archipiélago de economías locales totalmente autárquicas y el modelo centro-periferia, no sólo en escala mundial sino también reproducido a nivel nacional. La subordinación de la periferia es completa y el intercambio asimétrico; la periferia suministra materias primas y a su vez depende en alto grado del centro con relación a su consumo, inclusive de artículos alimenticios de primera necesidad. Todo eso tiene como resultado un altísimo volumen de transportes y, por lo tanto, de consumo de recursos energéticos. Su reducción sería posible a través de la consolidación de las economías locales para aprovechar al máximo el carácter complementario existente entre distintas actividades primarias y secundarias, y al mismo tiempo aumentando el grado de elaboración en el caso de las materias primas.

Las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia, y la posición dominante de los grandes sistemas industriales y comerciales tienen además otra consecuencia sobre el nivel de la oferta: la subestimación del potencial de

los recursos locales capaces de sustentar, en condiciones económicamente satisfactorias, una producción en pequeña escala que disminuiría el grado de dependencia con relación al exterior. Como sería seguramente el caso de la producción de recursos energéticos. Cuando se piensa, por ejemplo, en términos de una red eléctrica unificada alimentada por gigantescas usinas hidroeléctricas o centrales nucleares, se dejan pasar múltiples oportunidades de carácter local: pequeñas usinas hidroeléctricas, explotación del carbón en pequeña escala, aprovechamiento de residuos orgánicos resultantes de la producción agro-ganadera, de los residuos urbanos, las biomásas específicas a cada ecosistema, la geotermia y la energía eólica donde las condiciones del clima lo permitan, usos específicos de la energía solar, etc.

3. *El pluralismo tecnológico*

La afirmación anterior nos lleva al tercer conjunto de variables situadas en el plano de la oferta de energía. Debemos advertir que no hay y no habrá soluciones únicas y perfectas y que es necesario aprender a utilizar el pluralismo tecnológico, abriendo al máximo su espectro con respecto a las fuentes de energía primaria, a las escalas de producción y a la adaptación de ofertas específicas a una demanda prolijamente analizada donde se distingan diversos tipos de energía útil. El análisis de las opciones energéticas no puede obedecer únicamente a estrechos criterios económicos. Es preciso examinar también las implicaciones sociales y ecológicas de los proyectos y programas contemplados, poniéndose en guardia contra las conclusiones convencionales. Ciertas formas de utilización de la energía renovable pueden tener repercusiones ecológicas y sociales negativas. Los

ejemplos son casi innecesarios: presas construidas sin tomar las necesarias precauciones de carácter ecológico; utilización en gran escala de energías de biomasa que podrían desplazar los cultivos alimenticios de subsistencia y, al mismo tiempo, contribuir a la tecnificación y capitalización excesivas de la agricultura; formulación de sistemas 'ultrasofisticados' y centralizados de captación de energía solar por satélites, etc. No debe aceptarse el determinismo tecnológico bajo ninguna forma. El dogma de las economías de escala ya ha causado muchos perjuicios a los países del Tercer Mundo; pero no es ésta una razón para reemplazarlo por el mito de tecnologías 'blandas' definidas de una manera tan atractiva como débil.

Un primer paso en el sentido deseado sería considerar los flujos de energía existentes de tal manera que permitan racionalizarlos tanto desde el ángulo de la demanda (eliminación de desperdicios, rentabilidad del calor disipado) como desde el de la oferta (sustitución de las energías convencionales por energía solar; co-generación del calor y de la electricidad). Simultáneamente es necesario desarrollar la investigación técnica sobre energías no convencionales en tanto los científicos sociales se concentran en el estudio de los obstáculos institucionales, económicos y sociales que ofrece la introducción de nuevas energías y los instrumentos de política necesarios para su promoción efectiva. El manejo eficiente del pluralismo tecnológico dependerá del fortalecimiento de la autonomía local en zonas rurales y urbanas. A su vez la armonización de las iniciativas locales reclama una planificación central, capaz de tener una visión global y a largo plazo de los problemas y, al mismo tiempo, en condiciones de respaldar e impulsar las innovaciones locales poniendo a su disposición los indispensables recursos.

III

Conclusión: Apuntes para un programa

Por una serie de circunstancias, la difícil pero indispensable tarea de movilizar la opinión pública en favor de 'otro desarrollo' puede revestir el carácter de una búsqueda de estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Entre tanto necesitamos, en primer lugar, conocer mejor la articulación de las variables en el ámbito energético, tales como ellas fueron definidas en este trabajo. Una buena manera de lograrlo quizá podría consistir en estudiar, con este enfoque, los grandes sistemas de producción y consumo, o sea:

- 1) los sistemas urbanos y sus perfiles energéticos;
- 2) los sistemas industriales;
- 3) los sistemas integrados de producción de alimentos;
- 4) los sistemas energéticos, insistiendo sobre sus costos ecológicos y sociales, y también sobre el costo energético de la producción y transporte de energía;
- 5) las estrategias de la ocupación territorial, retornando así al debate fundamental ya iniciado por la CEPAL hace quince años, sobre el desarrollo vertical y horizontal;
- 6) los modelos de uso del tiempo social, con particular referencia a las formas del ocio (*loisir*) que tienen implicaciones energéticas significativas entre las clases altas, acostum-

bradas a salir fuera de la ciudad durante los fines de semana y pasar sus vacaciones en el extranjero.

Estos estudios podrían servir al mismo tiempo como introducción al debate sobre las alternativas, y a idear experimentos en escala natural destinados a verificar simultáneamente la eficiencia técnica y ecológica de los sistemas energéticos alternativos; la eficiencia social, económica y ecológica de estrategias alternativas de desarrollo con requerimientos energéticos moderados, y la eficiencia operativa de modelos institucionales de toma de decisiones descentralizadas respaldadas por intervenciones selectivas de la autoridad central.

El programa aquí esbozado es ambicioso. Pero el punto de partida ya existe, lo proporcionan los seminarios organizados en 1979 por la CEPAL y las demás comisiones regionales de las Naciones Unidas en colaboración con el PNUMA, en torno al tema de los estilos de desarrollo y modelos alternativos de utilización de los recursos. Trátase ahora de proseguir la misma reflexión, centrándola alrededor de la relación entre el desarrollo y sus condicionantes energéticos, y evaluando las soluciones contempladas con criterios de adecuación social, viabilidad económica y sustentación (*sustainability*) ecológica.

Desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil

*Fernando H. Cardoso**

La relación general que existe entre desarrollo y medio ambiente puede ser planteada en diversos niveles de análisis y a partir de distintos ángulos. En este artículo el autor la explora en el caso concreto del Brasil actual y en el marco de su estilo de desarrollo, que caracteriza como 'dependiente asociado'. Así definido su objeto de estudio, concentra su atención sobre las consecuencias que este estilo de desarrollo ha tenido sobre la cuestión energética, la distribución espacial de la población y la incorporación de la cuenca amazónica.

Después de un esbozo de los lineamientos generales del estilo de desarrollo 'dependiente asociado' penetra en los problemas que plantea la cuestión energética, y en las alternativas para su solución, las que giran alrededor de la economía del petróleo, de su sustitución por otras fuentes de energía y del replanteo de las cuestiones cruciales acerca de quién consume energía y para qué se consume.

A continuación presenta una interpretación crítica del proceso de urbanización en Brasil, donde elabora la tesis central de que ese proceso ha provocado la ruptura del equilibrio campo-ciudad sin haber sido capaz de crear al mismo tiempo ciudades que ofrezcan un medio ambiente urbano verdaderamente moderno.

La última parte la destina a describir la estrategia de incorporación de la cuenca amazónica, la estrecha vinculación que guarda esa estrategia con el estilo de desarrollo vigente y las consecuencias negativas que trae aparejada para la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, también subraya la importancia que la disponibilidad de los abundantes y renovables recursos amazónicos podría ofrecer para una estrategia que procurase incorporar esa cuenca sin destruir su patrimonio; pero no desconoce que esa nueva estrategia requeriría transformar el estilo de desarrollo vigente.

*Ex funcionario del ILPES y actual director del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP - Brasil).

Introducción

El desarrollo económico que registra Brasil durante los últimos años es frecuentemente señalado como un caso exitoso de industrialización y de cambio social ocurrido en la periferia del sistema capitalista internacional. De todos modos, no habría sido éste el único caso, pues México, Argentina, África del Sur, Singapur, Corea, India, etc., en grados variables y con patrones diversos de integración a la economía mundial, serían otros tantos ejemplos. Pero lo cierto es que en esta materia existen muchos equívocos. Aun considerando que en cualesquiera de estos casos hubo integración del sector productivo industrial a la economía mundial, y por tanto trátase de formas diferenciadas de internacionalización de la producción capitalista, hay disparidades notables entre el sentido de una industrialización basada en las plataformas industrial-exportadoras y el de una industrialización que crea un mercado consumidor local.

Ahora bien, la industrialización brasileña es un ejemplo 'bien logrado' del segundo tipo de integración económica mencionado. Este aspecto muchas veces fue descuidado en los análisis porque en el auge de la expansión de tipo internacionalizante de la economía brasileña hubo un intenso proceso de crecimiento de las exportaciones y compresión salarial, especialmente entre 1964 y 1968, aunque sin cambios sustanciales hasta 1975. Algunos analistas apresurados vieron en esto la prueba de que se trataba de una estrategia de desarrollo industrial-exportadora.

Hoy es fácil advertir que tanto la compresión salarial como la estrategia exportadora fueron pautas centrales de la política de desarrollo puesta en práctica por los gobiernos militares. Sin embargo, la primera no implicó la imposibilidad de crear mercados internos, ni la segunda fue consecuencia de este fenómeno.

Sí, evidentemente hubo compresión salarial y acrecentamiento de la explotación de la fuerza de trabajo, lo que ayudó a recomponer los fondos de acumulación de las empresas y tuvo un efecto adicional: la atracción de empresas multinacionales (provocada también por la necesidad de competir con la emergente industrialización local y sobrevivir al proteccionismo, así como por los fuertes incentivos y subsi-

dios directos e indirectos que aquellas empresas recibieron del Estado). Pero a pesar de esto siguió creciendo el consumo de "bienes salario" (lo que es fácilmente comprensible dada la incorporación de nuevos contingentes de trabajadores: cerca de 1 000 000 de nuevos empleos se crean anualmente dentro y fuera de la industria) y también una enorme expansión del estrato de consumidores de bienes durables gracias a la expansión de los sectores de renta media y alta y a la concentración de ingresos entre estos últimos. Más todavía, el consumo interempresas creció mucho y el gasto público se expandió considerablemente.

Por lo tanto, todo esto aseguró la expansión del mercado interno, el que creció incluso a tasas más elevadas que las ya elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones.

¿Por qué, entonces, el énfasis puesto en la estrategia exportadora?

En primer lugar, es preciso destacar que si la expansión del comercio internacional entre 1947/1948 y 1973 fue un fenómeno general, propio de la internacionalización del sistema productivo, desde el punto de vista de las necesidades de crecimiento de la economía brasileña la exportación se imponía como algo prioritario. Y esto, porque la industrialización se dio en el marco de un proceso que llamo "dependiente asociado". ¿En qué consiste este proceso?

Se trata de un estilo de desarrollo de reforma agraria que, al vincular estructuralmente la economía local a la producción internacional, *invirtió* el curso anterior de la industrialización: la estrategia del proceso industrializador hasta mediados de la década del cincuenta intentaba escapar a la 'dependencia externa' y provocar una transformación que afectara al conjunto de la sociedad. Aunque no se hubiesen tomado medidas concretas de reforma agraria, las presiones políticas pusieron tal alternativa a la orden del día. El Estado desarrolló los sectores de la economía llamados 'básicos'. Perceptibles síntomas de cambio en esa estrategia se advierten durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1960) cuando el *Plan de metas* contempló junto a la industrialización 'básica' la rápida 'implementación' de un parque industrial orientado a producir bienes de consumo durables, especialmente la industria

automovilística. Agregado a esto nuevas inversiones extranjeras comenzaron a ingresar al país en función de la nueva división internacional de la producción adoptada por las empresas multinacionales. Inicialmente para responder a los estímulos oficiales y para asegurarse mercados; y después, porque la expansión de los mercados estimulaba la reinversión de las ganancias. A partir del momento en que los golpes militares (1964 y 1968) garantizaron cierta estabilidad política, gracias a la represión, y adoptaron políticas de control salarial y de subsidios a la industrialización, se dieron condiciones para que tanto el capital financiero garantizase los préstamos necesarios para la industrialización, como para que el capital productivo de las multinacionales europeas y japonesas compitiera con las norteamericanas en la industrialización brasileña.

Durante este proceso no se desistió de los planes de industrialización de base, pero invirtióse el ritmo del proceso: fue más rápido el de los productos de consumo final que el de los 'básicos'. Para obtener resultados rápidos se injertaba en la estrategia de desarrollo un mecanismo de creciente dependencia estructural: las tasas de crecimiento del producto suponían el incremento de las importaciones de equipos y de insumos industriales básicos de los que el país carecía, siendo el petróleo el principal de ellos.¹

¹Esta afirmación no puede considerarse como absoluta. En realidad, la expansión relativa de los bienes de capital y de los de consumo durable varió según el ciclo y las políticas aplicadas por los diferentes gobiernos a partir de 1964 hasta hoy; pero es más valedera hasta 1970. Entre 1970 y 1973, aunque la expansión del sector de producción de bienes de consumo durables continuase siendo muy fuerte, ya se advertía la tendencia a aumentar la tasa de crecimiento del sector de bienes de capital. A partir de 1974 éstos crecieron a una tasa que es el doble de la expansión registrada en el sector de bienes de consumo durables. Secretaría de Planeamiento del Estado de San Pablo (SEPLAN), *O exame das políticas econômicas setoriais* San Pablo, 1979.

Cabe observar, sin embargo, que aun cuando haya crecido el sector de bienes de capital e intermedios, si el de bienes de consumo creciera velozmente, la oferta interna del primero sería insuficiente y debería recurrirse a la importación de insumos y equipos, como efectivamente ocurrió.

El aumento del coeficiente de importación de bienes de capital está relacionado con el incremento de la tasa de inversión en la industria, la que pasó de 25.2% en 1965 a 41% en 1971/1972, retomando posteriormente los niveles anteriores. (SEPLAN, *op. cit.*, p. 90.) Véase al respecto, F.

¿Cómo satisfacer los costos de este proceso? Pues exportando tanto productos primarios como semindustrializados y acabados en la medida en que crecía el mercado internacional.

El modelo de crecimiento adoptado suponía como metas fundamentales las exportaciones y podía conseguirlas, porque el mercado internacional estaba en rápida expansión. También implicaba la necesidad de importar, dada la prioridad en la sustitución de importaciones de productos de consumo final y la creación de nuevas necesidades de consumo para las cuales el país carecía tanto de tecnología, como de equipos e insumos necesarios. Era imperioso exportar para pagar los costos de un modelo de desarrollo que comenzaba por donde terminaron las economías avanzadas, actuando en forma *inversa*.

El Estado desempeñó un papel esencial en la formación de nuevos estratos de consumidores, concentrando la renta a través de políticas que operaron no sólo por el control de los salarios, sino también facilitando el financiamiento para crear el mercado necesario para el tipo de industrialización que se implantaba. Los importantes fondos sociales se desviaron tanto para financiar empresas, como para financiar directamente el consumo de los grupos de mayores ingresos. Además, la misma expansión de ciertos sectores burocráticos amplió este tipo de mercados.

De esta forma, el modelo industrializador adoptado no sólo vinculó la economía local a las empresas multinacionales, sino que determinó el perfil del 'estilo de desarrollo': ingresos concentrados, dependencia tecnológica, necesidad de importaciones crecientes y, por lo tanto, de exportaciones también crecientes, y papel, más que activo, decisivo, de la acción del Estado, quien coordina el conjunto total.

En este último sentido, las características de la expansión económica brasileña deben entenderse con claridad. La dirección del proceso

de acumulación —en el sentido de que son dichas inversiones las que 'impulsan' la economía— se dio a partir de 1955, y especialmente de 1964 a 1967, a través de las empresas multinacionales; pero el apoyo a este proceso y su integración se hizo por intermedio de la expansión del sector estatal de la economía, integrando mediante la asociación y la complementariedad, tanto al sector estatal como al sector privado nacional a la economía multinacionalizada. El trípode del desarrollo queda constituido por las empresas estatales, nacionales y multinacionales, bajo el 'comando' de estas últimas.

¿Qué significa este 'comando'? Que las empresas multinacionales hacen las inversiones en los sectores que se expanden más rápidamente y brindan mayores beneficios. Significa también que incluso cuando la reglamentación económica y la producción de insumos básicos dependen del Estado, y las empresas estatales se relacionan con el sector privado nacional y extranjero a través de '*joint ventures*', lo que se produce queda determinado por el patrón de civilización creado por el capitalismo de las multinacionales y la modalidad de la producción depende de la tecnología que les pertenece. Más aún, la capacidad financiera para sostener las inversiones queda determinada por el sistema mundial y el financiamiento del consumo, o proviene del sector internacional indirectamente, o está ligado a una desvirtuación del empleo de los fondos sociales.

De esta manera, el modelo de industrialización "dependiente asociado" no sólo genera vínculos estructurales entre el sector interno y el externo, sino que modela también la forma como deben funcionar las empresas locales y estatales, aun cuando deje a éstas papeles importantes en la acumulación. Transforma las empresas estatales de empresas de 'servicios públicos' en organizaciones de 'estilo privado': se asocian a las multinacionales, operan en el mercado como sociedades anónimas, buscan el lucro e incorporan los mecanismos de funcionamiento de las grandes corporaciones. Es éste, en líneas muy generales, el estilo de desarrollo que el caso brasileño ejemplifica con éxito.

Este 'modelo' funcionó razonablemente hasta 1974, cuando la contracción del comercio internacional y el alza de los precios del petró-

Mazzucchelli, *A expansão inconclusa: considerações sobre o setor de bens de capital no Brasil*. UNICAMP (documento mimeografiado), 1977. De esta forma puede observarse que el coeficiente de importación de bienes de capital es ascendente hasta 1975 en términos reales, a pesar de que los precios relativos de los producidos internamente eran menores que los de los importados.

leo se convirtieron en serios obstáculos. La economía brasileña necesitaba seguir importando para seguir creciendo. Al disminuir el ritmo de las exportaciones o su valor, la deuda externa creció rápidamente, alcanzando hoy, más de 55 000 millones de dólares. Sólo para pagar el servicio de la deuda se necesitan alrededor de 7 000 millones de dólares anuales, lo que equivale a una proporción muy elevada de las exportaciones. La tasa de interés de los nuevos préstamos subió, lo que se refleja sobre la tasa interna.

Por otra parte, la especulación financiera interna creció mucho y la deuda interna también intensificó su ritmo. Esto, sumado a los proyectos no reproductivos del gobierno, a la necesidad de remunerar el capital financiero internacional a tasas de interés crecientes y a la inflación mundial que incide sobre el precio de las importaciones, produjo fuertes presiones inflacionarias.

En este contexto debe evaluarse el funcionamiento del 'modelo brasileño' en lo que atañe a las cuestiones que afectan decisivamente al 'medio ambiente', entendiendo que éste está determinado no sólo por una base física que posibilita y es afectada por el desarrollo económico, sino también por un modo de vida que afecta a los seres humanos.

En este trabajo, más que discutir el problema de las alternativas, enfatizaremos ejemplificando apenas algunos de los grandes problemas que generó el estilo de desarrollo adoptado. No discutiremos aquí otros problemas cruciales, como, por ejemplo, de qué manera el proceso de crecimiento rápido, llamado 'salva-

je', afectó a las distintas clases sociales y condicionó las desiguales posibilidades de disfrutar de los bienes creados y también de los naturales. Todos los datos disponibles muestran que la desigualdad social y la explotación de clase se agudizan y plantean graves problemas al país. De todos modos, nos limitaremos a discutir los efectos que este estilo de desarrollo tiene sobre la cuestión energética, sobre la distribución espacial de la población y sobre la forma como se incorporan nuevas áreas al espacio económico nacional.

Nada difícil es justificar la elección de estos tópicos: la carencia de petróleo y la definición de una estrategia de crecimiento basada en ese recurso plantean un obstáculo muy serio a las perspectivas de desarrollo; la urbanización acelerada y la migración campo-ciudad, íntimamente ligados tanto en la estrategia de polos de riqueza para el desarrollo como a la carencia de políticas efectivas para dotar al campo de una infraestructura social, constituye otro aspecto sobresaliente del 'estilo brasileño' (y latinoamericano) de desarrollo; finalmente, en lo que respecta a la incorporación de nuevas áreas es en extremo importante advertir que Brasil es uno de los países que crece industrialmente teniendo al mismo tiempo una 'frontera agrícola' abierta. Este es otro gran problema para la perspectiva de continuidad del desarrollo. Elegimos, por este motivo, el caso de la Cuenca del Amazonas, para mostrar de qué manera ocurre esta incorporación y cuáles son sus consecuencias ambientales, sociales y económicas.

I

El modelo económico y el problema energético

No es necesario insistir demasiado sobre el hecho de que la actual demanda de energía fue determinada por el estilo de desarrollo descrito en las páginas precedentes, el que modificó radicalmente el perfil relativo a la forma de energía generada y su uso:

BRASIL: FUENTES DE ENERGIA PRIMARIA
(Porcentajes)

	1952	1977	1978 (Balance energético nacional)
Leña	49.9	20.2	21.5
Petróleo	28.8	41.7	43.7
Hidráulica	11.2	26.1	23.8
Carbón mineral	6.1	4.0	3.5
Carbón vegetal	2.7	2.4	3.2
Bagazo de caña	2.1	—	4.2
Gas natural	—	0.5	—
Alcohol	—	0.5	0.1
	100.0	100.0	100.0

En 1940, 80% del consumo de energía de Brasil provenía de la 'biomasa' (energía derivada de materias orgánicas), 5% del carbón mineral y el resto de la hidroelectricidad. Hoy la electricidad representa cerca de un cuarto del total, el empleo de carbón quedó estacionario y la biomasa fue sustituida por el petróleo.²

Observando siquiera superficialmente podría decirse que hubo una 'modernización' del país en el sector energético. Pero, ¿en qué consiste? Básicamente, en la sustitución de fuentes energéticas derivadas de la biomasa (renovables) por fuentes de origen fósil no renovables (carbón mineral y petróleo) que además, el país no produce en escala suficiente. Más todavía, cuando se pregunta quién consume esta ener-

²Conferencia pronunciada por José Goldemberg, en Porto Alegre, el 17 de abril de 1979; citamos según su versión mimeografiada.

gía, la respuesta está implícita en las características del 'modelo brasileño de desarrollo':³

1. El sistema de transportes pasó a depender directamente de automóviles y camiones, lo que requirió la construcción de una enorme y costosa infraestructura caminera y un incremento de la proporción de combustibles líquidos en el conjunto del consumo de energía. Se calcula que en 1978 el 96% del transporte de pasajeros y 70% del transporte de carga se efectuó a través de la red caminera.⁴ Vale la pena señalar que los 'transportes' representan el 98% del consumo de gasolina y 73% del consumo de diesel.

2. En la producción industrial los principales consumidores de combustibles derivados del petróleo y de electricidad fueron los siguientes, por orden de importancia de consumo:

³Surgen diferencias en las evaluaciones; así, por ejemplo, José Goldemberg, en "Energía no Brasil", calcula el consumo de este modo: uso industrial 29%; uso doméstico y comercial 53% y transporte 18%.

En lo que respecta al consumo de energía por parte del sector de transportes conviene transcribir otros datos significativos:

Transporte interno de mercancías en varios países (1960)

	Francia	Italia	URSS	USA	Alem. Occid.	Brasil
Ferrovial	58	29	86	38	50	19
Fluvial	11	1	6	44	27	9
Caminero	31	70	6	18	23	72
Transporte costero			2			

Fuente: Reproducido de J. Goldemberg, *Energy Strategies for Development and Less Developed Countries*, Center of Environmental Studies, Princeton University Press, 1978, Cuadro XV.

⁴Datos de "A Política Energética da Oposição", publicación mimeografiada, 1979.

Combustibles derivados del petróleo *Electricidad*

Minerales no metálicos	Metalurgia
Química, caucho, cueros	Química, caucho y cueros
Metalurgia (inclusive siderurgia)	Alimentos, bebidas y tabaco
Alimentos, bebidas y tabacos	Textiles, vestuario y calzado
Textiles, vestuario y calzado	Minerales no metálicos

Señalemos que la participación de estos sectores, con excepción de los relativos a "Alimentos, bebidas y tabaco" y "Textiles, vestuario y calzado" es relativamente reducida sobre el valor total de la producción industrial nacional:

PARTICIPACION PORCENTUAL SOBRE EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCION DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

	1959	1970	1974
Minerales no metálicos	4.5	4.1	3.4
Química, caucho, cueros	12.5	13.2	2.2
Metalurgia	10.5	12.5	14.1

Fuente: *Anuário Estatístico*, IBGE, 1975.

3. El consumo de energía fue extremada-

BRASIL: CONSUMO DE ENERGIA PRIMARIA

(En 1 000 TEP: toneladas equivalentes de petróleo)

Año	Petróleo	Hidráulica	Carbón Mineral	Leña	Otros	Total
1967	17 371	8 465	2 048	19 291	4 300	51 475
1972	28 740	14 918	2 491	17 661	6 306	70 116
1975	39 300	21 412	2 850	19 328	7 434	90 324
1977	43 063	26 953	4 106	20 885	8 245	103 252

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, *Balanzo energético nacional*, 1978.

En lo que se refiere a la producción, la biomasa es sustituida por petróleo como fuente de generación energética, el carbón mineral no crece de manera significativa como insumo y la energía hidroeléctrica se expande a un ritmo razonable. De hecho el crecimiento de esta última ha sido notable. En 1967 la energía termo-

mente desigual según las diversas regiones del país:

BRASIL: POBLACION Y CONSUMO DE ENERGIA POR REGION, 1975

Región	Población %	Energía eléctrica		Petróleo	
		%	MWh/año por habitante	%	Litros anuales por habitante
Norte	3.8	1.5	0.242	3.1	304
Nordeste	29.9	11.2	0.241	11.3	139
Oeste	5.7	2.2	0.253	3.6	229
Sur	15.0	11.5	0.417	17.5	359
Sudeste	42.5	73.6	1.120	64.5	559

Fuente: José Goldemberg (en colaboración con Robert H. Williams), *Energy Strategies for Developed and Less Developed Countries*, op. cit.

Me parece preciso recurrir a más datos para advertir cuánto depende el modelo de desarrollo económico basado en la rápida difusión de los bienes de consumo durable, en la concentración del ingreso y en la desigualdad regional de la distribución del consumo energético, que aumentó con tanta rapidez como el mismo crecimiento económico:

eléctrica representaba 20% del total de la capacidad instalada de energía eléctrica, mientras que en 1977 representaba apenas 15.8%. El consumo global de energía en 1976 era de 77 631 Gigawatts (705 kWh per cápita, en tanto que la proyección del consumo medio per cápita en Brasil podría calcularse para el año 2000

en alrededor de 1 678 kWh/habitante, equivalente al patrón de consumo actual de Alemania Occidental).

El potencial hidroeléctrico nacional es considerado más que suficiente para cubrir el consumo previsible, admitido el mantenimiento del perfil energético de consumo determinado por el actual 'estilo de desarrollo'.

POTENCIAL HIDROELECTRICO
BRASILEÑO (MW)

Región	Energía instalable ^a	Estimación ^b	Total
Sudoeste y Centro oeste	40 900	12 220	53 120
Sur	27 100	13 540	40 640
Nordeste	13 440	480	13 920
Cuenca amazónica	21 200	59 650	80 800
Binacionales ^c	10 700	1 200	11 900
Total	113 340	87 040	200 380

Fuente: ELETROBRAS (Antonio Coló, Depto. Estudios Energéticos; Antonio Carlos Tatit Holtz, Depto. Geração e João Carlos R. de Albuquerque, Depto. Estudios Energéticos; trabajo presentado en el Congreso Brasileño de Energía, realizado en Río de Janeiro, en diciembre de 1978).

^aInventario basado en levantamientos topográficos en los locales y flujos mínimos en 40 años.

^bEstimaciones basadas en levantamientos aerofotogramétricos y flujos mínimos en 40 años.

^cEn los aprovechamientos binacionales se calculó la mitad del potencial.

Sin embargo, las fuentes potenciales de energía no son intercambiables. Los carburantes líquidos, derivados del petróleo y del carbón, sólo son parcialmente sustituibles por la energía eléctrica, y esto sólo para consumo industrial. Se plantea, por lo tanto, el problema crucial de su producción.

Los datos indican el otro factor determinante, lo que refuerza la tesis de que el balance energético refleja el estilo de desarrollo. En efecto el Balance Energético Nacional de 1978 destaca que 83% del petróleo consumido es importado; y como proporción del consumo global de energía 40% es importado, donde al petróleo corresponde el 37% y al carbón mineral el 3%. Sólo en la importación de petróleo Brasil gasta 5 000 millones de dólares anuales.

En síntesis, las opciones en materia de desarrollo llevaron a una dependencia externa peligrosa en materia de energía. Todo eso para crear un estilo de desarrollo que, según palabras del físico José Goldemberg y la experiencia del hombre común, ahoga a la población urbana en la contaminación, la irrita con el problema del transporte de carácter individual y envuelve a todos en el infernal tiovivo que nos lleva a consumir más combustibles líquidos que no producimos.

Si hasta 1973 aún podía creerse que, bien o mal, el patrón de civilización que simboliza la 'modernidad' carecía de límites para su implementación, desde entonces la situación ha cambiado. El 'agotamiento parcial' de las reservas de petróleo pasó a ser reconocido como una tendencia irreversible del mundo contemporáneo. Poco importa a nuestros fines considerar si este agotamiento es físico o es un problema político; el hecho es que se aguarda un 'déficit progresivo' a partir de 1982.

Frente a esta situación el gobierno ha tenido que proponer soluciones alternativas para el problema energético. El problema fue postergado y retrasado muchos años para por fin estallar con fuerza en 1979. En un discurso presidencial de comienzos de julio el problema se planteaba en los siguientes términos: junto al combate a la inflación y a la activación de la agricultura, el problema energético se convertía en prioritario; incide sobre el balance de pagos y requiere tanto medidas de restricción al consumo, como de sustitución del petróleo y sus derivados por productos locales.

En el planteo de la 'nueva política energética' tornóse evidente que no existen restricciones desde el punto de vista de la energía hidroeléctrica para el desarrollo futuro, y aunque el programa nuclear vendrá a completar ese tipo de energía, tendrá un peso relativamente reducido en el conjunto.⁵ La cuestión crucial es, pues, la de la *sustitución del petróleo*.

En efecto, la producción local de petróleo comparada con su consumo se estima de este modo:

⁵No discutimos aquí, porque ello escaparía al propósito de este trabajo, el complejo problema de la energía nuclear, con tantas consecuencias inciertas o negativas

BRASIL: PRODUCCION Y CONSUMO DE PETROLEO^a

Año	Producción de petróleo (barriles por día)	Producción de petróleo, incluido el esquisto de los campos de la Petrobras y el alcohol adicionado (barriles por día)	Consumo de petróleo (barriles por día)
1976	171 950	171 950	845 075
1977	166 400	166 400	832 000
1978	167 160	193 833	898 560
1979	164 035	218 865	970 445
1980	366 822	485 732	1 048 000
1985	410 319	612 862	1 539 973

Fuente: A. Almeida Rocha y otros, "Petróleo e carvão mineral na política energética brasileira", 1977 (mimeografiado).

^aEstos datos fueron extraídos de la fuente mencionada, la que constituye un trabajo cuidadoso. Para la proyección de 1978 en adelante se tomó en cuenta la declinación futura de la producción actual a una tasa del 3% anual, como también la contribución de los nuevos pozos que debe ser de 210 000 barriles diarios a partir de 1980, con un crecimiento del 10% anual entre 1980-1985.

Frente a esta situación, el gobierno debe enfrentar, en última instancia, tres alternativas no excluyentes: promover la sustitución de petróleo, promover su economía (por medio del racionamiento y de políticas de precios adecuadas), o alterar el propio estilo de desarrollo. Por el momento, dada la rigidez del modelo dependiente asociado, cabe esperar que las políticas propuestas se refieran a las dos primeras.

Si comenzamos por el problema de la economía en el uso de petróleo y por la política de precios, debemos señalar que, en general, el *desperdicio* es un factor esencial del presente estilo de desarrollo. Es cierto que existe una pérdida general en toda la producción energética y su consumo, derivada de causas tecnológicas en la generación y trasmisión de energía. Un documento oficioso reconoce que "56% de la energía primaria del país se pierde cuando se transforma en energía útil, cantidad suficientemente grande como para que reclame medidas capaces de mejorar la eficiencia de la transfor-

mación".⁶ Además de esta pérdida existe el uso abusivo tanto de energía eléctrica como de petróleo, debido a la arquitectura inadecuada, al transporte individual, a los planes urbanos irracionales debidos a la especulación inmobiliaria, etc. En fin, los *'faux frais'* del modelo capitalista de desarrollo; *'faux frais'* del mismo, pero partes integrantes del sistema.

Nada significativo se hizo o propuso en este sentido. El gobierno piensa forzar la economía del petróleo y el control relativo de los desperdicios a través de la política de precios. Esta política, hasta hoy, se lleva a cabo *subsidiando* el consumo. Puede parecer insensato —y lo es, desde diversos puntos de vista—, pero, por ejemplo, la modernización, la expansión de la industria automovilística, genera esta contradicción: en un país pobre y carente de petróleo, se subsidian los precios. Para poder evaluar el monto relativo de la política de subsidios de precios es ilustrativo el siguiente cuadro:

sobre el medio ambiente y sobre el condicionamiento de la política del país. En términos de energía es necesario señalar que la producción nuclear no sustituye los carburantes líquidos y que, como complemento de la producción hidro-

eléctrica cubrirá, en la mejor de las hipótesis, 10% del total en el año 2000.

⁶Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría de Tecnología Industrial, 1979 (estudio mimeografiado), p. 6.

**SUBVENCIONES E INVERSIONES
EN EL SECTOR ENERGETICO**

	Miles de millones de Cr\$
Valor aproximado de la subvención dada al diesel L.P.G., aceites combustibles y gasolina en 1978	24.0
Inversiones en Itaipú Binacional en 1978	15.0
Inversiones en las Centrales Eléctricas de Furnas en 1978	9.9
Programa de "Pro-alcohol" hasta febrero de 1979	6.9

Fuente: M. F. Thompson Motta, "Problemática Energética da Atualidade Brasileira", en *O Estado de São Paulo*, 8 de abril de 1979. La subvención se calculó para una demanda anual de 15 000 millones de litros, a razón de Cr\$ 1.6 por litro fijados por el Consejo Nacional del Petróleo.

Este año se están tomando medidas de 'austeridad relativa'; los precios están aumentando considerablemente y las estaciones de servicio permanecen cerradas por la noche y los días domingo y feriados. Todo esto en un intento por limitar el nivel de las importaciones a 960 000 barriles por día, lo que es extremadamente elevado y oneroso.

En cuanto a la sustitución del empleo de nafta por otros carburantes, las políticas que en este momento se discuten presentan las siguientes opciones: en primer lugar, ya se tomó la decisión de mezclar nafta con un 20% de alcohol, producido éste por la fermentación de caña de azúcar (etanol); sustituir progresivamente el petróleo por carbón mineral y vegetal; mezclar 20% de gasolina al diesel, en la medida en que exista excedente del mismo gracias a la utilización del alcohol y mezclar 7% de alcohol

anhidro al diesel (Declaración del Ministro de Minas y Energía, *O Estado de São Paulo*, 12 de julio de 1979).

De este conjunto de medidas surge una tentativa sumamente interesante. En la práctica, Brasil deberá decidir, dentro de los próximos cinco años, cómo compatibilizar la dependencia externa en materia de energía y el propio estilo de desarrollo, pues, como se ha visto, ambos aspectos están vinculados entre sí. Existe la posibilidad de sustituir la nafta por el alcohol, lo que es técnicamente factible; pero esta sustitución implica opciones adicionales: es preciso reconsiderar la ingeniería de producción de los motores a explosión y enfrentar serios problemas tanto de almacenamiento de alcohol y de su distribución (pues es más volátil que la gasolina) como en la tecnología de su extracción.

Se están debatiendo intensamente estos problemas; existe el deseo de crear o de desarrollar una tecnología (la del alcohol de caña, actualmente usada, fue importada hace 30 ó 40 años y ya fue totalmente absorbida por los fabricantes locales) y optar por nuevos rumbos. En este sentido, la revalorización de la biomasa como fuente de energía tanto puede darse a través del uso de la caña como del uso del eucalipto o del pino para extraer alcohol (metanol). Eso, según la exposición de José Goldemberg, dio la oportunidad para "liderar de manera indiscutible un campo de tecnología de vanguardia" (*op. cit.*, p. 9). Como para producir alcohol, ya sea a partir de la caña de azúcar (etanol) o a partir de bosques de eucaliptos o pinos, también se consume energía, es necesario investigar más profundamente las ventajas relativas. En una primera aproximación, apoyada en hipótesis razonables, el metanol posee ventajas evidentes:

EFICIENCIA ENERGETICA

Cultivo	A	B	Eficiencia A/B
	Energía producida (Mcal/ha/año)	Energía consumida (Mcal/ha/año)	
Caña de azúcar (etanol)	18 020	5 801	3.66
Eucalipto (metanol)	18 407	1 613	11.4
Pino (metanol)	21 362	1 729	12.4

Fuente: Conferencia de José Goldemberg, *op. cit.*

De esta manera, el desarrollo de un plan de aprovechamiento de la biomasa debe enfrentar decisiones tecnológicas nuevas, adaptación a la tecnología de producción local de destilerías de alcohol metanol (si ésta fuera la solución), y además, discutir los problemas relativos a cada alternativa de la tierra agrícola (la caña exige tierras muy fértiles y su cultivo para atender las necesidades energéticas debería ocupar cerca de un tercio de las tierras hoy cultivadas, así como del empleo de mano de obra).

De alguna manera el cuello de botella provocado por la crisis del petróleo pone sobre el tapete las perspectivas de la economía brasileña. Es posible resolverla dadas las alternativas sugeridas y basándose en los recursos materiales del país, pero esto implicaría una revisión del estilo de desarrollo, porque reclama la creación o el desarrollo de alternativas de producción tecnológicas nuevas y, en última instancia, permite alterar un componente esencial del cuadro de dependencia estructural vigente.

Evidentemente, la solución de la crisis energética mediante un aprovechamiento más intensivo de la biomasa, con nuevas bases tecnológicas, no resuelve el problema global del

estilo de desarrollo ni el de su relación con el medio ambiente. En rigor, es preciso recordar que la producción de alcohol de caña de azúcar genera un subproducto muy contaminante, que es en la actualidad el responsable de la 'muerte' de muchos ríos. Existen estudios para transformar este residuo en abono, pero ellos deben ser profundizados y los planes ofrecer viabilidad económica. En un sentido estricto perdura el problema del esfuerzo financiero ya que el plan energético, basado en el uso del alcohol, requerirá un largo plazo durante el cual la dependencia externa en materia energética seguirá siendo considerable. Más aún, persiste el problema crucial: se intenta sustituir la nafta por alcohol para sostener el *mismo* estilo de desarrollo. Finalmente, el plan del alcohol no puede reemplazar la opción fundamental de la dependencia energética que es el consumo industrial de combustibles y no la gasolina.

Por lo tanto, las opciones esenciales no pueden restringirse al análisis de los sustitutos tecnológicos: deberán encarar de lleno el propio patrón civilizador que responde a la interrogante de *quién* consume energía y *para qué* se consume.

II

El problema urbano

Otra característica notable del desarrollo brasileño es la urbanización acelerada. Este rasgo es común en América Latina, aunque el caso considerado presente divergencias: la urbanización en vez de darse según el modelo de la 'primate city', hace que las ciudades se distribuyan conforme el patrón 'rank size'.⁷ Dicho en otros términos: mientras en la mayoría de los países latinoamericanos se produce una enorme concentración urbana en una sola ciudad (la ciudad capital), en el caso brasileño hay una distribución más equilibrada de las ciudades

en las distintas regiones. En términos relativos, la concentración urbana en Río de Janeiro y San Pablo, las dos mayores ciudades de Brasil, *disminuye* como proporción de las concentraciones urbanas de 20 000 habitantes o más, y pasa de 52.8% en 1920 a 28.1% en 1970.

En el reciente proceso de urbanización, la creación de varias ciudades y la proliferación de poblaciones de más de 20 000 habitantes son notables. Estas últimas eran 74 en 1920, en 1950 apenas habían aumentado a 85, saltaron a 155 en 1960 y a 270 en 1970. En 1950 sólo había 3 ciudades de más de 500 000 habitantes; y en 1970 son 11.

Si se examinan las tasas de crecimiento, se obtiene una visión dinámica de este proceso, tal como se desprende del cuadro de página siguiente.

⁷Al respecto consúltese, Vilmar Faria, "O Sistema Urbano Brasileiro: um resumo das características e tendências recentes", en *Estudos CEBRAP N.º 18*, San Pablo, 1976. Los datos utilizados en adelante se extrajeron de este artículo.

Este proceso *rápido y diseminado* de urbanización refleja, por supuesto, la naturaleza del proceso de crecimiento económico. Históricamente éste se dio en Brasil según ciclos de economía agroexportadora que recorrieron el espacio nacional de norte a sur, según la incidencia que en el auge de las exportaciones tuvieron diversos productos tropicales (caña de azúcar, cacao, café, caucho, etc.) y la actividad extractiva. Pero lo que más llama la atención es

que últimamente la urbanización estuviese ligada tanto a la industrialización (y ésta *no* estuvo totalmente concentrada desde el punto de vista espacial) como a la agricultura y los servicios. Vilmar Faria señaló estos hechos y, particularmente, el que las poblaciones urbanas se expandiesen a tasas más elevadas que el empleo industrial en el Norte, Centro-Oeste y Noreste, mientras que en el Sudeste y en el Sur el fenómeno fue inverso.

BRASIL: DISTRIBUCION Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LAS GRANDES CIUDADES DE 100 000 O MAS HABITANTES EN 1970, POR TIPO DE CIUDAD, 1960-1970

Tipo de ciudad	N.º	Porcentaje del grupo sobre el total de la población urbana en ciudades de 100 000 o más habitantes		Tasas de crecimiento
		1960	1970	
1. Municipios de Río de Janeiro y San Pablo	2	39.9	38.7	4.7
2. Municipios de otras regiones metropolitanas (RM)	7	24.6	23.1	4.3
3. Ciudades no metropolitanas de 250 000 habitantes o más	6	6.4	7.6	6.8
4. Ciudades de 100 000 habitantes o más en las regiones metropolitanas	13	10.1	11.7	6.6
5. Ciudades de 100-250 000 habitantes fuera de las RM:				
a. Nordeste	8	5.8	5.6	4.8
b. San Pablo	8	4.3	4.5	5.3
c. Otras	16	8.8	8.7	4.8
6. Total	60	100.0	100.0	5.0

De cualquier manera, sería erróneo no acentuar en la urbanización brasileña el patrón relativamente más desconcentrado en el espacio y el hecho de que no es sólo la industrialización acelerada la que provoca la urbanización. La división del trabajo entre campo y ciudad, con la concentración de las poblaciones urbanas, también se registró en el país en función de la *capitalización de la agricultura*. Que es lo que ocurrió en el caso del café en San Pablo y ocurre actualmente con la soja, e incluso de

manera más general con la expulsión de los 'moradores' de las estancias y la formación de un proletariado rural (los '*boias-frias*') que habita pequeños y medianos aglomerados urbanos. Aun en las actividades pioneras se advierte la formación de núcleos urbanos.

Es obvio que las elevadas tasas de crecimiento de la población urbana no reflejan sólo el crecimiento vegetativo de la población. Las migraciones continúan caracterizando la distribución de la población en el espacio.

**AREAS METROPOLITANAS: POBLACION
TOTAL Y POBLACION MIGRANTE, 1970**

Areas metropolitanas	Población total	Población migrante	%
Gran San Pablo	8 139 730	4 306 625	52.9
Gran Río de Janeiro	6 891 521	3 156 358	45.8
Recife	1 729 127	583 534	33.7
Belo Horizonte	1 645 519	817 122	49.7
Porto Alegre	1 548 140	754 730	48.7
Salvador	1 194 578	348 072	29.7
Brasilia	537 492	417 300	77.6

Fuente: IBGE, Censo Demográfico de 1970.

BRASIL: EVOLUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS, 1960-1970

Areas	Población urbana 1960 (1 000 hab.)	Población urbana 1970 (1 000 hab.)	Tasa media anual	
			1960-70	(%)
Gran Belén	383	606	4.7	5.3
Gran Fortaleza	496	846	5.7	4.6
Gran Recife	1 050	1 598	4.3	4.6
Gran Salvador	656	1 047	4.8	4.7
Gran Belo Horizonte	791	1 505	6.6	4.7
Gran Río de Janeiro	4 551	6 847	4.2	4.2
Gran San Pablo	4 370	7 437	6.0	5.9
Gran Curitiba	378	647	5.5	6.7
Gran Porto Alegre	886	1 402	4.7	4.5
<i>Total</i>	<i>13 561</i>	<i>22 360</i>	<i>5.1</i>	

Fuente: R. Vas da Costa, "A explosão demográfica no mundo e no Brasil", BNH, Río de Janeiro, 1973, p. 41.

**AREAS METROPOLITANAS (1970): PROCEDENCIA Y DOMICILIO
ACTUAL DE LA POBLACION MIGRANTE**

Areas	Total de la población migrante		
	Total (100%)	Procedencia urbana %	Procedencia rural %
Gran San Pablo	4 306 625	77.1	22.9
Gran Río de Janeiro	3 156 758	76.6	23.4
Recife	583 534	77.6	22.4
Belo Horizonte	817 122	83.4	16.6
Porto Alegre	754 730	79.3	20.7
Salvador	348 072	83.8	16.2
Brasilia	417 300	86.4	13.6

Fuente: IBGE, Censo Demográfico de 1970, según C. Spindel, *Metropolização e Recursos Humanos*, Caderno CEBRAP, N.º 25.

Puede observarse que la población se redistribuye intensamente *entre ciudades*, aunque sigan existiendo ciertas provincias que *pierden población* y zonas nuevas que *se vacían* (particularmente en el Noreste, en Minas y en Espíritu Santo), lo que depende no sólo del estancamiento económico, sino en especial, y sobre todo en las áreas de San Pablo y Río Grande del Sur, que también pierden población, de la forma como avanza el capitalismo en la agricultura.

Este sumario cuadro de referencias tiene por objetivo hacer un análisis de la distribución de la población; intenta llamar la atención y desmitificar ciertos aspectos del proceso de desarrollo económico en curso. En realidad, mucho se ha dicho sobre la urbanización acelerada de América Latina; pocas regiones en el mundo presentan como ésta una ruptura tan drástica entre el estilo de vida rural y el urbano. En Europa y en Estados Unidos existe una cierta continuidad entre estos dos estilos y sólo en las grandes ciudades surge una oposición global que permite crear un 'espacio no natural', el que sirve de base para la vida típica de las sociedades industriales. En cambio, en América Latina, aun las ciudades medias y pequeñas, rompen rápidamente su continuidad con el ambiente natural. 'Se deshumanizan', cuando en rigor son el producto de la acción exclusiva de los hombres: casi no se ven árboles, el 'cinturón verde' se convierte en una abstracción a la que hacen referencia los administradores, pero que los habitantes de la ciudad no ven; en fin, el ambiente de hormigón armado oculta la naturaleza transformada.

En este sentido, el proceso de urbanización de Brasil, aunque 'bien distribuido', tampoco puede evitar los problemas ambientales derivados del mismo.

Por otro lado cabe señalar que los números muchas veces esconden la realidad. Una ciudad brasileña de 100 000 habitantes puede, es cierto, apasionarse por los rascacielos y el hormigón, y siempre se distinguirá por alguna afrenta arquitectónica lanzada hacia los cielos. Pero bajo el 'soporte creado' no vibra la 'cultura urbana' en el sentido europeo: no hay actividad teatral, ni conferencias, ni cinematógrafos, ni nada de lo que suele caracterizar la 'vida moderna'. Con una enorme y avasalladora excep-

ción: ¡la selva de antenas de televisión mostrará el surgimiento de la 'cultura de masas'!

Es esta extraña situación de una base vital —que rompe con el medio rural sin haber atravesado antes por lo que fue peculiar de la 'civilización urbano-capitalista', e irrumpe en la 'civilización de masas'— la que marca sociológicamente la 'urbanización' nacional. En rigor, la 'civilización de masas' sólo existe en algunas áreas metropolitanas; pero ella aparece simbólicamente —como aspiración y bajo formas caricaturescas— en la trama de pequeñas-grandes ciudades de rascacielos y televisores, a veces sin industrialización y casi siempre sin un ambiente social capaz de sustentar realmente una civilización de masas.

Lévi-Strauss, en las cáusticas páginas de *Tristes trópicos*, y con referencia a la urbanización americana en general —partiendo naturalmente de su sensibilidad europeo-capitalista—, caracterizaba, lamentándose, las ciudades de este continente diciendo que llegaban a la decadencia sin haber conocido antes la civilización. Pues bien, dicho en forma menos alegórica, diríamos que la urbanización brasileña es el producto de la vigorosa irrupción del *capitalismo oligopólico*. Este rompe el precario equilibrio previo en la relación campo/ciudad (o sea, renueva la división social del trabajo), e incluso antes de permitir la constitución de una base urbana compatible con la 'nueva sociedad', mete a todos los hombres en la misma bolsa y la cierra con la especulación de la tierra urbana, juntando áreas ricas con áreas paupérrimas, sin que muchas veces ni unas ni otras posean la infraestructura básica de agua, luz, desagües, teléfonos, etc., que caracterizaba la 'modernidad'. Los barrios ricos se defienden mejor: cuando faltan los servicios públicos, la riqueza privada los reemplaza a un costo muy elevado, para alcanzar así las condiciones 'urbanas' de vida. Los barrios pobres son campamentos, '*favelas*', donde rondan la desnutrición y la mortalidad infantil.

De todos modos, y reconociendo nuevamente que la forma del proceso brasileño de urbanización deriva tanto de las características estructurales del pasado agro-exportador como del actual proceso de integración capitalista de la sociedad a las formas internacionales de producción (que ahora llegan al campo con más

fuerza), es necesario llamar la atención hacia las potencialidades y alternativas de su crecimiento urbano.

En primer lugar, juzgamos que debe evitarse todo juicio basado en 'utopías regresivas'. El pasado rural siempre fue precario para las poblaciones pobres; aun hoy en la motivación básica que impulsa a los migrantes sigue siendo decisiva la mayor oferta de educación, salud y salarios que puede hallarse en las ciudades. Su precariedad y su desarraigo, que no permiten reconocer en ellas la base real para una 'civilización industrial de masas', no debe subrayarse para idealizar el pasado agrario, sino para obligar a mejorar las alternativas urbanas del futuro.

En segundo lugar, cabe decir que la 'moderna' ciudad subdesarrollada (aunque pueda estar superpoblada) es el *locus* por excelencia de la forma masiva de explotación capitalista. Es allí donde la masa de asalariados (deducido el sector de asalariados que, de hecho, integran la remuneración del capital, los 'ejecutivos' y afines) sufre *homogéneamente* los efectos de la civilización capitalista-oligopólica. En la práctica, en la ciudad, y sobre todo en la gran ciudad, estallan repentinamente los malos servicios de transporte colectivo, la contaminación ambiental, la falta de espacios verdes, la carencia de desagües, en fin, se manifiestan las enfermedades de una sociedad que 'creció' económicamente más rápido de lo que se 'desarrolló' socialmente.

Este carácter de gran caldera, donde la masa de los asalariados se funde en la aspereza de la vida, une personas y grupos provenientes de situaciones estructurales distintas: el obrero fabril y el empleado bancario, el abogado a sueldo de una empresa y el peón de fábrica. He aquí la enorme importancia que adquieren tanto las reivindicaciones como las protestas urbanas: unifican aspiraciones y luchas que estaban separadas en la era del capitalismo competitivo de las 'ciudades integradas'.

En el caso brasileño, los movimientos de transformación de la vida a partir de la reivindicación urbana apenas están en sus comienzos.

Pero así como las alternativas energéticas se plantearon con fuerza en los últimos años, cabe prever que las perspectivas de desarrollo brasileño estarán vinculadas en gran medida a la orientación de las opciones urbanas. La existencia, ya señalada, de una razonable red urbana, posibilita medidas de política urbana no concentradoras. Estas van a depender no tanto de la localización industrial —problema del que hoy están conscientes los *policy makers*— como de la comprensión de dos órdenes de fenómenos interrelacionados: que sólo habrá mejoras sustantivas en las condiciones de vida de las poblaciones urbanas si éstas se organizan para expresarse a través de movimientos y protestas urbanas, y si las llamadas 'políticas sociales' son desconcentradoras.

Hasta ahora poco se hizo en este sentido. Los presupuestos públicos quedan cada vez más concentrados en manos del poder central (como era de esperar en regímenes militar-autoritarios), en detrimento de las provincias y municipalidades. Los planes de salud y educación, además de ser 'privatizantes', no extienden con vigor estos servicios al campo ni a las ciudades pequeñas. Los planes habitacionales, como ya se dijo, apuntan al fortalecimiento de los grandes fondos de acumulación capitalista, y cuando se vuelcan a la construcción de viviendas, atienden con preferencia las capas medias y altas. Y en idéntico sentido podríamos proseguir la enumeración de problemas.

Para concluir, digamos que la base urbana se amplió; y con ella los servicios que le son propios; pero todo este proceso reflejó el patrón general de desarrollo concentrador. Se acentuó la antigua tendencia caracterizada por una ruptura casi total entre la ciudad y el campo, sin que sus efectos se hayan visto disminuidos, como ocurrió en los Estados Unidos y en Europa, por la creación de una base tecnológica propia de la 'superciudad' de la civilización industrial. Esta se hizo sentir más por los aspectos 'externos' de la cultura de masas que llega hasta las pequeñas ciudades que por los recursos materiales puestos efectivamente a disposición de los habitantes.

III

La ocupación de nuevas áreas. La cuenca amazónica

Ya destacamos una ventaja relativa del proceso brasileño de desarrollo: la existencia de abundantes tierras vírgenes posibles de ser incorporadas. No obstante, en términos de políticas alternativas, esta ventaja relativa se está reduciendo como consecuencia del estilo de desarrollo concentrador de riquezas y depredatorio de los hombres y la naturaleza.

La historia de la incorporación de tierras vírgenes a la economía capitalista en Brasil es larga y repetida. Va desde la osada aventura individual del antiguo habitante que penetra en la selva, hasta la expulsión de este mismo 'posseiro' o de sus descendientes, por parte de los latifundistas, o, como hoy ocurre, por parte de las empresas capitalistas. Nada de todo esto es peculiar de la región amazónica.

Su peculiaridad reside en las proporciones gigantescas de las áreas incorporadas, en la violencia de las formas de trabajo utilizadas, en la forma 'capitalista-avanzada' que poseen las iniciativas y en el papel decisivo del Estado (y del régimen militar) en la articulación de la 'nueva conquista'. Más todavía: todo esto se da en el cuadro de una política ecológica discutible (si tal política existe), que genera pura y simplemente la depredación del patrimonio natural.

El proceso de ocupación de la cuenca amazónica siguió históricamente el cauce de los ríos y concentró en las riberas poblaciones de magnitud considerable. Belén y Manaus, por ejemplo, son ciudades importantes y ya a comienzos de siglo ofrecían una base razonable para la vida urbana. La explotación del caucho en esa época pudo hacerse por la incorporación de abundante mano de obra migrante del noreste; la población de la zona pasó de 400 000 personas en 1872 a 1 400 000 en 1920. La economía extractiva del caucho disminuye su importancia a partir de la Primera Guerra Mundial, pero la actividad no desaparece; y junto a ella siempre se mantuvo la extracción de la castaña de Pará. Esas formas de explotación económica, expoliadoras del trabajador, aunque basadas en el latifundio y en la dominación

del sistema económico de los comerciantes e importadores, no llegaron a afectar la base natural que servía de sustento a la economía. Otro tanto puede decirse con relación a la minería, asentada sobre la extracción de oro y piedras preciosas, y a la actividad ganadera. Tan precaria base económica ni siquiera llegó a constituir una sólida burguesía local, aunque fue suficiente para atraer centenares de miles de trabajadores migrantes, quienes vivieron en carne propia la miseria del nordeste en la pobreza amazónica. Los propietarios de las grandes extensiones de tierra y productores de caucho (llamados 'seringalistas') vivían siempre endeudados con los comerciantes locales. Estos, por su parte, buscaban recursos y liquidez recurriendo a los representantes de los grandes exportadores-importadores (en general extranjeros), quienes prestaban dinero a elevados intereses.

Con el incentivo del Estado se dio recientemente un corte a esta situación. El avance del gran capital en el centro sur del país permitió el traslado de recursos financieros hacia la Amazonía; avance de las empresas y avance del Estado capitalista moderno, este último como gestor de los intereses comunes de la clase propietaria. Esta, en el caso de Brasil, se basa tanto en la empresa local como en las multinacionales; más todavía: para encarar la conquista de la Amazonía se apeló desde un principio a los capitales extranjeros (actualmente cerca de 60 grandes empresas extranjeras operan en el área).

Erróneo sería, sin embargo, suponer que un proceso de tal envergadura pudiese impulsarse sin recurrir a intereses extraeconómicos. Por el contrario, en el caso de la Amazonía, desde el reinicio del interés por la región a partir del gobierno de Castello Branco, pero especialmente entre 1967 y 1973, la motivación geopolítica fue un elemento constante para justificar la actividad estatal en la región. Tanto el problema del 'vacío poblacional' de la zona, y a pesar de los riesgos futuros de 'la codicia extranjera', como así la fascinación de esta suer-

te de Eldorado mítico que se soñaba si no pródigo en oro, por lo menos colmado de otros recursos minerales y naturales, estuvieron presentes en la motivación y en los proyectos que llevaron a la actual política de ocupación y valorización del Amazonas.

Entre las alternativas de desarrollo que se presentaban para enfrentar el problema amazónico había una enorme gama de posibilidades. La zona había sido penetrada siglos ha, obedeciendo una estrategia que consistía en poblar la vecindad de los ríos, utilizándolos para penetrar en la selva y asentar campamentos militares en las fronteras. Las tierras, en gran parte, pertenecían a los Estados locales o eran de propiedad dudosa.

En primera instancia nada parece mejor que establecer planes racionales para la distribución de tierras entre quienes las trabajan para, a partir de núcleos poblados, ir penetrando la selva, sin destruirla. Pero no fue esa la estrategia seguida. Se prefirió la propuesta de un plan osado: la construcción de una carretera transamazónica, para trasladar pobladores del nordeste y distribuirlos en núcleos dispersos, a través de aquella vasta extensión. Simultáneamente se optó por concentrar enormes masas de recursos fiscales en manos de grandes inversionistas privados,⁸ quienes encararían en gran escala la penetración de la selva para afrontar luego la cría de ganado y el cultivo. Todo esto, especialmente durante el período de 1970 a 1974, encubierto bajo la ideología de la 'grandeza nacional'. Junto a la explotación minera que se encara, naturalmente, por intermedio de grandes empresas casi siempre multinacionales o recurriendo al '*joint venture*' con ellas.

⁸El caso más conocido de inversión extranjera es la Jari Florestal e Agropecuaria, que posee 1.5 millones de hectáreas, con cerca de 12 000 kilómetros cuadrados y, potencialmente, 36 000 kilómetros cuadrados. Su propietario ya invirtió allí cerca de 200 millones de dólares; y la inversión global (proyecto agrícola) es de cerca de 300 millones de dólares. El proyecto industrial (incluidas usinas eléctricas y elaboración de celulosa) es de 400 millones de dólares. La administración del proyecto se hace en estrecho contacto con el gobierno, a través de militares retirados, que recluta la empresa.

Adviértase que estas inversiones, en el caso de empresas que operan en el sur del país, se hacen con importante apoyo fiscal, a través de financiamientos y de transferencias de impuestos a la renta hacia la formación de capitales que

Como subproducto de este proceso resulta una enorme especulación con las tierras, incluyendo la venta de grandes extensiones a extranjeros, y todo tipo de fraudes en materia de títulos de propiedad, lo que genera violencia cuando se pretende desalojar a los antiguos pobladores.

Los resultados de esta impresionante política a favor de las grandes empresas no se hicieron esperar: con posterioridad a 1974 (gobierno Geisel) comenzó a disminuir el ritmo de la colonización y a menguar el interés por la construcción de rutas como la Transamazónica, que, luego de correr en el sentido este-oeste (y por lo tanto paralela al Río Amazonas, algunos centenares de kilómetros al sur), une áreas de escasa capacidad para generar un intenso tránsito de carretera. Pero no sólo se mantenía, sino que se *acentuaba*, la estrategia de ocupar la Amazonía recurriendo a la gran empresa. No se encararon políticas capaces de agrupar a la población dispersa, lo que dificultaba la colonización, ni se intentó distribuir la tierra para su explotación, sino que se recurrió a políticas que consolidaban la propiedad y explotaban a los trabajadores.

Más aún, a pesar de las protestas de ecólogos y antropólogos, los bosques no fueron protegidos ni las poblaciones indígenas beneficiadas. Señalemos que todavía existen allí grupos indígenas sin contacto con otros pueblos, situación sin parangón en la superficie del planeta y de enorme significación cultural. Pero nada de esto se considera con la debida seriedad. El argumento en favor de la conquista es simple y vulgar: se aduce que 'ni el 4% de sus 5 millones de kilómetros cuadrados han sido hasta

se destinan a la región amazónica. Además, en algunos casos existen franquicias aduaneras para la importación de equipos.

El actual gobierno se dispone a enajenar, bajo la forma de 'contratos de riesgo', 12 áreas con un total de 40 millones de hectáreas, para localizar los primeros bosques de rendimiento. Si creemos en la palabra oficial, todo esto se hará respetando los requisitos ecológicos necesarios para preservar la selva. Hay sugerencias oficiales para aumentar el área de cobertura forestal obligatoria (actualmente es del 50%) para las iniciativas agropecuarias. Es necesario señalar, sin embargo, que la aplicación y fiscalización, cualesquiera sean los criterios adoptados, es extremadamente dudosa en un área tan dilatada y administrativamente poco controlada.

ahora explotados', y por lo tanto no habría razones para preocuparse (véanse en este sentido las declaraciones del Ministro del Interior, al diario *O Estado de São Paulo*, del 7 de abril de 1979). Es difícil evaluar cuántas hectáreas de los 260 millones que tiene la selva amazónica fueron tocadas; tal vez realmente no se llegue al 10%. Pero el problema no reside en la magnitud sino en la tendencia que indica.

Con posterioridad a las severas críticas hechas a la política de conquista y de colonización seguida en el período que corre hasta 1974, el gobierno optó por "explotar racionalmente la selva". ¿En qué consiste esta estrategia, reafirmada por el actual gobierno? Básicamente en estimular sólo los grandes proyectos agropecuarios (criterio ya adoptado durante la gestión anterior y aplicado al sur de Pará y norte del Matto Grosso) y de colonización, en privatizar esta última actividad y, sobre todo, en explotar en gran escala la madera.

En general los ecólogos han protestado contra la estrategia, que consiste en homogeneizar la heterogénea selva tropical, y en adaptar, como en el caso ya famoso del Proyecto Jari, especies vegetales importadas que ofrecen variados rendimientos como madera o como materia prima, por ejemplo, para la celulosa. Hay, pues, un enfrentamiento entre la mentalidad favorable al cálculo económico y a la explotación que aun cuando pretende ser "racional" es potencialmente destructiva, y la mentalidad que busca preservar el ecosistema. Como la "Amazonía es grande", la selva se va destruyendo mientras se discuten las consecuencias ecológicas y sociales de los 'grandes proyectos', que muchas veces utilizan mano de obra semi-forzada⁹ y siempre, por la naturaleza misma de la tarea de penetración en la selva,

aplican una rudeza extraordinaria en la utilización del trabajo humano.

La rapidez de la penetración en la selva puede ser intensa. El mercado mundial para las 'no coníferas', que son las maderas de los árboles de selvas tropicales, crece muy aceleradamente, mientras decrece la oferta. Se calcula que las selvas del sudeste asiático durarán más o menos entre 27 y 30 años, y las africanas entre 13 y 30 años; y son éstos los principales proveedores. Existe, pues, un amplio mercado para las maderas amazónicas.

Por lo tanto, con los recursos forestales brasileños ocurre lo contrario de lo que sucede con el petróleo: tenemos a nuestra disposición un recurso *renovable* y abundante. A partir de ese criterio, si fuese posible mantener un elevado grado de conciencia ecológica, sería posible, de hecho, incorporar la Amazonía a la economía internacional sin destruir el patrimonio natural. Y si el régimen se orientase en beneficio de la población, tendría que hacerlo sin recurrir a la superexplotación de la fuerza de trabajo, como ocurre actualmente.

¿Pero hasta qué punto es esto factible?

Otra vez, como en el caso de la energía y como ocurre con el problema urbano, no es cuestión de los *límites físicos* del desarrollo (incluso porque aquí se trata de abundancia) sino de los límites del sistema económico y del orden sociopolítico vigente. A despecho de las declaraciones oficiales y de los informes, y a despecho también de los recursos técnicos disponibles, lo cierto es que la *forma de incorporación* de la Amazonía deriva de una economía oligopólica internacionalizada, que tiene en el Estado (con todas sus contradicciones y conflictos) una palanca básica para la acumulación rápida.

⁹Para un análisis más detallado de este proceso, así como de la ocupación de la Amazonía, véase F. H. Cardoso

y G. Muller, *Amazônia: expansão do capitalismo*, San Pablo, Ed. Brasiliense, CEBRAP, 1977.

IV

Notas finales

Luego de lo expuesto, ¿en qué términos pensar el problema de las alternativas y perspectivas del desarrollo brasileño y el papel del Estado en el mismo? Pocos países subdesarrollados poseen una base de recursos naturales tan amplia y semejante volumen de población como el que dispone Brasil para enfrentar una estrategia de desarrollo cuya piedra de toque sea la *self reliance*. La misma base cultural disponible y la 'sofisticación' de los órganos técnicos de decisión asegurarían, teóricamente, esta posibilidad. El caso de la energía, aquí sumariamente expuesto, ejemplifica incluso de qué manera el desafío tecnológico alternativo está al alcance de los recursos nacionales. La amplitud del mercado interno y el dinamismo de la economía no debilitan la hipótesis.

Sin embargo, no se trata sólo de cambiar el 'estilo de desarrollo' para dar al nuevo estilo una voluntad de autonomía; ni se puede imaginar que el aparato del Estado, por ser tan sofisticado en términos de organización y técnicos, vaya a orientar sus políticas para atender las necesidades sociales básicas. El caso amazónico —aunque expuesto sumariamente— indica que el Estado actúa como una palanca en favor

del crecimiento de la gran empresa privada y que ve en ella el engranaje capaz de promover la colonización, la penetración en la selva, la exportación de minerales y maderas. En el caso brasileño, por cierto, el Estado se convirtió también en empresario. Pero sus principales agencias de inversiones (como el BNDE), e incluso la política de precios, de compras y de expansión en *joint ventures* de las empresas estatales, constituyen un componente fundamental del sistema de acumulación capitalista.

En otras palabras y expresado en forma más directa, digamos que las perspectivas de crecimiento económico de Brasil son amplias; las oportunidades que se abran en función de preservar la autonomía cultural, el patrimonio natural y la atención de las necesidades sociales de la población, dependerán de cambios políticos suficientemente profundos como para contrabalancear, si no alterar radicalmente, la tendencia de la economía oligopólica-internacionalizante. Si esto ocurre se plantea el problema de la posibilidad del socialismo en un país que se industrializa en la periferia de la economía mundial; pero este tema escapa, obviamente, a los objetivos de este trabajo.

La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina

*Nicolo Gligo**

Las proposiciones generales sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente que se formulan en otros artículos de este número adquieren particular relevancia cuando se examina la evolución del sector agrícola latinoamericano en las últimas décadas. En efecto, la peculiar dinámica del estilo predominante en el sector, que es condicionado y a la vez influye sobre el patrón de desarrollo global, ha provocado consecuencias ambientales entre las que destacan el uso excesivo del suelo y su consecuente deterioro, y la pérdida de recursos, en especial por el acelerado ritmo de deforestación.

En la parte nuclear del artículo el autor estudia en mayor detalle esa tesis, analizando las causas específicas que han provocado la actual situación ambiental en el agro. Así, destaca la repercusión de ciertos factores económicos en el sector —como la disponibilidad de infraestructura, la demanda y los precios de los productos e insumos, el crédito y la comercialización— los cambios en la estructura de tenencia de la tierra y las formas de adopción, generación y difusión de tecnología.

Ante esta situación, subraya la necesidad de tomar en consideración la magnitud del costo ecológico que implicaría continuar las actuales tendencias del desarrollo agropecuario y la importancia de elaborar otras opciones que permitan combinar de manera apropiada la necesaria expansión de la oferta con el mínimo deterioro del medio ambiente.

En la parte final analiza algunos procesos que entreabren interrogantes acerca del desarrollo futuro de la agricultura en América Latina. Entre ellos señala el modo en que se está extendiendo la frontera agrícola, en especial en el trópico húmedo y subhúmedo, que suele implicar un alto costo ecológico; la crisis energética, que afecta los precios relativos de manera negativa para el agro; y la creciente utilización de predios agrícolas con otras finalidades.

*Experto en Recursos Agrícolas y Desarrollo, CEPAL/PNUMA.

I

El desarrollo agrícola latinoamericano y su ambiente físico*

“El señor ingeniero dice que debo plantar árboles en vez de cultivar con esta pendiente y que debo pensar en las futuras generaciones. Con todo respeto, digo que está equivocado, porque si no alimento a mi familia no habrá futuras generaciones.”

Campesino de la Comuna de Navidad, Chile.

Si se compara la producción que actualmente se obtiene de los recursos agrícolas con la que podría obtenerse con usos potenciales alternativos, obtendríamos un saldo que haría mirar con mucho optimismo el porvenir.

Pero los países de América Latina enfrentan, en mayor o menor medida, serios problemas en el desarrollo de sus respectivas agriculturas. La situación es compleja y revela crecientes dificultades, ya que pese a comprobarse cambios significativos, particularmente con el notorio crecimiento de las últimas décadas, no se ha dado respuesta a problemas endémicos tales como los derivados de los bajos niveles de ingreso, del subempleo, de la expulsión poblacional, de la marginalidad campesina y, particularmente, del deterioro del ambiente físico.

El ascenso de un nuevo estilo de desarrollo después de la segunda guerra mundial ha enmarcado los cambios del sector. El nuevo estilo ha repercutido sobre las formas dominantes de acumulación del capital, la estructura y tenencia de la tierra y la distribución del ingreso, advirtiéndose modificaciones en las relaciones de dependencia, con cambios en los patrones culturales, valores, actitudes. Estas transformaciones de la agricultura se han realizado en función de las modificaciones globales de la sociedad. Como afirma Enrique Iglesias “...no es posible hablar de la situación social del agro sin referirse a la totalidad de los problemas de una economía, puesto que no existe el problema aislado de la agricultura como tampoco exis-

*El autor agradece los comentarios de Osvaldo Sunkel.

te el problema aislado de la situación social del agro"... "En un nuevo estilo de desarrollo, cada vez es más importante el complejo rol de la agricultura, pero, a su vez, este rol condiciona las limitaciones de los análisis globales".¹

El escenario que ha conducido el nuevo estilo de desarrollo muestra una agricultura de notables dimensiones, además de la agudización de antiguos problemas y el nacimiento de otros. La agricultura latinoamericana sigue teniendo fundamental importancia en el desarrollo de la región; en 1977 generó el 44.2% de las divisas y su participación en el producto interno bruto alcanzaba a 11.7%.² El producto es notablemente mayor que 25 años atrás; entre 1950 y 1975 creció a una tasa media del 3.5% lo que ha significado que el producto sea 2.5 veces mayor.³

Este crecimiento estuvo acompañado de significativas transformaciones en las estructuras y en las relaciones sociales internas. Sobre estas modificaciones influyeron las diversas políticas tendientes a la modernización técnica y empresarial, los distintos procesos de reforma agraria con diferentes grados de profundidad tanto en las transformaciones de los sistemas de tenencia como en su cobertura espacial y la creciente penetración y predominio de formas capitalistas. Sin embargo, pese a las transformaciones, han persistido los desequilibrios del ingreso y, en muchas áreas, incluso ha aumentado la pobreza campesina.⁴

Las características más sobresalientes del estilo —en particular la heterogeneidad estructural— se han manifestado también en la agricultura: las áreas de agricultura capitalista intensiva contrastan con amplias áreas margina-

les y submarginales deterioradas, y la concentración de las inversiones de las primeras se contraponen a la escasez de las mismas en las segundas.

En las áreas de agricultura intensiva y en las de expansión de la frontera se ha podido apreciar la actividad cada vez mayor de las empresas transnacionales, la que ha repercutido notablemente en la readecuación de las estructuras productivas no sólo en función de la producción misma, sino a través de su importancia en la comercialización, agroindustrias y mercados internacionales. Por ello, las orientaciones del mercado internacional y la inducción de cambios en los hábitos de consumo así como la demanda interna, también han influido en la reorientación de la estructura productiva.

Junto con la modernización empresarial y la penetración transnacional hubo durante los últimos 30 años una notable incorporación de innovaciones tecnológicas, las que tuvieron influencia sobre el aumento de la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo.

Pero por sobre estas caracterizaciones bien conocidas de la agricultura latinoamericana debe plantearse la secuela de problemas ambientales que ha dejado el estilo de desarrollo agrícola, pues paralelamente al crecimiento se han deteriorado y destruido recursos. El sobreuso del suelo se ha acelerado notablemente; la destrucción de un porcentaje del patrimonio de los diversos ecosistemas por ampliación de la frontera agropecuaria ha influido en la pérdida de parte del potencial productivo y ha eliminado posibilidades de recursos futuros.

En consecuencia, la agricultura latinoamericana enfrenta una situación delicada. Todo parece indicar que, salvo se realicen cambios estructurales significativos o se registren saltos tecnológicos notables, esta situación tenderá a agravarse en los próximos años. Todas las evaluaciones señalan que los problemas ambientales de la agricultura son cada vez mayores puesto que a las dificultades inherentes que produce la especialización del ecosistema debe sumarse la pérdida de recursos registrada año a año.

En efecto, el ritmo de deforestación ha alcanzado niveles catastróficos (su promedio anual, entre 1976 y 1980, fue en América Latina

¹Enrique V. Iglesias, "La ambivalencia del agro latinoamericano", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, segundo semestre de 1978, pp. 7-18.

²CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina 1978*, S/E. 79.II.C.3, p. 71.

³CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Veinticinco años en la agricultura de América Latina, rasgos principales, 1950-1975*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 21, Santiago de Chile, 1978, p. 9, cuadro 1.

⁴ILPES, *La pobreza crítica en América Latina. Ensayo sobre diagnóstico explicación y políticas*, Vol. 1, p. 3. (Referencia extraída de Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre, 1976.)

y el Caribe de 4 127 000 ha.⁵). El sobreuso del recurso suelo se ha traducido en un incremento de la erosión y la sedimentación de los cursos de agua. (Así, por ejemplo, en México el 8% de los suelos están totalmente erosionados y el 43% sufre erosión acelerada.⁶).

Además de estos problemas, deben mencionarse las históricas deficiencias de los sistemas y formas de riego que han creado serios problemas de salinización (en Argentina se calculaba en 1969 que el 20% de los suelos de riego estaba afectado; en 1974, debido a las negativas condiciones climáticas, la cifra había subido a 40%.⁷). Y el problema se ha presentado no sólo en suelos de riego, sino también en muchos suelos con exceso de agua por deficiencias de drenaje. FAO/UNESCO, en el *Mapa de suelos del mundo*, registraba en 1964, 1 965 000 hectáreas de suelos afectados por sales en Centroamérica y 129 163 000 hectáreas en Sudamérica.⁸

La modernización del campo ha influido en las formas y grados de artificialización de los ecosistemas. La penetración de sistemas de tenencia que buscan maximizar la producción a corto plazo sin considerar el deterioro producido por el sobreuso de los recursos, ha llevado a crear agrosistemas de precaria estabilidad que deben estar permanentemente sometidos a fuertes subsidios energéticos. De esa forma la ruptura de tramos tróficos y, consecuentemente, la falta de estabilidad por ausencia de controles naturales ha exigido crecientes aplicaciones de plaguicidas, lo que ha repercutido en forma muy negativa sobre las poblaciones humanas, ya sea porque éstas han tenido que in-

gerir plaguicidas en cantidades superiores al límite tolerable,⁹ o por efecto del resurgimiento de enfermedades tropicales, principalmente malaria, debido a la resistencia genética adquirida por los vectores.¹⁰

Pero la contaminación del sector rural no ha sido sólo producto de la actividad agrícola; también los procesos urbanos han generado todo tipo de secuelas por los residuos que eliminan y por la infección de las aguas servidas.¹¹ Además de la repercusión que tiene la actividad urbana, el sector rural y, especialmente la agricultura, ha sufrido las consecuencias de la actividad minera y de las industrias establecidas en el sector o aquellas que, si bien son urbanas, vierten sus residuos en el campo.

Finalmente cabe detenerse a considerar el avance del proceso de desertificación. Aunque los diversos indicadores lo miden de distintas maneras y si bien los estudios no pudieron diferenciar con claridad entre la repercusión derivada de la actividad antrópica de la de los fenómenos naturales, puede afirmarse que este proceso es cada vez más grave.¹²

⁹Véase José S. Villalobos Revilla, "Aspectos nocivos de los insecticidas organoclorados sobre el hombre y el medio ambiente en México". En *Memoria - I Reunión nacional sobre problemas de contaminación ambiental*, tomo II, México, enero de 1973.

¹⁰PNUMA, *Estudio de las consecuencias ambientales y económicas del uso de plaguicidas en la producción de algodón en Centroamérica y Guatemala*, setiembre de 1975; y FAO Programa cooperativo global FAO/PNUMA sobre desarrollo y aplicación de control integrado de plagas agrícolas, *Consulta regional de expertos sobre medio ambiente y desarrollo*, RLAT 801/76/315, Bogotá, Colombia, julio de 1976.

¹¹Varias metrópolis latinoamericanas mediterráneas vierten sus aguas servidas en áreas agrícolas. Por ejemplo, en Venezuela en 8 distritos cercanos a Caracas, el 77 por ciento de la superficie se regaba con agua altamente contaminada. Véase Nelson Geigel Lope-Bello, *La experiencia venezolana en protección ambiental*, en CEPAL, División de Recursos Naturales y Medio Ambiente, "Información de medio ambiente en América Latina: Venezuela", Santiago de Chile, 1974. (Fichas mecanografiadas, CLADES.)

¹²Por ejemplo, Mario Peralta afirma que el 50% del territorio chileno se encuentra en proceso de desertificación. Véase Mario Peralta, "Procesos y áreas de desertificación en Chile continental. Mapa preliminar", en *Ciencias Forestales*, Santiago, vol. 1, N.º 1, setiembre de 1978, pp. 41-44. Para más detalles sobre el tema véase: Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desertificación*, A/Conf. 74/36, Nairobi, agosto-setiembre de 1977.

⁵Sergio Salcedo y José Ignacio Leyton, *El sector forestal latinoamericano y sus interrelaciones con el medio ambiente*, en Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (compiladores), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, 2 vols.

⁶Nicolás Aguilera Herrera, "Problemas de contaminación salina-sódica de suelos", en *Memorias de I Reunión Nacional sobre problemas de contaminación ambiental*, tomo II, México, enero de 1973.

⁷CEPAL, División de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Información de medio ambiente en América Latina: Argentina. Santiago de Chile, 1974. (Fichas mecanografiadas, CLADES.)

⁸FAO/UNESCO, *Mapa de suelos del mundo*, UNESCO, París, 1964.

II

Las causas básicas de la situación ambiental agrícola

El desarrollo agrícola está condicionado por el desarrollo global y, a su vez, constituye un factor fundamental de la evolución de éste. Cuestiones como las relaciones intersectoriales, los flujos de ingreso y su balance, el papel de la agricultura en la generación de divisas, la relación de los precios agrícolas con el nivel general de precios o la comparación entre la rentabilidad del capital en la agricultura y la de otros sectores de la economía, repercuten sobre el comportamiento global y, por ende, sobre el uso de los recursos agrícolas a corto y a largo plazo. El efecto del marco global aludido y las estrategias propias del sector han configurado las particularidades del estilo de desarrollo agrícola sobre el que han incidido notoriamente las migraciones y, por ende, sobre la relación hombre-tierra; además ha presionado por el uso de determinados recursos y ha condicionado el ritmo y la forma de expansión de la frontera agropecuaria.

1. *La dinámica del estilo predominante*

El objetivo de la mayoría de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos apuntó a modernizar su agricultura promoviendo una mayor reinversión de los excedentes generados en el propio sector y propiciando la inversión de capitales de otros sectores o foráneos.¹³ Internamente, dentro del sector agrícola, los grupos dominantes canalizaron las mayores inversiones infraestructurales, lo que tuvo como resultado una concentración global que responde al estilo predominante. Y es en áreas de ventajas comparativas, muchas de las cuales orientaron su producción hacia la exportación, donde se concentran los fenómenos y procesos mencionados.

¹³Modernización no debe confundirse con el avance tecnológico y científico; a los fines de este análisis se entiende por modernización el impulso capital-tecnología característico del estilo.

Las grandes diferencias de rentabilidad, uno de los problemas crónicos de las explotaciones latinoamericanas, se ha visto agravado por el estilo predominante: por un lado, predios con ventajas comparativas orientados hacia cultivos de exportación, con capacidad de generar excedentes; por el otro, predios con producción para el consumo nacional, con problemas de baja rentabilidad y casi sin generación de excedentes; y junto a ellos una constelación minifundiaria orientada hacia la subsistencia. Además, una gama de predios en situaciones combinadas, algunos penetrados por determinadas formas del estilo a través de su incorporación a asociaciones, consorcios nacionales o transnacionales; otros, en cambio, en proceso de división e incorporación a la economía de subsistencia.

El Estado, cuyo papel ha sido esencial en el desarrollo de la agricultura, ha acentuado estas diferencias a través de políticas estatales como las de precios, créditos e insumos. Además, el modelo tecnológico se ha ajustado casi automáticamente a los rubros de estas áreas, por la demanda que provocan, por la importancia de la generación de divisas y por el efecto de 'inducción' de las empresas transnacionales que manejan las tecnologías y ofrecen los paquetes tecnológicos. El modelo de generación, adopción y difusión tecnológica se ha proyectado sobre la 'modernización' de la agricultura, haciéndola más dependiente del empleo de insumos tecnológicos y propiciando su especialización en función del mercado internacional y de los mercados internos. Esta 'modernización' irrumpió durante los años de postguerra con tal fuerza que significó un importante cambio cualitativo en los modos de producción y en las relaciones sociales dentro de la agricultura latinoamericana.

La introducción de la maquinaria agrícola estuvo asociada a la posibilidad del desplazamiento de mano de obra. El crecimiento demográfico se tradujo en un constante aumento de la oferta de mano de obra, y, por otro lado hubo

un constante incremento de su productividad. La rigidez de la demanda de fuerza de trabajo de la agricultura latinoamericana, unida a las particulares características de estacionalidad, desembocó en un nivel de subempleo sumamente alto.¹⁴

La ruptura de la complementación estructural latifundio-minifundio, complejo antes predominante en América Latina, agravó la situación del empleo y en consecuencia incidió sobre la emigración y el sobreuso de los recursos. El antiguo latifundio, al adoptar tecnologías capital-intensivas mecanizando las labores, ofrece muchos menores posibilidades de trabajo complementario al sector campesino. Y a esto se agregaron las sucesivas divisiones que hicieron proliferar el minifundio.

Por consiguiente, el campesinado tuvo que adoptar, por obligación, medidas para sobrevivir. Debió intentar optimizar la producción para su subsistencia, sea para el mercado o para el autoconsumo. Así pues, un importante porcentaje ha emigrado hacia los centros urbanos creando una cantidad de problemas suficientemente estudiados; y otros han emigrado hacia áreas vírgenes. De esta forma, los procesos de colonización, tanto el espontáneo como el dirigido se han visto acrecentados con el consiguiente efecto destructivo sobre los recursos naturales, al cual se suman las grandes empresas públicas y privadas. Este deterioro se ha acelerado notablemente, porque la magnitud de la expulsión poblacional ha sido creciente y, además, muchos países favorecieron la colonización ya sea directamente o a través de las carreteras de penetración.

Pero la causa básica de la situación ambiental agrícola debe ser buscada en la racionalidad económica de las empresas que penetraron en la agricultura. La demanda y los precios sostenidos de determinados cultivos y rubros de exportación posibilitaron el ingreso de capitales a la agricultura con el objeto de maximizar su rentabilidad. Estos capitales influyeron en la 'modernización' del latifundio tradicional y,

en menor medida, de la explotación mediana; además, fueron incorporando año a año amplias superficies a cultivos o a la actividad pecuaria en áreas de expansión de frontera.¹⁵

Cuando no preocupa la conservación del recurso a largo plazo, a las empresas no les interesa efectuar análisis de factibilidad ecológica, sino sólo maximizar la rentabilidad del capital. Al tener esta gran flexibilidad para entrar y salir de la agricultura cuando las circunstancias así lo aconsejan, pudieron incluso tratar los recursos naturales renovables como si no lo fueran. En estas circunstancias procesos que aparentemente han modernizado y especializado el ecosistema encierran efectos muy negativos en relación al medio ambiente. El monocultivo, aunque se haya realizado con los consabidos 'paquetes tecnológicos', afectó al suelo latinoamericano con variados efectos deteriorantes tales como pérdida de estructura edáfica, agotamiento, erosión, compactación de horizontes inferiores, etc.

En las áreas de frontera es donde la incoherencia entre la factibilidad económica y ecológica se ha tornado más manifiesta, pues las empresas dispusieron allí de la producción de ecosistemas no intervenidos que han acumulado nutrientes durante decenios y aun siglos. Las empresas, sobre todo en áreas sometidas a muy escaso control, pueden 'cosechar' toda la producción que el ecosistema acumuló a largo plazo hasta alcanzar su clímax. Las formas utilizadas en estas cosechas son muy variadas; así la corta indiscriminada de bosques sin considerar su manejo racional, la utilización de los nutrientes a través de cenizas en función de los métodos de tumba y roza, el aprovechamiento de la capacidad nutritiva original, la utilización de la disponibilidad de forraje por el avance de la ganadería, etc.

2. *La repercusión de factores económicos*

Los distintos factores económicos inciden directamente en el uso y en el comportamiento

¹⁴PREALC ha estimado que el "desempleo equivalente" fluctúa entre el 20 y 40% de la población activa rural. En PREALC-OIT, *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas*. PREALC, Santiago de Chile, 1975.

¹⁵Como dato ilustrativo puede citarse que cerca del 11% de las tierras censadas de la Amazonía legal pertenecen a 433 empresas, con un total de aproximadamente 11 millones de hectáreas. "Panorama Económico/80", en *O Globo*, Río de Janeiro, 30 de junio de 1980.

de los recursos; ahora bien, dichos factores no siempre repercuten de la misma manera, particularmente si se analizan las notorias diferencias entre las empresas capitalistas que tienden a maximizar la rentabilidad del capital y las economías campesinas, que buscan sobre todo subsistir y reproducirse. El hecho de que haya respuestas diferentes ha determinado, a su vez, tecnologías distintas y/o utilizadas con intensidades diferentes.

Los factores que merecen un análisis especial son la disponibilidad de infraestructura, la demanda y los precios de los productos e insumos agropecuarios, el crédito agrícola y la comercialización.

Las distintas regiones ecológicas de América Latina así como los diversos niveles de desarrollo tuvieron repercusión sobre un heterogéneo mosaico de infraestructuras, las que han condicionado el uso del suelo. Contrastan las áreas extraordinariamente bien dotadas frente a otras sin infraestructura. La alta dotación de infraestructura se da casi exclusivamente en los alrededores de las grandes ciudades, en áreas con excelentes condiciones climáticas como la pampa húmeda y en valles regados de regiones semiáridas.

Las obras de regadío han aumentado significativamente durante los últimos decenios, ya que entre 1947 y 1974 el suelo regado ha crecido en un 50%.¹⁶ Pero el riego no siempre se hizo en los suelos más indicados y, como consecuencia, han surgido una serie de problemas ambientales.¹⁷ Además el riego ha exigido la intensificación de la agricultura e indujo a 'modernizar', condicionando un alto grado de artificialización. Esto, a su vez, ha repercutido en cambios en la estructura de cultivos y modificaciones en el ingreso del sector, amén de las consecuencias ambientales.

Junto al riego son posiblemente las carreteras de penetración las infraestructuras que más influyeron en las transformaciones del

agro; ellas estuvieron íntimamente ligadas a la ampliación de la frontera agropecuaria. Las inversiones viales no sólo han favorecido las colonizaciones sino que, al facilitar el acceso de los productos al mercado, han influido sobre el cambio de las estructuras productivas de áreas ya explotadas.

Las agroindustrias gravitaron marcadamente en el uso del suelo por el poder comprador que generan, y el paquete tecnológico y de insumos que proporcionan, y también porque evitan riesgos de perecibilidad. Además de ello, generalmente en América Latina las agroindustrias han posibilitado la concentración de excedentes en manos de sus dueños. Este hecho ha repercutido en la rentabilidad de los predios a los que se les extrajo el excedente y, en consecuencia, esto influyó en las prácticas y sistemas de uso del suelo.

Un aspecto poco recordado es la correlación que hubo entre la ausencia de infraestructura y la inexistencia de estaciones experimentales agropecuarias. Las inversiones infraestructurales de investigación habitualmente han dejado de lado áreas de difícil acceso. A título de ejemplo puede citarse el reducido número de estaciones experimentales de las áreas tropicales húmedas de la Amazonía o de las del Chaco semiárido. Esta ausencia incidió en el desconocimiento de los ecosistemas lo que impidió recomendar las tecnologías de transformación más adecuadas y manejo de los mismos.

La historia de América Latina está ligada directamente a los ciclos de varios productos agropecuarios. La expansión de muchas áreas se debió a los conocidos ciclos del café, del azúcar y del algodón; el tanino supeditó el ciclo de la explotación del quebracho. Estos procesos, a su vez, evolucionaron de acuerdo a la demanda y al precio obtenido en los mercados mundiales. La ampliación de la frontera agropecuaria, en estos casos, se ha visto incentivada.

Tanto las fluctuaciones a corto plazo como los ciclos a largo plazo tienen relevancia en relación al medio ambiente. Es habitual que el estudio de los efectos ambientales tienda a circunscribirse a las políticas que inciden directamente en el uso de los recursos o en los residuos obtenidos en los procesos de producción. Pero también reviste importancia el aná-

¹⁶CEPAL, *Veinticinco años en la agricultura latinoamericana*, op. cit., Anexo, Cuadro 19.

¹⁷Para profundizar dichos problemas ambientales, véase Carlos J. Grassi, "El regadío, su influencia en el ambiente físico y resultados que derivan de su manejo", *Conservación del medio ambiente físico y desarrollo*, ICAITI/NAS, Guatemala, 1971, pp. 145-157.

lisis de las repercusiones de los cambios en la demanda y en los precios de los productos y de los insumos, y particularmente, la relación de precios/insumos. La fijación del precio de un producto determinado con mucha frecuencia provocó sobreusos de los suelos en tal forma que ha desvirtuado la legislación proteccionista existente sobre la conservación del recurso. Por otra parte, los bajos precios dejaron sin producir extensas áreas o han desalentado el uso del suelo al pasar, por ejemplo, de cultivos a ganadería extensiva. Los cambios en la relación de precios/insumos de manera que permitieran aumentar la importancia del costo de estos últimos han repercutido en una disminución de su consumo. Y ello, en varias ocasiones, ha provocado serios problemas de desequilibrio en sistemas de alta artificialización, donde se hace necesario un subsidio permanente.

Las implicaciones de la demanda internacional sobre el uso del suelo adquirieron en los últimos tiempos características especiales como consecuencia de la presión para producir ciertos rubros. Esto ha llevado a cultivar determinados productos más allá de la capacidad de uso de los suelos, proceso intensificado por la menor amplitud de posibilidades de cultivo que existen en las áreas de reciente incorporación.¹⁸ Las habilitaciones de suelos para cultivos de algodón y café ejemplifican esta afirmación.

Otro factor que tuvo especial importancia fue el crédito agropecuario, ya que ha influido directamente de diversas maneras. En primer lugar, su escasez y concentración incidió en la baja productividad de gran parte de la tierra y la mano de obra. En segundo lugar, los agricultores sufrieron mermas en la rentabilidad de sus predios, porque fueron explotados por prestamistas.¹⁹ En tercer lugar, el crédito ha sido fundamental para estimular el uso de insumos altamente productivos, lo que es básico para el

análisis de las repercusiones en el medio ambiente físico. Por otra parte la reducida capacidad de ahorro y la baja propensión marginal a ahorrar en las áreas rurales generalmente influyó para que sólo se hagan inversiones con créditos provenientes de otros sectores, los que indudablemente repercutieron en el uso de insumos.²⁰

Las limitaciones impuestas por la baja disponibilidad de crédito agrícola se han visto agravadas por la concentración de éste, tanto en función de los tamaños de los predios, como de los rubros. La evolución del uso del crédito contribuyó a configurar la polarización de la agricultura latinoamericana. Esta polarización tiene importancia básica en los sectores de economía de subsistencia ya que el empeoramiento de su situación les ha obligado a tratar de sobrevivir a expensas de la conservación del medio ambiente.

Ahora bien, la relación existente entre los precios y los créditos tuvo importancia en la especialización de la producción internacional y, por ende, en el uso de los recursos. La integración de los países dependientes al mercado internacional hizo ingresar a estos países en la espiral de créditos que dependen de los países dominantes.²¹

Los créditos también estimularon tipos y sistemas de uso del suelo con su consiguiente influencia sobre la creatividad y el deterioro. Las líneas de crédito estatales, los créditos supervisados y los créditos en insumos influyeron tanto sobre los cultivos o rubros como sobre las tecnologías aplicadas. La ausencia de crédito para operaciones tuvo, como no podía ser de otro modo, incidencia sobre la imposibilidad de una adecuada comercialización, además de no poder disponer de insumos.

¹⁸Brian A. Thomson, "Periferia y medio ambiente. Tres casos en Argentina y Brasil (1870-1970)", en *Revista internacional de ciencias sociales*, vol. XXX (1978), N.º 3, UNESCO, París, pp. 531-568.

¹⁹Dale W. Adams, "Agricultural credit in Latin America: A critical review of external funding policy", en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 53, N.º 2, mayo de 1977, pp. 163-172.

²⁰Ilustra este problema la alta concentración del crédito en 4 rubros, en El Salvador, los que recibieron entre 1961 y 1975 entre el 80 y el 90% del crédito agrícola comercial. Véase Gerald E. Karush, "Plantations, population and poverty: the roots of the demographic crisis in El Salvador", en *Studies in comparative international development*, New Jersey, Vol. XIII, N.º 3, 1978, pp. 59-79 (p. 67).

²¹Ursula Oswald y Jorge Serrano, "El cooperativismo agrario en México: implantador del capitalismo estatal dependiente", en *Revista mexicana de sociología*, Año XI, Vol. XL, N.º extraordinario, México, 1978, pp. 273-284 (pág. 283).

Cierto volumen de la producción agropecuaria habitualmente se destina al autoconsumo y otro entra al proceso de comercialización. Aunque en términos relativos la importancia del autoconsumo se fue reduciendo en términos absolutos sigue siendo considerable. Ahora bien, a través del proceso de comercialización se han apropiado significativos excedentes generados en el sector. La comercialización de los países latinoamericanos se ha caracterizado por poseer mercados con fuerte propensión a la inestabilidad de los precios y con notables actividades especulativas, especialmente en áreas de pequeños agricultores; además, se advierte una clara canalización de excedentes hacia los prestamistas y, por último, un problema de causalidad circular en la baja de los precios de la agricultura de subsistencia por la necesidad de vender más ante precios deprimidos.²²

Las condiciones objetivas de la comercialización influyeron en el destino del excedente de intermediación. En Latinoamérica una parte importante del ingreso ha sido apropiada por los altos márgenes de comercialización sobre los precios al productor. Y parte de este excedente fue transferido a otros sectores de la economía. Alterar esta situación habría posibilitado una mayor rentabilidad predial, y por ende, repercutiría en una mayor racionalidad en el uso de los recursos, pero las modificaciones significarían afectar grupos de poder que se benefician de los excedentes.

3. Evolución e influencia de los cambios en la estructura de tenencia de la tierra

La necesidad de transformar la estructura de tenencia para crear formas nuevas, se ha evidenciado en las estrategias de desarrollo agrícola de los países latinoamericanos que han encarado políticas directas e indirectas sobre modificaciones estructurales. Los objetivos perseguidos fueron, desde reformas que tratan de consolidar la posesión de la tierra y del agua hasta modificaciones revolucionarias en donde

²²J. C. Abbott, "Papel que desempeña la comercialización en el crecimiento de la producción en el intercambio de productos agrícolas de los países menos desarrollados", en *Estudios de la FAO sobre economía y estadísticas agrícolas, 1952-1977*, FAO, Roma, 1978, pp. 321-327.

no sólo se ha distribuido la tierra, sino que se ha implantado una nueva estructura, base de transformaciones globales de la sociedad.

El objetivo de este estudio no es hacer un análisis de la evolución de la estructura de la tenencia de la tierra en América Latina durante los últimos decenios, sino destacar que la estructura fue un elemento condicionante de la profundidad y penetración del estilo y, a su vez, fue modificada por él. En consecuencia, es necesario analizar algunos de los aspectos más relevantes de las modificaciones a las que fueron sometidas.

Los cambios durante los últimos decenios en relación a la concentración de la tierra y al ingreso, han sido escasos, con excepción de Bolivia, Cuba, Chile y Perú.²³ En términos generales hay más propiedades y mayor superficie explotada, pero ello no ha significado alterar los tradicionales indicadores de concentración de la tenencia de la tierra. Es evidente que esta desigual distribución ha repercutido en el mantenimiento de los niveles de pobreza rural.²⁴

La presión por tierra de los grupos campesinos, unida a la modernización tecnológica, ha incrementado la pulverización de las propiedades minifundiaras surgiendo de esta manera un tipo extremo de minifundio. En Ecuador, Brasil, Colombia y Venezuela, los avances del proceso distributivo estuvieron relacionados con la ampliación de la frontera agrícola; en Argentina, Uruguay y Paraguay no se realizaron modificaciones de importancia en la distribución de la tierra;²⁵ por su lado los países centroamericanos y del Caribe tampoco tuvieron transformaciones importantes en la estructura de tenencia.²⁶

²³Naciones Unidas, *Progresos en materia de reforma agraria*, Sexto informe, FAO/OIT, ST/ESA/32, Nueva York, 1977.

²⁴Sociedad Interamericana de Planificación, *Reformas urbanas y agrarias en América Latina*, Bogotá, Sociedad Colombiana de Planificación (SCP), 1978.

²⁵Véase para mayor detalle, los datos sobre Panamá y Argentina en CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?* op. cit., cuadro 33; y Théodore Vander Pluijm, "Analyse de la réforme agraire au Venezuela", en *Reforme agraire, colonisation et coopérative agricoles*, Roma, FAO, 1972, N.º 2, pp. 1-22.

²⁶FAO/SIECA. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, *Pers-*

Si en la concentración de la tenencia de la tierra no se registran modificaciones sustantivas, en cambio tanto en los modos de producción como en las relaciones técnicas y sociales sí se aprecian considerables transformaciones.

Los cambios globales de las sociedades se han manifestado también en *el desarrollo del capitalismo en el campo*.²⁷ Este proceso de expansión capitalista no es nuevo en la agricultura, sino que se ha gestado con el desarrollo industrial; lo que del mismo difiere durante estos últimos años es el ajuste de las formas de producción y el segmento afectado a este modo dentro de un capitalismo dependiente.

Se presencia en América Latina un notorio ascenso de formas capitalistas que coexisten con otros modos de producción tradicionales, o que influyen en su descomposición. A medida que penetra, el modo capitalista va logrando la dominación de los factores básicos del desarrollo y condiciona a sus intereses el comportamiento de los demás sectores, como por ejemplo, las economías campesinas. La descomposición de la pequeña propiedad parcelaria es normalmente un proceso que acompaña al desarrollo capitalista. Ahora bien, en esta desintegración influyen tanto la competencia de la empresa comercial agrícola, el papel del capital comercial y el del crédito y la usura.²⁸

Por otra parte, se registraron readecuaciones de las propias formas capitalistas. En este contexto, los cambios se efectuaron sobre todo a base de consorcios de mayor agilidad que los capitales que tradicionalmente estaban en la agricultura. Se ha comprobado además una penetración de intereses nacionales de otros sec-

tores donde los más representativos fueron los comerciales y agroindustriales. De esta forma se pudieron consolidar estructuras verticales, donde se han integrado desde los procesos productivos hasta la exportación del producto industrializado.

Pero además de los intereses nacionales, hubo una irrupción de intereses transnacionales. En Centroamérica y el Caribe, donde los intereses extranjeros siempre estuvieron presentes, la integración en muchos casos se ha dado desde la base, o sea, desde la posesión de la tierra. Este fenómeno, aunque presente en América del Sur, fue aquí menos frecuente, ya que la presencia transnacional ha evitado los conflictos y no ha derivado a la posesión de la tierra, sino hacia procesos de comercialización e industrialización. De esta forma en muchas ocasiones se han estructurado las integraciones verticales, muchas veces en relaciones monopólicas, dejando a los productores en una posición claramente inerte frente al control de la tenencia de la tierra y, además, sujetos a las eventualidades de conflictos sociales con el sector asalariado o al condicionamiento climático de la agricultura.

Por otra parte, el condicionamiento de las economías campesinas tuvo como consecuencia notable una mayor especialización de éstas por la demanda de los mercados y una pérdida de algunas características de la estabilidad. Muchas labores culturales 'racionales' para el tamaño de los predios campesinos, fueron desplazadas por la influencia de programas de asistencia técnica dirigidos en función de los intereses del modo predominante.

En consecuencia, se ha transformado el escenario predominante de postguerra caracterizado por la presencia e influencia del complejo latifundio-minifundio. El proceso de desarrollo capitalista contribuyó a monetarizar más aún la economía campesina, lo que influyó sobre el mayor uso del suelo e hizo retroceder las formas de tenencia precarias y arrendamientos.²⁹

Paralelamente a los cambios en las modalidades de tenencia se han introducido nuevos

pectiva para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica, Guatemala, FAO, mayo de 1974, 2 vols.; y Gerald E. Karush, "Plantations, Population and Poverty: the Roots of the Demographic Crisis in El Salvador", *op. cit.*

²⁷Véase, para más detalles, Rubens Brandao Lopes Juarez, "El desarrollo capitalista y la estructura agraria en Brasil", en *Estudios sociales centroamericanos*, San José, Costa Rica, Año VI, N.º 17, mayo-agosto de 1977, pp. 175-186; y Antonio Martín del Campo, "Algunas ideas sobre la estructura agraria mexicana: una visión no tradicional", en *Estudios rurales latinoamericanos*, Bogotá, Vol. 1, N.º 2, mayo-agosto de 1978, pp. 59-70.

²⁸Alfredo Molano, "Capitalismo y agricultura: un modelo hipotético sobre las relaciones de producción y circulación", en *Estudios rurales latinoamericanos*, Vol. 1, N.º 3, setiembre-diciembre de 1978, pp. 34-67.

²⁹Sociedad Interamericana de Planificación, *Reformas urbanas y agrarias en América Latina*, *op. cit.*, cuadro IV-3 (56).

sistemas y categorías, en su mayoría asociativas o comunitarias, originadas a partir de los procesos de reforma agraria. Aunque no parece compatible con la gran mayoría de los modelos de desarrollo, la presencia de estas formas ha respondido generalmente a presiones políticas, a elección de alternativas viables en condiciones ecológicas difíciles, a planes piloto para las investigaciones técnicas, sociales y políticas, y la versatilidad del Estado para dar respuestas pragmáticas al desarrollo. Lo que sí parece evidente es que el área de estas formas muy difícilmente llegará a ser significativa.³⁰

En síntesis, en lo cuantitativo, la estructura de tenencia de la tierra registró sólo modificaciones cuantitativas parciales, lo que se expresa en la persistencia de los desequilibrios. Es indudable que las formas tradicionales, sobre todo de economía campesina, chocaron con la expansión del capitalismo en el agro. Las mayores modificaciones de las últimas décadas consistieron en cambios en los sistemas y formas de tenencia lo que ha permitido una mayor expansión del capitalismo.

4. La relación del modelo de adopción, generación y difusión tecnológica con el medio ambiente

El adelanto tecnológico fue el principal factor del crecimiento de la agricultura latinoamericana; pero pese a ello, el progreso fue relativamente reducido si se comparan áreas de la región con otras, de condiciones ecológicas semejantes, de los países centrales. Las hipótesis más comunes y simplistas para explicar esta realidad son las condiciones económico-estructurales (particularmente las ligadas a la rentabilidad de las inversiones) y el bajo nivel cultural de los agricultores. Pero, sin dejar de desconocer la importancia de estos aspectos, su explicación debe buscarse en la articulación o desarticulación del proceso global de generación, adopción y difusión de nuevos conocimientos.

Las posibles innovaciones tecnológicas es-

tuvieron ligadas a la influencia de los grupos hegemónicos, identificables con el propio proceso tecnológico. En la agricultura estos grupos hegemónicos influyentes están asociados, en primer lugar, a los grupos sociales vinculados a la apropiación del excedente producido directamente por la tierra; en segundo lugar, a los grupos que se han apropiado del excedente en los procesos verticales originados a partir de la comercialización de estos productos; y, por último, a los grupos relacionados con la apropiación del excedente originado por la venta de las innovaciones tecnológicas y de los insumos propiciados por éstas. En consecuencia, es dable deducir que estos tres grupos se movieron mucho más allá del sector agrícola y también más allá de las fronteras de cada país.

En la oferta de tecnología agropecuaria el Estado tuvo una importancia preponderante debido al reducido tamaño de las empresas agropecuarias, a su gran número y a las dificultades propias de las investigaciones biológicas, sobre todo si se considera la gran influencia de las fluctuaciones climáticas. Es por ello que la oferta del Estado ha dependido, en Latinoamérica, en mayor o menor medida, de la demanda, de la forma de presionar de los sectores de la producción, y de las orientaciones impuestas por el modelo tecnológico adoptado. Es indudable que la correspondencia entre demanda y oferta estuvo ligada a los tipos de relación entre los grupos hegemónicos y las características del Estado. Así, en la mayoría de los países centroamericanos, los intereses predominantes de los sectores de medianos y grandes propietarios crearon un sistema privado y muy específico de generación y transferencia de tecnologías.

La tendencia a trasladar modelos institucionales de generación y transferencia de tecnología se relaciona con las imágenes en torno a lo que se define como "tecnología agropecuaria apta" originada en los modelos de desarrollo agrícola de los países centrales. En consecuencia, existe una imagen de 'tecnología apta', y ella tiende a aplicarse a un modelo institucional similar al que crea la tecnología.³¹

³⁰José Emilio G. Araujo y Hugo Fernández, "Experiencias latinoamericanas en empresas asociativas y la modernización de la empresa agrícola", en *Revista Desarrollo Rural de las Américas*, San José de Costa Rica, IICA, Vol. IX, N.º 3, setiembre-diciembre de 1977, pp. 87-96, p. 90.

³¹Para más detalles véanse: 1) Francisco R. Sagasti y Mauricio C. Guerrero, *El desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1974, pág. 200; 2) Víctor Urquidí y Alejandro Nadel, "Algunas

Los sistemas de extensión agrícola beneficiaron a un número limitado de agricultores y, por lo general, estuvieron dirigidos a los grandes agricultores. Pero esta situación no es homogénea en la región, ya que en cada país influye la estructura productiva porque si hay pequeños agricultores en cultivos para la exportación o en productos similares a los que tienen los grandes, los primeros se benefician directa o indirectamente, con la extensión rural. Pero en términos generales, las tecnologías tradicionales campesinas habitualmente no preocupan al técnico extensionista.³²

El análisis crítico del modelo de generación, adopción y difusión tecnológica podría interpretarse como un análisis negativo de esfuerzos individuales e institucionales de avance científico y tecnológico. Es indudable que en todos los países hay abundante acervo de conocimientos tecnológicos producto de investigaciones institucionales o de iniciativa individual; pero la principal objeción a estos organismos se refiere a sus inserciones con criterios tecnocráticos, sin las adecuadas consideraciones del marco sociopolítico.³³

La importancia asignada a la 'revolución verde' en las transformaciones de la agricultura latinoamericana, condicionan la necesidad de un análisis particular de este proceso. Los elementos conceptuales planteados en los párrafos anteriores permiten comprender el real significado de estas transformaciones. La denominada 'revolución verde' ha incrementado no-

tablemente la productividad agrícola de vastos sectores del planeta, y América Latina no estuvo al margen; más aún, el origen experimental de la 'revolución' estuvo centrado en México. Los países de la región adoptaron numerosas innovaciones tecnológicas e incrementaron su producción por sobre lo esperado. Pero a partir de comienzos de esta década el incremento de los rendimientos comenzó a descender y empezaron a aparecer una serie de problemas limitantes del crecimiento.³⁴

Las proyecciones fallaron por su carácter tecnocrático, ya que no tomaron en consideración los elementos condicionantes del nuevo estilo de desarrollo, y además, por no tener presente su inserción espacial en áreas con graves problemas sociales.

Con posterioridad a su 'nacimiento genético' la revolución verde estuvo asociada a dos factores básicos: agua y energía. Su evolución, dentro de las limitaciones estructurales de cada país, estuvo íntimamente ligada a las obras de regadío y a los 'paquetes tecnológicos' que incluían aporte de energía.³⁵

El notable 'impacto' inicial de las nuevas especies y variedades mejoradas desplazó el uso de las antiguas; ahora bien, este desplazamiento se inició en los suelos más fértiles ya que éstos permitían el desarrollo de todo el potencial genético. En consecuencia, se multiplicó la imagen del 'impacto' de la revolución verde, pues las nuevas variedades encontraron un medio que les permitía, casi sin limitaciones, expresar su potencialidad. El impulso dado a las obras de regadío como estrategia de desarrollo rural, contribuyó a la consolidación de notables transformaciones. El aumento de la producción, en consecuencia, no sólo se debió a la mayor productividad, sino también a la incorporación al riego de muchos suelos de secano.

El posterior cultivo de áreas de menores aptitudes reveló la importancia de los paquetes

observaciones acerca de la teoría económica y el cambio técnico", en *El Trimestre Económico*, México, Vol. XLVI (2), N.º 183, pp. 211-234; 3) Aldo Ferrer, *Tecnología y política económica en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1974; 4) Amílcar O. Herrera, "Tecnologías científicas y tradicionales en los países en desarrollo", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 28, N.º 12, diciembre de 1978, pp. 1462-1476.

³²Antonio García, "El nuevo problema agrario de América Central", en *Comercio Exterior*, vol. 28, N.º 6, junio de 1978, pp. 733-737; y Richard Perrin y Don Winkelman, "Impediments to technical progress on small versus large farms", en *American Journal of Agriculture Economics*, Vol. 58, N.º 5, diciembre de 1976, pp. 888-894.

³³Julio Bolvitnick, "Estrategia de desarrollo rural, economía campesina e innovaciones tecnológicas en México", *Comercio Exterior*, Vol. 26, N.º 7, pp. 813-826; y Edmundo Gastal, "Los sistemas de producción y la planificación de la investigación agrícola", en *Desarrollo Rural en las Américas*, Vol. VII, N.º 1, enero-abril, 1975, pp. 57-65.

³⁴Lester Brown, *Seeds of Change, the Green Revolution and Development in the 1970's*, Londres, Pallmall Press, 1975, p. 3.

³⁵John C. Keene, "A review of Governmental Policies and Techniques for Keeping Farmers Farming", en *Natural Resources Journal*, Albuquerque, New Mexico, USA., Vol. 19, N.º 1, enero de 1979, pp. 119-144.

tecnológicos inadvertida en los comienzos.

La evaluación de los efectos de la revolución confirma la tesis de su contribución a la polarización social.³⁶ En general, no se han dado condiciones técnico-culturales para que las nuevas tecnologías se hagan extensivas al sector de menores ingresos. La aplicación y el aprovechamiento de los adelantos genéticos formó parte de un paquete tecnológico al que el campesino hasta hoy no tuvo acceso. La artificialización excesiva del ecosistema, por un lado, y la especialización cultural por el otro, son dos factores que disminuyeron las posibilidades de supervivencia de los campesinos.

Por otra parte, las notables expectativas creadas en torno a los adelantos genéticos incidieron en "la incorporación indiscriminada de nuevas técnicas en regiones cuyas tierras no eran aptas para ello, lo que significó en muchas ocasiones una mayor erosión, la disminución posterior de los rendimientos, desertificación, etc."³⁷

La 'revolución verde', en consecuencia, debe ser considerada como un cambio tecnológico importante, pero como tal ha sido empleada en función de los intereses de grupos o empresas. Sus efectos sobre el desarrollo y, más específicamente, sobre el ambiente físico no han confirmado las expectativas esperadas por los técnicos.³⁸

En consecuencia, los cambios tecnológicos originados por la 'revolución verde', característicos del actual estilo de desarrollo, han transformado los ecosistemas en agrosistemas cuyas características requieren ser analizadas. En términos generales, podría afirmarse que los agrosistemas implantados en América Latina no han maximizado las condiciones ecológicas. La expansión de cultivos como algodón,

trigo y, más recientemente, soja ha respondido a la demanda del mercado. Evidentemente que si se consideran sólo en forma parcial las condiciones ecológicas, las posibilidades de éxito han dependido también del grado de adaptabilidad del cultivo, de los subsidios energéticos necesarios para compensar las limitaciones adaptativas. Los cultivos introducidos, por lo general tienen atributos como precocidad, incrementos de biomasa, resistencia a plagas y enfermedades, pero carecen, por ejemplo, de estructuras funcionales vegetacionales creadas por estrategias adaptativas tales como pilosidad foliar, succulencia y espinosidad, que son rasgos genéticos de la flora autóctona que les permite maximizar la oferta ecológica.

El modelo tecnológico del estilo ha propiciado la máxima artificialización del ecosistema, especializándolo en función de condicionantes económicas. Es importante dejar establecido que el progreso agrícola se basa en la artificialización de los ecosistemas; pero lo que se objeta no es el proceso en sí mismo, sino la forma de artificialización, producto de la aplicación del actual estilo de desarrollo. En general, no existen en el continente procesos planificados de artificialización del ecosistema que no estén muy influenciados por el modelo tecnológico generado en los países del centro, y fundamentalmente en Estados Unidos. Es frecuente comprobar que se descartan tecnologías endógenas y 'tradicionales', y no se las somete a estudios para poderlas incorporar modificándolas a la luz del actual conocimiento científico.

Además de los efectos mencionados, la forma actual de artificialización del ecosistema no ha considerado la posibilidad de modificaciones de la relación hombre-tierra, sino que la ha supeditado a las decisiones técnicas que tengan como objetivo maximizar la productividad de la tierra; y esto ha incidido en la agudización de los problemas derivados de la disponibilidad de mano de obra rural.

Por otra parte, la tecnología empleada no le dio prioridad al reciclaje de materiales; sólo algunas tecnologías agronómicas lo han empleado en forma aislada (abono verde, aradura del rastrojo, etc.), pero no han existido enfoques globales en unidades fisiográficas como cuencas, subcuencas o en grupos de predios con similares sistemas de explotación.

³⁶Alain de Janvry, "The political economy of rural development in Latin America: an interpretation", en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57, N.º 3, agosto de 1975, pp. 490-499; y Bárbara Tuchman, "The green revolution and the distribution of agricultural income in Mexico", Washington D.C., en *World Development*, Vol 4, N.º 1, 1976, pp. 17-24.

³⁷Editorial: "Alimentación, crisis agrícola y economía campesina", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 28, N.º 6, 1978.

³⁸Clifton R. Wharton, "The Green Revolution, Cornucopia or Pandora's Box?", en *Foreign Affairs*, N.º 47, abril de 1969, pp. 464-476.

El problema energético también se ha alterado, debido a la forma y grado de artificialización. Los productos explotados han determinado las cantidades requeridas de subsidio energético; también han condicionado la continuidad de los aportes, pues la estabilidad ha sido afectada. La artificialización en el control de plagas y enfermedades y la falta de estabilidad han dificultado las posibilidades de autocon-

trol biológico que, en circunstancias de menor intervención, realizan la flora y fauna naturales.

Por último, el hecho de que la artificialización se haya traducido en continuos aportes energéticos ha repercutido en la despreocupación por aprovechar al máximo la propia energía que genera el ecosistema, desperdiciando recursos y descartando fuentes energéticas no convencionales.

III

Las interrogantes en torno al futuro de la agricultura latinoamericana y su ambiente

La disminución de las tasas de crecimiento del sector agrícola de los distintos países latinoamericanos, e incluso la comprobación de tasas negativas en algunos de ellos, ha modificado las optimistas proyecciones planteadas en las décadas de los años cincuenta y sesenta.

Perdura, sin embargo, la objetiva apreciación de que existe un amplio potencial en la región y que probablemente éste sea la mayor reserva potencial de la agricultura mundial. Pero dado el actual estilo de desarrollo, surgen una serie de pesimistas interrogantes sobre el crecimiento futuro y la conservación de los recursos. Además, es necesario que se perciba con claridad que el camino propiciado por el estilo no es una vía única, ya que por el solo hecho de elegirlo se descartan otras opciones más viables, muchas de las cuales deben eliminarse definitivamente, pues exigirían reversibilidad de las alteraciones ecosistémicas.

El análisis de los factores que hasta ahora han incidido en el crecimiento de la agricultura muestra que, durante los dos últimos decenios, es cada vez mayor la parte del crecimiento debida a la intensificación del uso de los distintos factores en suelos ya incorporados a la agricultura que la parte aportada por la expansión de la frontera agropecuaria.

La ocupación del espacio virgen para incorporarlo a la actividad agropecuaria aún tiene un amplio potencial en América Latina; pero el

análisis sobre la superficie no debe inducir a error, pues la productividad de las nuevas tierras, ubicadas en el trópico húmedo y subhúmedo, es muy inferior al de las áreas templadas. En la mayoría de los casos, los importantes rendimientos obtenidos durante los primeros años no pasan de ser una cosecha ecosistémica de muchos años de producción acumulada que se vierten al suelo mediante sistemas de tumba de la vegetación y quema.

La conservación de estas nuevas áreas se complica por la tecnología de explotación, y no es que se desconozcan ecotécnicas para el trópico húmedo y subhúmedo. Aunque hay un amplio campo por investigar y hay mucha experimentación cuyos resultados definitivos aún se aguardan, existe un acervo tecnológico suficiente como para poder encarar una agricultura sana minimizando el impacto ambiental deteriorante. Si no se aplican estas técnicas es porque ellas implican mayores costos privados o porque con ellas no se logra maximizar la cosecha ecosistémica. El estilo de desarrollo predominante indiscutiblemente favorece la aplicación de técnicas deteriorantes, de modo que el problema de la conservación de los recursos aparentemente se irá agravando, aunque en forma paralela se investiguen otras técnicas más adecuadas.

Un problema que es muy difícil de percibir y que, además, presenta obstáculos para su

cuantificación, es el costo ecológico real de la incorporación de tierras a la agricultura con el empleo de los sistemas de explotación agrícola preponderantes del estilo de desarrollo predominante. A la opinión pública, a los planificadores económicos, a los políticos les resulta muy difícil percibir el costo provocado por 'la disminución potencial'; sólo tienden a ver los resultados directos de las nuevas producciones, las que en la mayoría de los casos son altas debido a la 'cosecha ecosistémica'. Por lo tanto, el costo ecológico queda encubierto por el impacto del aumento de la producción.

Cuando se plantea este tema, en el debate latinoamericano tiende a confundirse este criterio con las posiciones conservacionistas a ultranza que postulan el congelamiento de las fronteras agropecuarias. Nada más erróneo; lo que aquí se plantea es la interrogante sobre la magnitud del costo ecológico de la incorporación e intensificación de la explotación del suelo, dadas las actuales características del proceso de desarrollo agrícola latinoamericano bajo el contexto de los sistemas y tecnologías del estilo en ascenso, en comparación con el costo ecológico de un estilo alternativo. Es dable suponer que un estilo alternativo, al artificializar los ecosistemas, implicará un costo ecológico, pero si los objetivos de este estilo toman en cuenta, a largo plazo, la conservación de los recursos, incuestionablemente se tendrá que conseguir minimizar el impacto ambiental provocado por la incorporación y/o intensificación agrícola.

La interrogante planteada se complica aún más si se considera el escaso conocimiento que se posee del techo (más que techo es un rango) potencial de los ecosistemas de la región y las imágenes-objetivo que tienen de la agricultura los propios planificadores y técnicos latinoamericanos.

El poco conocimiento que se posee de las múltiples utilidades de los ecosistemas y el desconocimiento de las especificidades de la naturaleza de cada uno de ellos, hace que a la interrogante sobre el costo ecológico no se le atribuya la debida importancia. Por ejemplo, si se ignoran la calidad y aptitud específica de los suelos de determinadas áreas de la Cuenca Alta del Amazonas, mal podría juzgarse 'lo que se habría producido' si no se hubiese erosionado ese suelo.

El otro factor que afecta la magnitud del costo ecológico es la imagen-objetivo que se tiene del futuro de la agricultura para los países latinoamericanos, basado en agrosistemas altamente subsidiados y especializados. Ya se ha dicho que el modelo de generación y adopción tecnológica que tiende a maximizar la rentabilidad del capital artificializando todo lo posible los ecosistemas ha dejado de lado sistemas de explotación con sus consiguientes tecnologías, que no sólo pueden ser opciones que busquen maximizar el uso de otros factores de la producción, como la mano de obra, sino que permitan obtener mayor producción física a mediano y largo plazo, conservando los recursos o minimizando el impacto ambiental. Son sistemas donde se busca el aprovechamiento de los caracteres específicos de los ecosistemas al someterlos a un grado de artificialización que no los transforma totalmente, sino sólo de manera parcial para aprovechar las condicionantes naturales y los elementos de estabilidad. Es el caso, por ejemplo, de la agricultura en pisos en zonas tropicales que aprovecha la sombra que ofrecen las copas superiores de los árboles, la capacidad de retención hídrica del bosque y el aporte de nutrientes de la materia vegetal que se incorpora al suelo. En consecuencia, lo que el estilo descarta es la opción de combinar agrosistemas de alta artificialización con agriculturas de eco-técnicas, con policulturas, que aprovecha no sólo el cultivo principal, sino otros productos del ecosistema intervenido, como leña, proteína de la fauna, etc.

El hecho de cuestionar la forma y grado de artificialización de la agricultura no debe entenderse como la reversión de las modificaciones de los ecosistemas altamente intervenidos. Estos deben continuar siendo altamente artificializados, aun cuando se propicie concederles mayor importancia a las tecnologías biológicas. Por ejemplo, ecosistemas explotados desde el siglo pasado como los de Cuba o Jamaica deben basar su crecimiento agrícola en la agroquímica, riego, genética, especialización territorial e incluso mecanización. Aquí el énfasis no debe ponerse en el grado de artificialización, sino en la factibilidad técnico-económica de mantenerlos a largo plazo. En consecuencia, la objeción a la artificialización apunta al análisis de la dependencia tecnológica y la modificación y alte-

ración ecosistémica basada en las demandas del mercado internacional y en la apropiación de los excedentes generados por parte de los mismos que propician los cambios tecnológicos. La evaluación de las transformaciones de la agricultura latinoamericana debe contribuir a evitar que la situación se repita en las nuevas áreas que se vayan incorporando y en los nuevos suelos regados, como así también en determinadas áreas ya incorporadas precariamente y sometidas a procesos de intensificación.

Otra interrogante sobre el futuro de la agricultura latinoamericana nace de la crisis energética. Esta se proyecta sobre la agricultura con efectos negativos diversificados, producto de la heterogeneidad social y tecnológica existente, dados los evidentes contrastes entre áreas de intensificación de la agricultura y áreas marginales, y entre sectores capitalistas que recurren al uso intensivo del capital y sectores campesinos. En primer lugar, pese a la gran brecha tecnológica que en promedio separa la agricultura latinoamericana de la tasa de los países desarrollados en relación al uso de subsidios energéticos, los predios capitalistas en áreas de agricultura intensiva presentan indicadores similares a los países centrales, lo que hace presumir que pueden haber llegado —o están en vísperas de llegar— a una etapa en que los rendimientos por incremento de unidades energéticas adicionales se tornarán decrecientes. Ahora bien, si el costo de la energía es creciente y la relación de precios entre los productos agrícolas (especialmente alimentos) y la energía es desfavorable a los primeros, no es difícil pronosticar que los incrementos de la productividad de la tierra en las áreas de agricultura intensiva serán inferiores a los de la última década.

Los sectores de economías campesinas, al no estar sometidos a un uso intensivo de energía útil, se verán menos afectados por la crisis energética, pero sentirán los efectos derivados de la agudización de la situación negativa de las ciudades. En efecto, las condiciones de marginalidad urbana a corto plazo no se resolverán,

puesto que los costos tenderán a subir, sobre todo por la incidencia de la energía. Si incluso estas condiciones empeoran, el flujo migratorio del campo a la ciudad tenderá a frenarse, repercutiendo sobre la presión, por los escasos recursos de tierra que posee el campesino.

Posiblemente el sector de agricultura extensiva y de ganadería, por estar más íntimamente relacionado con la funcionalidad de un ecosistema, sea el que ofrezca mayores posibilidades de opciones tecnológicas diferentes a las propiciadas por el estilo predominante; pero la interrogante que surge aquí es si tales opciones pueden aplicarse, dadas sus contradicciones con dicho estilo de desarrollo.

Respecto a las áreas vírgenes que se incorporen en el futuro, también deberán optar por opciones tecnológicas donde el creciente costo energético no tenga la repercusión que hasta ahora tuvo y también aquí las nuevas opciones chocan con su viabilidad dentro del estilo predominante.

Por último, tampoco puede dejar de mencionarse la creciente competitividad y pérdida de recursos agrícolas en función de actividades no agrícolas. La urbanización sustrae anualmente importantes cantidades de suelos de excelente aptitud agrícola, ya que casi todas las ciudades han surgido en áreas muy fértiles. La actividad industrial y minera, aunque no utiliza directamente superficies muy significativas, afecta áreas considerables con todo tipo de contaminaciones. Se prevén mayores problemas futuros debido a los procesos de expansión de estas actividades y, sobre todo, a las relocalizaciones industriales que intentan ubicar las industrias más contaminantes en los países latinoamericanos. Es posible suponer, dados los conflictos y los problemas que se plantearán, que el sistema tratará de subsanarlos mediante políticas que impidan la contaminación o que sirvan para aplicar medidas descontaminantes, pero es indudable que, antes que estas políticas se apliquen en el contexto del actual estilo de desarrollo, se habrá pagado un costo ecológico muy elevado e irreversible en muchas áreas.

Factores ambientales, crisis en los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos

*Luciano Tomassini**

Sobre la base de ideas avanzadas en trabajos anteriores, el autor continúa su exploración de los cambios acaecidos en las relaciones internacionales durante las últimas décadas con el objeto de fundamentar su tesis de que los países en desarrollo deberían orientarse hacia una estrategia de participación selectiva en el sistema internacional.

Comienza por una evaluación de las ideas que, desde la postguerra, han procurado interpretar las relaciones centro-periferia y muestra cómo algunas de ellas han sido superadas por los procesos reales. Profundizando estos procesos, presta atención a las transformaciones estructurales registradas en los países desarrollados y en desarrollo; en los primeros estudia la formación y crisis del sistema transnacional, mientras que en los segundos se refiere en particular a las modalidades y consecuencias de su desarrollo económico.

En la última parte, se refiere al proceso general de internacionalización de la economía y plantea algunos modos de inserción de los países en desarrollo en la economía internacional. A su juicio, estos países deberían escoger estrategias que no impliquen su subordinación pasiva a las fuerzas económicas externas ni el reemplazo de los mercados internacionales por mecanismos centralizados, sino procurar una inserción selectiva en el sistema mundial.

*Asesor Regional en Negociaciones Económicas Internacionales de la CEPAL.

Introducción

Estas páginas se proponen contribuir al esclarecimiento de algunas cuestiones vinculadas con la evolución reciente de las relaciones internacionales de los países periféricos desde las nuevas perspectivas abiertas por un conjunto de factores que, seguramente, serán recordados por su creciente gravitación durante el último tercio del siglo XX, responsables del fortalecimiento de los vínculos de interdependencia en el sistema internacional, y entre las cuales las consideraciones medio ambientales ocupan un lugar muy destacado.¹

Siguiendo la tradición del pensamiento cepalino, en lo que a nuestro juicio constituyen sus tesis fundamentales, se reconoce de partida la importancia de las relaciones centro-periferia en la evolución de los países en desarrollo; la dependencia estructural de estos últimos respecto del centro cíclico principal, constituido por los países desarrollados, y la tendencia al deterioro de sus términos de intercambio o, para expresarlo en términos más generales, a la declinante participación de estos países en los beneficios derivados de sus relaciones económicas con los centros industriales.

Además se exploran a continuación los cambios que han experimentado estas relaciones a lo largo del último decenio, y se sugieren algunas modificaciones que habría que introducir en las hipótesis interpretativas acuñadas por la CEPAL, teniendo a la vista la situación

¹Se prosiguen aquí algunas reflexiones iniciadas en el trabajo de O. Sunkel y L. Tomassini, titulado "La dimensión ambiental y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", presentado al seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, cuya versión revisada publicó la revista *Estudios Internacionales*, N.º 50, correspondiente a abril-junio de 1980. Se omite aquí el tratamiento de algunos aspectos específicos vinculados con los problemas ecológicos considerados en dicho trabajo, tales como la contaminación ambiental, la energía, los recursos naturales y el redespigue industrial, pues varios de ellos son objeto de otros aportes incluidos en esta misma edición de la *Revista*. También se omite el análisis de las alternativas que la presencia de esos factores plantea desde el punto de vista de las estrategias nacionales de desarrollo. Estas reflexiones se concentran en sus implicaciones desde el ángulo de la forma que probablemente adoptarán sus relaciones internacionales como consecuencia de dichos factores. El autor destaca la inspiración que recibió a través del diálogo con O. Sunkel, pero asume toda la responsabilidad por el análisis realizado con posterioridad a aquel trabajo y, muy particularmente, por los errores contenidos en este ensayo.

de la postguerra, como consecuencia de las transformaciones experimentadas por el sistema internacional desde entonces —y muy particularmente por los países capitalistas avanzados— bajo el impacto de lo que en homenaje a la brevedad denominaremos el síndrome antonino.² Entre las interpretaciones correspondientes a circunstancias históricas que han cambiado durante los últimos años se cuentan la tendencia a la desvinculación de los países periféricos con respecto a la economía mundial, su dependencia unilateral frente a los países industriales, la naturaleza irreversible de los rasgos señalados, el énfasis en el comercio internacional como nexo entre ambos segmentos del sistema y el carácter monolítico del llamado centro hegemónico.³ Se propone aquí una distinción entre las tesis centrales del pensamiento de la CEPAL acerca de la importancia, estructura y forma general de funcionamiento del sistema centro-periferia, concebidas desde una amplia perspectiva histórica, y algunas hipótesis interpretativas mediante las cuales se procuró describir las características peculiares que presentaban dichas relaciones en un período determinado. En otras palabras, se hará un esfuerzo por evitar que la visión de los rasgos estructurales del sistema impida ver

²En su teoría sobre los colapsos de las civilizaciones, determinados por la pérdida de su dominio sobre el contorno físico y humano, el deterioro de su capacidad de autodeterminación creativa y la tendencia a la mimesis como mecanismo de difusión de las formas sociales, Toynbee encuentra que en el caso del Imperio Romano esta constelación de circunstancias se da en la época de los Antoninos, en medio del aparente apogeo de la civilización helenística. Otro historiador clásico vio en el mundo de los Antoninos “el menos malo de los mundos posibles” en la época antigua, y fundó su parecer en la constante amenaza de dificultades económicas, en la transformación de los valores y en los sufrimientos que soportaban los grupos más pobres en varias regiones. Buscando una causa para esta situación, se puede descubrirla como “la inadaptación de la estructura y de la vida sociales a las verdaderas necesidades económicas del mundo romano” (Crouzet, 1958). Este símil, empleado aquí con fines puramente semánticos, podría tener cierta semejanza con la realidad actual, según algunos historiadores de la cultura (U. Eco, 1973; R. Vacca, 1975; A. Stavrios, 1976, y otros), para quienes la crisis de la *pax americana*, la fragmentación y privatización del poder, el deterioro ecológico, el neomadismo y el renacimiento de la *insecuritas* y, por lo tanto, de las *auctoritas* estarían poniendo en jaque la expansión planetaria del capitalismo, y presagiando el surgimiento de una nueva edad media.

³Así, por ejemplo, con respecto a este último punto, el análisis de la CEPAL señaló primeramente el reemplazo

de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro hegemónico principal, más adelante la aparición de subcentros representados por la Comunidad Económica Europea y el Japón y, finalmente, la emergencia de los países socialistas como un polo adicional del sistema económico mundial. Más adelante se argumentará que es posible percibir similares mutaciones con respecto a otros rasgos que en su momento caracterizaron el esquema interpretativo elaborado por la CEPAL a comienzos de la postguerra (véase, entre otros, A. Pinto, 1973).

el cambio que han experimentado dichas relaciones, y para hacerlo con más fuerza se usará un arma de doble filo, que consiste en acentuar los claroscuros que presentan las cuestiones examinadas, con el agravante de que el espacio disponible para abordarlas apenas permitirá enunciar algunas conclusiones. Para expresar derechamente nuestra conclusión central, aventuraremos la hipótesis de que el síndrome antonino —la interrupción del ciclo expansivo de la economía internacional, la inseguridad en el abastecimiento de algunos recursos naturales de carácter estratégico y la transformación de los valores en un número creciente de grupos sociales, que han afectado a los grandes centros industriales después de un período de prosperidad sin precedentes— está provocando la modificación de la antigua división internacional del trabajo sobre la que se asentaron las relaciones centro-periferia, y plantea a esta última una combinación inédita de riesgos y oportunidades. La periferia se ve abocada así al imperativo de proseguir su camino histórico hacia el desarrollo dentro de un escenario internacional considerablemente transformado.

De acuerdo con una sentencia acuñada en los Estados Unidos para justificar la teoría del rebalse como solución a los problemas planteados por la asimetría que presentan estas relaciones, durante largo tiempo se dijo que lo que era bueno para el centro, era bueno para la periferia. A lo largo de los últimos años, algunos analistas comenzaron a preguntarse si la prosperidad de los países industrializados podría mantenerse sin el progreso de los países en desarrollo, y plantearon la hipótesis de que lo que era bueno para estos últimos, también debía serlo para los primeros (Sewell, 1978 y 1979). En estas reflexiones se explora otra po-

de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro hegemónico principal, más adelante la aparición de subcentros representados por la Comunidad Económica Europea y el Japón y, finalmente, la emergencia de los países socialistas como un polo adicional del sistema económico mundial. Más adelante se argumentará que es posible percibir similares mutaciones con respecto a otros rasgos que en su momento caracterizaron el esquema interpretativo elaborado por la CEPAL a comienzos de la postguerra (véase, entre otros, A. Pinto, 1973).

sibilidad sugerida por la actual problemática, a saber, la de que lo que es malo para el centro podría ser bueno para la periferia.

Los elementos de aquel síndrome que podrían llevar a esta conclusión desbordan, naturalmente, la esfera restringida a las relaciones económicas internacionales y surgen de la evolución global de las respectivas sociedades. Es necesario seguir, pues, la inspiración de Raúl

Prebisch cuando, refiriéndose a sus trabajos recientes, manifestaba: "He procurado llegar a una interpretación global que abarque los elementos más importantes del desarrollo. Son elementos económicos, tecnológicos, sociales, culturales y políticos. Proponerse explicar la realidad a la luz de una teoría solamente económica es perderse irremisiblemente en un callejón sin salida" (1978).

I

La evolución del marco interpretativo de las relaciones centro-periferia⁴

1. *De la teoría de la cooperación al análisis del sistema centro-periferia*

El interés de la comunidad internacional por los países subdesarrollados se despierta a partir de la Segunda Guerra Mundial. Ello es, en cierta medida, el resultado del proceso de descolonización que se inicia por entonces y de la pugna de las grandes potencias por extender sus esferas de influencia hacia el tercer mundo, como parte integrante de la guerra fría. Nace de este modo la preocupación por el subdesarrollo y, con ella, los primeros programas de ayuda externa.

En la base de este proceso hay una serie de teorías sobre la naturaleza del desarrollo y sobre las estrategias más adecuadas para promoverlo. El común denominador de estas concepciones es la asimilación del concepto de 'desarrollo' al de 'modernización'. El desarrollo era concebido como un proceso unívoco, que pasa necesariamente por etapas preestablecidas, siguiendo un camino que deben recorrer por igual todos los países. La diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo radica en que algunos de ellos recorrieron antes ese camino, mientras que otros aún se encuentran en sus primeros tramos. Para explicar esta situación, algunas teorías ponen el acento en la estructura de la personalidad (Riesman, 1951; McClelland, 1961, y Hagen, 1962); otras acentúan el papel de las valorizaciones o preferencias so-

ciales (fundamentalmente Parsons y Shils, 1952, y su original versión latinoamericana, según Germani, 1962); otras aún subrayan las condiciones estructurales que deberían cumplirse para posibilitar un proceso sostenido de crecimiento económico (Rostow, 1960). En todos estos enfoques, el énfasis está puesto sobre la necesidad de la modernización, entendida ésta como la imitación de un modelo acuñado por los países que protagonizaron la revolución industrial y que hoy son desarrollados. Ni siquiera se planteaba la posibilidad de que las causas del subdesarrollo radicaran precisamente en la naturaleza de las relaciones prevalentes entre las sociedades rezagadas y los países industrializados; se presumía la existencia de una suerte de "armonía natural de intereses" entre ambos grupos de países. El desarrollo de los países retrasados debía ser inducido, en lo sustancial, por el rebalse generado por el crecimiento económico de los grandes centros industriales. Se reconocía la existencia de una profunda brecha entre ambas categorías de países, así como la marcada asimetría de sus relaciones políticas, militares y económicas, pero esta situación se atribuía al hecho de que dichos países se encontraban en diferentes "etapas de desarrollo". La cooperación internacio-

⁴Esta sección se basa en la primera parte de un trabajo de Sunkel y Tomassini publicado en el N.º 50 de la revista *Estudios Internacionales* (1980).

nal debía contribuir a salvar esa brecha y a estimular el desarrollo de los países rezagados. Los programas de cooperación internacional que se pusieron en marcha a partir de estos supuestos no condujeron a los resultados previstos, y el período que se extiende hasta fines del decenio de los años sesenta concluyó con un acendrado sentimiento de “desilusión frente a la ayuda”, según lo atestigua una serie de evaluaciones realizadas al concluir ese período, como así también los informes preparados por Pearson, Peterson y Prebisch.⁵

“Los países donantes y receptores por igual —concluye uno de estos informes— tendieron a concebir la modernización y el desarrollo de los países de bajos ingresos como un intento de reproducir la revolución industrial en un tiempo muy breve. Prestaron una atención desmesurada a la ejecución de proyectos específicos de inversión y relativamente muy poca a las causas y las consecuencias del subdesarrollo (Pearson, 1969, pág. 5).”

Aquel enfoque pasaba por alto los antecedentes históricos y las características estructurales que habían configurado, a lo largo del tiempo, las relaciones entre los países subdesarrollados y los países industriales. Suponía que el desarrollo constituye un proceso que se verifica independientemente y del mismo modo en distintos lugares y momentos, y que consiste en reproducir, bajo diferentes circunstancias, un modelo previo. En tal sentido, contribuyó a convalidar la primacía de las potencias industriales y a la consolidación de un sistema internacional construido a su imagen y semejanza.

La CEPAL cuestionó estas presunciones desde el comienzo mismo de sus actividades, alrededor de los años 1950, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch. Para ella el subdesarrollo no consistía simplemente en la falta de crecimiento, sino que, por el contrario, constituía el estilo de crecimiento propio de las economías periféricas. Este análisis, desde un principio, contuvo los elementos que, con el andar del tiempo,

llevarían a plantear la existencia de un sistema económico mundial que genera, a la vez, desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia (CEPAL, 1950; Prebisch, 1952).

De acuerdo con este análisis, el ‘centro’ (integrado por los países desarrollados) había establecido una división internacional del trabajo en que reservaba para sí la producción de manufacturas y bienes de capital, y asignaba a la ‘periferia’ (los países subdesarrollados) el papel de productores de alimentos y materias primas. Dentro de este tipo de especialización, los mercados internacionales funcionaban sistemáticamente en contra de los intereses de los países en desarrollo, dando lugar a una tendencia secular al deterioro de sus términos de intercambio y de su capacidad para importar, y a persistentes situaciones de desequilibrio externo.

Esta tendencia consistía en que, a largo plazo, los precios de los productos primarios, en cuya exportación se especializaba la periferia, declinaban en comparación con los de las manufacturas y bienes de capital que debía importar desde los centros. Ello se debía en primer término a que, como pronto pudo observarse, los empresarios y trabajadores de los países industrializados, en lugar de transferir hacia la periferia los beneficios derivados de los aumentos de productividad inducidos por el progreso técnico, mediante una baja correlativa de los precios, los traducirán en un aumento sostenido de sus ingresos. Se debía, en segundo lugar, a que la demanda por productos primarios es relativamente inelástica, como se desprende de la ley de Engels, según la cual, conforme el ingreso de una sociedad crece (como ocurre en los centros) es menor la proporción que el consumidor destina a alimentos y productos básicos, lo que determina que la demanda por este tipo de productos se incremente con irregularidad y lentamente. El mismo efecto, en tercer lugar, tienen ciertos rasgos característicos de la tecnología moderna, la que tiende a dar lugar a la sustitución generalizada de productos naturales por sintéticos y a procesos productivos basados en el ahorro de materiales. La protección que tradicionalmente han otorgado los países industrializados a sus sectores primarios, al dificultar el acceso a sus mer-

⁵Para un análisis crítico de éstos y otros informes similares, véase Helio Jaguaribe, “Implicaciones políticas del desarrollo latinoamericano”, en Díaz-Alejandro y otros, 1976.

cados de los productos en que se especializa la periferia, hizo el resto.⁶

Desde el punto de vista de los países desarrollados, resultaba natural esperar que esas tesis fuesen controvertidas. Así, por ejemplo, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio más de una vez ha sido cuestionada a la luz de la evidencia empírica (Ellsworth, 1956; Flanders, 1964, y Harberler, 1969). Sin embargo, en líneas generales, esa argumentación sigue siendo válida, sobre todo si su validez no es medida tanto en términos de la evolución real de los precios de los productos básicos como de la que los países en desarrollo tenían razón para confiar que se produjera (Fishlow, 1978). Con todo, en medio de este debate, conviene preguntarse si algunos de los supuestos sobre los que históricamente se basó esa teoría continúan vigentes.

2. *El avance del proceso de transnacionalización a nivel mundial*

El esquema de análisis centro-periferia se basó en la presunción de que tanto el lugar que asignaba la división internacional del trabajo a los países periféricos —el de productores de materias primas— como la tendencia a la desarticulación de sus economías con respecto al sistema económico internacional, expresada en su participación declinante en el comercio mundial, habrían de ser irreversibles. La industrialización de los países de la periferia y la concertación de acuerdos sobre productos básicos emergían a la luz de este análisis como los dos caminos que, al alterar la especialización de dichos países en la división internacional del trabajo y mejorar los términos de su intercambio, les permitiría obtener una mayor participación en los frutos del progreso técnico. La

violenta reducción experimentada por el poder de compra de sus exportaciones como consecuencia en la crisis de los años treinta, y las dificultades adicionales para importar provocadas por la guerra, brindaron a estos países nuevos incentivos para adoptar políticas de protección y estímulo a la creación de una industria que, durante una primera etapa, se basó en políticas deliberadas de “crecimiento hacia adentro” y de sustitución de importaciones, y para insistir en la necesidad de regular los mercados de materias primas.

La presunción de que la desarticulación de los países de la periferia con respecto a la economía internacional era irreversible se basaba, entre otros supuestos, en la presencia de una jerarquía internacional extremadamente rígida, en el predominio de los objetivos relacionados con la seguridad por sobre los intereses económicos (dos supuestos vinculados con la guerra fría) y en la existencia de una economía internacional poco integrada, donde la movilidad de los factores era mucho menor que la de las mercancías. Estos supuestos se alteraron durante los decenios siguientes. El relativo debilitamiento del esquema rígidamente bipolar que emergió de la segunda guerra mundial y la tendencia a la dispersión del poder económico mundial, fortalecieron la capacidad de maniobra y la competitividad de los países en desarrollo, provocaron la diversificación de los mercados y de las fuentes de abastecimiento de bienes de capital, tecnología y financiamiento de que éstos disponían y estimularon, por ende, su integración en el sistema internacional. El hecho de que los intereses económicos pasaran a adquirir una importancia creciente en las relaciones internacionales, en comparación con los objetivos vinculados con la esfera de la seguridad, contribuyó también a tornar más fluida la participación de los países en desarrollo en el sistema internacional, y los alentó a buscar un mayor grado de autonomía, toda vez que el poder económico se encuentra relativamente menos concentrado que el poderío político y militar. La tendencia hacia la formación de un sistema económico transnacional basado en una creciente interdependencia entre las distintas sociedades nacionales, donde a la internacionalización del comercio y de la producción primaria siguió la de la producción indus-

⁶Como se ha señalado en otro lugar, acuñada originalmente dentro del ámbito latinoamericano, dicha línea de análisis alcanzó difusión mundial a partir de 1964, cuando pasó a inspirar los planteamientos formulados por los países en desarrollo dentro del marco de la UNCTAD. De hecho este análisis sirvió de base a la nueva estrategia comercial del tercer mundo (Prebisch, 1964). Pero estas notas sólo se refieren al cambio en la interpretación conceptual de las relaciones centro-periferia y excluyen los aspectos concernientes a las estrategias que han orientado las negociaciones entre ambos grupos de países (Tomassini, 1967 y 1969).

trial y los servicios, contribuyó aún más a incorporar a los países de la periferia en un sistema global en acelerado proceso de consolidación.⁷ El endurecimiento que han experimentado las relaciones Este-Oeste a partir del último año podrían representar un retroceso más que un cambio de dirección definitivo en el camino hacia la distensión, si se consideran las características estructurales de los principales contendores y la naturaleza de las relaciones económicas y tecnológicas que ya se han desarrollado entre ellos, y constituye en todo caso un episodio demasiado reciente como para poder extraer conclusiones duraderas.

“El enfoque centro-periferia ha sido muy útil para explicar los antecedentes históricos del desarrollo capitalista de la periferia en función de las características de los centros correspondientes en sus etapas de expansión y crisis (señalan algunos de los autores que más han contribuido a la ampliación de dicho enfoque). Así, por ejemplo, se reconoce que la difusión de la revolución industrial y la expansión imperialista de los países centrales durante la última parte del siglo XIX, es el elemento que más ha contribuido a convertir los países periféricos en exportadores especializados de productos primarios. Por otra parte, se acepta que el período de crisis por el que atravesó el capitalismo desde la primera guerra mundial hasta los años cuarenta fue un factor determinante del proceso de industrialización de muchos países subdesarrollados en esa época. Sin embargo, salvo en el sentido restringido de la importancia que revisten los mercados externos de productos básicos, capital y tecnología, y del crecimiento de las empresas transnacionales en la postguerra, que se ha destacado en la literatura sobre la dependencia, el análisis del proceso de desarrollo de los países periféricos en las últimas dos décadas se lleva frecuentemente a cabo como si aquel marco capitalista global hubiese dejado de existir, hubiese permanecido esencialmente invariable o careciese de importancia.” (Sunkel y Fuenzalida, 1978.)

A lo largo del último decenio se fue desarrollando un esquema centrado en el análisis de la formación de un sistema transnacional en

el que los países centrales y los países periféricos no se encuentran vinculados sólo por relaciones externas, que fundamentalmente tienen lugar en los mercados de bienes y factores, sino que forman parte de un mismo sistema, cuyos rasgos determinan profundamente la estructura política, económica, social y cultural de los segundos. El análisis centro-periferia había prestado atención preferente a las relaciones comerciales entre ambos grupos de países por considerar que ellas constituían la principal forma de vinculación entre los dos segmentos del sistema. Había predicho también que la industrialización de la periferia, al modificar su especialización en la división internacional del trabajo, habría de engendrar un proceso de crecimiento más autónomo. El hecho de que la industrialización de aquellos países se verificara en una etapa caracterizada por la organización transnacional de la economía mundial modificó un tanto la validez de estos diagnósticos y de las correspondientes predicciones. En efecto, la industrialización de los países periféricos no se llevó a cabo en forma aislada, sino que logró avanzar gracias al establecimiento de nuevas y profundas conexiones con las economías extranjeras. En otras palabras, el desarrollo de los países de la periferia profundizó y modificó sus formas de inserción externa, conforme éstos fueron sustituyendo importaciones de bienes de consumo por las de aquellos bienes de capital e insumos requeridos para proseguir sus procesos de industrialización, e incorporaron las formas de vida, las pautas de consumo y las estructuras productivas propias de las sociedades avanzadas, fortaleciendo y tornando más compleja su inserción en un sistema transnacional en intenso auge. En otras palabras, el desarrollo de los países de la periferia fue acompañado de su creciente integración en el sistema internacional.

“Es un hecho que el desarrollo de los países latinoamericanos —señala un testimonio autorizado— ha tenido lugar dentro del marco de una creciente integración en la economía internacional. En efecto, si bien los factores externos siempre tuvieron una importancia decisiva en la evolución de la región, es diferente la profundidad y las modalidades que hoy presenta su relacionamiento externo.” (Iglesias, 1980.)

⁷Véanse principalmente autores tales como Bergsten y Krause, 1975; Cooper, 1968, y Nye y Kehoane, 1975.

Este fenómeno conlleva la adopción imitativa por parte de los países de la periferia del estilo de desarrollo prevaleciente en los centros. En este proceso juegan un papel muy importante los grupos transnacionales que actúan en aquellos países, cuya meta consiste en reproducir localmente dicho estilo, organizando sus sociedades a imagen y semejanza de los centros. La integración transnacional de los países de la periferia refuerza la coexistencia, dentro de ellos, de sectores 'transnacionalizados' con sectores marginados. Permite también la subsistencia de un alto grado de asimetría —y, por lo tanto, de dependencia y de conflicto— entre los diversos segmentos del sistema. Con todo, al margen de esas connotaciones negativas, se acentúa la transnacionalización de los países de la periferia.

3. Crisis del sistema e interdependencia

El extraordinario período de auge por el que atravesaron los grandes países industriales durante los decenios de 1950 y 1960 constituyó, sin duda, el telón de fondo que hizo posible la formación de ese sistema y la progresiva integración transnacional de los países de la periferia. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, fueron poniéndose de manifiesto los costos, las contradicciones y los efectos indeseables del proceso. El decenio de 1970 se distinguió por la inflexión del ciclo expansivo de los centros. Fenómeno que determinó la evolución de la economía mundial en su conjunto, caracterizada desde entonces por la inseguridad en el abastecimiento de energía y otras materias primas estratégicas, por una situación de inestabilidad aguda y por tendencias inflacionarias y recesivas crónicas. De allí que a lo largo del último período no haya cesado de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico tiene ciertos límites. El primer informe publicado bajo los auspicios del Club de Roma sobre esta problemática contribuyó a iniciar un debate que generó una pluralidad de reacciones en el plano teórico, mientras que las acciones emprendidas por la OPEP en 1973 dieron la señal de alarma en el terreno de las realidades (Meadows, y otros, 1972; *The Ecologist*, 1972; Ward, 1973; Mesarovic y Pestel, 1974; Heilbroner, 1974; Kahn y otros, 1976; Herrera y

otros, 1976; Mishan, 1977, y Freeman y Jahoda, 1978).

Esta conciencia aparece asociada a ciertas tendencias observables en los centros, a las que se refiere la sección siguiente, y entre las cuales destacan el aumento de los costos de operación de sus sistemas productivos como consecuencia de la elevación de los salarios y del gasto público, de los cambios en las preferencias de la fuerza de trabajo y los consumidores, de la rentabilidad declinante de las inversiones y de la disminución del ritmo de innovación tecnológica, entre otras. Está asociada también al encarecimiento y la inseguridad en el abastecimiento de energía y otras materias primas industriales, y a la necesidad de afrontar crecientes costos ambientales, como consecuencia del ritmo, estilo y grado de concentración que presenta el crecimiento económico en los centros. Desde cierto ángulo, estas tendencias han traído aparejada la consolidación de un sistema transnacional basado en la gradual interpenetración de las sociedades nacionales. Desde otro punto de vista, se trata de factores que están incidiendo en la pérdida de capacidad competitiva de un número creciente de actividades económicas en los países industriales, y que presionan en favor de cambios en la antigua división internacional del trabajo.

De allí que estos factores estén alterando los términos en que tradicionalmente se han planteado las relaciones centro-periferia. Hasta ahora esas relaciones se habían planteado en términos de los intereses conflictivos existentes entre dos grupos de países que ocupaban una posición bien definida en la división internacional del trabajo. Dentro de este esquema, los países en desarrollo luchaban por mejorar su participación en la distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales, procurando que los países industrializados adoptaran medidas de carácter concesional o preferencial orientadas a promover un proceso de transferencia unilateral de recursos hacia la periferia. No había una conciencia clara de que el bienestar de cada uno de estos dos grupos de países dependía, en alguna medida, del progreso de todos y del funcionamiento de la economía mundial en su conjunto. La profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo

está determinando que en la actualidad las relaciones entre el centro y la periferia tiendan a plantearse en términos que hagan posible complementar aquel proceso de transferencia de recursos, en que hasta ahora se ha concentrado la atención del tercer mundo, mediante un esfuerzo encaminado a la identificación de áreas de intereses mutuos que sirvan de base para desarrollar acciones recíprocamente ventajosas, donde la confrontación ceda terreno a la negociación.

Este proceso, que por supuesto no está exento de conflictos y que requerirá arduas negociaciones, supone la introducción de reformas más o menos profundas en la economía mundial cuya estructura actual está orientada en favor de los países industrializados.

La evolución de las relaciones centro-periferia, que acaba de esbozarse, obedece a los cambios que principalmente a lo largo de los últimos quince años se han registrado en los dos segmentos del sistema.

II

Transformaciones estructurales en los centros

Ya se ha señalado que durante los últimos decenios el sistema internacional se caracterizó por el fortalecimiento de las relaciones transnacionales en todos los niveles. Este fenómeno se debió en buena medida al hecho de que a la internacionalización del comercio siguió la internacionalización del ciclo productivo. Uno de los principales agentes de dicho proceso fue, por cierto, la corporación transnacional, que se expandió aceleradamente durante ese período, y cuyo crecimiento fue estimulado por la tendencia hacia la conglomeración vertical u horizontal de actividades productivas bajo una misma firma, esto es, ya sea a través del control de las actividades correspondientes a toda la cadena del ciclo productivo o de actividades distribuidas a lo largo de una amplia gama de ramas industriales. Ya a fines de los años sesenta el valor de la producción de las subsidiarias de empresas transnacionales localizadas en los países de la OECD superaba el valor representado por el comercio exterior de esos países. Entre 1955 y 1970 las 500 firmas industriales más grandes del mundo, de acuerdo con la revista *Fortune*, aumentaron su participación en los beneficios globales de las actividades industriales de un 40% a más del 70%. La participación de las firmas estadounidenses localizadas en el extranjero en las ganancias globales de las empresas de ese país aumentó del 7% en 1960 a alrededor de un 30% a mediados del último decenio, un período a lo largo del cual la

participación de las inversiones estadounidenses en el extranjero dentro de la inversión global de ese país aumentó en proporciones similares (Barnet y Müller, 1974 y Müller, 1977-78).

Se asiste así a la formación de un sistema transnacional basado en vínculos que con frecuencia desbordan los cauces clásicos de los Estados nacionales. Dicho fenómeno se asentó sobre una especie de comunidad transnacional inspirada por un conjunto de valores, objetivos, calificaciones profesionales, patrones de consumo, símbolos de status y formas de vida semejantes. Se completa por fin este proceso con la aparición en el escenario internacional de un creciente número de actores, corrientes de opinión y centros de influencia que operan a través de las fronteras nacionales. Su resultado más obvio es la profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo, un fenómeno cuyos alcances se señalarán someramente más adelante. De hecho, el desarrollo de cada país depende cada vez más de los recursos, mercados, actitudes, políticas, sistemas de vida y valores culturales predominantes en otras sociedades, y sus estilos de desarrollo se encuentran cada vez más determinados por las tendencias prevalecientes en el sistema transnacional en su conjunto (Sunkel y Tomassini, 1980).

Es ese sistema el que —como se anticipaba— a juicio de muchos observadores de la realidad contemporánea muestra signos de es-

tar haciendo crisis, al menos en la medida en que se reconozca el carácter ambivalente que posee toda crisis, según la feliz y conocida fórmula con que dicho concepto fuera definido por José Medina Echavarría cuando se refiere a ella como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento, como su definitiva descomposición y ruina.

También se ha anticipado ya que a lo largo del decenio pasado no cesó de profundizarse la conciencia de que el crecimiento económico tiene ciertos límites. Esa toma de conciencia fue estimulada por las tendencias recesivas e inflacionarias observables en los centros, vinculadas con la elevación de los costos productivos y la pérdida de capacidad competitiva de sus aparatos productivos, en un número cada vez más importante de sectores. El resurgimiento y el alto grado de fluidez e interconexión de los mercados financieros internacionales, no sujetos a la regulación de autoridad alguna, contribuyeron a acelerar la propagación internacional de las perturbaciones económicas. La incertidumbre reinante en materia de abastecimientos y precios en el campo energético —así como en el de otros insumos industriales clave— contribuyó a agravar una situación de inestabilidad internacional que refuerza las tendencias recesivas e inflacionarias ya anotadas.

De acuerdo con un informe reciente de la UNCTAD, elaborado a partir de consultas efectuadas a diversos niveles, la economía internacional continuará presentando sombrías perspectivas. Después de una recuperación débil e incompleta con respecto a la aguda recesión de los años 1974-75, en 1979 la economía mundial entró en una nueva fase de declinación que presumiblemente se intensificará en 1980, confiándose en un incierto repunte hacia 1981. Según dicho informe, los países de la OECD experimentarán un crecimiento de sólo 1.1% en 1980 y tal vez de 2.7% en 1981, en lugar del 3.3% registrado en 1979; los países socialistas por su parte no excederán el 4% en 1980-81, y los países en desarrollo tendrán dificultades para crecer por sobre el 5% al año durante el mismo período (UNCTAD, 1980).

Esta situación de estancamiento, y las diferencias con que se presenta en los países desa-

rollados y los países en desarrollo, avalan aquella tendencia a la dispersión del poder económico mundial a la que antes se hizo alusión, una tendencia que, por una parte, se ha traducido en el debilitamiento de la posición relativa de los Estados Unidos frente al Japón y la Comunidad Económica Europea y, por la otra, en una creciente competitividad de los países en desarrollo relativamente más avanzados frente a los países industrializados.

Tres órdenes de factores, fundamentalmente, empujan en esta dirección dentro de las sociedades desarrolladas: la aparición de una serie de cuellos de botella por el lado de la oferta, el surgimiento de una serie de rigideces estructurales dentro de sus respectivos sistemas económicos, políticos y sociales, y la transformación de los valores y las demandas prevalentes en esas sociedades.

Mucho se ha especulado acerca del primero de los factores anteriormente señalados a través de una frondosa literatura que, en parte, ya ha sido mencionada. Dentro de ella cabe destacar aquí los últimos y considerablemente remozados escritos de Walt W. Rostow (1978 y 1979). De acuerdo con su análisis, la economía mundial estaría entrando en una quinta etapa ascendente de la curva de Kondratieff,⁸ caracterizados por la emergencia de un desequilibrio entre los requerimientos del proceso de expansión económica, de un lado, y la oferta de alimentos, materias primas e insumos disponibles para sostener ese proceso, del otro, así como por un alza correlativa de sus precios. El primero de esos ciclos se habría producido a fines del siglo XVIII, provocado por la ruptura de la ecuación entre la población y el suministro de alimentos que siguió a la revolución francesa y a las guerras napoleónicas, lo que suscitó los pesimistas vaticinios de Malthus y Ricardo. El segundo de aquellos ciclos se habría centrado en torno al futuro de las reservas de carbón en Gran Bretaña, a mediados del siglo XIX, inspirando las admoniciones de Jevons encaminadas a propiciar una reducción del ritmo de cre-

⁸De acuerdo con los escritos del economista ruso N. B. Kondratieff quien sugirió en los años veinte que las economías capitalistas estaban sujetas a ciclos largos, de unos cuarenta a cincuenta años de duración, caracterizados por la aparición de limitaciones por el lado de la oferta.

cimiento tanto en su país como en el continente. Con anterioridad a la segunda guerra mundial habrían surgido nuevamente desafíos similares representados, de acuerdo con el análisis de Keynes, por la "tendencia a que una determinada unidad de productos manufacturados permitiese adquirir una cantidad cada vez menor de materias primas cada año ... y a que las ventajas comparativas del comercio internacional se moviesen en contra de los países industrializados". Un cuarto ciclo, de rasgos parecidos, habría caracterizado el período que siguió a la segunda guerra mundial. La evolución de la economía internacional a partir de los años setenta representaría la aparición del quinto de estos ciclos.

"Los sectores líderes para las generaciones futuras, tal como en otros períodos con precios relativamente altos para los productos básicos, van a encontrarse en campos relacionados con los recursos naturales: generación de energía, conservación de la energía, expansión y conservación de las materias primas, desarrollo y conservación de las reservas de agua, agricultura (notablemente en las regiones en desarrollo), transporte, control de la contaminación, e investigación y desarrollo, a lo largo de un amplio frente relacionado prioritariamente con los recursos naturales. Para generar la expansión de las inversiones requeridas en estos sectores se necesitarán cambios considerables en las políticas públicas, tanto para crear escenarios en los cuales la inversión privada pueda expandirse apropiadamente, como para generar los fondos públicos de inversión necesarios aquí donde el sector privado no pueda hacer este trabajo." (Rostow, 1979, p. 49.)

La aparición de estos cuellos de botella desde el punto de vista de la oferta constituiría, por una parte, el precio natural de un prolongado período de expansión y auge de las economías industrializadas y han suscitado, por la otra, al conocido debate en torno a los límites del crecimiento ya varias veces mencionado.

El segundo grupo de factores determinantes de la interrupción y crisis del proceso de expansión de la economía transnacional contemporánea, que operan en el interior de las sociedades industriales, apunta a la existencia de una serie de rigideces estructurales que se fueron incorporando a sus sociedades como re-

sultado del comportamiento de sus variables económicas, sociopolíticas y medio ambientales, y como secuela también del prolongado período de expansión y auge del sistema. La aparición de esas rigideces ha quedado documentada en una no menos abundante literatura de entre la cual merece destacarse un reciente estudio sobre "el desarrollo futuro de las sociedades industrialmente avanzadas en armonía con el de los países en desarrollo" promovido por la OECD (1979). Entre ellas conviene destacar algunas.

Entre las limitaciones macroeconómicas surgidas durante el período se ha señalado, en primer lugar, la insuficiencia de la inversión, originada en la caída de las tasas de rentabilidad en la mayor parte de los países desarrollados, en el incremento de la incertidumbre y los riesgos derivados de circunstancias económicas, políticas y sociales, y en el aumento de la capacidad ociosa como consecuencia de las tendencias señaladas. Se registra, en segundo término, la acumulación de ingentes déficit de balances de pago por parte de varios países industrializados que desempeñan un papel predominante en el sistema y que para reducirlos se ven presionados a limitar sus tasas de crecimiento. En tercer lugar deben contabilizarse ciertos cambios registrados recientemente en las pautas del comercio internacional, tales como la caída de la relación entre el comercio y el producto mundial, modificaciones en la participación relativa de los distintos países y la mayor sensibilidad del comercio internacional ante las políticas nacionales, dentro de un peligroso contexto neoproteccionista. Por último, aunque no menos importante, debe mencionarse el crónico brote inflacionario.

Ciertas limitaciones sociopolíticas al crecimiento también se mencionan entre aquellas rigideces. No por contradictorias son menos decisivas las que provienen de la evolución de la fuerza de trabajo en los países industrializados: en esa evolución no sólo se debe registrar su crecimiento (que probablemente se tornará en escasez dentro de un futuro cercano), sino también los cambios en la oferta derivados de sus mayores calificaciones, la mutación de las preferencias de quienes buscan trabajo y las rigideces generadas por la protección otorgada a ciertos sectores por la organización sindical o

por políticas gubernamentales, todo lo cual se traduce en formas de desempleo específicas y presumiblemente transitorias. También se menciona la llamada "esclerosis institucional" perceptible en los países industrializados, derivada de la oligopolización de grupos de productores que ejercen su poder económico o político para postergar innovaciones o impedir cambios en la asignación de recursos que puedan amenazar sus posiciones, frente a la débil capacidad para asociarse de los consumidores. Los mismos analistas señalan, entre las fuentes de tales rigideces, el crecimiento de la intervención gubernamental a través de la proliferación de medidas reguladoras, el aumento del gasto público o la creciente participación estatal en actividades industriales, tendencia agravada por la progresiva incapacidad de los gobiernos para coordinar sus políticas, consecuencia a su vez de su compromiso con un número creciente de objetivos sociales.

La necesidad de controlar o corregir el impacto causado por determinadas actividades económicas sobre el medio ambiente físico, como consecuencia de la contaminación o de supresión sobre los recursos naturales, implica también costos adicionales en los cuales no nos detendremos aquí por las razones ya señaladas.

Una última categoría de factores que está incidiendo en la transformación y crisis del sistema transnacional contemporáneo se refiere a la profunda mutación de los valores o preferencias sociales que está experimentando un número creciente de grupos y sectores en el interior de las sociedades avanzadas. Desde la 'sociedad post-industrial' de Bell (1973-1976) hasta la sociedad "hecha a la medida" que según Toffler habrá de suceder a la era de la producción masiva (1980), pasando por el ataque al gigantismo de los sistemas económicos y sociales de los países industriales que lanzó Schumacher bajo el slogan de *small is beautiful* (1973), son numerosas las imágenes que la ciencia social de los países nórdicos nos ofrece para interpretar su transición y crisis. Esta transformación de los valores implica, por supuesto, cambios en la orientación de las demandas predominantes en esas sociedades. Dichas demandas no solamente incluyen aquellas que determinan el tipo de bienes y servicios

que se espera del sector formal de sus sistemas productivos; se refieren también a aquellas necesidades atendidas a través del sector informal de sus economías, tales como el requerimiento de transporte para mantener la vinculación entre los parientes en sociedades caracterizadas por una estructura familiar dispersa, o la demanda por facilidades recreativas en comunidades que asignan una importancia creciente al empleo del tiempo libre y al esparcimiento. Incluyen también otras demandas cuya satisfacción depende de ciertos procesos no económicos, así las exigencias de afirmación personal, participación comunitaria y realización espiritual, cuya importancia también se está incrementando en las sociedades industriales.

Uno de los aspectos más originales e iluminadores del reciente estudio de la OECD antes mencionado consiste en su relevamiento de las preferencias expresadas por los diversos grupos sociales, de acuerdo con una categorización que los divide en valores materialistas y postmaterialistas, incluyendo entre los primeros la preferencia por la seguridad y la defensa nacional, el crecimiento económico, la estabilidad de los precios, la adquisición de bienes durables y el mantenimiento de la ley y el orden; entre los segundos, la apreciación por el embellecimiento de las ciudades, la protección de la naturaleza, la construcción de una sociedad donde "las ideas cuenten más que el dinero", una estructura comunitaria menos impersonal y un mayor sentido de participación a nivel comunitario, laboral y político. De esta encuesta resulta que a los clivajes en torno a la distribución del ingreso y del poder, característicos de las sociedades industriales a lo largo de la primera parte del siglo XX, vienen a añadirse nuevas fragmentaciones entre una visión materialista y una visión postmaterialista de la vida, siguiendo fundamentalmente distinciones de sexo, edad y profesión, en que un número aún minoritario pero particularmente activo de grupos sociales manifiesta su preferencia por este último conjunto de valores.

Resulta por demás visible la vinculación existente entre el cambio de los valores prevalentes en las sociedades industrialmente avanzadas y la posibilidad de mantener el ritmo y estilo de crecimiento que conocieron esas sociedades.

Las tres categorías de factores antes señaladas han sembrado elementos de crisis en el sistema transnacional contemporáneo y han tornado más difícil que éste pueda incorporar los cambios estructurales que requiere para adaptarse a las nuevas circunstancias y para permitir que los grandes países industriales puedan seguir creciendo al mismo ritmo que antes, preservar sus estilos de desarrollo y mantener su posición competitiva en el sistema internacional. La necesidad de políticas de ajuste de tipo estructural ha pasado a constituirse, en todo caso, en la preocupación dominante en el escenario internacional contemporáneo.

Acerca de la naturaleza estructural de los cambios requeridos en dichas sociedades, y para continuar citando fuentes insospechadas de parcialidad en favor del método de análisis utilizado desde un comienzo por el pensamiento de la CEPAL a este respecto, permítasenos recordar que en un libro que le fuera encomendado por el Council on Foreign Relations, Lincoln Gordon concluye sosteniendo que su tesis central "consiste en que esos tipos de políticas de crecimiento estructural son ya de la más grande importancia en la mayor parte de las economías nacionales, las que habrán de volverse cada vez más importantes, e intervendrán de modo creciente en las relaciones económicas y políticas internacionales" (1979). Podemos pasar así a extraer ciertas conclusiones basándonos en testimonios cuyo origen intelectual nos resulta más cercano.

La primera alude a la ampliación del margen de autonomía del que podrían beneficiarse algunos países en desarrollo dentro del marco del sistema transnacional contemporáneo, como consecuencia de los elementos de estancamiento y crisis del sistema. "Desde esta perspectiva debe destacarse que la autonomía potencial de América Latina frente al mundo externo se ha ampliado sustancialmente en los últimos lustros", concluye un estudio sobre el sistema trilateral y América Latina, donde se señalan entre las causas de este fenómeno la dispersión del poder económico en la economía mundial y "el considerable desarrollo y potencial de acumulación y cambio tecnológico alcanzado en buena parte de la región" (Ferrer, 1979, p. 102).

La segunda tiene relación con un fenóme-

no ya señalado, y sobre el cual se volverá más adelante, que es la disminución de la competitividad de los países industriales frente a ciertos países en desarrollo en un número cada vez más numeroso de sectores. Se trata de tendencias que están trabajando en favor de cambios más o menos profundos en la antigua división internacional del trabajo, y que están posibilitando un proceso de redistribución de actividades económicas a nivel global, cuya magnitud sería difícil conjeturar para los próximos años. Resulta interesante citar, en este sentido, la apreciación de uno de los miembros latinoamericanos de la Comisión Brandt al referirse a este fenómeno. "Lo que ha sido para mí más sorprendente es que la forma como Europa Occidental (y también el Japón) percibe en el mundo, y sus relaciones con los países en desarrollo, estriba en su sensación de estar perdiendo sistemáticamente sectores industriales en los cuales antes creían tener la primacía, debido a la competencia proveniente de algunos países en desarrollo. Es así como uno escucha el relato de cómo Gran Bretaña o algunos países de Europa Continental, que ya habían aceptado el desmantelamiento de su industria textil, se ven enfrentados hoy a la necesidad de aceptar que están perdiendo competitividad frente a los que ellos llaman los nuevos países industrializados, o los países avanzados en vías de desarrollo, en sectores enteros como el de la siderurgia o el de los astilleros. Están teniendo que cerrar esas actividades, de nuevo no ya por razones coyunturales, sino porque la capacidad para llevarlas a cabo se ha ido trasladando a algunos países en vías de desarrollo que pueden ofrecer no solamente el incentivo de costos más bajos sino también, lo que es más sorprendente, una tecnología más avanzada ... es decir, no se trata ya del viejo problema que se discutía en los años cincuenta o sesenta en torno a las perspectivas de una competencia industrial basada en salarios bajos, sino de una competencia basada en la utilización de tecnologías y equipos más avanzados por parte de los países en desarrollo" (Botero, 1979).

En el mismo simposio donde se formularon estas apreciaciones,⁹ después de caracteri-

⁹Seminario sobre América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, CPU y RIAL, Viña del Mar, 7-11 de enero de 1979.

zar las tres alternativas que a su juicio podría seguir la evolución del orden mundial en el futuro, Helio Jaguaribe señalaba como la más probable —aunque no más acorde con sus predilecciones— la del “culturalismo céntrico de carácter omnicompreensivo”. Y añadía que “ese proceso de incorporación por aculturación (a semejanza del mundo clásico) se está abriendo gradualmente hacia la periferia” (1979, p. 43). He aquí la tercera conclusión y la más general a que nos lleva esta lectura de las tendencias observables en los centros industriales.

Una conclusión a la cual en sus últimos escritos ya había llegado José Medina Echavarría cuando, a partir de la comprobación de que “los comienzos de la recesión económica en los grandes países industriales marchan paralelos

con el inicio de la distensión”, exploraba las perspectivas de las relaciones externas de los países latinoamericanos dentro de aquel nuevo escenario. Porque a su juicio, desde el punto de vista de estos países, dentro del “horizonte más abierto” que se vislumbra en dicho escenario, “no puede dudarse de que la *détente* abre posibilidades de nuevas opciones no limitadas a la alternativa entre los modelos principales”. Lo que lo llevaba a concluir que, alentados por el nuevo clima de permisibilidad internacional para manejar en forma más autónoma su propio destino, “las oportunidades que se les abren pueden ser por eso lo mismo promisorias que desfavorables”, conclusión que se adoptará en la última parte de estas notas (1976, pp. 49 a 52, *passim*).

III

Cambio y diferenciación en los países de la periferia

El notable ritmo de crecimiento que registró un número cada vez mayor de países en desarrollo a lo largo de los últimos veinticinco años, y su progresiva integración en la economía internacional, provocó profundos cambios en sus sistemas económicos, políticos y sociales así como en sus relaciones con los países industrializados.

Ya se ha señalado que, a comienzos de los años cincuenta, nadie cifraba grandes esperanzas en que el desarrollo de los países de la periferia pudiera ser inducido por estímulos provenientes de los mercados externos, y marchara paralelo con su gradual integración en la economía mundial, propiciándose en cambio la adopción de políticas de industrialización por sustitución de importaciones y de mecanismos encaminados a regular los mercados internacionales de materias primas.

Durante las primeras etapas de su industrialización, muchos países en desarrollo procuraron sustituir importaciones de manufacturas con producción interna, particularmente en el caso de América Latina. A través de la sustitución de importaciones se procuraba incrementar la proporción del consumo nacional satisfecha con productos locales. Entre los moti-

vos inmediatos para adoptar esta estrategia se contaban las crónicas crisis de balances de pagos por las que atravesaban los países en vías de desarrollo debido a su situación estructural de estrangulamiento externo; dicha estrategia obedecía también a los objetivos políticos que perseguían los gobiernos nacionales a largo plazo. En efecto, por una parte, se esperaba que la sustitución de importaciones permitiera reducir las erogaciones en moneda extranjera e incrementar la autonomía de esos países; por la otra, aquella estrategia suministraba a las élites gobernantes un camino para satisfacer las presiones generadas por los sectores sociales cuyo poder de negociación aumentaba como consecuencia del propio proceso de desarrollo a través de una política llamada a fomentar al mismo tiempo el crecimiento, la distribución del ingreso y el empleo.

Esta estrategia implicaba, fundamentalmente, un esfuerzo por arrebatar el mercado doméstico a los productores extranjeros. En la medida en que la demanda interna pudiera permitir la creación de nuevas industrias que algún día —y esta consideración ha pasado a ser hoy muy importante— podrían llegar a ser competitivas con los productores externos despla-

zados, fue posible justificar los niveles de protección aplicados, utilizando los argumentos esgrimidos en favor de la industria incipiente en el pasado. Naturalmente, en la medida en que esta última condición no se cumpliera, la estrategia de sustitución de importaciones debía chocar con ciertos límites. En otras palabras, o bien la industria comenzaba a generar las divisas requeridas para su ulterior desarrollo, o su ritmo de crecimiento se ajustaba a las disponibilidades de medios de pago sobre el extranjero generados por la producción primaria, a la que en ciertos casos se había asignado una segunda prioridad dentro del marco de esas estrategias. En la práctica, por lo general a través de ellas sólo se sustituyó la importación de bienes de consumo por la de bienes de capital e insumos requeridos para el funcionamiento y la expansión de los nuevos parques industriales.

Con el tiempo, muchos países admitieron que la propensión a utilizar divisas sin generarlas no es inherente a la actividad manufacturera, y uno tras otro llegaron a la conclusión de que era necesario poner menos énfasis en la protección y atribuir más importancia a la eficiencia, a la competitividad y al fomento de las exportaciones. Con una aguda capacidad de anticipación, uno de los autores que ha desarrollado este análisis con mayor claridad, concluye de la siguiente manera uno de sus primeros trabajos acerca del tema.

“Es probable que los responsables de formular políticas reconozcan crecientemente este acertijo y adopten políticas de promoción de exportaciones. Esta transformación en las políticas colocará las restricciones comerciales impuestas por los países industrializados en el centro del escenario, y hará del comercio, no la ayuda, el punto focal del debate económico internacional (Schydrowsky, 1974).”

Desde mediados de los años sesenta —y aún desde antes en los casos de Estados insulares o ciudades Estado que carecían de otra alternativa— comienzan a ensayarse así, con distintos ritmos y bajo diversas modalidades, nuevas estrategias basadas en la liberalización del mercado interno y en la apertura al exterior de esas economías.

Aunque por su formación teórica, su edad o su falta de visión histórica, muchos especialistas han querido ver en esta transición una pug-

na entre escuelas rivales, con la perspectiva que proporciona el tiempo seguramente podrá apreciarse mejor ahora que en la práctica estas etapas no se plantearon entonces como alternativas, sino más bien como procesos complementarios. Para muchos países del tercer mundo, la estrategia de sustitución de importaciones significó la única opción válida en determinado momento de su historia, considerando la etapa de desarrollo que vivían y la existencia de una adversa coyuntura externa. Muchas veces ella sirvió de base no sólo a su industrialización sino también a la consolidación de sus propias nacionalidades. Por otra parte, no sólo no se advirtió en su momento una necesaria contradicción entre los mercados internos y externos, sino que los primeros sirvieron con frecuencia de trampolín para llegar a los mercados internacionales. Si bien es cierto que hubo cambios en las estrategias de crecimiento y en las formas de relacionamiento externo de los países en desarrollo durante el periodo señalado, como sabiamente se ha encargado de recordarlo un informe reciente de alto vuelo, no es menos cierto que dichos cambios no ocurrieron de la noche a la mañana.

“No era posible realizar esos cambios en forma repentina; pero desde los años sesenta muchos países en desarrollo han evolucionado hacia estrategias encaminadas a promover las exportaciones y a compensar las desventajas derivadas del aislamiento de sus mercados nacionales... Cierta número de países que han introducido políticas orientadas hacia las exportaciones fueron capaces de explotar sus ventajas comparativas en los mercados mundiales. Entre ellos se incluyen algunos países latinoamericanos con una relativamente larga historia de independencia nacional y algunas islas y ciudades Estado cuyas economías se vieron obligadas desde un comienzo a depender de la demanda externa. Una vez que la industrialización hubo echado raíces, no sólo las industrias intensivas en mano de obra, como las del vestuario o el cuero, sino también ciertas industrias moderadamente intensivas en capital, como la electrónica, la de acero y la construcción de barcos, se han tornado altamente competitivas en los mercados internacionales (Independent Commission on International Developing Issues, 1980, p. 164).”

Como resultado de estas estrategias, según recuerda el mismo informe en líneas generales, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de los países en desarrollo (excluyendo el petróleo) fue aumentando del 10% en 1955, al 20% diez años más tarde, y cerca del 40% en 1975. Es evidente que este auge de las exportaciones expresa transformaciones más complejas experimentadas por economías que alcanzaron etapas intermedias de desarrollo; también es cierto que se concentró en un número todavía limitado de países. Lo anterior nos lleva a referirnos, aunque sea en líneas generales, al creciente proceso de diferenciación registrado durante los últimos años entre los países periféricos y a la situación de los países de desarrollo intermedio entre ellos.

La literatura sobre el tema se ha multiplicado en los años recientes. El informe preparado por el Banco Mundial en 1978, como el primero de una serie de informes anuales sobre la evolución de la economía internacional, puede proporcionar un punto de partida útil, aunque controvertible, para abordar el tema (BIRF, 1978).

“El crecimiento de los países en desarrollo ha sido espectacular durante los últimos veinticinco años [de acuerdo con la apreciación contenida en la página 3 de ese informe]: su ingreso per cápita ha aumentado en casi el 3% anual, registrando una aceleración de la tasa anual de crecimiento de alrededor de 2% en el decenio de 1950 a 3.4% en 1960. A pesar de lo poco que se conoce acerca de la experiencia de estos países antes de 1950, se trata de una mejora sustancial en comparación con los antecedentes históricos. Además, esos resultados son sumamente favorables cuando se comparan con las tasas de crecimiento logradas durante el período de industrialización por los que ahora son países desarrollados.” Pero el informe comprueba, a renglón seguido, que hubo notables diferencias en los resultados obtenidos por los distintos países en desarrollo durante ese período. “Las tasas de crecimiento han sido en general menores en los países de bajos ingresos de África y Asia, donde vive la mayoría de los pobres del mundo. En aquellos que representan la mitad de la población del mundo en desarrollo, el ingreso per cápita ha aumentado a una tasa inferior al 2% anual.”

Cabe destacar, entonces, la gran heterogeneidad que presentan los países en desarrollo desde el punto de vista del tamaño de sus economías, sus niveles de ingreso, su dotación de recursos, su estructura económica, sus formas de organización, su capacidad técnica y sus vinculaciones con la economía mundial. Así pues resulta legítimo distinguir, por lo menos, entre: a) los países exportadores de petróleo, b) los países menos desarrollados que constituyen el llamado ‘cuarto mundo’ y c) los países que alcanzaron etapas intermedias en su proceso de desarrollo.

El informe del Banco Mundial adopta el ingreso per cápita como indicador fundamental para distinguir entre estas dos últimas categorías de países. Entre los de bajos ingresos incluye a aquellos con un ingreso anual per cápita de hasta US\$ 250, considerando a los demás como países de ingresos medios. No obstante su claridad, resalta la insuficiencia de este indicador para caracterizar a los países en función de sus diversas etapas de desarrollo. Dicho criterio permite sumar, dentro de esta última categoría, a países que aún son predominantemente rurales y en donde la proporción importante de su población vive aún en un nivel de subsistencia como Bolivia, Egipto y Tailandia, con otros tales como Venezuela, Singapur y algunas naciones de Europa meridional, que tienen un ingreso medio por habitante de más de US\$ 2.500. Entre los países de bajos ingresos también existen grandes diferencias: el propio Banco Mundial distinguió posteriormente dentro de ellos entre economías mineras y naciones predominantemente agrícolas (BIRF, 1979).

En otros análisis se toma en cuenta, además del nivel de ingreso per cápita, la importancia de las manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales, el valor per cápita de las exportaciones industriales y la participación de ‘productos complejos’ en dichas exportaciones. Entre los productos industriales ‘simples’ suelen incluirse los textiles, el vestuario y el calzado, así como productos químicos que fundamentalmente son el resultado de un procesamiento elemental de otros productos primarios; los restantes bienes industriales son considerados como ‘complejos’.

Constituye un común denominador de to-

dos estos países el hecho de que todos poseen un potencial de crecimiento considerablemente superior al de los menos desarrollados y, por consiguiente, mayores oportunidades para elevar el nivel de vida de los pobres, oportunidades que no están exclusivamente concentradas en el sector rural. Otro rasgo radica en la elevada tasa de crecimiento de sus exportaciones industriales durante los últimos quince años y en su acceso cada vez mayor al crédito internacional durante el período más reciente. Debido a estas últimas circunstancias, su desarrollo depende mucho más estrechamente del comercio internacional y de los mercados mundiales de capital que los países más pobres, y sus economías son por tanto mucho más sensibles a las tendencias observables en los países industrializados.

El hecho es que, durante los últimos años, algunos países de América Latina, Asia y Europa meridional y oriental se han desarrollado rápidamente como productores de manufacturas muy competitivas en los mercados internacionales. Este fenómeno, descrito a veces como "la emergencia de dos o tres Japones" en el campo comercial, está adquiriendo una importancia cada vez mayor. La literatura anglosajona los denomina *newly industrializing countries* (NIC's) o "países de industrialización reciente". Ellos figuran en el siguiente cuadro.

PAISES DE INDUSTRIALIZACION
RECIENTE

Filipinas	Argentina	España	Hungría
Hong-Kong*	Brasil*	Grecia	Polonia
India	México*	Israel	Rumania
Irán		Malta	
Corea del Sur*		Portugal*	
Malasia		Turquía*	
Pakistán		Yugoslavia*	
Singapur*			
Tailandia			
Taiwan*			

*Países considerados dentro de esta categoría por la OCDE. El resto aparece en un estudio del Foreign Office, del gobierno del Reino Unido (1979).

Estos países en rápida industrialización son considerados por las naciones desarrolladas como competidores cada vez más serios, no sólo en sus propios mercados, sino también en los de terceros países, a lo cual debe agregarse la pérdida de los mercados de los mismos países que están expandiendo sus exportaciones en la medida en que al mismo tiempo apliquen políticas de sustitución de importaciones. De hecho, la proporción de las importaciones de manufacturas efectuadas por los países de la OCDE, provenientes de estos países en rápido proceso de industrialización, aumentó de 2.6% en 1963 a 8% en 1976, y continúa aumentando a un ritmo intenso. El recrudescimiento del proteccionismo en los países desarrollados es consecuencia de este proceso.

Es cierto que los beneficios derivados del incremento de las exportaciones industriales se distribuyen en forma muy desigual dentro de la periferia, debido a las disparidades señaladas, y que los países de desarrollo intermedio tienden a absorber una proporción desmesuradamente alta de ellas. Sin embargo, debe tenerse presente que el desarrollo es un proceso dinámico, y que es probable que un número cada vez mayor de países pueda alcanzar las condiciones necesarias para participar en dicho proceso. En tal sentido, los países de desarrollo intermedio estarían indicando el camino que en el futuro podrían seguir otros países en desarrollo.

También es evidente que las oportunidades que estuvieron encontrando los países en desarrollo en materia de industrialización y comercio de manufacturas podrían verse restringidas por el rebrote del proteccionismo en los países industrializados. Pero también es posible que, en definitiva el "velo proteccionista", que a corto plazo, ciertamente plantea esta amenaza sólo esté encubriendo fuerzas que al cabo de un plazo más prolongado podrían operar en favor de una división internacional del trabajo más equilibrada. Dentro de este contexto quisieramos retomar nuestra discusión preliminar en torno a los cambios que pudieron haberse producido en las relaciones centro-periferia durante los últimos quince años.

IV

La internacionalización de la economía mundial y las relaciones centro-periferia

Al comienzo se planteaba una interrogante sobre la validez actual de algunas hipótesis interpretativas sobre la dirección que, probablemente, seguirían las relaciones centro-periferia, basadas en la experiencia del período de postguerra, y entre las cuales, para retomar la argumentación, privilegiaremos aquella que postulaba una tendencia irreversible hacia la desarticulación de los países periféricos frente a la economía internacional. Se trataría de averiguar si la evolución de dichos países se orientó hacia la profundización del 'crecimiento hacia adentro' que muchos de ellos persiguieron, y que constituía la respuesta a la tendencia señalada, o si en razón de los cambios producidos durante los últimos años en los dos segmentos del sistema se ha dado un fenómeno inverso de 'internacionalización' de sus economías. En torno a esta cuestión Aníbal Pinto hizo recientemente aportes medulares (1979).¹⁰ Si bien la solidez de aquel trabajo justificaría que nos limitáramos a comentar los antecedentes que contiene y las conclusiones a las que arriba, la novedad del fenómeno y la ambigüedad del concepto determinan la perduración de algunas perplejidades e impulsan a seguir reflexionando en torno al actual proceso de internacionalización de aquellos países, proceso que podría tener significados muy diversos según se lo conciba como una "reanudación de la marcha histórica" de los países periféricos hacia su incorporación en la economía internacional o como el surgimiento de una aún mal definida relación de interdependencia entre todas las economías del mundo.

Cualquiera sea el significado del proceso, y la naturaleza benéfica o perniciosa de sus consecuencias, es indudable que, como sos-

tiene el *Estudio Económico de América Latina 1978* en la sección mencionada al pie de esta página, "continuará el proceso de internacionalización de la economía (y de la sociedad) mundial", sin descartar la existencia de "posibilidades de retroceso o estancamiento en ese curso" (CEPAL, 1979 a, p. 1025). Simultáneamente, y en lo que se refiere a la región, el documento de la CEPAL sobre América Latina y la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, al aludir a los años setenta, señala que "durante esta década se han transformado profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se ha intensificado el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales con economía de mercado" (CEPAL, 1979, b). En el mismo sentido —y llamando la atención sobre el carácter ambivalente del fenómeno— apuntaban las reflexiones del Secretario Ejecutivo de la CEPAL durante su último período de sesiones.

"La experiencia de los últimos años demuestra que América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional. Este hecho no es nuevo, como a todos nos consta. En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido este fenómeno. Permítasenos decir para no ser mal interpretados que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite proyectar hacia el exterior actividades que requieren mercados más amplios y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo. Pero debemos reconocer que no todos los efectos que se derivan de esa vinculación con la economía internacional son positivos. Hay también riesgos que deben ser identificados y que hay que tratar de reducir." (Iglesias, 1979.)

¹⁰Para una ampliación de estos aportes es útil la tercera parte del *Estudio Económico de América Latina, 1978*, de la CEPAL, titulada "La internacionalización de la economía mundial y América Latina: significados y opciones" (1979, b).

Reservando para la última sección un breve examen en torno al balance de riesgos y oportunidades que implica este fenómeno, y a las alternativas que enfrentan los países en desarrollo en lo que respecta a su estrategia externa, quisiéramos limitarnos aquí a caracterizarlo. Para ello se examinará la forma en que este proceso se refleja en la internacionalización del comercio, el financiamiento y el ciclo productivo. Por tratarse de un fenómeno nuevo, en la ponderación de los indicadores disponibles se concedió más importancia a sus aspectos dinámicos y cualitativos, que no se limitan a reflejar un estado de cosas, sino que apuntan hacia una tendencia.

Como señala de partida Aníbal Pinto, entre 1950 y 1975 el ritmo de incremento anual de las exportaciones de la periferia alcanzó al 7.6% (6.8% en el caso de América Latina). Ese ritmo contrasta vigorosamente con el registrado por las exportaciones primarias durante la fase más pujante de su crecimiento, entre 1871 y 1913, cuando se expandieron a una tasa anual de 3.5% (Ferrer, 1976, p. 23). Especial significación reviste la expansión de las exportaciones industriales de la periferia durante la última parte del período; entre 1960 y 1965 estas ventas, a precios constantes, se incrementan a un ritmo anual de 12.3%, o sea casi dos veces más rápido que sus exportaciones globales. A partir de 1960, las importaciones de manufacturas de los países desarrollados originadas en los mercados de los países en desarrollo crecieron con mayor rapidez que sus importaciones industriales provenientes del resto del mundo, y entre 1970 y 1976 sus importaciones de manufacturas de ese origen aumentaron a una tasa anual de alrededor del 14%, o sea dos veces más veloz que el incremento de sus exportaciones totales de bienes industriales y cuatro veces su propia producción manufacturera (UNCTAD, 1978). La participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, estacionaria en alrededor de 7% durante los veinte años precedentes, aumentó al 9% entre 1970 y 1977.

Según varias veces se ha señalado, como consecuencia de la creciente competencia de los países en desarrollo y de los problemas que aquejan a sus economías, a partir del pasado decenio los países desarrollados comenzaron a

abandonar los principios liberales adoptados en Bretton Woods, los que habían posibilitado la extraordinaria expansión del comercio mundial y el acelerado crecimiento de las economías industriales durante el período de postguerra. Si bien el proteccionismo no es un fenómeno nuevo (había alcanzado un punto culminante alrededor de los años treinta con desastrosas consecuencias para la economía internacional y la paz del mundo) durante los últimos años ha adquirido magnitudes y características distintas. Entre estas últimas se cuentan su carácter sistemático, su permanencia y su selectividad, esto es, su aplicación discriminatoria en contra de productos que se van tornando altamente competitivos y entre los cuales se cuentan los principales bienes industriales que están en condiciones de exportar los países en desarrollo.

Como es sabido, las rebajas arancelarias acordadas por los países desarrollados dentro del marco de las negociaciones comerciales multilaterales benefician principalmente los productos de tecnología avanzada que se transan entre ellos, y se mantienen aranceles más elevados para las manufacturas que están en condiciones de vender los países en desarrollo. Ello viene a agregarse al tradicional escalonamiento arancelario según el grado de elaboración de los productos que exportan estos últimos países. Al mismo tiempo, durante los últimos años proliferaron las restricciones de carácter no arancelario, cuyos resultados son con frecuencia más efectivos o insidiosos que el de las barreras tarifarias; éstas, como es sabido, incluyen restricciones cuantitativas, que van desde la prohibición de importar determinados productos (así la carne en el caso de la CEE), hasta la imposición de cuotas (como a las frutas y legumbres en la CEE o al azúcar y, más recientemente, al acero en los Estados Unidos). Incluyen también la imposición de derechos compensatorios a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo que los países industrializados consideran 'subvencionadas', un tipo de medidas de las cuales se ha abusado durante los últimos años, con efectos particularmente destructivos desde el punto de vista de las políticas de promoción de exportaciones que a costa de mucho tiempo y esfuerzos fueron poniendo en vigor los países en desarrollo.

También se inscriben dentro de este cuadro diversos tipos de convenios de restricción del comercio, entre los cuales destacan los llamados acuerdos de organización de mercados suscritos entre países exportadores e importadores con el objeto de limitar el comercio de determinados productos (cuyo ejemplo más conspicuo es el Acuerdo Multifibras), y las "restricciones voluntarias" que suelen convenirse bilateralmente entre el país exportador y el país importador, por imposición de este último.

Como ya se ha dicho, desde un punto de vista dinámico y a largo plazo como el que se desea adoptar aquí, detrás de este velo proteccionista se encuentra la tendencia de los países desarrollados a perder la capacidad competitiva en un número creciente de sus ramas industriales.

Lo anterior ha llevado a muchos a plantear que, sin disminuir la importancia que los países en desarrollo han asignado a la adopción de un sistema general de preferencias, tampoco deberían minimizarse los beneficios que éstos podrían obtener de una mayor liberalización del comercio internacional. Un analista atribuye la posición dubitativa que muchos países en desarrollo adoptaron frente a la rueda Tokio a su defensa de los márgenes de preferencia establecidos por el SGP. "Como de hecho —concluye el mismo autor— éstos han producido más creación que desviación de comercio, y se han aplicado en forma muy restrictiva, a los países en desarrollo en su conjunto parece que los favorecería más una reducción generalizada, permanente y no discrecional" (Perry, 1979).

Todo ello anuncia cambios drásticos en la antigua división internacional del trabajo. Sir Arthur Lewis anticipa que a mediados del presente decenio más de la mitad de las exportaciones de los países en desarrollo consistirían en manufacturas y estima que, para ello, "la supresión de restricciones a los productos industriales importados es lo más importante que podría ocurrir en el área del comercio internacional". Para él "la división del mundo entre países en desarrollo que exportan productos agrícolas e importan manufacturas y países desarrollados que hacen lo contrario está en vías de desaparecer" (Lewis, 1980, pp. 40 y 41).

La significación de esta tendencia, todavía

limitada, se ve reforzada por los acontecimientos ocurridos en el campo del financiamiento internacional. La insuficiencia de las exportaciones de los países en desarrollo para proveer a sus crecientes necesidades de importación, entre las cuales por cierto el petróleo ocupa un lugar muy destacable, de algún modo se ha visto compensada por la extraordinaria permisibilidad financiera imperante en la economía mundial. Los sólidos trabajos sobre el tema publicados en esta *Revista* hacen superfluo un recuento relativamente acucioso de estas tendencias (Massad, 1976; Devlin, 1978 y 1979; y Zahler, 1980).

Como es bien sabido, esas tendencias se refieren al explosivo crecimiento de la deuda externa de los países en desarrollo, fenómeno que estuvo acompañado de un drástico cambio en su composición en favor de obligaciones contraídas con fuentes privadas. Aunque todo ello ha desencadenado una serie de premoniciones en torno a los supuestos límites que encontraría este proceso, y a la naturaleza "aleatoria" de estos créditos en comparación con el carácter pretendidamente 'estable' de aquellos provenientes de fuentes públicas que tuvieron mayor peso relativo en el pasado, la verdad es que al menos entre las brumas de la actual coyuntura económica internacional no se divisan tales límites.

Esta apreciación se ve confirmada por el hecho de que el rápido crecimiento de la deuda externa de los países periféricos durante los últimos años no haya obedecido sólo a sus necesidades, sino también a los intereses de los propios centros industriales. La segunda mitad de los años sesenta asistió al renacimiento de los mercados internacionales de capital, bajo la forma de un pujante mercado de euromonedas, que a poco andar dio inequívocas señales de interés por operar con los países en desarrollo. El rápido incremento de los depósitos en euromonedas, el aumento del número de bancos que operaban en esos mercados y la consiguiente intensificación de la competencia entre ellos, los empujó a diversificar sectorial y geográficamente sus colocaciones para distribuir mejor sus riesgos mediante la búsqueda de nuevos clientes, y tornó elegibles a deudores que tiempo atrás no lo hubieran sido. Más adelante vino a agregarse a ello el lento crecimien-

to de la demanda crediticia en los países industrializados dentro de un prolongado cuadro recesivo. Por otra parte, las posibles reticencias de los países en desarrollo frente a los créditos privados fueron morigeradas por el hecho de que éstos eran otorgados en condiciones más liberales, tanto en lo que respecta al uso de los fondos como al grado de injerencia de los acreedores en materia de manejo de la economía de los países prestatarios. En último término, al acudir con esa aparente desaprensión al endeudamiento externo, los países en desarrollo sólo optaron por postergar los efectos recesivos derivados del aumento de los precios del petróleo y de los bienes de capital importados desde los países industriales, en lugar de aplicar recetas ortodoxas que hubieran significado la paralización de su crecimiento económico.

De acuerdo con una estimación reciente, la deuda externa de los países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentará de 330 000 millones de dólares a fines de 1979 a 440 000 millones al término de 1981 (UNCTAD, 1980). Con respecto al futuro, en adición a las consideraciones precedentes, resulta útil tomar en cuenta una vez más las reflexiones de Arthur Lewis.

“Vista por encima ésta parece ser una situación muy precaria, y existe incluso el temor de que la incapacidad de tales gobiernos para pagar sus préstamos pueda derrumbar todo el sistema bancario internacional. Pero ¿por qué se les habría de pedir que paguen? Un banquero presta dinero para ganar intereses. Mientras el interés esté asegurado no hay necesidad de pagar el principal. El préstamo puede ser renegociado o prorrogado. Un cliente que insiste en pagar representa una molestia para el banquero y le crea el problema de encontrar un nuevo cliente... Lo que necesitamos es un flujo adecuado de financiamiento a largo plazo, de varios tipos, a través de todos los canales posibles, incluido un mercado de capital a largo plazo reabierto a los buenos prestatarios, complementado por agencias gubernamentales bilaterales y multilaterales y por inversionistas privados, en condiciones que variarán desde los préstamos a tasas de mercado hasta las transferencias no reembolsables a los países más pobres (op. cit., p. 73).”¹¹

En suma, según el mismo autor, “los países en desarrollo seguirán dependiendo del crédito externo mucho tiempo después de que hayan dejado de depender de la inversión extranjera”.

Pero entre tanto ésta continúa operando como uno de los más poderosos factores de articulación entre las economías industrializadas y las en vías de desarrollo. Según informaciones disponibles en la CEPAL, el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera entre 1967 y 1975 fue de casi 12% anual, lo que supera la tasa de crecimiento del producto y de las exportaciones mundiales (CEPAL/CET, 1978). Para apreciar su impacto en todas sus ramificaciones, sería preciso concentrarse en su agente principal, las corporaciones transnacionales. Existen también aportes abundantes al respecto (Naciones Unidas, 1978; CEPAL, 1979 a, y Kñakal, 1979). Como ocurre con el comercio, se comprueba que durante el periodo referido la participación de los países en desarrollo en la inversión extranjera mundial disminuyó del 31% al 26%, mientras tales inversiones se reorientaban del sector primario al sector manufacturero y sus países de origen se diversificaban considerablemente. Aparte de que esta última tendencia contribuyó a incrementar la capacidad de maniobra de los países en desarrollo, conviene detenerse en algunos de los aspectos cualitativos que presenta en ellos el comportamiento de las corporaciones transnacionales, durante el periodo más reciente.

El primero se refiere a la tendencia a la ‘internalización’ de la inversión extranjera, que tiene lugar conforme ésta se desplaza

¹¹Resulta interesante comparar estas apreciaciones con las de Walter Robichek (1980) jefe del FMI para el hemisferio occidental: “Por regla general, la deuda de una nación no se reduce. Muy probablemente, un intento de reducir la deuda provocaría grandes perturbaciones económicas. Cuando los banqueros internacionales indican que están dispuestos a otorgar préstamos a un país en desarrollo en cierta escala, la interpretación que hay que dar a esta indicación es que piensan seguir ampliando el límite de préstamos al país conmensurablemente, sin límite de tiempo. Sólo así puede sostenerse el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de un país y evitarse con certeza los problemas de servicio de la deuda. El peor de todos los cursos que la comunidad financiera privada internacional podría seguir con respecto a un país en desarrollo es alternar periodos de préstamos excesivos con periodos de no concesión de nuevos préstamos (p. 16).”

desde las actividades primarias a las manufactureras, con sus conocidos efectos en cadena. Como ha recordado Aníbal Pinto, en el pasado la vinculación de las inversiones extranjeras con los países periféricos representaban un hecho "de más significación geográfica que económica", un cuadro que se ha alterado profundamente en los últimos tiempos, acrecentando lo que con expresión feliz el mismo autor denomina la "capacidad de cooptación" de la presencia extranjera en términos de determinar el comportamiento de un número creciente de agentes económicos y sectores sociales en los países receptores —lo que acentúa la internacionalización de sus economías. El segundo se refiere al fenómeno de la creciente participación de las corporaciones transnacionales en las exportaciones globales de los países receptores (sobre todo de manufacturas), después de un interregno coincidente con la aplicación por parte de éstos de estrategias basadas en la sustitución de importaciones, etapa durante la cual orientaron su producción fundamentalmente hacia el mercado interno, como lo revela el hecho de que durante la primera mitad del decenio de 1970 las exportaciones de manufacturas de dichas empresas crecieron a un ritmo de 23% anual (CEPAL, 1979, p. 193). El tercer rasgo, y el más importante, consiste en la inclinación que han mostrado las corporaciones transnacionales a internacionalizar la producción de bienes finales, instalando las actividades productivas en aquellas localizaciones que ofrecen ventajas comparativas, o para internacionalizar el 'ciclo productivo', fragmentando los respectivos procesos, a fin de elaborar los distintos componentes de los productos acabados en las localizaciones más convenientes. Todo ello ha generado un proceso de redistribución de actividades productivas que está concitando considerable atención, por más que sus resultados sean arduosamente controvertidos,¹² según ha quedado bien documentado

¹²Con respecto a la conocida apreciación según la cual estos desplazamientos responderían exclusivamente a las diferencias salariales entre el centro y la periferia, y por lo tanto no contribuirían a elevar los ingresos ni a incrementar el valor agregado de las nuevas producciones en los países receptores, se ha recordado que el crecimiento de las inversiones ha sido relativamente mayor en los centros (donde

en años recientes (Evers, 1977; ISS, 1977; Müller y Moore, 1978; Grunwald, 1978; Mukherjee, 1979, y Foreign and Commonwealth Office, Reino Unido, 1979).

Se entiende por redistribución industrial el traslado de una industria existente desde una localización a otra en respuesta a los factores del mercado o a la intervención gubernamental. Como se ha señalado, a partir del decenio de 1960 la participación de los países en desarrollo en la industrialización mundial comenzó a incrementarse y a adoptar nuevas modalidades que hicieron posible la absorción de un número cada vez más amplio de actividades industriales anteriormente localizadas en los países desarrollados, tanto en los Estados Unidos como, en forma más acentuada, en la CEE (particularmente en Alemania Occidental) y el Japón. Las ramas donde esta tendencia se advierte con mayor fuerza no sólo incluyen las industrias tradicionales, intensivas en mano de obra (como los textiles y el vestuario), sino también industrias pesadas (siderurgia, refinación, petroquímica y fertilizantes), la industria naval y la metalmecánica, y ciertas industrias contaminantes, como la industria química y la de la pulpa y el papel.

Uno de los factores que más ha contribuido a impulsar este proceso radica en la tendencia hacia la complementación o subcontratación industrial, en virtud de la cual las firmas manufactureras de los países desarrollados comparan su producción con subsidiarias o empresas independientes localizadas en los países en desarrollo, aprovechando las ventajas de que éstos disponen en materia de niveles salariales, tratamiento impositivo, disponibilidad de re-

predominan remuneraciones apreciablemente mayores) y que ellas tienden a ofrecer salarios sustancialmente superiores al promedio en la periferia, lo cual avalaría la hipótesis de que las motivaciones que explican estos desplazamientos se identifican con un conjunto más complejo de factores, en que se combinan dinámicamente la pérdida de ciertas ventajas comparativas por parte de los centros y la adquisición de nuevas ventajas por parte de la periferia. "Desde el punto de vista de las categorías marxistas podría decirse que la extracción de plusvalía relativa (condicionada por las tasas diferenciales del crecimiento de la productividad y de los salarios) ha resultado más atractiva que la correspondiente a la plusvalía absoluta, originada en la compresión de los salarios" (Pinto, 1980).

cursos naturales, regulaciones ambientales menos estrictas o el otorgamiento directo de subsidios. Se ha venido desarrollando de este modo un activo intercambio de partes y piezas y una estrecha complementación entre los procesos productivos requeridos para la elaboración de los respectivos productos finales, lo

que constituye uno de los rasgos centrales del comercio internacional en la actualidad. En la práctica, de hecho, las corporaciones transnacionales dominan prácticamente la mitad del comercio mundial, gran parte del cual se realiza entre subsidiarias de la misma empresa.

V

El cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo

1. *Internacionalización: apertura o interdependencia*

A partir de los antecedentes considerados corresponde extraer, aunque sea de manera muy preliminar, algunas conclusiones, las que giran en torno a la pregunta que inicialmente nos planteábamos acerca de la forma y medida en que, como consecuencia de los cambios registrados en el escenario internacional, se ha alterado el rumbo de las relaciones centro-periferia. Inicialmente nos preguntábamos más precisamente si acaso, aunque se mantengan los rasgos estructurales que caracterizaron dichas relaciones, no habrá llegado el momento de revisar ciertas interpretaciones basadas en situaciones del pasado, cuya enunciación iniciábamos mencionando la tendencia hacia la desvinculación de las economías periféricas con respecto a la economía mundial.

Parece innecesario recordar que los mismos indicadores pueden ser objeto de encontradas interpretaciones. En el caso que nos ocupa quisiéramos revelar de partida tres sesgos que favorecen a aquélla, según la cual, acicateada por las circunstancias antes reseñadas, en la presente coyuntura histórica la periferia se habría limitado a reanudar —bajo nuevas formas y con una cadencia más precipitada— el camino iniciado en el siglo XIX hacia la internacionalización de sus economías. La mayor importancia asignada a los aspectos estáticos que presentan las magnitudes sopesadas en comparación con el escrutinio de que son objeto los elementos dinámicos implicados en ellas, es-

to es, aquellos que revelan una tendencia acelerada que permite anticipar “grandes cambios” en un plazo cercano, es uno de los sesgos mencionados; entre sus manifestaciones se cuenta el mayor peso concedido a la declinante participación global de la periferia en el comercio internacional frente al vigoroso auge de sus exportaciones manufacturadas, que la está unciendo aceleradamente a aquel segmento de la demanda de los centros que presenta una mayor elasticidad o dinamismo. El énfasis en las mayores ganancias relativas de los centros en contraste con las de la periferia, en lugar de destacar las transformaciones que gran parte de esta última ha experimentado durante los últimos decenios en términos absolutos, esto es, en comparación con su comportamiento histórico, ejerce el mismo efecto, como ocurre cuando se subraya la menor participación de la periferia en las inversiones internacionales sin destacar suficientemente los drásticos cambios registrados en ellas, como el incremento, la diversificación y penetración (o capacidad de cooptación) de las nuevas inversiones en las economías de un número cada vez mayor de países en desarrollo. Por último, la inclinación a considerar que toda tendencia ‘inédita’ es ‘excepcional’, y por tanto aleatoria, completa un enfoque que tiende en cada caso a llegar a la inquietante —o intelectualmente tranquilizadora— conclusión de que no hay ‘nada nuevo bajo el sol’, como en el caso del debate en torno a la probable interrupción o continuidad de aquella fluidez financiera que ha hecho posible el extraordinario incremento y cambio que ha experi-

mentado el endeudamiento externo de los países en desarrollo durante los últimos años.

Alertados acerca de estos sesgos, cabe reafirmar la conclusión de que los indicadores anotados son expresión inequívoca de un mayor entrelazamiento de los países en desarrollo con la economía internacional —particularmente en el caso de aquellos relativamente más avanzados— y de que la tendencia a la desvinculación entre ambos segmentos del sistema, que pareció caracterizar las relaciones centro-periferia durante el período de postguerra, está siendo reemplazada por una creciente interdependencia. En el caso de nuestra región, el resumen interpretativo de un encuentro reciente organizado por la CEPAL consigna que dicha reunión se planteó la pregunta acerca de la medida en que América Latina “ha pasado a integrarse en la economía mundial, no sólo a través de sus estructuras comerciales, sino por un aumento de la inversión, de las corrientes de capital y de la deuda internacional”,¹³ arribando a la siguiente respuesta:

“La mayor diversificación de la estructura económica regional ha conducido a una relación de otra índole con la economía mundial. Los países latinoamericanos han dejado de depender de unos pocos productos primarios o agrícolas para pasar a una interdependencia más macroeconómica, compleja y entrelazada con el sistema económico mundial. La combinación de una industrialización creciente, la significativa presencia de la empresa transnacional y el reciclaje hacia la región de los excedentes de la OPEP, traducido en un mayor endeudamiento, la han llevado, en comparación con otras regiones en desarrollo, a un mayor grado de integración en la economía mundial. Esta nueva interdependencia macroeconómica plantea problemas y potencialidades, pero simultáneamente constituye una característica importante de la nueva América Latina actual,

¹³“Una nueva América Latina en la cambiante economía mundial”, encuentro organizado por la CEPAL y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholar, en el Belmont Conference Center, cerca de Washington, D.C., los días 25 y 26 de junio de 1979.

que explica su interés por el destino de la economía mundial” (Bradford, 1980, p. 122).

Digamos, acto seguido, que las diversas interpretaciones e incluso la resistencia que en muchos observadores provoca este fenómeno consiste en una confusión hasta ahora poco esclarecida y además agravada por la ambigüedad que rodea el concepto mismo de interdependencia.¹⁴ En efecto, este avance de la interdependencia (frente a la desvinculación) entre las economías periféricas y las economías centrales, es sinónimo o consustancial con las experiencias de ‘apertura externa’ realizadas por algunos países en desarrollo a partir de distintas épocas y desde circunstancias diferentes, como opciones pretendidamente contrapuestas a las estrategias de ‘crecimiento hacia adentro’, experiencias que en los últimos años fueron protagonizadas por un número creciente de países latinoamericanos con diversas combinaciones de pragmatismo y ortodoxia.

¹⁴Los estudios sobre la interdependencia realizados en los centros durante los últimos años —que, dicho sea de paso, han sido poco asimilados en los países de la periferia— no han logrado liberar a este concepto de dicha ambigüedad (véase principalmente en este sentido a Rosencrance y Cooper, 1968 y 1972; Rosencrance y Stein, 1976; Nye, 1976 y Keohane y Nye, 1977). Pero el fenómeno existe, y ya fue registrado por la poderosa intuición de José Medina Echavarría, cuando —refiriéndose a “un tema obsesivo de los últimos años”— planteaba “la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el tema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza como dependencia hegemónica unilateral”, y de que, por lo menos intelectualmente, pudiera pensarse “en una forma inédita de esa dependencia como relación plurilateral” (op. cit., p. 57). Esbozando una caracterización desarrollada para otros fines a partir de la bibliografía señalada, podría definirse la interdependencia como el aumento de la sensibilidad que recíprocamente acusan determinadas sociedades nacionales frente a acontecimientos o tendencias registrados en otras, un fenómeno que en sus casos extremos puede traducirse en una indeseable situación de vulnerabilidad externa. El desarrollo de este fenómeno dependería, entre otras, de tres condiciones: a) el mayor grado de difusión o internalización de las vinculaciones externas de una sociedad determinada; b) la formación de una agenda múltiple y relativamente poco jerarquizada de temas cuyo tratamiento depende de sus relaciones externas y c) del desarrollo de múltiples canales para el manejo de esas relaciones. Dentro de este mismo esquema entre los efectos de la interdependencia sobre las relaciones internacionales de los países en desarrollo, cabe mencionar la diversificación (geográfica y temática) de sus relaciones externas, el ensanchamiento de su margen de maniobra internacional y el fortalecimiento de los elementos de cambio en el patrón tradicional de sus relaciones internacionales.

El hecho de reconocer que está cambiando aquella tendencia a la desvinculación de los países periféricos frente a los centros industriales que predominó en la postguerra, y su reemplazo por una mayor integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial ¿significa renegar del 'crecimiento hacia adentro' y abrazar sin contrapesos estrategias aperturistas de crecimiento 'exo-dirigido'? Aquí sólo podemos dejar esbozada una conclusión. Se trata de dos planos diferentes. Más de un decenio de análisis y debates sobre estos temas permite anticipar que, dentro de un escenario considerablemente transformado, algunos países periféricos persistirán en su marcha histórica hacia el desarrollo: hacia un desarrollo con crecimiento 'hacia adentro', basado en la industrialización, con aprovechamiento de sus recursos internos, en la expansión de sus mercados nacionales y en la cooperación económica entre ellos mismos. Pero, para usar otra feliz metáfora de Aníbal Pinto —el cual parafraseaba a Von Clausewitz para quien, como es sabido, la guerra era la prosecución de la política por otros medios— se trata de proseguir la marcha histórica hacia el desarrollo y la industrialización de los países periféricos por caminos más adecuados al nuevo escenario, caminos entre los cuales sus cambiantes formas de relacionamiento externo ocupan un lugar destacado.¹⁵

En otras palabras, estimamos que los rasgos objetivos que presenta en la actualidad el escenario internacional, algo tienen que decir acerca de la estrategia externa que deberían adoptar los países en desarrollo, con *relativa* independencia del hecho de que hayan optado por un modelo 'aperturista', donde las exportaciones actúan como el 'motor' del desarrollo, o se hayan orientado en el sentido de 'crecimiento hacia adentro', utilizando las exportaciones

como el 'lubricante' de ese desarrollo, según otra de las imágenes de Lewis (1980), o hayan ensayado algún tipo de combinación entre ambos modelos, dependiendo de su ideología y de las características de su economía.¹⁶ Aventuramos aquí la hipótesis de que, cualquiera que sea el camino que escoja un país en desarrollo dentro de este espectro, habrá de recorrerlo dentro de un marco externo caracterizado por un creciente entrelazamiento de la economía internacional, muy diferente de la situación imperante en la postguerra. Y también la de que, en alguna medida y bajo distintas formas, aquel marco externo los impulsará a ensayar una apertura mayor que en el pasado. Y aquí se impone una segunda distinción, pues aquel mayor grado de apertura externa tampoco debe estimarse sin más como sinónimo de una política fuertemente basada en el liberalismo económico, sino que de hecho puede coexistir con distintas modalidades de intervención estatal y planificación del desarrollo económico. En suma, no parecería existir una correlación rígida entre ciertos grados de intervención estatal en el proceso económico, crecimiento hacia adentro y desvinculación frente a la economía mundial, así como en el otro extremo tampoco debería haberla entre liberalismo económico, apertura externa e interdependencia en el plano de las relaciones económicas internacionales. En todo caso, este último fenómeno constituye un rasgo central del actual cuadro externo, y como tal debería ser considerado como un dato. Por lo tanto, parecería posible en ciertos casos específicos combinar diversas formas de intervención estatal y apertura externa, regulando la participación de las economías nacionales en un sistema económico internacional caracterizado por una creciente interdependencia.¹⁷

¹⁵Como se advertía desde un comienzo nos apartamos de la discusión en torno a políticas alternativas de "crecimiento hacia adentro" y de "apertura externa", de gran vivacidad y riqueza (véase especialmente en este sentido a Assael, 1979), para concentrarnos en las opciones que los países en desarrollo enfrentan en la actualidad en lo referente a la formulación de sus estrategias externas. Para un lúcido análisis de las cambiantes condiciones externas en que se verifica el desarrollo de los países periféricos, acompañado de una propuesta encaminada a la creación de un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" en el fren-

te interno, ver un trabajo inédito de Fajnzylber (1980), que el autor sólo tuvo oportunidad de leer después de haber concluido este escrito.

¹⁶No debe olvidarse que, por mucho que graviten consideraciones ideológicas en la adopción de estas opciones, la circunstancia, el grado y las modalidades peculiares con que se orientan una u otra dependen sustancialmente de las características de cada país, particularmente en lo que respecta al tamaño y estructura de su economía, y a la forma que tradicionalmente han adoptado sus vinculaciones con el exterior.

¹⁷Como se sugiere en la parte final del trabajo de O. Sunkel y L. Tomassini, varias veces citado.

Naturalmente, que si un país adopta un modelo exagerado de apertura externa, a partir de una apreciación falsamente optimista acerca de las posibilidades derivadas de aquel creciente entrelazamiento de la economía mundial y del papel del mercado externo, como motor del crecimiento, pondría en peligro sus perspectivas de desarrollo a largo plazo. Pero también es cierto que un país que siguiera una estrategia más equilibrada, basada en un mejor balance entre la utilización de los mercados internos y externos y en la sustitución selectiva de importaciones en algunos sectores acompañada en otros de políticas de apertura y promoción de exportaciones, podría desperdiciar muchas oportunidades en la medida en que, conjuntamente con otros países periféricos, insistiera en aplicar estrategias de inserción externa basadas en la concepción pretérita de la economía internacional y de sus principales tendencias, y no aprendiese a sacar el mejor partido posible del balance de riesgos y oportunidades que actualmente ofrece el escenario externo.

2. La inserción de los países en desarrollo en la economía internacional: algunas opciones

Lo expresado nos lleva a referirnos a las principales opciones que enfrentan los países en desarrollo desde el punto de vista de su inserción externa, opciones que de alguna manera han inspirado las diversas estrategias que sucesiva o paralelamente han ensayado en sus negociaciones con los países industrializados, un tema al cual nos hemos referido en otras oportunidades.¹⁸ Uno de los factores que más ha contribuido a que las negociaciones económicas internacionales hayan conducido a tan modestos resultados radica en la confusión conceptual que parece imperar en el debate. En efecto, cuanto más se multiplican las conferencias, foros y proposiciones encaminados a promover el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), más claramente queda de manifiesto el hecho de que en esta materia reina “un gran desorden bajo el cielo”. Desde diversos ángulos se formulan propuestas específicas que, según los casos, pueden conside-

rarse como optativas, contradictorias o simplemente inconexas. En cambio, no se han explicitado suficientemente los grandes modelos de ordenamiento económico mundial en los que están inspirados los distintos “paquetes” de medidas. De hecho, estos modelos son básicamente los siguientes.

a) La segregación o el *delinking* de los países en desarrollo con respecto al sistema capitalista internacional, y su adhesión a estrategias basadas en la confianza individual y colectiva en sí mismos, es una propuesta que parece contrariar frontalmente las tendencias actuales del sistema internacional, y que ha permanecido confinada en el terreno de las ideas, sin que sea posible registrar ninguna experiencia medianamente duradera y exitosa, con la en muchos sentidos única (y al parecer cambiante) excepción de China.¹⁹

b) La incorporación indiscriminada de los países del tercer mundo en la antigua división internacional del trabajo, relativamente remozada, lo que comprometería gravemente su potencial de desarrollo a largo plazo, e implicaría la profundización de sus lazos de dependencia con los países industriales y la gradual pérdida de su autonomía, con su secuela de frustraciones y de respuestas revolucionarias.

c) El establecimiento de una suerte de “social-democracia global”, basada en la regulación de los mercados internacionales o en su reemplazo por mecanismos más centralizados, siguiendo los lineamientos contenidos en la declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), un programa que

¹⁹Si dejamos de lado la circunstancia de que por sus características y antecedentes históricos China reunía condiciones únicas para este tipo de experiencia, las informaciones de los últimos años indican que ese gran país estaría revisando su tradicional política de aislamiento y desarrollo autocentrado. Otros ejemplos incompletos y menores, como los de Albania y Cambodia, han sido poco conocidos y, en la medida de la información disponible, netamente regresivos. Por último, otros países están revisando también su tradicional política de desarrollo autocentrado, como lo revela la nota sobre Cuba en el *Estudio Económico de América Latina, 1978* (CEPAL, 1979). En cuanto al plano conceptual, son escasas las formulaciones articuladas de esta postura, con excepciones como los primeros escritos de ul Haq (1970 y 1976), y las obras de Emmanuel (1969) y Amin (1970 y 1973).

¹⁸Ver L. Tomassini, 1977, 1978 y 1979 a.

probablemente requeriría la instauración de una suerte de autoridad mundial y/o un fuerte incremento del poder de negociación del tercer mundo.

Estas estrategias corresponden, aproximadamente a las alternativas que bajo los conceptos de *exit*, *voice* y *loyalty* propusiera hace algún tiempo Hirschman desde un punto de vista más amplio, para analizar el funcionamiento de los sistemas sociales. Dentro de estas alternativas, las medidas planteadas dentro del marco del NOEI se aproximan a la opción de la protesta (*voice*), expresada en su espíritu de confrontación y en su amplio programa de reformas.

Retomando al pasar apreciaciones formuladas en otras oportunidades, este último programa parecería estar inspirado en una mezcla de pesimismo y de desconfianza frente a las perspectivas de una progresiva articulación de los países en desarrollo dentro de la economía internacional, lo que gradualmente llevó a plantear una serie de medidas de carácter "concesional" o "preferencial", orientadas a promover una transferencia unilateral de recursos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, por medio de mecanismos paralelos o alternativos a los engranajes del mercado. De este modo el tercer mundo volcó todo su peso en favor del programa integrado de productos básicos, que constituye en lo sustancial un mecanismo diseñado para la estabilización del mejoramiento de sus precios, en lugar de negociar arreglos más amplios que le permitieran ir adquiriendo una mayor participación en su procesamiento y comercialización, a partir del manifiesto interés de los países industrializados por promover el desarrollo de los recursos naturales, dentro de una perspectiva de escasez. Depositó grandes esperanzas en el sistema general de preferencias y muy pocas en los beneficios susceptibles de obtenerse a través de una mayor liberalización del comercio a nivel global. Insistió en la necesidad de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo y de mejorar sus condiciones, aun largo tiempo después que ya había quedado de manifiesto la falta de disposición de los países industriales para cumplir las metas mínimas fijadas por la comunidad internacional en la materia, pese al pujante renacimiento de los mercados privados de capital y su creciente

acceso a ellos, lo que postergó una reflexión sistemática en torno a los medios más adecuados para imprimir mayor estabilidad y eficacia a dicho acceso. Continuó poniendo más énfasis en la necesidad de adoptar un código internacional para reglamentar la transferencia de tecnología, en lugar de prestar mayor atención al mejoramiento de su capacidad para negociar con los proveedores externos y para absorber y adaptar esa tecnología, un campo donde habían registrado experiencias muy valiosas. También buscó con empeño la adopción de un código de conducta para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales, pero se interesó menos por analizar la experiencia de aquellos países que durante los últimos años han venido ensayando nuevas y más ventajosas modalidades de contratación con dichas empresas.

No es de extrañar, por lo tanto, que la insuficiente integración de los países periféricos dentro de la economía internacional, haya constituido, en muchos casos, una suerte de "profecía autocumplida". A estas alturas parece innecesario insistir en que, en ésta como en otras materias, se observan grandes diferencias según el nivel de desarrollo de los distintos países —un tema al cual ya nos referimos en la tercera parte de este trabajo. Hecha una vez más esta advertencia, cabe subrayar que América Latina ha mostrado una considerable cuota de imaginación para ensayar nuevas formas de vinculación con el sistema internacional, aunque muchas veces y por diversas razones no haya permitido que estas experiencias influyeran en la adopción de las posiciones que preconizaba en un plano más oficial o más retórico. En este sentido, una reunión reciente donde se discutieron estas cuestiones, y a la que antes se hizo referencia, llegaba a las siguientes conclusiones.²⁰

"América Latina aspira a un tipo de desarrollo plenamente integrado con la economía internacional. Creemos que, en general, los países de la región no adhieren a aquellas opciones que pudieran propiciar un camino de 'desarrollo separado'. Esta estrategia parece históricamente ajena a las opciones que en la

²⁰Seminario sobre América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, realizado en Viña del Mar, los días 7 a 11 de enero de 1979, ya mencionado.

práctica ya han tomado la mayor parte de los países latinoamericanos. Ello no significa que haya un solo camino para que los países de la región se integren en la economía internacional. Existe una pluralidad de vías para ello. Esas vías dependerán de las dimensiones, la estructura económica, las orientaciones políticas y las tradicionales vinculaciones externas de cada país. Pero también creemos que esa pluralidad de vías no excluye la posibilidad de lograr una concertación creciente de sus políticas externas, y que los países de la región estarán en mejores condiciones para negociar con los centros industriales a través de una acción solidaria, en lugar de escoger un camino solitario (citado en Hill y Tomassini, *op. cit.*, pp. 10 y 11)."

3. *Hacia una estrategia de participación selectiva en el sistema internacional*

La conclusión que se desea sugerir al término de este estudio es que la integración de los países en desarrollo en el sistema económico transnacional no acarrea necesariamente sólo consecuencias negativas. Como se ha señalado en otro lugar, se trata de un proceso que posee un margen de ambigüedad considerable desde el punto de vista de sus consecuencias para los países periféricos, ya que entraña un balance inédito de riesgos y oportunidades. Al mismo tiempo, el tipo de consecuencias que ese fenómeno genere para los países periféricos no depende exclusivamente de la voluntad o de los intereses de aquellos países que ocupan una posición central en el sistema, ya que frente a él los países periféricos pueden adoptar un papel activo o pasivo, para emplear la terminología utilizada recientemente por Enrique Iglesias (1979a). Para no adentrarnos en un nuevo tema, dejemos que sea este último quien esboce una vez más ese balance.

"Nuestra inserción internacional es positiva en la medida en que nos permite incorporar la tecnología, proyectar hacia el exterior actividades que requieren mercados más amplios y, en último término, abrir paso a nuevas formas de división internacional del trabajo en que nuestros países ocupen el lugar para el cual ya están capacitados.

"Pero también hay riesgos en nuestras nuevas formas de inserción externa. Estos ries-

gos se manifiestan en los condicionamientos que tal vinculación impone a nuestro desarrollo, en el cambiante impacto del ciclo externo sobre la evolución de nuestras economías y en las políticas restrictivas y proteccionistas empleadas por los países industrializados como una manera de defenderse frente a las tendencias recesivas e inflacionarias que han caracterizado la economía mundial durante el último período.

"En todo caso la existencia de una economía mundial abierta y el establecimiento de una división internacional del trabajo más acorde con las capacidades de cada país, grande o pequeño, ha pasado a convertirse en requisito cada vez más importante para el desarrollo de los países latinoamericanos. Dependemos cada vez más del funcionamiento de una economía mundial basada en una auténtica interdependencia." (Iglesias, 1980b)

Si así fuese, los países en desarrollo no deberían escoger estrategias que impliquen ni su subordinación pasiva a las fuerzas de la economía mundial ni el reemplazo de los mercados internacionales por mecanismos más centralizados, sino buscar nuevas formas de "participación selectiva" en el sistema. Parecería que una estrategia de este tipo sería más coherente con las tendencias actuales del cuadro internacional. Por otra parte, ella permitiría que los países en desarrollo alcanzaran al mismo tiempo un triple objetivo de aprovechar las ventajas derivadas de su creciente integración en un contexto internacional que se torna cada vez más interdependiente, de atenuar los efectos indeseables de un ciclo externo inestable y adverso, y de preservar o maximizar la autonomía de sus procesos nacionales de desarrollo.²¹ Habida cuenta de la escasa atención prestada a esta alternativa, resulta interesante recordar uno de los primeros llamados provenientes del ámbito latinoamericano en tal sentido.

²¹Una variante de este enfoque radica en la idea, que recientemente ha ganado terreno en los debates internacionales, de asentar las relaciones centro-periferia en una estrategia basada en la identificación de áreas de intereses mutuos, y en la estructuración de una economía global en que puedan beneficiarse efectivamente ambos grupos de países. Tal ha sido el enfoque adoptado por la Comisión Brandt en sus trabajos. Señala su *Informe* la necesidad de "identificar una mutualidad positiva de intereses". Y agrega la Comisión en dicho *Informe*: "Creemos que tales inte-

“La experiencia latinoamericana demuestra la necesidad de abandonar la idea de que el estímulo fundamental del desarrollo proviene de una inserción total en el sistema económico internacional. Por el contrario, la implantación de nuevos estilos de consumo y producción, así como la consecución de un nivel mínimo de autonomía, requieren avanzar hacia políticas de participación selectivas en el sistema, que permitan escoger el tipo de vinculaciones que se desea tener. Se trata de minimizar la dependencia, de maximizar la autonomía y de buscar nuevos modelos de desarrollo autosostenido (Foro Latinoamericano, 1975).”

Una estrategia de “participación selectiva” en el sistema, como la anteriormente propuesta, debería lograr una adecuada combinación entre tres tipos de acciones: a) reformas estructurales encaminadas a corregir las imperfecciones de que actualmente adolecen los mercados internacionales; b) acuerdos a largo plazo entre los países centrales y los países periféricos que, complementando las fuerzas del mercado, promuevan la distribución de ciertas actividades económicas y un intercambio comercial que permitan estimular el desarrollo de aquellas actividades productivas para las cuales algunos países en desarrollo se han estado capacitando durante el último período, y c) programas de tipo ‘concesional’, destinados a paliar algunas de las desventajas más obvias que experimentan los países periféricos, principalmente aquellos que se encuentran en sus primeras etapas del proceso de desarrollo.

Naturalmente que la participación selectiva de los países en desarrollo en el sistema económico internacional supone la introducción de reformas estructurales más o menos profundas en la economía mundial tal como actualmente funciona. Habría que hablar, pues, de “participación con reestructuración”.

reses son numerosos. Pero se requiere un esfuerzo mayor para situarlos en el centro del debate. El diálogo Norte-Sur ha sufrido a causa de una atmósfera cargada de ‘demandas’ del Sur y ‘concesiones’ del Norte como la que prevaleció en el pasado: sólo en los últimos años algunos líderes de esa causa han comenzado a pedir que dicho diálogo sea apreciado como una oportunidad para lograr una asociación donde todas las partes puedan trabajar en beneficio mutuo” (Independent Commission on International Developing Issues, 1980, p. 65).

Para ello es necesario que los países centrales renuncien a proteger sus actividades primarias en la forma en que lo han venido haciendo hasta ahora; que permitan un mayor desarrollo y procesamiento local de los recursos naturales de que disponen los países de la periferia; que hagan posible estos desarrollos de actividades industriales capaces de generar un mayor valor agregado, una mayor capacidad de innovación tecnológica y un mayor impulso global a sus economías.

Los países industrializados deberán aplicar las políticas de ajuste que sean necesarias para que puedan operar aquellas fuerzas que en la actualidad están impulsando un reordenamiento más racional de la antigua división internacional del trabajo. Los costos de esas políticas no parecen ser excesivos en términos absolutos y, en todo caso, sólo representarían una pequeña fracción de los costos provocados por los cambios en la asignación de recursos, el desplazamiento de actividades productivas, la reconversión industrial y la adaptación de la mano de obra que se está produciendo como consecuencia de la especialización, la competencia y el cambio tecnológico en el interior de los propios países industrializados, así como también de la concurrencia que tiene lugar entre ellos mismos.

En el fondo, se trata de que los países centrales apliquen efectivamente los principios que han sostenido durante largo tiempo en el campo económico. Esos países no deberían considerar aquellas políticas de ajuste como una carga excepcional asumida en beneficio de los países en desarrollo, sino como una parte normal de sus procesos de modernización industrial, que deberán encarar de todas maneras si no quieren condenar al atraso sus aparatos productivos y perder la competencia industrial con sus propios socios capitalistas avanzados e incluso, gradualmente, con sus nuevos competidores en el Sur.

Por su parte, los países en desarrollo deberían abandonar gradualmente una estrategia de negociación con los países desarrollados, basada en un *shopping list* de reivindicaciones surgidas del análisis más o menos exhaustivo pero excesivamente renovado de sus perjuicios o agravios (una estrategia que, impulsada hasta ahora con escasa consideración de las condicio-

nes de viabilidad de tales reivindicaciones, ha conducido a magros resultados), y reemplazarla por una estrategia de negociación más selectiva. Una estrategia que, sin dejar de insistir en la necesidad de concertar con los países industrializados acuerdos que a largo plazo les permitan obtener mayores beneficios de su participación en las relaciones económicas internacionales y en el mantenimiento de programas de carácter concesional para los países menos desarrollados, se concentren en el aprovechamiento de los "resquicios" que se están abriendo en la economía mundial, como consecuencia de las profundas transformaciones que han experimentado tanto los centros como la periferia, y de los cambios sustanciales que han tenido lugar en el escenario internacional. Obsérvese que mientras la primera estrategia ha sido adoptada colectivamente por los países en des-

arrollo, en el plano de las negociaciones económicas multilaterales, con éxito escaso, la segunda es la que suelen seguir —en forma discreta pero con considerables ventajas— aquellos países que tienen una participación más activa en la economía mundial. Sin embargo, como se advirtiera en un comienzo, estas notas sólo se proponían esbozar las transformaciones que han tenido lugar en las relaciones centro-periferia a lo largo de los últimos quince años, sin detenerse en los cambios que podrían experimentar las estrategias negociadoras de los países en desarrollo. Queda pendiente, pues, la tarea de esbozar también en qué podría consistir aquella estrategia de "participación selectiva" en el sistema que se postula como más coherente con las tendencias perceptibles en el actual escenario internacional.

Bibliografía

- Amin, Samir, *Le Développement Inégal*, París, 1973.
- Assael, Héctor, "La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, abril de 1979, Santiago de Chile.
- Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society*, Nueva York, 1973.
- Bell, Daniel, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, 1976, Bergsten, C. Fred y Lawrence B. Krause (editores), *World Politics and International Economics*, 1975.
- Botero, Rodrigo, "La Comisión Brandt: una perspectiva latinoamericana", en *Estudios Internacionales* N.º 49, octubre-diciembre, 1979.
- Bradford, Collin, "Resumen interpretativo: reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial", en *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980, Santiago de Chile.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Santiago de Chile, 1950.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1978*, Santiago de Chile, 1979 a).
- CEPAL, "La internacionalización de la economía mundial y América Latina: significados y opciones", en *Estudio Económico de América Latina, 1978*, Santiago de Chile, 1979.
- CEPAL, *América Latina y la nueva estrategia internacional del desarrollo: enunciación de metas y objetivos*, Santiago de Chile, 1979 b).
- CEPAL, "Las empresas transnacionales en la actual etapa del desarrollo latinoamericano" en *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina*, Santiago de Chile, 1979 c).
- Cooper, Richard, *The Economics of Interdependence*, 1968.
- Cooper, Richard, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", en *World Politics*, vol. XXIV, N.º 2, enero de 1972.
- Crouzet, Maurice, *Historia General de las Civilizaciones*, obra publicada bajo su dirección, Barcelona, Destino, 1958, vol. II.
- Devlin, Robert, "El financiamiento externo y los bancos comerciales", en *Revista de la CEPAL*, N.º 5, primer semestre de 1978.
- Devlin, Robert, "Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto", en *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979.
- Díaz-Alejandro, Carlos y otros (editores), *Política económica en centro y periferia*, México, 1976.
- Eco, Umberto et al., *Documenti su il nuovo medioevo*, Milán, 1973.
- Evers, B. y otros, *Perspectives on Industrial Adjustment: The EEC and the Developing Countries*, 1977.
- Ellsworth, P. T., "The Terms of Trade between Primary Producing and Industrial Countries", en *Interamerican Economic Affairs*, Vol. X, verano de 1956.
- Emmanuel, Arghiri, *L'échange inégal*, París, 1969.
- Fajnzylber, Fernando, *Dinámica industrial en las economías avanzadas y en los países semi-industrializados* (manuscrito), 1980.
- Ferrer, Aldo, "La crisis del sistema trilateral y América Latina", en Eduardo Hill y Luciano Tomassini (editores), 1979.
- Ferrer, Aldo, *Economía internacional contemporánea: texto para latinoamericanos*, México, 1976.
- Fishlow, Albert y otros, *Rich and Poor Countries in the World Economy*, Nueva York, 1978.
- Flanders, M. J. "Prebisch on Protectionism: An Evaluation", en *Economic Journal*, junio de 1964.
- Foro Latinoamericano, Mesa Redonda sobre la situación de América Latina en la actual coyuntura económica internacional, Caracas, agosto de 1975. Declaración publicada en *Estudios del Tercer Mundo*, N.º 1, México, marzo de 1978.
- Freeman, Christopher y Marie Jahoda, *World Futures: The Grate Debate*, Londres, 1978.
- Germani, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, 1962.
- Gordon, Lincoln, *Growth Policies and the International Order*, Nueva York, 1979.
- Grunwald, Joseph, "El comercio intraindustrial Norte-Sur: comparar la producción industrial entre los países en desarrollo y desarrollados", en *Estudios Internacionales*, N.º 48, octubre-diciembre de 1979, Santiago, Chile.
- Harberler, G., "Los términos del intercambio y el desarrollo económico", en H. S. Ellis (editor), *El desarrollo económico y América Latina*, 1969.

- Hagen, Everett E., *On the Theory of Social Change*, Homewood, Illinois, 1962.
- Heilbroner, Robert L., *An Inquiry into the Human Prospect*, Nueva York, 1975.
- Hill, Eduardo y Luciano Tomassini (editores), *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Santiago de Chile, 1979.
- Iglesias, Enrique, "América Latina en el umbral de los años ochenta", en *Revista de la Cepal*, N.º 9, diciembre de 1979, Santiago de Chile.
- Iglesias, Enrique, *Balance preliminar sobre la economía latinoamericana en 1979*, Santiago de Chile, 1980.
- Independent Commission on International Developing Issues, *North-South, A Programme for Survival*, Londres, 1980.
- Institute of Social Studies (ISS), La Haya, *Meeting on Adjustment Policies: final report*, La Haya, 1977.
- Interfutures, *Facing the Futures*, Organization for Economic Cooperation and Development, Francia, 1979.
- International Bank of Reconstruction and Development, *World Development Report, 1978* Washington, D. C., 1978.
- International Bank of Reconstruction and Development, *World Development Report, 1979*, Washington, D.C., 1979.
- Jaguaribe, Helio, "Hegemonía céntrica y autonomía periférica", en Eduardo Hill y Luciano Tomassini (editores), 1979.
- Kahn, Herman y otros, *The Next 200 Years*, Nueva York, 1976.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- Kñakal, Jan, "Las empresas transnacionales en el desarrollo contemporáneo de América Latina", en *Estudios Internacionales*, N.º 47, julio-septiembre de 1979, Santiago de Chile.
- Lewis, Arthur, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton, 1979.
- Massad, Carlos, "La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario", en *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre de 1976, Santiago de Chile.
- McClelland, David, *The Achieving Society*, Nueva York, 1961.
- Meadows, D. H., et al., *The Limits to Growth*, Washington, D. C., 1972.
- Medina Echavarría, José, "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1976, Santiago de Chile.
- Mesarovic M. y E. Pestel, *Mankind at the Turning Point*, Nueva York, 1974.
- Mishan, E. J., *The Economic Growth Debate: An Assessment*, Nueva York, 1977.
- Mukherjee, Santoshi, *Restructuration des économies industrielles et commerce avec les pays en développement*, Ginebra, 1979.
- Müller, Ronald E. y Richard J. Barnett, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, Nueva York, 1974.
- Müller, Ronald E., y David H. Moore, *Stagflation in OECD Nations: Global and Domestic Causes and New Policy Alternatives*, Washington, D. C., 1978.
- Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: a re-examination*, Nueva York, 1978.
- Nye, Joseph S. "Independence and Interdependence", en *Foreign Policy*, N.º 27, 1976.
- Parsons, Talcott y Edward Shils, *Towards General Theory of Action*, Nueva York, 1952.
- Pearson, Lester B., *Partners in Development*, Nueva York, 1969.
- Perry, Guillermo, "Los mercados mundiales de manufacturas y la industrialización de los países en desarrollo", en Hill, Eduardo y Luciano Tomassini, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Santiago de Chile, 1979.
- Pinto, Anibal y Jan Kñakal, *América Latina y el cambio en la economía mundial*, Lima, 1973.
- Pinto, Anibal, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia: significados y consecuencias", en *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl, "Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico", en *Estudios Internacionales*, N.º 43, julio-septiembre 1948, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, 1952.
- Prebisch, Raúl, *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, 1964.
- Reino Unido, Foreign and Commonwealth Office, *The Newly Industrialising Countries and the Adjustment Problem*, Londres, 1979.
- Riesman, David y otros, *La muchedumbre solitaria*, Buenos Aires, 1964.
- Robichek, Walter, *Algunas reflexiones sobre el manejo del endeudamiento público externo*, Banco Central de Chile, 1980.
- Rosencrance, Richard, y Arthur Stein, "Interdependence, myth or reality?", en *World Politics*, vol. XXVIII, N.º 1, 1976.
- Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, 1960.
- Rostow, Walt W., "Como romper la impasse en las negociaciones económicas multilaterales Norte-Sur", en *Estudios Internacionales*, N.º 45, enero-marzo 1979, Santiago de Chile.
- Rostow, Walt W., *Getting from here to there: America's Future in the World Economy*, Mc Graw-Hill, Nueva York, 1978.
- Schumacher, E. F., *Small is beautiful: Economies as if People mattered*, Londres, 1973.
- Schydrowsky, Daniel, "Industrialization and Growth", en Luigi R. Einandi (editor), *Beyond Cuba: Latin America takes charge of its future*, Nueva York, 1974.
- Sewell, John, "El crecimiento del Norte ¿es posible sin el progreso del Sur?", en *Estudios Internacionales*, N.º 42, abril-junio 1978, Santiago de Chile.
- Sewell, John, "Can the North prosper without Growth and Progress in the South?", en *The U.S. and World Development Agenda*, Nueva York, 1979.
- Stavros, A., *The Promise of the Coming Dark Ages*, Nueva York, 1976.
- Sunkel, Osvaldo y Luciano Tomassini, "La crisis del sistema transnacional y la transformación de las relaciones internacionales de los países en desarrollo", en *Estudios Internacionales*, N.º 50, abril-junio 1980, Santiago de Chile.
- Sunkel, Osvaldo y Edmundo Fuenzalida, "Capitalismo transnacional y desarrollo nacional", en *Estudios Internacionales*, N.º 44, octubre-diciembre, 1978, Santiago de Chile.
- The Ecologist, *A Blueprint for Survival*, Londres, 1972.
- Tomassini, Luciano, "Falencias y Falacias: notas sobre el estudio de las relaciones Norte-Sur", en *Estudios Internacionales*, N.º 40, octubre-diciembre, 1977, Santiago de Chile.
- Tomassini, Luciano, "Confrontación o negociación", en *El Trimestre Económico*, N.º 182, México, 1979.
- Tomassini, Luciano, "El nuevo orden económico internacional: cuatro visiones", en *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1978, Santiago de Chile.
- ul Haq, Mahabub, "New Perspectives in Development", documento presentado a la conferencia de la Sociedad para el Desarrollo Internacional sobre Empleo y Justicia, Ottawa, 1971.
- ul Haq, Mahabub, *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, Nueva York, 1976.
- UNCTAD, *Interdependencia de los problemas del comercio, la financiación del desarrollo y el sistema monetario internacional*, Ginebra, 1980.
- UNCTAD, *Examen de la Evolución y Tendencias Recientes del Comercio de Manufacturas y semimanufacturas*, Ginebra, 1978.
- Vacca, Roberto, *Il Medioevo, prossima ventura*, Roma, 1975.
- Ward, Barbara, *Only one Earth*, Nueva York, 1973.
- Zahler, Roberto, "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno 1975-1978", en *Revista de la CEPAL*, N.º 10, Santiago de Chile, abril de 1979.

Sobre el capitalismo periférico y su transformación*

Comentario de Lucio Geller

1. Es necesario señalar, desde un principio, una coincidencia fundamental con el trabajo de Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", para entender la elección de los puntos críticos escogidos por el comentarista y el contenido de las observaciones. Esa coincidencia puede desagregarse en dos puntos: Por un lado, que la crisis del sistema en los países de América Latina es una crisis estructural cuyo entendimiento teórico requiere un análisis de las formas específicas de acumulación, y de los conflictos sociales y políticos que se articulan con aquéllas. Por otro, que al analizar el funcionamiento dinámico de esa estructura debe comenzarse por los factores internos. Entiendo, y por eso coincido, que se trata de una cuestión de prioridad de los factores internos sobre los externos al iniciar el análisis, aunque tampoco debe prescindirse de considerar los segundos. Este último punto reviste un gran interés para el comentarista porque le permite apelar también a la autoridad de este trabajo en discusiones más puntuales; así, por ejemplo, de un tiempo a esta parte algunos economistas argentinos, para explicar el golpe militar de 1976, colocan en primer lugar de su explicación algunas referencias a las nuevas tendencias en la división internacional del trabajo (factores externos) que estarían determinando la resolución de los conflictos internos. Anoto, incidentalmente, que esa jerarquización de los factores explicativos se corresponde, en dicho aspecto, con análisis teóricos como los de Gramsci (véase *Notas sobre Maquiavelo*) donde, en pocas páginas, expone una propuesta metodológica para el estudio de coyunturas políticas en las

que los factores internos adquieren prioridad para el análisis.

Una digresión inicial de concentrarnos en los puntos escogidos para el comentario: en el trabajo de Prebisch hay un texto económico y otro político. La fusión de ambos textos es muy saludable; se recupera así en el discurso la perspectiva analítica de la economía clásica. De todos modos por ese camino se corren algunos riesgos a los que es preciso hacer referencia y que, estimo, no fueron totalmente sorteados.

Así, por ejemplo, Prebisch se plantea el siguiente programa de trabajo: conocer "el sistema que ha de transformarse" y saber "a ciencia cierta dónde están sus grandes fallas" como paso previo para elaborar una "ulterior teoría de la transformación". Sin embargo, el hecho de que el discurso se inicie con el diagnóstico estructural para proceder luego a una reflexión política, no significa que en el proceso de reflexión teórica global no se hayan admitido algunos *a priori* político-ideológicos. La exposición del pensamiento tendría un orden distinto a la elaboración de ese pensamiento. Es ésta una cuestión que, admitámoslo, es difícil de resolver, pero debe ser abordada por el riesgo de que los preconceptos políticos puedan estar violentando algunas categorías económicas, u omitiendo otros aspectos del proceso económico y social, o atribuyendo un peso relativo inadecuado a ciertas variables analíticas.

Un ejemplo clásico ilustra esos riesgos. La teoría del valor trabajo de Ricardo y su teoría de la renta agrícola, sirvieron para fundamentar la eliminación de la protección arancelaria que beneficiaba a los productores agropecuarios ingleses. Para ello, Ricardo sentó el principio teórico, históricamente incorrecto, de que el crecimiento de la producción agrícola se daría con rendimientos decrecientes, y omitió considerar que parte de la renta agrícola también resultaba del progreso técnico incorporado a las unidades económicas, lo que para Marx constituye la renta diferencial II.

Prebisch se muestra preocupado, muy le-

*Estos comentarios a los trabajos recientes de R. Prebisch aparecidos en esta *Revista*—"Estructura económica y crisis del sistema" (N.º 6); "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico" (N.º 7) y "Hacia una teoría de la transformación" (N.º 10)—constituyen una parte de los formulados durante un seminario especial organizado por el Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México.

gítimamente, porque los procesos de transición hacia formas más socializadas de producción hayan consagrado desigualdades políticas y sistemas represivos; aunque no siempre haya sido así. Sin embargo, es distinto hacer una consideración teórica de las desigualdades sociales que estuvieron presentes en la acumulación socialista originaria, como asimismo de la dinámica social y política que permitió la cristalización de esas desigualdades, que criticarlas recurriendo a criterios del liberalismo político y de la civilización occidental, ubicados en el plano de la ideología, fuera de un marco de relaciones sociales concretas. De allí la dificultad de compartir, en este respecto, muchas de sus apreciaciones.

2. El razonamiento de Prebisch que me propongo comentar es el siguiente: la crisis del sistema despunta cuando el poder sindical, en el proceso de democratización, compite con los estratos superiores por la distribución del excedente. Ahora bien, hay un límite para esa competencia establecido por la igualdad entre el ritmo de crecimiento del excedente y el ritmo de crecimiento del producto; superado este límite, los estratos superiores usan su poder económico para aumentar los precios y apelan a los resortes monetarios para permitir el alza.

El efecto es una inflación social que permite restablecer la magnitud del excedente; y a medida que la pugna distributiva se hace cada vez más conflictiva, la espiral inflacionaria se torna más violenta y la anarquía del comportamiento social conduce al empleo de la fuerza.

Esta interpretación esquemática, que por cierto no hace justicia a los muchos matices presentes en la argumentación de Prebisch, es útil sin embargo para anotar lo siguiente: en primer lugar, los actores sociales de la crisis quedan limitados a dos grandes conjuntos denominados poder sindical y estratos superiores (si se emplease otra jerga, podría aludirse al conflicto social entre proletariado y burguesía), a los que corresponderían dos categorías económicas: salarios y excedente; en segundo lugar, la iniciativa de la ofensiva, en la dinámica del conflicto, correspondería al poder sindical; los estratos superiores asumirían una estrategia defensiva (incluso el uso de la fuerza sería simplemente defensivo), una vez alcanzado aquel límite.

a) Las dos observaciones anteriores importan, a mi juicio, dos reducciones incorrectas. Comencemos, pues, por la reducción de los actores sociales. Por supuesto, no puede excluirse la lucha de clases del estudio de los acontecimientos políticos en América Latina, especialmente en los países del cono sur, donde el poder sindical ha alcanzado dimensiones significativas. Pero de esa necesaria asociación no puede derivarse linealmente una interpretación de los procesos políticos, incluida la crisis de los sistemas. Aquí nos limitamos a anotar que los conflictos interburgueses en varios países del cono sur han dominado los acontecimientos políticos de los últimos años: ni el triunfo de la Unidad Popular en Chile en 1970, ni el ascenso del peronismo en 1973, pueden ser entendidos sin apelar al profundo conflicto de intereses entre sectores de la burguesía. Incluso algunas características del proceso de acumulación en aquellos países, que agudizaron activamente esos conflictos interburgueses, podrían servir para entender la radicalización de amplios sectores de la pequeña y mediana burguesía. Nos referimos en particular, por un lado, al acelerado proceso de centralización capitalista que condujo a la descomposición social de importantes sectores del empresariado nativo; en Argentina, por ejemplo, hubo una disminución de más del 50% del número de empleadores en la industria, e igualmente descendió de manera importante el de los empleadores en la agricultura y el comercio, mientras que el censo de 1970 registra una caída significativa de trabajadores por cuenta propia en la industria y la agricultura. Por otro, las dificultades ocupacionales también afectaron a sectores medios, no obstante el crecimiento de las ocupaciones profesionales en el sector estatal y en el sector servicios (en especial de aquellos servicios con contenido capitalista); como resultado, las ocupaciones, o las remuneraciones, estuvieron por debajo de las demandas y aspiraciones de ciertos sectores sociales medios.

La importancia de estos señalamientos deriva del hecho de que, en el texto de Prebisch, las manifestaciones de violencia aparecen sustentadas desde los estratos inferiores, y se omite todo el cuestionamiento del Estado capitalista que hicieron sectores medios, tanto desde el punto de vista ideológico como a través de ac-

ciones políticas concretas. La omisión de los conflictos interburgueses también implica desconocer que los primeros enfrentamientos armados en Argentina, como indicadores de la violencia y de la crisis de las formas democráticas, ocurrieron entre fracciones del ejército.

Hay, cierto es, algunas alusiones en el texto de Prebisch a estos conflictos a los que me estoy refiriendo, pero ellas aparecen remitidas a una explicación de la inflación tradicional, sin terminar por integrarlas a la argumentación sobre la crisis del sistema.

b) La segunda reducción es la que atribuye a los estratos superiores una estrategia meramente defensiva. Y aquí, a mi juicio, es donde se origina la restringida concepción del excedente tal como surge del texto que comentamos.

Nótese que el excedente no es, a la manera clásica, la diferencia entre valor y salarios; o expresado en términos más convencionales, la diferencia entre el precio de la producción y el costo de su producción. De acuerdo al texto, el excedente es la mayor productividad que resulta del progreso técnico y que no deriva hacia los salarios por la heterogeneidad estructural que opera a través del mercado de trabajo. Este excedente es un subflujo del valor agregado apropiado por los estratos superiores en virtud de las relaciones capitalistas de producción; insistimos en que no constituye todo el valor agregado que se distribuye como ganancias, intereses o rentas. Esta interpretación del texto no es arbitraria; de lo contrario no podría fundamentarse el límite crítico del sistema, límite que correspondería al momento en que la tasa de aumento de los salarios se hace igual al crecimiento de la productividad.

Esta proposición teórica presenta algunos problemas cuando se trata de conciliarla con evidencias empíricas. En efecto, por cuanto el crecimiento del salario real estaría subordinado a la tasa de aumento de la productividad, cabría esperar alguna correspondencia entre las tendencias históricas de ambas variables; por ejemplo, que la tasa de aumento de la productividad impulsase hacia arriba a los salarios, mientras que la diferencia entre las tendencias de ambas variables estaría explicada por la heterogeneidad estructural no compensada por el poder sindical. Otro problema resulta de que

ese enfoque teórico excluye la posibilidad de reducciones significativas en los salarios reales mientras no se haya alcanzado ese límite crítico (el uso del poder, primero, y de la fuerza después, por parte de los estratos superiores comprimiría los salarios sólo cuando éstos superasen el límite crítico).

A manera de ejemplo, recorro a la siguiente evidencia empírica: en Argentina, entre 1959 y 1970 la productividad global en el sector industrial creció alrededor del 140%; los salarios industriales promedio crecieron alrededor del 30%. Semejante diferencia no puede ser explicada recurriendo a la heterogeneidad estructural, ni tampoco puede subestimarse la importancia del poder sindical. Hay que recurrir por tanto, además, a la acción de variables políticas para entender no sólo las modificaciones entre los años extremos sino las modificaciones durante subperíodos. Esa acción de las variables políticas no sólo estaría sustentada en las dificultades del proceso global de acumulación, sino también en la intensidad de los conflictos interburgueses.

En varias oportunidades, durante el citado período 1959-1972, debe reconocerse la disposición ofensiva de algunas fracciones de los estratos superiores que, usando toda la coacción extraeconómica del Estado, confiscaron en 1959 el valor de la fuerza de trabajo (casi un 30%); que asumieron nuevas iniciativas en el mismo sentido, y con distintos resultados, en 1962, 1966 y 1972. Es cierto que el poder sindical encaró ofensivas políticas durante ese período, pero en el plano económico no tuvo otras alternativas que intentar recuperar posiciones.

Esa actitud ofensiva de los estratos superiores guarda relación con sus conflictos internos, y particularmente con las características del proceso de industrialización:

— dada la ineficiencia relativa de las nuevas industrias de bienes de consumo durables (comparando la relación internacional entre precios de esta producción y salarios promedio con la relación interna correspondiente), los estratos inferiores no tienen acceso a estos mercados, cuya ampliación sólo puede hacerse en la medida en que el excedente es fundamentalmente apropiado por los estratos superiores y estratos intermedios. Cumplidas las primeras etapas de sustitución de importaciones en estos

mercados, ulteriores ampliaciones de éstos suponen adoptar decisiones que afectan a la totalidad del excedente y no, únicamente, a ese componente que resulta de la mayor productividad;

— dada la ineficiencia relativa en las industrias que producen bienes intermedios y de capital, el avance en el proceso sustitutivo significa costos comparativamente mayores; de allí que una misma tasa de ahorro monetario suponga menores tasas de acumulación real. El freno a los salarios, y eventualmente su disminución, se propone remover los efectos negativos sobre la inversión real que resulta de las características estructurales del proceso sustitutivo de importaciones.

De aquí que pueda sostenerse que los límites superiores de los salarios no resulten teórica ni empíricamente tan altos como lo supone el texto de Prebisch, según el cual los límites superiores estarían fijados por la tasa de aumento de la productividad. Más bien los límites superiores de los salarios tienen más relación con la redefinición periódica de los procesos globales de acumulación. Y esta perspectiva requiere como fundamento una noción más clásica del concepto de excedente económico.

¿Por qué esta interpretación 'revisionista' del concepto de excedente en el trabajo que comentamos? Para explicarlo sugerimos estas dos razones. En este texto no se privilegian las dificultades concretas y crecientes, en la estructura productiva, que resultan del avance en la sustitución de importaciones, y su repercusión sobre la magnitud del excedente requerido para sustentar ritmos sostenidos de actividad económica. Además, porque se sustituye una noción de excedente generado en relaciones sociales de producción por otro generado en relaciones técnicas de producción. Esto último, a su turno, proviene de un *a priori* ideológico según el cual en la transición, o transformación, habría que socializar el excedente y no los medios productivos.

3. En el capítulo II del estudio que comentamos, acerca de la categoría de excedente, aparecen otras derivaciones que merecen un comentario adicional, y en particular, los argumentos que explican la retención del excedente por parte de los estratos superiores. El mecanismo de retención del excedente termina

explicando por qué esta categoría no es transitoria, destinada a desaparecer con la competencia entre capitales, sino que es permanente en todo proceso de reproducción ampliada.

Prebisch sostiene, en definitiva, que el excedente se retiene porque los precios son inflexibles a la baja cuando hay aumentos de productividad. Es lógico que si los precios tienen este comportamiento, con salarios monetarios constantes (aunque este supuesto no es absolutamente necesario), el excedente sería totalmente retenido por los propietarios de los medios productivos.

Pero esa inflexibilidad de precios requiere, a su vez, una explicación; la ofrecida en el texto sostiene que la demanda por bienes de capital y por fuerza de trabajo en un proceso de reproducción ampliada generaría los ingresos que absorbería la oferta de los circuitos anteriores de la producción. La autoridad monetaria, con su aptitud reguladora en el juego espontáneo de las leyes del mercado, suministraría los medios de pago para hacer efectiva aquella demanda.

Muy esquemáticamente, nuestros comentarios críticos a esta explicación son los siguientes:

a) El argumento acerca de la retención del excedente equivale a formular una teoría de los precios para un sistema en crecimiento donde, adicionalmente, se verifican incrementos de productividad. En este contexto, "si los precios no bajan de acuerdo con la productividad, y en la medida en que ésta no se traduce correlativamente en un aumento de remuneraciones, se debe al crecimiento de la demanda generada en los circuitos destinados a aumentar la producción futura". Vale decir, si la demanda crece en términos reales lo suficiente como para absorber los aumentos reales de la oferta, los incrementos de productividad se traducirían en un aumento en la tasa de ganancias. La cuestión que habría que dilucidar es si la inflexibilidad de los precios resulta de fenómenos que se manifiestan en el mercado de los bienes, o de comportamientos específicos en la remuneración de los factores productivos (salarios y ganancias). Es indudable que para Prebisch esa inflexibilidad de precios encuentra su explicación en el mercado de los bienes, y para sostenerlo debe recurrir a una proposición norma-

tiva: "El crecimiento de los ingresos y su correspondiente expansión monetaria generan una demanda que *tiene que ser por lo menos suficiente* para absorber los bienes finales que van surgiendo, acrecentados por el incremento de productividad, si este incremento no ha de traducirse en descenso de los precios" (p. 201, el subrayado es nuestro).

b) Si se recurre a una terminología marxista, el proceso de reproducción ampliada del capital global en el sistema económico puede ser expresado de la siguiente manera:

$$D - M \dots P \dots M'_1 - D' - M'_2 \dots P \dots M''$$

La autoridad monetaria regula la expansión de los medios de pago para posibilitar la conversión del capital mercancías (M'_1) en capital dinero (D'), conversión que es posible en la medida que se reproduce ampliadamente el proceso de producción ($M'_2 > M$). E interviene la autoridad monetaria en aquella parte del proceso de circulación de capital señalado por $M'_1 - D' - M'_2$. ¿Pero, qué es M'_1 ? Es la demanda de dinero que hacen las unidades económicas en el ciclo productivo que se cierra; demanda de dinero que significa la realización de la plusvalía. Si los incrementos de productividad se trasladasen parcialmente a los precios, la demanda de dinero de las unidades económicas sería menor que en el caso de los incrementos de productividad traducidos totalmente en ganancias. De allí que el problema del comportamiento de los precios en una economía en crecimiento no pueda independizarse de la estructura productiva (grados de concentración y centralización capitalista en los mercados productivos), reduciéndolo a una cuestión de demanda y oferta globales de bienes. La autoridad monetaria puede regular los medios de pago en todo proceso de reproducción ampliada, de manera que satisfaga las políticas de precios y de utilización de la capacidad productiva de las empresas. Pero en una estructura productiva donde existen distintos grados de monopolio en los diversos mercados de bienes, la política de precios tendrá que ver más con los planes de utilización de la capacidad productiva en las empresas líderes, y con los propósitos de evitar la incorporación al mercado de nuevas empresas. Por supuesto que la autoridad monetaria puede equivocarse en esa regulación de los medios de pago; si yerra por exceso, los precios

tenderán a subir; si yerra por defecto, los inventarios tenderán a acumularse, y las empresas tendrán que revisar su política de precios o de producción. Pero éstas son cuestiones que atañen al ciclo económico y no a un sistema tendencialmente creciente.

Además, esta manera de abordar el problema de la inflexibilidad de los precios, privilegiando el aspecto de la demanda en los mercados de bienes, es otra forma de sustraer el análisis de la ganancia del marco de las relaciones sociales concretas en la esfera de la producción; tema al cual ya aludimos en nuestra crítica de la categoría de excedente.

4. Nos concentraremos ahora en las reflexiones de Prebisch sobre la crisis del capitalismo y su "centro dinámico principal". En ellas se encuentra un lúcido razonamiento acerca del porqué la sociedad de consumo en los países centrales ha afectado negativamente el medio ambiente y ha depredado los recursos naturales, en especial el petróleo. Es cierto que la necesidad de corregir aquellos efectos ambientales y de recurrir a nuevas fuentes de recursos energéticos, obligará a mayores esfuerzos cuantitativos y cualitativos a los países centrales para superar la crisis actual, ya que ésta no puede ser descrita sólo con indicadores económicos; las inversiones que exigirán aquellos esfuerzos no tendrán un efecto inmediato sobre la productividad del trabajo, medido éste en términos capitalistas. Sin embargo, la necesidad de atender a estos desafíos se superpone a la crisis económica del sistema capitalista pero no la fundamenta. El precio del petróleo fue elevado por los países productores en 1974, y también es cierto que durante toda la década del 70 una opinión pública cada vez más amplia ha venido presionando políticamente por la defensa del medio ambiente. Ahora bien, la crisis económica a la que vamos a referirnos en mayor detalle evidenció sus primeros síntomas al término de la década del 60 y fue oficialmente admitida con la devaluación del dólar realizada por la administración Nixon en 1971.

De acuerdo al texto que comentamos, dos son los indicadores de la crisis en los países centrales: estancamiento e inflación. Intentaremos ahora una revisión de los mismos, ajustándonos siempre a las ideas de Prebisch.

a) El estancamiento resulta de un descen-

so en la tasa de aumento de la productividad media del sistema. Los factores que explicarían ese descenso serían, por un lado, una homogeneización creciente de la estructura productiva que disminuye las posibilidades de un aumento marginal de la productividad cuando son sustituidos estratos productivos con técnicas inferiores; por otro, que en tanto la sociedad de consumo supone el desarrollo de ramas productivas para atender el consumo de sectores de elevados ingresos, muchas inversiones en esas ramas se orientan a aumentar la eficiencia más que la productividad; finalmente los gastos en armamentos, a los que deberíamos agregar los gastos en la industria espacial. Anota aquí Prebisch cierta ambigüedad que compartimos: no pueden subestimarse los efectos que sobre la productividad del trabajo tuvieron la incorporación de ciertos desarrollos tecnológicos generados en la industria bélica y espacial a los procesos de producción de bienes de capital y consumo.

No sólo esa tendencia en la productividad media del sistema afecta la magnitud del excedente, sino que también hay una presión sobre ella que resulta del aumento de las remuneraciones al trabajo y de los gastos del Estado.

El verbo presionar nos sugiere la siguiente observación: en algunos modelos de crecimiento, como el de Kalecki, el déficit público tiende a sostener la masa de ganancias. ¿Cómo sería posible evitar la tendencia a la sobreproducción capitalista, dado el gran desarrollo de las fuerzas productivas, y permitir la realización de la plusvalía, si no hubiera una demanda adicional a la de los capitalistas y obreros? Algunos gastos públicos, en especial la contribución pública a los gastos militares y a la industria espacial, permiten una elevada tasa de ganancia a algunos sectores productivos, y a algunas empresas en particular. Por supuesto que los recursos productivos afectados a aquellas industrias implican una utilización del excedente ajena a otros usos productivos, pero estos usos no se corresponden necesariamente con un concepto de racionalidad capitalista.

b) La inflación aparece explicada en el texto por el poder sindical que presiona por aumento de remuneraciones, las que se trasladan a los costos; por el aumento del déficit público; y por la crisis energética y la defensa

del medio ambiente, factores éstos que se agregan a los anteriores, multiplicando el impulso original de los dos primeros.

Al respecto tengo una reserva acerca de la importancia de la primera variable ya que el aumento de los salarios tendría repercusión sobre los costos unitarios si resultase mayor que el aumento en la productividad del trabajo.

Estancamiento e inflación no son los únicos indicadores, ya que Prebisch sugiere que otro elemento de la crisis a escala mundial está constituido por la debilidad que viene registrando Estados Unidos como centro principal del sistema capitalista, y sus efectos sobre las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, el elemento inflacionario es reivindicado como el factor explicativo principal de esa debilidad, sin incorporar al análisis el estudio del comportamiento diferencial de las variables que fundamentan el estancamiento en los países centrales.

5. En lo que sigue, proponemos relativizar históricamente la importancia de esos indicadores, tanto para lograr una más adecuada descripción del momento actual, como para emprender otro camino tentativo de interpretación.

Caractericemos la crisis de 1930:

- i) *crash* repentino y crisis de sobreproducción en Estados Unidos que se propagaron al resto del mundo;
- ii) elevadísima desocupación y baja de precios;
- iii) mecanismos inmediatos de defensa adoptados por los países centrales: medidas tarifarias, tipos múltiples de cambio, prácticas comerciales discriminatorias, etc.
- iv) crisis teórica para resolver la crisis económica;
- v) grave disminución en el precio de las materias primas de los países periféricos.

El momento actual, con relación a 1930, podría caracterizarse esquemáticamente como sigue:

- i) menores magnitudes de desempleo;
- ii) instancias internacionales (FMI, reuniones cumbre y otras) donde se debaten estos problemas;

- iii) altos niveles de inflación, con su respectivo costo psicológico y económico, pero no caída de precios;
- iv) insuficiencias teóricas, pero no crisis; se sabe teóricamente qué puede y debe hacerse, pero hay resistencias sociales y políticas para su 'implementación'.

Nuestra hipótesis principal es que la crisis actual es una crisis de hegemonía en el sistema capitalista a escala mundial y, por consiguiente, una crisis de regulación del sistema. Esa crisis de hegemonía está referida tanto a las relaciones de los países centrales entre sí, como a las que mantienen con los países periféricos. Nuestra argumentación se referirá a las primeras, sin dejar de reconocer que una explicación completa exige el tratamiento de las segundas.

En primer lugar, correspondería aportar algunas referencias históricas.

En Bretton Woods se formalizó oficialmente la hegemonía de Estados Unidos. Allí se decidieron las reglas del juego que habrían de presidir la expansión capitalista mundial, y la de aquel país en particular. Decimos del mundo capitalista en general porque incluso los países que salieron como deudores del conflicto sabían que para pagar los enormes créditos que recibieron de Estados Unidos debían pagarlos con exportaciones. No había otra salida, y esta salida suponía una rápida expansión a escala mundial y, por lo tanto, una remoción de los obstáculos al comercio.

Bretton Woods fue especialmente funcional para Estados Unidos cuyo enorme potencial productivo requería mercados para la realización de ganancias. Allí radicaba la insistencia, durante las negociaciones, de que se eliminasen las prácticas comerciales discriminatorias, en especial las de la comunidad británica; la preocupación por establecer tipos de cambio fijos para evitar que devaluaciones sorpresivas, y reiteradas, borrasen de un plumazo monetario las ventajas comparativas reales del centro hegemónico; la imposición del patrón dólar, por ese entonces moneda escasa, como medio que permitiese a Estados Unidos regular la oferta monetaria mundial. (Ningún país podía tomar préstamos en dólares por una suma superior a la de sus propios aportes, y todos los países en conjunto no podían tomar préstamos

por encima del aporte de Estados Unidos, salvo que algunos créditos especiales se concertasen directamente con la administración americana, con las consiguientes concesiones políticas y económicas.)

Durante los primeros años de vigencia de los acuerdos del FMI las monedas de los principales países europeos estuvieron sobrevaluadas. Con posterioridad, ese organismo debió autorizar distintas devaluaciones en los países europeos; por supuesto, aquí estaban presentes no sólo el interés de los gobiernos nacionales implicados, sino también de las empresas transnacionales en rápida expansión y necesitadas de mercados, incluso el de Estados Unidos.

Esta observación es útil para imaginar el tremendo esfuerzo que, en materia de productividad, debió haberse registrado en Europa y Japón para que el superávit comercial permitiese conjugar los servicios de la deuda externa. Omito aquí la afluencia de dólares por motivos políticos (la guerra fría y la guerra caliente en Corea y Vietnam), pero de todos modos el dólar empezó a convertirse en moneda abundante por razones estructuralmente económicas a fines de la década del 60 cuando aparece el primer déficit en la balanza comercial de Estados Unidos.

Importa destacar este problema del crecimiento de las productividades diferenciales para explicar la situación actual; y me parece útil, porque en el texto de Prebisch el déficit comercial en Estados Unidos es visto como resultado de las presiones inflacionarias internas. La esquemática interpretación alternativa que sugerimos no contradice el texto que comentamos, pero propone que habría que investigar algo más acerca del peso relativo de ambas explicaciones, lo que exigiría, entre otras cosas, elaborar indicadores de productividad, aumentos de salarios, del gasto público, y otras variables concurrentes. Llegado a este punto, apelo al siguiente argumento que no es por cierto una prueba concluyente: si se compara la actual balanza comercial entre Estados Unidos y Japón, el primero aparece exportando al segundo materias primas y alimentos, e importando de Japón bienes de capital y de consumo durable. La inflación, alza generalizada del nivel de pre-

cios, no explicaría esa estructura recíproca de exportaciones e importaciones.

Por otra parte, se sabe teóricamente lo que debería hacerse. La teoría económica indica que países con superávit en su balanza comercial y desempleo (como es el caso de Alemania y Japón), deberían reevaluar sus monedas y aplicar una política fiscal y monetaria expansiva. Prebisch sostiene que esas políticas expansivas están inhibidas por temor a la inflación, pero al decirlo olvida los efectos del tipo de cambio cuyo ajuste en el sentido indicado podría compensar la presión sobre el nivel de precios, incluido el precio de la fuerza de trabajo.

Lo que ocurre es que todo equilibrio en la balanza comercial significa, en un modelo kalleckiano, menores ganancias; y esto es difícil que lo toleren las burguesías europeas y japonesa como tampoco las transnacionales que operan en aquellos países. Asimismo, todo equilibrio en la balanza comercial reduce la financiación de las inversiones de esos países en el exterior, inversiones que compiten con las americanas tanto por mercados como por materias primas.

Un país como Estados Unidos teóricamente debería devaluar y su política monetaria y fiscal adecuarse para evitar una exagerada presión sobre el mercado de trabajo. Pero ¿cómo podría devaluar Estados Unidos y provocar una tremenda redistribución de la riqueza (medida en eurodólares y petrodólares) en mano de los bancos centrales y, más aún, de empresas transnacionales? Equivaldría a una confiscación. Además, ¿qué fuerza puede tener un gobierno que no es capaz de aplicar impuestos a los beneficios extraordinarios de las transnacionales petroleras? De aquí que Estados Unidos, maniatado por su ortodoxia monetaria, que en buena medida es la de Bretton Woods, recurre al alza de la tasa de interés y a la aplicación de restricciones monetarias. Con seguridad que el alza de la tasa de interés conseguirá el propósito de captar capitales a corto plazo (en alguna medida se ha frenado la especulación con el oro); pero esa medida tendrá una repercusión inflacionaria y, evidentemente, no ataca las causas que afectaron su productividad media en términos relativos.

Comentario de José Ibarra

1. Conuerdo plenamente con R. Prebisch tanto en la crítica de que las teorías neoclásicas desarrollaron sus razonamientos fuera del tiempo y del espacio, lo que constituye una limitación muy seria a su poder explicativo, como con la necesidad de tomar en cuenta las estructuras sociales y su evolución histórica en las construcciones teóricas de la economía.

2. Ya que adopta la posición con la que también conuerdo plenamente, de que los salarios reales no se fijan de acuerdo a las productividades marginales, sino por el poder de negociación de las diferentes 'capas técnicas', debería evitar el empleo de este concepto. La razón teórica, y práctica, fundamental para rechazar el concepto de productividad marginal en la parte mecanizada de la economía es que las máquinas operan, con eficiencia, en proporciones fijas perfectamente determinadas (por razones tecnológicas) con el trabajo, de manera que no es posible a corto plazo (con un equipa-

miento dado) aumentar la producción aumentando el trabajo. La productividad marginal del trabajo es cero y por lo tanto no es posible aplicar el razonamiento y el instrumental neoclásico. ¡De aquí el fracaso de las políticas de rebajar los salarios reales para aumentar el empleo! De esta manera sólo se consigue disminuir la demanda de los asalariados con la consiguiente mengua de la producción y el empleo.

Asimismo, creo que interpreta mal la teoría neoclásica en lo concerniente a la distribución del superávit de operación de las empresas entre 'ganancia' y remuneración empresarial.

Si, de acuerdo con esa teoría, se hace la distinción entre el 'empresario' y los 'dueños del capital', se supone que dichos dueños del capital se lo prestan al empresario a una determinada tasa de interés (a largo plazo) ya sea mediante préstamos bancarios o por emisión de bonos. Una obligación prioritaria del empresa-

rio, terminado el proceso productivo, es pagar los intereses de ese capital con el superávit que son las 'ganancias' que le quedan al empresario, lo que podría interpretarse como una remuneración a su trabajo y habilidad empresarial; pero que poseen un carácter contingente. Son estas 'ganancias' las que tenderían a desaparecer por el proceso de la competencia; en cambio quedaría asegurada la remuneración de los propietarios del capital (interés).

3. A mi juicio, en sus trabajos define de diferentes maneras el concepto de excedente, induciendo a confusión. La definición más amplia (y comprehensiva) se encuentra en el primer trabajo: "El excedente abarca las ganancias de las empresas, el interés del capital que ellas pagan y la amortización del capital fijo". "A través de la apropiación del excedente, quienes tienen los medios de producción van captando primariamente el fruto del progreso técnico."¹

Sin embargo, deseo señalar la diferencia entre esa definición y el concepto marxista de plusvalía. Una primera diferencia radica en que la 'plusvalía' no incluye la amortización del capital fijo. En segundo lugar, está la diferencia en cuanto a la medición de la magnitud de ambos conceptos; el de 'plusvalía' se mide en unidades de trabajo, según los 'valores' marxistas y el excedente según los valores 'transformados en precios'.

De todos modos ambas explicaciones son similares en cuanto al origen de los mismos, que radica en la estructura social basada en la propiedad de los medios de producción y en las relaciones de poder entre los asalariados y los dueños de esos medios de producción. La forma de apropiación del excedente es también semejante, en su esencia, a la que describe la teoría de Marx. La mecanización es la que permite un aumento de la productividad del trabajo y un incremento del valor monetario de la producción por trabajador. En la medida en que los propietarios de los medios de producción puedan contratar a los trabajadores por remuneraciones semejantes a las que tenían cuando producían en forma artesanal (o con

máquinas de menor productividad del trabajo) se produce un excedente (o plus-valor), el que es apropiado por los dueños del capital. El excedente (o plus-valor) disminuye en la medida en que los obreros tengan fuerza para obtener un salario real creciente, o en que la competencia aumente la oferta debido a que nuevos capitalistas adoptan técnicas más mecanizadas, y ello conduzca a una reducción de los precios. 4. Veamos ahora los problemas suscitados por la generación y la 'persistencia' del excedente en manos de los dueños del capital y 'su no evaporación' por efectos de la baja de precios que debería producir la competencia, según lo explica R. Prebisch en sus artículos.

Con respecto a la generación del 'excedente', concuerdo en la importancia que tiene en el análisis dinámico la consideración del tiempo que dura el circuito productivo desde su fase primaria hasta la venta de los bienes en el mercado; aunque agregaría que el tiempo que dura el circuito productivo incluye el de maduración de la inversión. Creo, sin embargo, que desde el momento en que los asalariados no ahorran (en todo caso desahorran), la inversión necesaria para el crecimiento debe ser financiada íntegramente por los capitalistas a través del proceso corriente de producción y, por lo tanto, su costo está cargado a los precios corrientes; esto es lo que hace que no disminuyan (e incluso que aumenten los precios), siendo éste el mecanismo primario de generación del excedente.

La menor demanda de los asalariados debida a que el empleo aumenta menos que la producción, a causa de la mayor productividad del trabajo de las inversiones más recientes —que ya están produciendo— se compensa con el aumento equivalente del excedente, el que podría provocar una disminución de los precios de los bienes que consumen de preferencia los asalariados y un aumento de los precios de los bienes que consumen de preferencia los capitalistas.

Creo que la disminución de los precios de los bienes que consumen los asalariados no se produce por varias razones; por la existencia y ampliación de las ventas a crédito; por la naturaleza altamente oligopólica de los mercados; y por el tiempo demasiado largo que toma el proceso de generalización de las nuevas técnicas de mayor productividad del trabajo, debido a la

¹"Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, pp. 34-35, párrafos 1 y 2.

rigidez introducida en las combinaciones de factores por las proporciones tecnológicas fijas de los equipos más antiguos. La necesidad de mantener los márgenes de ganancia según la capacidad instalada más antigua —y predomi-

nante en volumen— hace que no disminuyan los precios y que perdure, durante mucho tiempo, la magnitud del excedente en las empresas nuevas de mayor productividad del trabajo.

Comentario de Pedro Vusković

Los trabajos de R. Prebisch constituyen un esquema de interpretación completo y articulado, que tienden a superar dos debilidades presentes en versiones anteriores: buscan profundizar las 'especificidades' del capitalismo dependiente, en lo que éste exhibe de recorrido 'inédito'; y procuran una incorporación explícita de la dimensión *política* del proceso de desarrollo, en su doble expresión de condicionante y consecuencia.

Una primera observación crítica que me permito hacer es que en su contenido hay dos planos formalmente integrados pero de hecho *disociados*. Uno es el plano del diagnóstico, de la interpretación, respecto del cual hay una clara sustentación técnica de lo que se discute y concluye. De ahí deriva la denuncia del sistema como conclusión objetiva; y por lo mismo, con una fuerza que no desautorizan determinados cuestionamientos u observaciones parciales que pudieran hacerse. El otro plano, esbozado en el trabajo analítico y más desarrollado en "Hacia una teoría de la transformación", es el de las proposiciones; aquí su carácter es distinto: tales proposiciones no derivan del análisis, ni se sustentan en él. Como que al concluir el diagnóstico con la denuncia terminante, el autor siente la obligación de ofrecer una respuesta; pero ésta no surge del análisis: es valorativa, 'ideológica', y, en consecuencia, carece de la misma fuerza de convicción. Desde luego, él tiene pleno derecho a plantear sus proposiciones, pero en este caso no las respalda el análisis previo ni pueden discutirse a la luz de éste.

Lo anterior significa que, hecha esta reserva, lo pertinente y oportuno, es discutir el contenido de análisis e interpretación, independientemente de las proposiciones normativas que *se agregan* (no se deducen). Al respecto parecen pertinentes tres observaciones:

a) *Sobre la valoración de los factores externos.*

Se tiene la impresión de que incurre en una subestimación del peso relativo de los factores externos, y también en cierta unilateralidad respecto a la dirección de las relaciones de causalidad; por ejemplo:

— reconoce la "succión de ingresos periféricos", pero en ningún momento sugiere su importancia relativa frente al 'excedente';

— admite el peso de las transnacionales, pero afirma: "no podrían haber alcanzado un papel tan importante en la periferia sin la sociedad privilegiada de consumo"; o "no tendría un campo tan fértil... si no ocurriera este extravío social del capitalismo periférico";

— la responsabilidad de los centros que acepta es una "responsabilidad de cooperación" (?);

— reconoce que surgen 'nuevas formas de dependencia', pero agrega que también "la dependencia tiene su contrapartida en la cooperación financiera";

— advierte que no debe confundirse 'dependencia' con 'periferia'; ni atribuirse 'subdesarrollo' a la 'dependencia'. Califica de 'peregrina idea' la de que "la prosperidad de los centros se debe a la succión de ingresos de la periferia", y, al contrario, sugiere que sería más importante la "incomensurable herencia científica, tecnológica y cultural que ha recibido la periferia".

Aunque cada una de tales afirmaciones pudiera sostenerse por sí misma, reunidas así, en su conjunto, configuran una argumentación por lo menos dudosa, con el agravante de que en el desarrollo posterior del trabajo estos 'factores externos' terminan por quedar completamente fuera de la discusión sobre las opciones futuras.

b) *Sobre las potencialidades dinámicas que supuestamente recuperaría el sistema mediante la fuerza.*

Explica debidamente el papel de la fuerza cuando la 'pugna distributiva' lleva al sistema a 'límites críticos' (consideración clave en toda la argumentación). Pero supone que mediante el acto de fuerza se restablecen automáticamente las 'potencialidades dinámicas' (con independencia de los 'costos sociales' que implique). En efecto, en el trabajo son frecuentes afirmaciones tales como: "es incuestionable que el restablecimiento de la dinámica del sistema tiene un importante costo social, además del ingente costo político que entraña el empleo de la fuerza". Aún más, según el grado en que se reduzcan las remuneraciones, se sugiere que "hasta podría conseguirse elevar el ritmo de acumulación, y por tanto el ritmo de desarrollo, por sobre el que prevalecía antes de superar el límite crítico del sistema".

La implicación política de tal afirmación es cuando menos incómoda; sería augurio de un horizonte significativo de dinamismo en situaciones como las impuestas en el Cono Sur. Afortunadamente, no sólo es incómoda, sino también discutible y, desde luego ¡no probada en el trabajo! Por ejemplo, podría responderse con otra *proposición hipotética*: la regresión distributiva permite superar el límite crítico, pero en tales condiciones las perspectivas dinámicas enfrentan un 'techo' relativamente bajo, proposición que, al menos, parece corresponderse con experiencias concretas recientes. Tal vez podría incluso justificarse una *proposición más aventurada*: la aproximación al punto crítico responde también a un requerimiento del dinamismo del sistema; por lo mismo, una vez alcanzado no puede distanciarse mucho de éste, y puede hacerlo sólo transitoriamente. La crisis del sistema es más definitiva pues la fuerza no restablece dinamismo y sólo permite *sostener* el sistema aun en las proximidades de sus fronteras críticas. Lo cual, si así fuera, no sólo tendría importancia política e implicaciones políticas respecto del horizonte económico de los regímenes de fuerza, sino también respecto de las opciones alternativas; es decir, sobre la viabilidad de las llamadas reconstituciones democráticas 'liberales'.

c) *Sobre la posición de los estratos intermedios y su relación con otras capas de trabajadores.*

R. Presbisch reitera una y otra vez la identificación de la "creciente capacidad de compartimiento de la fuerza de trabajo desfavorecida" con el ascenso de los 'estratos intermedios'. La base de su razonamiento está en la pugna distributiva entre estos estratos y los 'perceptores del excedente'. Más de un reconocimiento empírico pondría un signo de duda sobre si son esos los términos exactos del problema.

Por ejemplo, en Chile en 1970, el tramo del 20% más rico de la población estaba constituido así: 6.6% por empleadores, 21.2% por trabajadores por cuenta propia, 62.4% por empleados y 9.8% por obreros; a su vez, en ese tramo estaba el 82.9% de los empleadores, el 17.6% de los trabajadores por cuenta propia, el 45.9% de los empleados y el 3.9% de los obreros. Cifras son éstas que autorizarían a reflexionar en términos algo distintos; por ejemplo, para sugerir la hipótesis de que el ascenso de los 'estratos intermedios' afecta mucho menos al excedente y mucho más al ingreso de los estratos inferiores.

En tales condiciones, el ascenso de los estratos intermedios sería *funcional* al sistema y a su dinámica y *no contradictorio* con éste (por razones de ampliación de mercados); no habría *pugna* sino *complicidad* entre esos estratos y los estratos superiores. El gran problema se plantea con los otros 'estratos', con los inferiores; es el poder de éstos el que lleva a la crisis del sistema (en cambio, el autor sostiene que "en aquel compartimiento muy poco han participado los estratos inferiores"). Y si son 'actores de la disidencia', como los llama Prebisch, es precisamente porque llegan a comprobar los límites de su función como 'actores políticos y sindicales'.

Una argumentación de esta índole suscita cuando menos un punto de "duda razonable". El problema es que si tiene fundamento, no podría dejar de influir en el carácter de las opciones que se identifican en el documento y que están en la base de la 'teoría de la transformación'.

Finalmente, otras observaciones nuestras se refieren particularmente a su tesis sobre las tendencias del capitalismo en los centros. En el

planteamiento de Prebisch a este respecto hay un punto de partida relevante; de una parte, señala cómo el capitalismo internacional enfrenta requerimientos de acumulación de dimensión extraordinaria (el desafío de los recursos naturales y de la protección del medio ambiente, nuevos desarrollos tecnológicos) y, de otra, comprueba la presencia de una fuerza de trabajo que en los centros "ha logrado gran poder sindical y político" y presiona fuertemente sobre el excedente. En síntesis: requerimientos de inversiones gigantescas y disminuida capacidad para emprenderlas.

A partir de allí, sin embargo, el desarrollo posterior del razonamiento no responde a la dimensión que reconoce en esos problemas; se mantiene en un plano relativamente convencional y 'se queda corto'.

Además, algunas cuestiones parciales específicas de la argumentación suscitan dudas; así, por ejemplo, los términos en que emplea el concepto de "descenso orgánico de la productividad", el que sólo puede ser entendido como "descenso en el ritmo de aumento"; o el hecho de que omita toda referencia a las consecuencias de una agudizada competencia intercapitalista.

Pero lo más importante es su enfoque central, según el cual la crisis de los centros, en lo esencial, se resolvería en los centros mismos,

en el interior de ellos; sin perjuicio de que, sin duda, sus consecuencias se reflejarían en la periferia. Frente a este planteamiento, por lo menos cabría proponer una hipótesis distinta: las respuestas a esta crisis provendrán, en gran medida, de una redefinición sustantiva de las relaciones con la periferia.

Durante los últimos tiempos ha venido perfilándose toda una línea de análisis y de pensamiento en tal sentido, la que no encuentra referencia alguna en el trabajo de Prebisch. Y ella apunta a fenómenos muy relevantes y profundos, que podrían cambiar muy sustancialmente el cuadro de la economía capitalista mundial y que estarían llamados a tener enormes repercusiones en el sentido de las transformaciones internas. De hecho, procesos como el 'redespligue industrial', la extensión de las 'zonas francas de producción' o de la 'maquila', que sugieren nuevos patrones de acumulación a escala internacional basados en un aprovechamiento más intenso, y más directo, de la 'mano de obra barata' de las áreas dependientes, no pueden ignorarse o subestimarse; además de que, desde ya, han venido a confundir las 'demandas de la periferia' con intereses de fondo del capitalismo internacional, y a dar una significación bien equívoca a los planteamientos sobre el 'nuevo orden económico internacional'.

CUADERNOS DE LA C E P A L

- | <u>N.º</u> | <u>Título</u> |
|------------|---|
| 1 | <i>América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,*</i> 1975, 51 pp. |
| 2 | <i>Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,*</i> 1975, 72 pp. |
| 3 | <i>Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,</i> 1975, 96 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina.</i> 1975, 85 pp. |
| 5 | <i>Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,</i> 1975, 72 pp. |
| 6 | <i>Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,</i> por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.) |
| 7 | <i>La coyuntura internacional y el sector externo,</i> 1975, 87 pp. (Agotado.) |
| 8 | <i>La industrialización latinoamericana en los años setenta,</i> 1975, 118 pp. (Agotado.) |
| 9 | <i>Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,</i> 1975, 57 pp. (Agotado.) |
| 10 | <i>Reactivación del mercado común centroamericano,</i> 1976, 145 pp. |
| 11 | <i>Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,</i> por Germánico Salgado. 1976, 52 pp. |
| 12 | <i>Temas del nuevo orden económico internacional,</i> 1976, 82 pp. |
| 13 | <i>En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior,</i> 1977, 54 pp. |
| 14 | <i>En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina,</i> 1977, 48 pp. |
| 15 | <i>Los recursos hidráulicos de América Latina,*</i> 1977, 55 pp. (Agotado.) |
| 16 | <i>Desarrollo y cambio social en América Latina,</i> 1977, 62 pp. (Agotado.) |
| 17 | <i>Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,*</i> 2.ª ed., 1979, 65 pp. |
| 18 | <i>Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,</i> por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979., 67 pp. |
| 19 | <i>Dos estudios sobre endeudamiento externo,</i> por C. Massad y R. Zahler, 2.ª ed., 1978, 63 pp. (Agotado.) |
| 20 | <i>Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América latina,</i> 2.ª ed., 1979, 117 pp. |
| 21 | <i>25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975,</i> 2.ª ed., 1979, 95 pp. |
| 22 | <i>Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,</i> por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.) |
| 23 | <i>La organización de la información para la evaluación del desarrollo,</i> por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.) |

*Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 1.50, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

CUADERNOS DE LA C E P A L

- | <u>N.º</u> | <u>Título</u> |
|------------|---|
| 24 | <i>Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina</i> , por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp. |
| 25 | <i>Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera</i> , 1979, 158 pp. |
| 26 | <i>Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?</i> , 2.ª ed., 1980, 165 pp. |
| 27 | <i>La dimensión de la pobreza en América Latina</i> , por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.) |
| 28 | <i>Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa —El caso chileno</i> , por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp. |
| 29 | <i>La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios</i> ,* 1979, 67 pp. |
| 30 | <i>América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta</i> , 1979, 243 pp. (Agotado.) |
| 31 | <i>Educación, imágenes y estilos de desarrollo</i> , por G. Rama, 1979, 77 pp. |
| 32 | <i>Movimientos internacionales de capitales</i> , 1979, 210 pp. |
| 33 | <i>Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina</i> , por A. E. Calcagno, 1980, 114 pp. |
| 34 | <i>Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978</i> , Por Daniel Heymann, 1980, 240 pp. |
| 35 | <i>Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo</i> , por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans. |

*Versiones en español e inglés.

CUADERNOS ESTADÍSTICOS DE LA C E P A L

- | <u>N.º</u> | <u>Título</u> |
|------------|--|
| 1 | <i>América Latina: Relación de precios del intercambio</i> , 1976, 66 pp. |
| 2 | <i>Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina</i> , 1976, 178 pp. (Agotado.) |
| 3 | <i>Series históricas del crecimiento de América Latina</i> , 1978, 206 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso</i> , 1978, 110 pp. |
| 5 | <i>El balance de pagos de América Latina, 1950-1977</i> , 1980, 174 pp. |

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 1.50, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Vol. XLVII

(4)

México, octubre-diciembre de 1980

Núm. 188

SUMARIO

Artículos

Roberto M. Martínez, *La planeación en las instituciones de seguridad social* • Camilo Dagum, *Sistemas generadores de distribución del ingreso y la Ley de Pareto* • Alejandro Foxley, *Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile* • George R. Feiwel, *La economía y la política de la utilización plena de los recursos. La experiencia latinoamericana* • Angel Fuca-raccio, *Hacia una reconsideración de los esquemas de reproducción en Marx* • Fernando Clavijo, *Reflexiones en torno a la inflación mexicana 1960-1980* • Albert O. Hirschman, *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

NUEVA SOCIEDAD 47

marzo-abril 1980

Notas del editor

José L. Pérez, *Democracia limitada y poder militar* • Olaf Palme *¿Distensión o guerra fría?* • Jorge Tapia V., *La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas* • Gregorio Selser, *Hispanoamérica en el umbral de la década de 1980* • Roshan Dhunjibhoy, *Islamismo y socialismo* • Liliana De Riz, *El fin de la sociedad populista y la estrategia de las fuerzas populares en el Cono Sur* • René Zavaleta M., *Bolivia: la fuerza de la masa* • Alberto Flores G., *Socialismo y problema nacional en el Perú* • Dorothea Mezger, *Crisis energética y nueva división internacional del trabajo* • Héctor Béjar, *Desarrollo rural y participación.*

NOTICIAS
DATOS

INFORMES
DOCUMENTOS

MOVIMIENTOS Y PARTIDOS POLITICOS
LIBROS Y AUTORES

Suscripción anual US\$ 10 para 1979

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Dirección Postal: Apartado 874 — San José — Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución: Edificio IASA, Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Caracas — Venezuela — Teléfono: 320593 — Telex: 25163 ILDIS — Dirección Postal: Apartado 61712 — Chacao — Caracas 106 —

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Adolfo Canitrot, Jorge Balán, José Luis Machinea, Manuel Mora y Araujo, Alberto Petrecolla, Carlos Strasser, Gregorio Weinberg. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Volumen 20

Abril-Junio 1980

N.º 77

Artículos

Carlos Escudé, *Las restricciones internacionales de la economía argentina, 1946-1949* • Julio H. G. Olivera, *Estanflación estructural* • Heraclio Bonilla, *El problema nacional y colonial del Perú en el contexto de la Guerra del Pacífico* • Darío Cantón y Jorge Raúl Jorrot, *El voto peronista en 1973: distribución, crecimiento marzo-setiembre y bases ocupacionales*.

Documentos

Consejo Nacional de Postguerra, *Plan de ordenamiento económico-social*.

Notas y Comentarios

Victor Brodersohn: *Estructura y desarrollo social en El Salvador*.

Critica de libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

Para suscripciones, pedidos, correspondencia, informaciones, etc., dirigirse a:

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Güemes 3950

C.P. 1425

Buenos Aires, Argentina

Integración Latinoamericana

N.º 42
Diciembre/1979

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Editorial: ALALC: tiempo de meditar, tiempo de actuar. Seminario: "La reestructuración de la ALALC" (Informe final) por INTAL. Seminario sobre la reestructuración de la ALALC: resumen de las intervenciones.

Estudios económicos: Juan Carlos Blanco, *La Cuenca del Plata, algo más que un esquema de integración física* • John W. Sloan, *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos*.

Derecho de la integración

Estudios: Félix Peña, *La experiencia institucional de la integración económica de América Latina* • Carlos A. Zeballos, *El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales*.

Información legal: Notas jurídicas acerca de la constitución de MULTIFERT S.A. Perspectivas jurídicas del acuerdo trilateral por el cual se compatibilizan los aprovechamientos hidroeléctricos de Corpus e Itaipú.

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.-

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

CUADERNOS LATINOAMERICANOS DE ECONOMIA HUMANA

Enero-marzo 1980

N.º 13

Adolfo Pérez Piera, *En el sesquicentenario de la Jura de la Constitución de 1830: reflexiones preliminares* • Carlos Zubillaga, *Proyección histórica de la Constitución de 1830* • Carlos de Cores, *El régimen de los poderes del estado en la Constitución de 1830* • Patricio Rodé, *Regulación constitucional, valores culturales y quehacer educativo* • José Aníbal Cagnoni, *Constitución, democracia, descentralización* • Horacio Martorelli, *Constitución y sociedad (contribución para una discusión)* • Apéndice documental.

Correspondencia y suscripciones a:

Centro Latinoamericano de Economía Humana
Casilla de Correo 998. Montevideo, Uruguay

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol VIII - N.º 4

Mayo 1980

Sumario

Libros, lectores • John Rowley, *Tendencias de la fertilidad* • Enrique V. Iglesias, *El desafío energético* • Peter Collins, *El eslabón de Euro-Asia* • Gurmit Singh, *Pro recursos* • Takeshi Hayashi, *¿Un modelo exportable?* • Lester Brown, *¿Cosechas agrícolas de energéticos?* • Jack D. Ives, *¡Peligro en la montaña!* • Mike Anderson, *Ante todo: el ser humano.*

Suscripción anual US\$ 10,- o su equivalente

NACIONES UNIDAS

Palacio de las Naciones

CH-1211 Ginebra 10, Suiza

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

AÑO XLI/VOL. XLI/Núm. 4.

2.^a Epoca

OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1979

I N D I C E

I ESTUDIOS NORTEAMERICANOS SOBRE EL MEXICO ACTUAL

Laura Randall, *Política energética de México* • Peter Singelmann, *El desarrollo capitalista periférico y la transformación de las relaciones de clase en el campo: El papel de los campesinos cañeros en la industria azucarera en México* • Steven E. Sanderson, *La lucha agraria en Sonora, 1970-1976: manipulación, reforma y la derrota del populismo* • Allan C. King, *El efecto de los inmigrantes ilegales sobre el desempleo en Estados Unidos* • Alejandro Portes, *La inmigración y el sistema internacional —Algunas características de los mexicanos recientemente emigrados a los Estados Unidos* • Alfredo Miranda, *La familia chicana —Revisión de puntos de vista opuestos*

II. TEORIA

Alain Touraine, *La inútil idea de sociedad* • Bertha Lerner, *La teoría marxista clásica y el problema de la burocracia* • Armando Rendon Corona, *Enfoques sobre la élite del poder* • Sergio de la Peña, *Acumulación capitalista y población* • René Antonio Mayorga, *Problemas metodológicos de la dialéctica y del análisis marxista del estado capitalista* • Ernesto López, *El poder disciplinario de Foucault*

III. OTROS TEMAS

Efraín Pérez Espino, *El monopolio de la televisión comercial en México* • Ugo Pipitone, *Crisis, estancamiento y reestructuración de la economía capitalista* • Mario Julio Torres Adrian, *Radicalismo o izquierdismo en el Perú: Un análisis de opiniones*

TORRE DE HUMANIDADES, N.º 2-7.º PISO CIUDAD UNIVERSITARIA, COYOACAN 20, D.F. MEXICO

CRITICA&UTOPIA

latinoamericana de Ciencias Sociales

Director: Francisco Delich

Advertencia

Artículos:

Gino Germani, *Prólogo a Laski* • Germán W. Rama, *Educación y democracia* • Enrique Bernal, *La autonomía relativa de la educación y la democracia* • Jesús A. Silva Michelena, *La situación geopolítica mundial y la viabilidad de la democracia en América Latina* • Jorge Swartz, *La dinámica de los centros de economía mundial* • José Luis Reyna, *Obstáculos a la democracia en América Latina: una reflexión en torno a la clase obrera* • Francisco Delich, *Clase obrera: sindicatos y democracia* • Aldo Ricci, *Hegemonía y democracia*.

Dossier:

Carlos Strasser, *A propósito de la acumulación de conocimiento (una nota sobre Locke y la democracia)* • Norberto Rodríguez Bustamante, *Pareto* •

Correo de lectores

Carta de intelectuales chilenos • Carta de intelectuales argentinos • Resolución del Comité Directivo de Clacso • In memoriam Juan Francisco Marsal.

Director: Francisco Delich

Suscripción: US\$ 55

Cheque a la orden de El Cid Editor SRL

Crítica & Utopía/El Cid Editor

Alsina 500 - 2.º piso (1087) Buenos Aires

Argentina

ECONOMIA DE AMERICA LATINA

Revista de información y análisis de la región

Consejo: Antonio Sacristán Colás (Presidente), Enrique Florescano, Horacio Flores de la Peña, Carlos Quijano, María Concepción Tavares, Ricardo Torres Gaytán, Pedro Vuskovic.

Comité Editorial: Armando Arancibia, Samuel Lichtensztejn, Trinidad Martínez Tarragó, Marc Rímez.

Número 5

2.º Semestre 1980

PRESENTACION

ENFOQUES: PERSPECTIVAS DE LA CRISIS EN LOS OCHENTA

Edgardo Lifschitz, *América Latina en la economía mundial. Algunas consideraciones sobre sus principales tendencias.*

Martín Buxedas, *El comercio internacional agropecuario y las perspectivas de la agricultura en América Latina.*

Fernando Sánchez Albavera, *Rol del Estado dentro del comercio exterior de América Latina y perspectivas para la década de los ochenta.*

Samuel Lichtensztejn, *De la crisis al colapso financiero internacional. Condiciones generales e implicaciones sobre América Latina.*

José Manuel Quijano, *El euromercado y la nueva relación entre el Estado y la banca privada.*

Antonio Sacristán Colás, *El neomercantilismo financiero como obstáculo al desarrollo económico.*

Pedro Vusković, *Opciones actuales del desarrollo latinoamericano.*

Jaime Estévez, *La réplica de los países desarrollados al Nuevo Orden Económico Internacional. El caso del informe Brandt.*

Ma. Amparo Casar y Juan Enrique Vega, *Dilemas de la política latinoamericana en la perspectiva de los años ochenta.*

ANÁLISIS NACIONALES

Aldo Ferrer, *La economía argentina 1976-1979.*

Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aguilera Peralta, *La crisis política en Centroamérica, Notas preliminares.*

Manuel Aguilera, *México: el modelo de crecimiento y los condicionantes del sector exportador.*

Suscripción anual (2 números \$ 150 m/n en México; 15 dólares en América Latina y Caribe; 20 dólares en E.E.U.U. y Canadá; 25 dólares en Europa y otros. Incluyendo envío por vía aérea).

Dirigirse a: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)

Apartado Postal 41-655

México 10, D. F. MEXICO

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

CEPAL Review is published *three times* per year: in April, August and December. The price of individual copies and annual subscriptions (including airmail postage) depends on the geographical location, as shown below:

		<i>Single copy</i>	<i>Annual subscription</i>
South and Central America and Mexico	US\$:	3.00	9.00
United States and Canada	:	4.00	12.00
Europe and Asia	:	5.00	15.00
Oceania	:	8.00	24.00

In order to obtain CEPAL publications, please order them or ask for information from:

Publication Sales Unit
CEPAL
Casilla 179 - D
Santiago, CHILE