

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

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

## 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

<b>PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS</b>
N.º de venta: S.80.II.G.3

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**

América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo. <i>Centro de Proyecciones de la CEPAL</i>	7
La apertura al exterior de América Latina <i>Aníbal Pinto</i>	33
El fenómeno tecnológico interno <i>Ricardo Cibotti y Jorge Lucángeli</i>	61
El desarrollo económico y las teorías del valor <i>Armando Di Filippo</i>	81
Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia <i>Alexander Schejtman</i>	121
Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores? <i>Mario Movarec</i>	141
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación" Comentario de Gert Rosenthal Comentario de Isaac Cohen Comentario de Fernando Fajnzylber	163
Algunas publicaciones de la CEPAL	183



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

E/CEPAL/G. 1123
Agosto 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.

## América Latina en la nueva estrategia internacional del desarrollo

### *Centro de Proyecciones de la CEPAL*

Este documento fue preparado para el grupo de representantes permanentes de los países latinoamericanos ante la Sede de Naciones Unidas en Nueva York (GRULA).

Examina la evolución del desarrollo de América Latina durante el pasado decenio con el propósito de identificar la naturaleza y los alcances de los principales problemas con que se enfrenta la región en el umbral de esta nueva década, y estudiar algunas proyecciones económicas referidas al próximo decenio. Este análisis prospectivo plantea la necesidad que tienen los países de América Latina de impulsar la transformación de sus economías y acelerar intensamente su ritmo de crecimiento económico a fin de absorber la población económicamente activa que crecerá con mayor rapidez que en el pasado; establecida la necesidad de esos procesos, evalúa sus repercusiones sobre la estructura productiva, y sus exigencias en términos de ahorro, inversión, recursos externos relacionados con el financiamiento y necesidades de acrecentamiento de las exportaciones. En este contexto, destaca la naturaleza de los problemas que deberá considerar la nueva EID sobre la reestructuración de la economía mundial y la importancia que adquiere la cooperación regional y la cooperación con otras áreas o países en vías de desarrollo.

En su última parte el trabajo aborda, entre otros, dos aspectos de especial significación para la Estrategia. Por un lado, propone que las comisiones regionales elaboren y aprueben a través de sus órganos gubernamentales programas regionales de acción para la instrumentación y aplicación de la EID que adopte la Asamblea General y, por otro, enuncia las metas y objetivos de carácter cualitativo y cuantitativo que podrían incorporarse en el capítulo correspondiente de la Estrategia. Si bien no analiza las medidas de política ni fija metas cuantitativas al desarrollo de América Latina, proporciona elementos de juicio e información técnica para la discusión de estas materias.

## I

## El desarrollo económico y social durante la década de 1970. Experiencias y lecciones

### *1. Ritmo y estructura del crecimiento económico: auge y declinación*

Durante la década de 1970 la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa y su ritmo y estructura experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países, fue comparativamente más lento en otros, y, en general, evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento, para avanzar, en los últimos años, por los cauces de una moderada recuperación, pero acentuando, al mismo tiempo, los problemas de balance de pagos, de la inflación y de las tensiones sociales, en la mayor parte de los países.

La región alcanzó un crecimiento económico de aproximadamente 6% por año, acercándose de esta manera a la meta mínima establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población se mantuvo relativamente alta (2.7% en promedio), de manera que el producto por habitante aumentó en 3.2% por año, alejándose de la meta de 3.5% que es otra meta complementaria de la estrategia de este decenio.

Estos indicadores globales ocultan marcadas diferencias en la evolución de los países. Más de la mitad de ellos no alcanzaron un crecimiento anual de 4.5% en su producto interno, y sólo seis países lograron un crecimiento igual o superior a la meta de 6%. También continuaron registrándose importantes disparidades en la evolución demográfica de los países. Y, de esta manera, se acentuaron durante esta década cambios notables en el plano regional en lo que se refiere a la importancia económica y demográfica de los países, su grado de industrialización y su capacidad económica, financiera y tecnológica.

La economía agropecuaria avanzó en su proceso de transformación con una creciente modernización y diversificación de las explotaciones y cultivos. Sin embargo, el crecimiento medio de la producción se mantuvo dentro de sus tendencias históricas. Los niveles alcanzados por la región en su conjunto en 1978 denotan una tasa media anual de crecimiento de algo menos de 3.5% con respecto a 1970, inferior a la meta de 4% postulada por la estrategia del decenio. Son ostensibles también aquí en este caso las diferencias en la evolución de los países, pues mientras la mayoría de ellos se alejó de esa meta, siete países lograron alcanzarla o superarla.

La región en su conjunto tampoco satisfizo la meta del 8% establecida para la producción manufacturera. Las fluctuaciones del ritmo de crecimiento industrial, su expansión durante los primeros años de la década y su debilitamiento en los últimos años, fueron más marcados que los registrados en el crecimiento global.

El nivel de la producción industrial de 1979 sólo representa poco más del 6.5% del crecimiento anual con respecto a 1970; y no más de tres países alcanzaron o superaron la meta del 8% establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En los primeros cuatro años del decenio el crecimiento fue mucho más acelerado, pues se elevaba al 8.6% anual, aunque esto se daba sobre todo en dos o tres países; pero en los últimos cuatro años la declinación del ritmo de crecimiento ha sido bien intensa. En suma, si se juzgan las tendencias a lo largo del período puede concluirse que el ritmo del desarrollo industrial fue relativamente lento para la mayoría de los países, en particular si se considera la etapa por la cual atraviesa el desarrollo latinoamericano.

El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que caracterizan el desarrollo económico durante la postguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. A largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total, de la región en su conjunto, creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir acompañando el crecimiento del producto

bruto interno. Con todo, el consumo de la energía comercial y moderna experimentó un aumento mucho más intenso que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acerca a 7% por año. Este proceso obedece a los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico, y, en particular, a los cambios estructurales en la producción y la demanda interna que ha traído consigo el desarrollo económico. En 1950, la producción de las fuentes tradicionales, no comerciales, representaba, para la región en su conjunto, cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo alrededor de 15%.

Contrariamente a lo ocurrido con el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% anual en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, la región vio disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950, América Latina consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural; en 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43% respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, pero la tendencia muestra una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación tiende a modificarse, en cierta medida, con la aparición de nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México. La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro, y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de las importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas.

El curso de la economía mundial y en especial la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene el grueso de sus relaciones externas tuvo particular influencia en el movimiento de auge y declinación del ritmo del crecimiento económico de los países latinoamericanos. Y los acontecimientos y serios problemas que afectan a la economía mundial ejercen sus notorios efectos y repercusiones sobre la situación y perspectivas económicas de los países de la región. Recordarlo, aunque sea de manera esquemática y breve, resulta de particular interés para presen-

tar después ciertas reflexiones por lo que atañe a la elaboración de la estrategia para el próximo decenio.

En los primeros cuatro años de la década se intensificó el dinamismo del crecimiento económico y la región en su conjunto logró una tasa anual de aproximadamente 7.5%. Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico, y, por otro, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de las economías de los países desarrollados hasta 1973. Coadyuvaba en este proceso el mejoramiento de la relación externa de intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo que la registrada en la década anterior.

En 1974 se modificó sustancialmente el panorama económico latinoamericano y la evolución de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un nuevo aumento de precios que incidió en la elevación de su ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad adquisitiva externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa por la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían un deterioro en su relación externa de intercambio. Durante dicho año estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, y acrecentando aún más sus importaciones; de esta manera, incurrieron en un cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos, el que fue atendido, en parte, con el uso de las reservas monetarias y, por otra, con financiamiento del exterior.

En 1975, el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de compra externa de los países latinoamericanos y no obstante la contracción que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las cifras del año anterior. El ritmo del crecimiento económico se redujo en forma drástica pues sólo fue de 3%, es decir, prácticamente igual al aumento de la población de la región en su conjunto.

El trienio 1976-1978 se caracterizó por un proceso de recuperación; pero, con todo, el

ritmo del crecimiento económico que se cifra en alrededor de 4.5%,<sup>1</sup> por año, es uno de los más bajos de las últimas tres décadas. La evolución tampoco ha sido uniforme en los distintos países: se dieron situaciones de crecimiento comparativamente más alto, y otras con una evolución más desfavorable.

Durante este período muchos países afectados por los problemas de balance de pagos se esforzaron por ajustar o controlar su demanda interna. Promovieron y lograron acrecentar apreciablemente sus exportaciones; y contuvieron y hasta redujeron los niveles absolutos de sus importaciones en un intento por disminuir el desequilibrio externo. Estas medidas se tornan ahora de más difícil aplicación, pues tendrían efectos más severos sobre el ritmo de la inversión y de la producción interna, al mismo tiempo que la posición de los balances de pagos también se ha vuelto más inflexible, por el acrecentamiento de los servicios financieros y las remesas de utilidades del endeudamiento acumulado y de la inversión extranjera; a lo que se agrega el mayor costo de las importaciones, debido a la inflación que se registra en los países industriales y la elevación de los precios de los combustibles para los países importadores.

Las interrelaciones y el grado de dependencia que registran, en suma, las economías latinoamericanas con respecto al curso de la economía mundial, y en particular con el de los países industriales, se manifiesta en cierto modo en el paralelismo que muestra la evolución del ritmo de crecimiento económico de América Latina y del conjunto de los países industriales, sobre todo desde mediados de la década pasada. En efecto, los indicadores sobre el producto interno coinciden en señalar para los países industriales y para los distintos grupos de países latinoamericanos el proceso de relativo auge hasta 1973, la fuerte declinación en 1975, y la recuperación posterior. La comprobación de este hecho no tiene el propósito de insinuar una simple e inmediata relación de causalidad. Entre otros aspectos, hay poderosas fuerzas y factores autónomos en el proceso latinoamericano y las condiciones estructurales han variado considerablemente con respecto al

<sup>1</sup>Cabe agregar que para 1979 el producto bruto interno aumentaría en alrededor de 6.5%.

pasado. Este mismo análisis comparativo destaca en el contexto de dichas interrelaciones la evolución singular de los países exportadores de petróleo, el retardo hacia 1975 de la incidencia de los factores externos desfavorables en el ritmo del crecimiento económico de América Latina, una declinación de dicho ritmo menor que la que se habría supuesto según los cánones del pasado, y el hecho de que en el marco de las fluctuaciones descritas, el ritmo del crecimiento económico de América Latina tendiera a mantenerse en un nivel más elevado que el de los países industriales, sin contracciones en sus niveles absolutos.

## *2. Cambios en la estructura de las relaciones económicas externas*

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 de economía de mercado. Las empresas transnacionales han desempeñado un papel preponderante en este proceso, así como la banca privada internacional por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones específicas de las nuevas relaciones estructurales se dan en el ritmo y composición de las exportaciones e importaciones que configuran cambios significativos en la estructura del crecimiento económico; cambios en las fuentes de financiamiento y en los elevados montos del endeudamiento externo.

Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. A través de este sector de las empresas transnacionales

se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región.

Se estima que en 1975 la inversión acumulada de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en América Latina se aproximaba a los 40 mil millones de dólares y que las ventas de las empresas transnacionales representaban unos 80 mil millones de dólares.

El ritmo del crecimiento de las exportaciones tendió a elevarse desde mediados de la década pasada; en esto influyeron las políticas deliberadas de promoción de los gobiernos latinoamericanos y en especial el curso de la demanda externa. Sin embargo, la región en su conjunto estuvo lejos de lograr durante esta década la meta de algo más de 7% establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las de bienes industriales que, para la región en su conjunto, llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, aunque esto no tuvo un alcance uniforme, y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano. Y, al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de diversificación de las exportaciones nacionales de productos primarios o de nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros, que estuvieron adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comenzado a proyectarse sobre las exportaciones latinoamericanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

Desde fines de la década pasada se hace evidente un movimiento hacia una mayor liberalización de las importaciones, lo cual configura en muchos países una nueva etapa de la política económica, distinta, por cierto, de la que imperaba en los años cincuenta y en los primeros de la década pasada. Las importaciones se desarrollaron con un gran dinamismo y su coeficiente con respecto al producto interno tendió a aumentar. Estas tendencias se interrumpieron en estos últimos años como resul-

tado de los serios problemas de balance de pagos.

La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión internos. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo, ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países como consecuencia de los mayores abastecimientos externos y de la elevación de costos, y representa proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manufacturados ha distado mucho de ser uniforme entre esos distintos rubros y entre las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con diferente intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar, como es sabido, durante esta década su relación promedio de precios con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se registraban en la década pasada. Los países no exportadores de petróleo han registrado una evolución distinta. La relación externa de precios ha sido claramente desfavorable para algunos países medianos y pequeños y menos desfavorable para otros países. Si se considera el conjunto de los países no exportadores de petróleo, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente breve, especialmente en el bienio 1972-1973; en cambio la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios registra un nivel similar al promedio de la década pasada, el que, a su vez, representaba un desmejoramiento con respecto a los niveles de los años cincuenta.

Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina. Esto atañe al monto del financiamiento

y a su composición según las fuentes de donde procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se estuvo ensanchando considerablemente hasta representar, en promedio, durante esta década, 3.2% del producto bruto interno, relación muy superior a la registrada en la década anterior, que fue de 1.9% en promedio.<sup>2</sup> Las entradas de fondos extranjeros tendió a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron al acrecentamiento de las reservas de divisas.

El otro hecho notable es el cambio trascendental producido en las fuentes de financiamiento. En efecto, en los años cincuenta y a principios de la década pasada el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial a largo plazo y, en parte, corrientes de inversión directa; en cambio en estos últimos años corresponden en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas a corto y a mediano plazo y con intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones.

La naturaleza de estas corrientes financieras y las situaciones de endeudamiento creadas conforman factores de incertidumbre e inestabilidad con respecto a sus perspectivas futuras, sobre todo si se toma en cuenta que ellas han permitido hasta el presente atender las necesidades de importación que, de otra manera, se hubieran visto más limitadas con sus efectos ulteriores sobre el ritmo del crecimiento económico y de la inversión.

El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa, que, de unos 10 mil millones de dólares en 1965 se ha elevado a unos 100 mil millones de dólares a principios de 1979. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulnerabilidad externa que adquiere una especial significación para los análisis de las perspectivas y de la orientación de la política de desarrollo.

Los acuerdos de integración económica, con excepción del Grupo Andino, han tropezado

<sup>2</sup>Porcentajes estimados a base de cifras expresadas en dólares de 1975.

do con dificultades y no han alcanzado, en la mayoría de los casos, las metas y objetivos propuestos. No obstante, se han hecho avances de gran significación en inversiones multinacionales de infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intrarregional.

Ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destinan a los países de la región. El comercio recíproco tiene un mayor contenido de bienes industriales: productos intermedios y bienes de capital. En algunos rubros estas corrientes representan un factor dinámico de significación.

Asimismo se han promovido ciertas corrientes tecnológicas entre los países de la región, aunque ello está lejos de representar un cambio en la fuerte dependencia tecnológica que se da con los países industriales.

### *3. La persistencia de los problemas sociales*

En la mayoría de los países se mantuvo el alto ritmo de expansión poblacional, aunque la tasa de crecimiento tendió a disminuir en los últimos años; en cambio se acentuó el crecimiento de la fuerza de trabajo a consecuencia de la evolución demográfica de las décadas anteriores y de una mayor participación de la mujer en las actividades económicas. Continuó el proceso de las migraciones rurales y se intensificó la concentración urbana, con sus efectos inmediatos sobre la disponibilidad de la fuerza de trabajo y el acrecentamiento de la presión sobre la infraestructura física y social de las ciudades.

La heterogeneidad que ha caracterizado la conformación y evolución de las economías latinoamericanas, y en particular la estructura del proceso de industrialización, no parece haberse atenuado durante esta década. La incorporación de la tecnología moderna contribuyó sensiblemente a aumentar la producción, pero ha tenido una difusión limitada, de manera que han tendido a mantenerse, cuando no a aumentar, en esta etapa del desarrollo latinoamericano las diferencias de productividad entre distintos segmentos de la producción. A esta heterogeneidad propia del medio urbano se ha venido agregando una creciente diferenciación de la productividad en el medio rural. En éste, el desenvolvimiento de las empresas agrícolas

modernas en un medio donde la economía campesina tradicional se modifica lentamente, se ha traducido en grandes desigualdades de productividad entre las distintas formas de explotación con las consecuencias distributivas que es fácil imaginar.

En el contexto de ese proceso económico y social, los problemas ocupacionales y la magnitud de las situaciones de pobreza tampoco se han atenuado, e incluso, todo parece indicar que pueden haberse agravado, sobre todo como consecuencia del debilitamiento del ritmo del crecimiento económico registrado en muchos países durante estos últimos años. Diversas investigaciones referidas hacia 1970 indican que la subutilización total de mano de obra puede estimarse en un equivalente de cerca del 30% de la población económicamente activa total y que una quinta parte de esta subutilización corresponde a desempleo abierto. Por otra parte, son impresionantes las diferencias que se aprecian en los ingresos familiares entre los distintos sectores sociales, y es muy exigua la participación de una gran masa de la población en el ingreso nacional.

Esto se pone de manifiesto en la magnitud de la pobreza que según estimaciones referidas también a principios de esta década indican que, con importantes diferencias entre países, la región en su conjunto registra un 40% de familias afectadas por situaciones de extrema pobreza y que casi la mitad de éstas podrían considerarse indigentes.

En consecuencia, podría sintetizarse la evaluación del proceso social predominante en América Latina con los conceptos expresados en la Resolución 386 aprobada en el decimotavo período de sesiones de la CEPAL. En efecto, allí se dice que "los cambios y las transformaciones sociales que han acompañado al proceso de crecimiento económico prevaliente en la región han incidido en la configuración de sociedades inequitativas y altamente polarizadas con una creciente diferenciación social y una distribución muy desigual de los frutos de ese crecimiento".

### *4. Consideraciones finales*

El examen del desarrollo económico y social de América Latina, algunos de cuyos rasgos principales han sido aquí brevemente expuestos,

estimula ciertas reflexiones que es útil destacar en relación con la discusión que se lleva a cabo en torno a aspectos importantes de la nueva EID. En este documento esquemático se alude en particular al potencial del desarrollo económico, a las necesidades de expansión del comercio, aspectos esenciales de la vulnerabilidad externa y, finalmente, a la equidad y contenido social del proceso de desarrollo.

La región en su conjunto demostró poseer una capacidad efectiva de crecimiento que le permitió expandirse a un ritmo promedio de 7.4% durante el período 1970-1974; si bien cabe reconocer que se comprueban diferencias importantes entre países. Sin embargo, si se toma en cuenta que muchos países crecieron a tasas reducidas sin duda inferiores a las que podrían haber logrado, no resulta arriesgado asegurar que la región tiene un considerable potencial de crecimiento económico.

La experiencia de este período demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y crecimiento económico de vastos alcances. Esto no es un hecho nuevo, pero adquiere un significado especial en esta nueva etapa del desarrollo económico que ha logrado América Latina, por las proyecciones que éste puede alcanzar en el marco de una nueva estructura de la economía internacional y por la capacidad que puede desplegar para profundizar la orientación social del proceso de desarrollo.

Se pusieron de manifiesto la naturaleza y extensión de los efectos que tiene sobre el crecimiento económico de los países de la región el curso de la economía mundial, y en especial el ritmo de crecimiento de los países industriales. Esto se explica por la importancia que poseen, en el marco de la estructura y de los factores del crecimiento económico, la demanda externa, la relación de precios, los abastecimientos de productos esenciales que la economía requiere para su expansión y la disponibilidad de financiamiento para acrecentar la capacidad de compra externa. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de fijar objetivos muy claros en esta materia, y la experiencia demostró la necesidad que existe de establecer un mecanismo internacional que atienda adecuadamente las situaciones creadas por factores ex-

ternos desfavorables que los países no pueden controlar, como son los efectos adversos de la recesión y de las fluctuaciones de la economía mundial. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo no consideró este aspecto, porque fue concebido más bien basándose sobre la premisa de un crecimiento sostenido de la economía mundial.

Es evidente que la región necesita una expansión del comercio y del financiamiento externo en consonancia con sus metas de desarrollo económico. En el contexto de la estructura de las relaciones externas, adquiere particular importancia el desenvolvimiento de un comercio activo con los países desarrollados, con los cuales se registran actualmente las dos terceras partes del comercio total de la región. Depende de esos países en materia de abastecimientos de insumos básicos, de bienes de capital y de tecnología, imprescindibles para llevar adelante el proceso de transformación productiva y en especial los planes de industrialización. De esta manera, el acceso, en condiciones satisfactorias, a los mercados de los países desarrollados que facilite el acrecentamiento de las exportaciones de productos primarios, semi-manufacturados y manufacturados, es un requisito esencial para acelerar el crecimiento. Por supuesto, que la cooperación regional y la expansión del comercio recíproco es también otra condición esencial, pero esto último no puede considerarse como un sustituto de aquello. Ambas estrategias deben concebirse como objetivos complementarios, sobre todo en el lapso que corresponde a la década de 1980.

Estos objetivos, que coinciden de manera coherente, con las políticas nacionales que se han venido consolidando en el sentido de promover una estrategia de desarrollo con un creciente grado de apertura externa, se enfrentan con tendencias y políticas opuestas o decididamente desfavorables que prevalecen en el panorama internacional y sobre todo en los países industriales centrales. Se trata de la inflación de carácter general y de la inestabilidad que se registra en los precios de los productos primarios que terminan incidiendo en un deterioro de los términos del intercambio en la medida que no son contrarrestadas por alzas en los precios de las exportaciones latinoamericanas; de las políticas restrictivas y de las pers-



pectivas de recesión o de lento ritmo de crecimiento económico en los países industriales que limitan la demanda externa, y del recrudecimiento de medidas proteccionistas que obstaculizan o impiden el adecuado acceso a los mercados de dichos países, a lo que se agrega el alza de los precios de los combustibles para los países importadores.

Esta situación se hace todavía más compleja, porque muchos países de la región han acumulado cuantiosos montos de endeudamiento externo y sus servicios representan elevados porcentajes del valor de las exportaciones, por lo cual, en algunos casos, será difícil traspasar ciertos límites de la deuda, si no se incrementan apreciablemente los ingresos corrientes de exportación. Es evidente, por lo tanto, que la aceleración del desarrollo económico latinoamericano enfrentará serias dificultades si persisten esas tendencias en el panorama económico mundial. Y en estas circunstancias vuelve a plantearse, en un nuevo contexto, la necesi-

dad de una vigorosa política de cooperación regional.

Las evaluaciones gubernamentales realizadas en el seno de la CEPAL (Quito, Chaguaras, Guatemala y La Paz) expresaron reiteradamente dos observaciones fundamentales sobre los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Una, que el proceso de desarrollo no consigue incorporar a toda la masa de la población, y la otra, que los frutos del crecimiento económico no se distribuyen equitativamente. Esto tenderá a agravarse a consecuencia de la aceleración que está experimentando la expansión de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, será necesario plantear las estrategias y políticas en un plano más integral y promover los cambios estructurales e institucionales que incidan en una nueva orientación del proceso de desarrollo para que éste logre una mayor difusión social, se acreciente el empleo, se mejore la distribución del ingreso y se erradiquen en plazos prudenciales las situaciones de extrema pobreza.

## II

### Las proyecciones del desarrollo económico para la década de 1980: ritmo de crecimiento y sector externo

#### 1. *El crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo y las necesidades de acelerar el crecimiento económico*

La evolución futura de la población, su composición y localización, y sus proyecciones sobre la fuerza de trabajo, revisten una importancia particular en el examen de los objetivos básicos de la estrategia de desarrollo, sobre todo por la magnitud que se registra en la desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo, la extensión de las situaciones de pobreza y la muy desigual distribución del ingreso que prevalece en los países de la región.

La tasa de crecimiento demográfico se estuvo acelerando durante las últimas tres décadas para culminar a principios de la del setenta. En los años recientes se inicia una decli-

nación del alto dinamismo demográfico que alcanza magnitudes apreciables en algunos países. Esto es el resultado de los cambios y transformaciones económicas y sociales que caracterizan esta etapa del desarrollo latinoamericano y que se dan al mismo tiempo que se desenvuelven actitudes oficiales y privadas más favorables hacia la adopción de políticas poblacionales. Se estima que la tasa actual de 2.7% por año con que se multiplica la población, se reducirá paulatinamente, acentuándose esa tendencia hacia fines de siglo, cuando todavía se mantendrá bastante alta, probablemente en algo más del 2% por año. Puede anticiparse, así, que la población de la región aumentará en más de 100 millones de habitantes durante la próxima década, pasando de 360 a 470 millones para aproximarse a los 580 millo-

nes de habitantes hacia el año 2000, según estimaciones disponibles.

En los próximos veinte años se acusarán aún más las notables diferencias demográficas que se están registrando entre los países de la región. Un grupo de países, formado por Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, continuarán desacelerando su crecimiento demográfico; experimentarán un aumento de la población que variará de 1.5% a 0.9% por año. Para estos países, la población rural se reducirá en sus cifras absolutas y, en cambio, la fuerza de trabajo se expandirá a un ritmo sensiblemente mayor que la población total, tendiendo a declinar hacia el año 2000.

Otro grupo de países, integrado éste por Ecuador, México y la mayoría de los centroamericanos, persistirá en su intenso dinamismo demográfico, con ritmos anuales de 3% y más para la población total, aun cuando en algunos de ellos esas tasas serán inferiores a las de los años recientes. Estos países continuarán experimentando intensos crecimientos en la población urbana y rural y la fuerza de trabajo también se expandirá más rápidamente que la población total.

Finalmente, un tercer grupo de países, que incluye Brasil y Colombia, entre los de mayor tamaño demográfico, revelan una evolución intermedia. Sus tasas de crecimiento registrarán disminuciones apreciables, pero, en cambio, también se intensificará en ellos la expansión de la fuerza de trabajo según un ritmo cercano o superior al 3% anual.

Proseguirá transformándose con rapidez la distribución espacial de la población, imprimiendo nuevas características a los conglomerados humanos y a la estructura de las sociedades latinoamericanas. El ritmo de crecimiento de la población rural tenderá a disminuir, y en los países de menor dinamismo demográfico, la población rural se reducirá en sus magnitudes absolutas. Hacia el año 2000, para la región en su conjunto, cerca del 80% de la población será urbana, y dos tercios de la población total vivirá en ciudades de más de 20 mil habitantes. En todos los países la población rural será menos de la mitad del total, y el grado de urbanización será mucho más alto aun en los países del sur.

Esta expansión demográfica y su distribución tendrán serias repercusiones de carácter

económico, social y político. Primero, se expandirá considerablemente la demanda potencial y efectiva de bienes y servicios, y tanto más, si se trata de lograr determinadas metas de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los sectores sociales y se intenta disminuir o erradicar, en un plazo razonable, las situaciones de pobreza e indigencia. Segundo, los cambios espaciales de la población incidirán en profundas modificaciones en la conformación, tamaño e importancia relativa de los estratos urbanos y rurales de las sociedades latinoamericanas; y, en particular, el aumento de la población urbana ejercerá una fuerte presión sobre la infraestructura física y social. Tercero, se desplazarán los problemas del desempleo y subempleo de las zonas rurales, acrecentando su impacto sobre la subocupación y las ocupaciones marginales o de baja productividad en las zonas urbanas, en la medida en que las estrategias y políticas de desarrollo no aborden satisfactoriamente estos problemas. Cuarto, también es evidente que este aumento poblacional ensancharía y diversificaría el mercado de las economías latinoamericanas si se consiguiera promover un proceso dinámico de absorción productiva de la fuerza de trabajo, elevar el ingreso por habitante y mejorar su distribución social.

El crecimiento explosivo que se registrará en la población económicamente activa representa, esto es indudable, un desafío excepcional para las estrategias y políticas de desarrollo. Tasas anuales de crecimiento de la fuerza de trabajo cercanas y aun superiores a 3% que se derivan de la estructura por edades de la población y de la mayor participación de la mujer, y que no se modificarán en el futuro inmediato, aunque la declinación del crecimiento demográfico resultara mayor que el previsto, son extremadamente elevadas y conforman un problema ocupacional muy difícil de resolver, el que se agrava por la importante masa que representa la desocupación y subocupación actual de la población activa.

Se requerirá, por lo tanto, un dinamismo del desarrollo económico sustancialmente más intenso que el antes registrado en la región en su conjunto, y mucho más, por cierto, del que se está obteniendo durante estos últimos años. No debe olvidarse que con la aceleración del cre-

cimiento económico también se acelera el incremento del producto por persona ocupada, debido a los avances que deben registrarse en la transformación productiva y en la incorporación de nuevas formas de producción. Como es sabido, se acrecienta el capital requerido por hombre ocupado, así como aumenta fuertemente el volumen de producción necesaria para absorber una misma cantidad de fuerza de trabajo.

## 2. Los requerimientos de la aceleración del crecimiento económico

### a) Escenarios del crecimiento económico latinoamericano. Las necesidades de ahorro e inversión y la estructura sectorial

Con el propósito de avanzar en el análisis de las estrategias y políticas de desarrollo, la CEPAL está llevando adelante un programa de estudios prospectivos que abarca el próximo decenio, y que en algunos aspectos se prolonga hacia el año 2000. En esta etapa, el estudio se realiza tomando como base un análisis macroeconómico que abarca la mayor parte de los países de la región. En este análisis se consideran tres escenarios de crecimiento económico: uno, que corresponde a las tendencias históricas; otro, de moderada aceleración; y un tercer escenario, de aceleración progresiva.

Para la región en su conjunto resultan de estos escenarios ritmos de crecimiento económico que van de 6.3% a 8% por año. Corresponde señalar con toda claridad que no se trata de formular pronósticos, sino de un estudio que tiene como finalidad esencial aportar elementos de juicio para el análisis de los problemas y el esclarecimiento de ciertos aspectos relacionados con la naturaleza y magnitud de los objetivos que deben perseguir las estrategias de desarrollo en correspondencia con el ritmo de crecimiento para el decenio.

El escenario de tendencias (6.3%) representa un promedio ponderado de los ritmos históricos de crecimiento del producto bruto interno registrados por cada uno de los países latinoamericanos durante el período de la posguerra. Por su parte, el escenario de mayor dinamismo (8%) ha sido diseñado para examinar principalmente las necesidades de crecimiento

económico y transformación productiva que exigirían la meta de industrialización de Lima<sup>3</sup> y una mayor absorción de la fuerza de trabajo. En este contexto, el escenario que se ha llamado de aceleración moderada es un planteamiento intermedio y es el que se estudia a continuación.

Este escenario establece para la región en su conjunto una meta de crecimiento del producto bruto de aproximadamente 7.5% por año. Representa, en consecuencia, un mayor crecimiento que el de las tendencias históricas a largo plazo, para cada uno de los países considerados, pero en su conjunto significaría una expansión económica relativa aproximadamente igual a la registrada por América Latina en los primeros cuatro años de este decenio. Sin embargo, cabe insistir en el hecho de que durante ese período el crecimiento se concentró principalmente en dos o tres países, mientras que el escenario que se estudia contempla una aceleración del ritmo de crecimiento que abarca a todos los países.

El logro de esta meta de crecimiento exigiría un alto dinamismo de las inversiones y su coeficiente, con respecto al producto, tendría que elevarse a más del 25%. En principio, se estima que esto no representaría un escollo insalvable, porque la región ha dado pruebas, sobre todo en el período de auge, de su capacidad para promover un proceso de inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendría que aumentar apreciablemente si, tal como sería deseable, el financiamiento externo se limitara a proporciones razonables con respecto a la inversión, el producto y las exportaciones.

Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias configuradas por este escenario, varían de unos países a otros; y son frecuentes los casos en que la aceleración del ritmo de crecimiento exige aumentos relativos de la inversión y del ahorro interno mucho mayores, y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que en otros casos. Asimismo, es evidente que la importancia relativa del financiamiento

<sup>3</sup>“Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de Desarrollo Industrial y Cooperación”, Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Lima, marzo de 1975.

externo, en comparación con los niveles del producto y de la inversión, sería también significativamente diferente de unos países a otros.

En este escenario de crecimiento, la industrialización adquiriría un dinamismo relativamente intenso; su tasa de crecimiento anual sería de algo más de 8.5%. Esto significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que encarar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización tendrá que realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que la materialización de este escenario de crecimiento exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y exportaciones a los mercados de los países desarrollados y a otras áreas en vías de desarrollo.

También el sector agrícola tendrá que expandirse con mayor rapidez. Las proyecciones macroeconómicas elaboradas tomando como base las relaciones históricas por países entre el producto del sector agropecuario y el producto bruto interno indican, para la región en su conjunto, una tasa anual de aproximadamente 4.2% por año. Y según estudios más específicos y detallados realizados en la División Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de la metodología y de información técnica proporcionada por la FAO, resultaría también una tasa similar de 4.3% por año, en relación con el ritmo de crecimiento del producto interno de aproximadamente 7.5% y determinadas hipótesis sobre el comercio exterior de productos agropecuarios.

Por su parte, el Proyecto 2000 de la FAO presenta para América Latina un escenario normativo de desarrollo económico que postula para la región en su conjunto un ritmo de crecimiento del producto de 6.9% para la próxima década y un aumento para la producción bruta agropecuaria de 4.1%. Como es natural, esta tasa sería algo mayor si se empleara un escenario de crecimiento económico de mayor dinamismo, como el que se está considerando en este estudio.

No es fácil aclarar con precisión el grado de comparabilidad de las proyecciones que arroja el modelo macroeconómico con las otras dos proyecciones mencionadas y que se refieren a la producción bruta sectorial. Sin embargo, todas ellas coinciden en señalar que el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria (bruta) coherente con el escenario de desarrollo económico examinado tendría que ser algo superior a 4% por año. Esto significa una aceleración de cierta magnitud con respecto a las tendencias históricas y a las de la pasada década, las cuales, según las estadísticas de las cuentas nacionales, reflejan un crecimiento de aproximadamente 3.5% por año. Las series de la FAO sobre la producción bruta denotan un crecimiento más reducido: los niveles de producción de 1978 suponen una tasa acumulativa anual de 2.9% por año con respecto al promedio del trienio 1969-1971.

Este incremento de la producción agropecuaria de la región se hace imprescindible para atender la expansión de la demanda interna que lleva consigo el crecimiento del ingreso postulado y que se intensificaría aún más si se establecieran metas de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia, y satisfacer, simultáneamente, los objetivos de acrecentamiento de las exportaciones de productos agropecuarios y de reducción de las importaciones de fuera de la región.

Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran la viabilidad de la aceleración del crecimiento de la producción agropecuaria. El mayor dinamismo tendrá que lograrse recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada; sin embargo, la ampliación de las áreas continuará constituyendo un factor importante en la expansión de la producción de este sector.

El análisis de las necesidades de energía constituye un problema de especial preocupación, por la gran incidencia que tiene en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En las circunstancias presentes se trata, como es sabido, de un aspecto clave que incluso debe tomarse en cuenta para juzgar acerca de la factibilidad de los mismo escenarios, dada la naturaleza básica y complementaria que tiene la energía como factor de producción de bienes y servicios, a tal

extremo que es una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.

Como es natural, este examen tendría que referirse a las situaciones concretas de cada uno de los países latinoamericanos. En este sentido son escasos los estudios prospectivos integrales de carácter tecnológico y económico, y los análisis globales de proyecciones que ha emprendido la secretaría aún están en curso de elaboración. Con todo pueden formularse algunas apreciaciones de carácter general para ilustrar acerca de la naturaleza y magnitud del problema de la energía en relación con el crecimiento económico latinoamericano.

Según se explicó en el capítulo anterior, el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció a largo plazo, durante el período de posguerra, según una tasa promedio cercana al 5.5% por año, o sea, que para la región en su conjunto los requerimientos de energía acompañaron al crecimiento del producto interno. Mucho mayor fue el crecimiento registrado en la energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.

A consecuencia de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los hidrocarburos que representan para la región en su conjunto más del 60% de los abastecimientos totales de energía, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en ciertos sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que llevaría consigo el escenario de desarrollo económico que se está considerando, implica de hecho un aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos o escenarios de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más intenso que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años en relación con la hipótesis de crecimiento económico de 7.5% anual.

Frente a las perspectivas inciertas que se vislumbran en relación con los abastecimientos de energía corresponde preguntarse cuáles son las condiciones que se ofrecen en los países de la región en esta materia para satisfacer los requerimientos señalados. Con referencia a este tema, sólo se puntualizarán aquí algunos aspectos de carácter general.

Cabe hacer notar que la región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo. Sin embargo, y tal como se señaló en el Capítulo I, los saldos exportables estuvieron disminuyendo. En los últimos años esta situación tiende a modificarse en cierta medida con nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Es necesario actualizar estos estudios, pues hay mucha incertidumbre con respecto a estas apreciaciones. Al presente, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien registran diversos grados de dependencia externa.

En efecto, en el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado, los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento y en la medida en que continúen mejorando su relación de intercambio se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico. Por el otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo presenta perspectivas de variada naturaleza. En algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustibles, con respecto a las proyecciones de la demanda total, y la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajos; y su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Pueden agravarse sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, éstos no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico. En cambio, se identifica otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, donde el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho mayores y cre-

cientes. En este grupo se observan numerosos casos en que el problema energético adquiere una gran importancia y en los cuales el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y programas energéticos. En estos países, la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la disminución de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. La necesidad de enfrentar en un marco de cooperación regional los problemas de balance de pagos y de acceso a un suministro estable de energía que enfrentan los países más afectados por los déficit energéticos ha sido recogida por la Reunión Extraordinaria de Ministros de la OLADE (Costa Rica, 6 a 8 de julio de 1979) en la "Declaración de San José": "Una solución duradera de la actual crisis requiere de esfuerzos inmediatos y permanentes para incrementar la oferta y diversificar las fuentes de energía, así como para racionalizar la demanda. Sin embargo, por las propias características del sector, estas acciones sólo podrán rendir frutos a mediano y largo plazo. Por ello, hay una imperiosa necesidad de encontrar mecanismos para que, en el corto plazo, se garantice un suministro estable de energía a los países en desarrollo actualmente importadores".<sup>4</sup>

"A corto plazo, es urgente que se atiendan los problemas derivados de la grave situación de balanza de pagos por la que atraviesan algunos países de la región importadores de petróleo. Sin embargo, esto no debe implicar el descuido de los programas de largo plazo a fin de atacar las raíces estructurales de la actual coyuntura, fundamentalmente el escaso avance en la explotación de fuentes propias de energía tanto en países de menor grado de desarrollo relativo como en los de nivel intermedio."<sup>5</sup>

Este escenario de crecimiento supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario

disminuiría apreciablemente, al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los niveles de los índices de la composición sectorial del producto variarían entre países y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos veinte años.

Este escenario se caracteriza además por un fuerte aumento del producto per persona ocupada, lo cual señala el intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales; aspecto éste de carácter casi general para los distintos grupos de países. Muestra mayor intensidad en el sector manufacturero en comparación con el sector agrícola y con el conjunto de la economía. Esta disparidad en el crecimiento de la productividad entre los sectores económicos, y dentro de estos sectores, plantea serios problemas que deberán considerarse en la formulación de políticas de mejoramiento de la distribución del ingreso nacional.

El mayor dinamismo de la economía, no obstante la elevación de los índices de productividad, se traduciría en una mayor absorción de la fuerza de trabajo que —para la región en su conjunto— alcanzaría a igualar al aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente cortos el problema de la desocupación por la importante masa que representan la subocupación y la desocupación abierta; sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y de ingreso para ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo por lo que respecta a su distribución sectorial, sino también por lo que hace a su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Se presenta, pues, el aspecto de las necesidades de capacitación de la población económicamente activa, que también habría que examinar.

#### b) *Las necesidades de importación*

Desde fines de la década y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de

<sup>4</sup>Párrafo 6 de la Declaración de San José.

<sup>5</sup>Párrafo 19 de la misma Declaración.

la región. Esto se dio en el contexto de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. En cambio, en los últimos cuatro años, con motivo de los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, disminuyó el dinamismo de las importaciones al extremo de que en algunos casos se contrajeron sus niveles absolutos, y esto particularmente en los países de mayor peso de la región.

En estos estudios prospectivos se examinan las proyecciones que podrían tener las importaciones en el contexto de un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre sus características, y en especial sus relaciones con el producto y la inversión. De este análisis se deriva que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, según un ritmo algo más alto que el del producto interno. Así, en el escenario que estamos considerando, las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% anual durante el próximo decenio. De esta manera, el valor —a precio constante de 1975— de las importaciones de bienes y servicios sería hacia 1990 2.6 veces mayor que el promedio registrado en estos últimos años (1976-1978). Su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital, y el mayor aumento relativo se registraría en las importaciones de bienes de capital.

c) *Las necesidades de exportación y el problema del balance de pagos*

Se ve con claridad por lo tanto, que el poder de compra externo de los países latinoamericanos tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y servicios. Esta expansión dependerá de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de intercambio; y iii) magnitud que pueda alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se supusiera que la relación de in-

tercambio habría de mantenerse en los niveles de 1976 y que el financiamiento neto externo —equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos— continuará registrando durante la década una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países durante el anterior decenio, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar según un ritmo similar al de las importaciones: 8% por año durante la década; al mismo tiempo que el financiamiento neto externo representaría en promedio el 2.8% del producto bruto interno, y alrededor de la quinta parte de esas exportaciones hacia 1990. Es evidente que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento neto externo fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de intercambio. Así, se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año, si el financiamiento neto externo se incrementara aún más durante la década hasta representar 4.4% del producto bruto interno hacia 1990. Este coeficiente sería todavía mayor en la década siguiente si continuara el mismo ritmo de las exportaciones. De esta manera, los servicios y las utilidades del endeudamiento y de las inversiones externas tenderían a alcanzar relaciones muy elevadas con respecto a los ingresos corrientes de exportación y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; esto supondría además una estructura de crecimiento económico donde el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se acelera el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente en la medida en que se introduzcan cambios favorables en las condiciones y términos de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo. En cualquier caso, es evidente que la expansión de las exportaciones y el mejoramiento de la relación de intercambio son factores fundamentales de este escenario de crecimiento económico.

Se plantea por lo tanto el problema de examinar las proyecciones de la demanda externa para satisfacer esas necesidades de exportación de América Latina y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promo-

verse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en vías de desarrollo. Existen varias proyecciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial, y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

La Secretaría también ha efectuado análisis sobre esta materia, cuyos resultados globales esenciales concuerdan por lo general con otras proyecciones si se hacen comparaciones en condiciones similares. Uno de los análisis, efectuado esencialmente a base de las relaciones históricas, muestra los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera en la década a ritmos iguales o levemente superiores a 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado histórico, sus exportaciones crecerían también a ritmos similares a los del período histórico, aproximadamente en 5% anual. Este comportamiento implicaría que la participación regional en el comercio de productos básicos y combustibles seguiría bajando, en tanto que los productos manufacturados aumentarían a un ritmo análogo al del comercio mundial (8 a 9% al año).<sup>6</sup>

Sin embargo, y tal como se ha destacado en páginas anteriores, durante la pasada década, los países latinoamericanos han realizado notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica a través de políticas deliberadas de promoción y diversificación de sus exportaciones. Dichas tendencias han experimentado cambios importantes en ciertos aspectos. En este sentido, interesa anotar que durante el trienio 1977-1979 las exportaciones latinoamericanas, excluida

Venezuela, habrían crecido según un ritmo anual que se aproximaría a 10%.

Las proyecciones reflejan una gran disparidad entre las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones que arroja un cuantioso y creciente déficit en el balance comercial. Sin embargo, es necesario insistir en lo ya expresado acerca de que este resultado se deriva de proyectar para el futuro el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias y su tendencia declinante en el comercio mundial; las tendencias de las exportaciones de combustibles que ahora pueden modificarse sensiblemente con la incorporación de México como exportador de petróleo, y las tendencias pasadas de participación de América Latina en las exportaciones manufactureras. Este cuadro estructural tendría necesariamente que modificarse en correspondencia con el acrecentamiento del tamaño y los cambios en las condiciones de producción y oferta de las economías de los países latinoamericanos que supone el escenario que se está considerando, y con los cambios estructurales que deben promoverse en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo orden económico internacional.

Se han hecho diversos análisis cuantitativos acerca de las posibilidades y de las políticas para reducir ese déficit potencial del balance comercial y de sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico. Es notorio que el financiamiento externo no puede ser la fuente principal para resolver ese déficit, al que todavía habría que agregar los egresos que se originen en las utilidades y servicios de la inversión y del endeudamiento externos. Esto no sería viable por la magnitud del déficit, y tampoco sería lógico por las razones que se acaban de expresar en relación con el significado de ese déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada.

En términos generales los aspectos complementarios de carácter global que cabe considerar son: i) el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que resulta de las proyecciones de tendencia; ii) el mejoramiento de la relación de intercambio; iii) las posibilidades de comprimir las importaciones con respecto a las proyecciones formuladas; y

<sup>6</sup>Los estudios prospectivos cuantitativos preparados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DIESA) de la Sede basándose en la experiencia de un período más reciente, la variante 4, que es la de mayor crecimiento económico, proyecta una tasa de 5.7% por año para las exportaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe. El Banco Mundial, en el *World Development Report, 1979*, da a conocer los resultados de tres proyecciones alternativas sobre la evolución de la economía mundial durante la década que denomina respectivamente: 'básica' (*base*), 'alta' (*high*) y 'baja' (*low*). En la proyección 'básica' el comercio mundial de bienes crece al 6% y las exportaciones de los países en vías de desarrollo al 6.5%; en la alternativa 'alta' esos guarismos son 7.3% y 7.6% respectivamente. Cabe destacar que el ritmo del crecimiento del producto bruto interno de los países industrializados es de 4.2% y 4.9% respectivamente.



iv) el uso de un financiamiento externo mayor que las metas propuestas en estos estudios prospectivos.

El crecimiento de las exportaciones deberá examinarse en relación con su composición y con los mercados de acceso. Véase en primer lugar el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó ya en el Capítulo I que durante los años setenta se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines de la década anterior, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, donde participan rubros de más avanzado contenido tecnológico, y todo ello de manera congruente con la transformación productiva y tecnológica que implica el proceso de desarrollo económico, y con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, y especialmente en relación con la dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región, y sobre todo en los países medianos y pequeños.

El aumento sustancial que se requiere en las exportaciones latinoamericanas para la década deberá abarcar, por lo tanto, los diversos rubros de productos primarios con el mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo su participación en el comercio mundial. En estos estudios cuantitativos se de-

muestra que bastaría que la región mantuviera una determinada proporción en ese comercio mundial y que se le facilitara el acceso a los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en las corrientes más dinámicas de las exportaciones latinoamericanas.

En estos últimos años el valor de las exportaciones totales de América Latina se distribuyó en cerca de dos tercios a los países desarrollados, en algo menos del 20% a los mismos países latinoamericanos, algo menos del 10% a los países socialistas y 4% a otras áreas en desarrollo. En estas condiciones, es evidente que el logro de las metas de exportación que exige el crecimiento económico de la región dependerá mucho, sobre todo en una primera etapa, del acceso y acrecentamiento de dichas exportaciones a los países industriales que absorben actualmente una proporción tan alta como la señalada. Y esto dependerá, a su vez, de la evolución de la demanda externa de esos países y en especial de las políticas deliberadas que tiendan a eliminar las conocidas restricciones de todo orden que limitan el acceso a sus mercados y de políticas de reestructuración de su actividad económica interna que promuevan las condiciones básicas para una nueva inserción expansiva de los países en desarrollo en la economía mundial.

Al mismo tiempo, estos estudios también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse en cuanto a acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intrarregional aparece también como una condición necesaria de la aceleración del desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio estuvo aumentando a un ritmo más alto que el comercio con el resto del mundo. A principios de la década de los años sesenta las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%;<sup>7</sup> y además, estas corrientes de bienes tienen una

<sup>7</sup>Estas cifras no incluyen los países y territorios del Caribe, con excepción de Haití y República Dominicana.

composición distinta al comercio con el resto del mundo, pues predominan en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras áreas en vías de desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen dichas áreas. Por lo demás, estos objetivos figuran en las políticas nacionales y la CEPAL adelanta estudios básicos sobre la materia.

Las fluctuaciones y el deterioro de la relación externa de precios tienen efectos importantes, favorables y desfavorables, sobre los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En estos estudios prospectivos se ha supuesto una relación externa de precios constantes al nivel del año 1976; y se describió en el Capítulo I la posición relativa que alcanzaron los índices durante la década de 1970. Convendría agregar que con respecto a 1976, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1977, pero se deterioró en 1978 y 1979. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación distan mucho de ser alentadoras sobre todo a corto y a mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, al alza del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre con respecto a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos; de donde la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en vías de desarrollo a los objetivos de lograr una estabilidad de los precios reales de los productos primarios a niveles remuneradores en el mercado internacional.

El modelo de estos escenarios de desarrollo económico supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la registrada durante los primeros años de la década del setenta; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abier-

ta si se la compara con la que operaba en la etapa de décadas pasadas cuando predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones.

Cabría preguntarse ante el déficit potencial que se está examinando, si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta interrogación adquiere una importancia trascendental en estos momentos frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados para adoptar medidas efectivas en favor de la expansión del comercio con las áreas en desarrollo en el contexto de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una contestación técnica precisa basada sobre el instrumental analítico global que se está considerando, caben algunas observaciones de carácter general sobre este punto. En primer lugar, diversos elementos de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo vigente, la elasticidad de las importaciones que resulta de estos estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de eficiencia económica. Sin embargo, podría concebirse otra estructura de crecimiento relativamente menos abierta, con cierta compresión del coeficiente de importaciones, y en este sentido podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en mejores condiciones que en el pasado, por la capacidad industrial lograda y la mayor amplitud de los mercados nacionales, para avanzar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital y lograr un efecto neto de contracción relativa de las necesidades de importación.

La experiencia en estos últimos cuatro años de contracción y lento crecimiento de las importaciones podría tomarse como una indicación de su 'exagerada' expansión en años anteriores y de la factibilidad de comprimir el coeficiente de importaciones al menos durante una próxima etapa del proceso de desarrollo económico. Sin embargo, es evidente que la experiencia de este período es relativamente breve, y estuvo dominada por situaciones especiales, y no se presta, por lo tanto, para deducir conclusiones acerca de los resultados a más largo

plazo de esa clase de políticas. Por lo demás, es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intrarregional, pues éste facilitaría una solución más eficiente que una 'contracción' del coeficiente de importaciones en el plano nacional.

Finalmente, en este examen sobre la reducción que podrían experimentar las importaciones con respecto a los niveles proyectados, cabría formular otras consideraciones relacionadas con los efectos de cambios esenciales en las estrategias de desarrollo que incidan en la redistribución del ingreso y en orientaciones sociales muy distintas a las prevalecientes. Se

suele considerar que en estas situaciones las necesidades de importaciones podrían disminuir en relación con determinados ritmos de crecimiento económico global. Sin duda esto sería el resultado de cambios sustanciales en las formas de vida y en los estilos de desarrollo. Se necesita profundizar más en el examen de este punto y referirlo a situaciones concretas, porque también podría suponerse que estrategias de desarrollo distintas a las vigentes incidieran principalmente en cambios importantes en la composición de las importaciones y en su destino social, pero en menor medida en su volumen total.

### III

## Metas y objetivos del desarrollo latinoamericano y la nueva EID

#### 1. *El esquema preliminar de la nueva Estrategia y las necesidades de incorporar un mecanismo de ejecución regional*

##### a) *El esquema preliminar de la nueva Estrategia*

La nueva EID deberá formularse, en cuanto a su contenido conceptual, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 33/193 "dentro del marco del nuevo orden económico internacional". Esta misma resolución señala asimismo los objetivos fundamentales que la Estrategia debe perseguir en el plano mundial, de la cooperación económica internacional, de la cooperación entre países en desarrollo y en la esfera del desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

Aunque todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre el esquema de la Estrategia, y tanto los aspectos formales cuanto los conceptuales son objeto de intensas discusiones y negociaciones de carácter técnico y político, según los planteamientos que se están formulando en el Comité Preparatorio, podría tomarse como referencia el siguiente esquema preliminar:

- I. Preámbulo
- II. Metas y objetivos
- III. Medidas de política
- IV. Instrumentación de la aplicación de la Estrategia
- V. Examen y evaluación de objetivos y medidas de política
- VI. Movilización de la opinión pública

El Comité Preparatorio en su última reunión discutió un esquema preliminar del preámbulo que mantiene pendientes de aprobación importantes aspectos conceptuales de la nueva Estrategia. No es fácil establecer un criterio claro para decidir acerca de las metas y objetivos que debieran incluirse en la sección II sin repetir en parte las proposiciones que podrían considerarse en la Sección III sobre medidas de política y reformas de carácter institucional; y estas dificultades se presentan sobre todo cuando los objetivos tienen más bien una formulación de carácter cualitativo. En este documento se sugerirá una solución de carácter pragmático tomando como referencia la experiencia de la Estrategia de la década anterior y las disposiciones de la Resolución 33/193.

La sección IV sugiere para considerar tres instrumentos fundamentales para la aplicación

de la Estrategia, a saber: i) programas regionales de acción para la instrumentación de la Estrategia; ii) las negociaciones que se han propuesto realizar en el seno de las Naciones Unidas, los organismos especializados y en otros organismos; y iii) los planes o programas nacionales de desarrollo. La sección V tratará sobre los mecanismos que se establecerán para el examen y evaluación periódica de los objetivos y medidas de política que constituye un tema que tendrá que examinarse a la luz de la experiencia de este decenio para lograr la mayor eficacia práctica que sea posible. Finalmente, se considera que por ser la movilización de la opinión pública de trascendental importancia debe destacarse en un capítulo especial.

En este documento se tratarán las metas y objetivos desde el punto de vista latinoamericano y se harán algunas sugerencias sobre aspectos nuevos de la puesta en práctica a que se refiere la sección III. Se empezará por este último aspecto ya que las ideas que se habrán de plantear tienen repercusiones sobre todos los demás temas, particularmente sobre la determinación y formulación de las metas y objetivos.

*b) Tres mecanismos fundamentales para instrumentación y aplicación de la Estrategia*

Se ha planteado el interesante problema acerca de la consideración que debiera darse en la nueva EID a los aspectos y temas peculiares de las regiones y países, particularmente en relación con el desarrollo social, la cooperación regional, la cooperación entre distintas áreas o países en desarrollo, la movilización de los recursos nacionales, los planes regionales o subregionales de infraestructura y los problemas vinculados con la preservación del medio ambiente. Esto adquiere especial importancia, si se reflexiona en las fundadas críticas que se han expresado a la anterior Estrategia por el carácter global de sus metas y objetivos y por la generalidad de sus formulaciones de políticas. Todo ello la torna en muchos aspectos de limitada eficacia práctica, al mismo tiempo que tampoco proporciona en muchos casos elementos

de referencia adecuados para efectuar los exámenes y evaluaciones periódicas de su cumplimiento, en virtud de las diversas situaciones y perspectivas que se dan en los países y las regiones del mundo en desarrollo.

Una solución práctica, que representaría un avance considerable con respecto a la experiencia de la anterior Estrategia, podría consistir en que, una vez aprobada la nueva por la Asamblea General, las comisiones económicas regionales prepararan programas regionales de acción para el cumplimiento de la Estrategia en el área regional correspondiente. De esta manera las comisiones económicas regionales, al nivel de sus órganos gubernamentales, podrían ampliar y especificar las formulaciones de carácter general, tomando en cuenta las condiciones particulares y las prioridades de cada región, sobre todo en lo que atañe a las políticas nacionales de desarrollo, sus objetivos y metas básicas, a la cooperación regional y a la cooperación con otras áreas en vías de desarrollo, así como otros temas que se estimara conveniente incorporar. Además, las comisiones económicas regionales podrían considerar proyectos importantes de carácter regional o subregional.

A este respecto es muy importante subrayar el pensamiento del Comité de Planificación del Desarrollo, que se recoge en el párrafo 117 del informe de su decimoquinta reunión (marzo y abril 1979) donde se expresa que "la aprobación de una estrategia internacional de desarrollo para el tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo por parte de la Asamblea General, en 1980, no debe ser un acto aislado. Más bien, debe ser seguido por una continua evolución de estrategias regionales y subregionales, con el fin de formular metas y medidas de políticas más efectivas en relación con las necesidades y las circunstancias regionales. Los diálogos que con este fin sostengan los gobiernos en los foros regionales y subregionales deben preparar el camino para una mayor cooperación económica y técnica entre los miembros de los organismos regionales o subregionales respectivos. Los foros intergubernamentales de las comisiones econó-

micas regionales de las Naciones Unidas tienen ya este propósito. Deberían constituir uno de los principales instrumentos para el diseño y la ejecución de programas regionales y subregionales de acción, aumentando de este modo el contenido operativo del tercer decenio para el desarrollo".<sup>8</sup> El Comité de Planificación del Desarrollo señala asimismo la necesidad de seleccionar un número limitado de grandes proyectos regionales y subregionales, con la participación de las comisiones económicas regionales.

Por su parte, la CEPAL ya ha tomado decisiones sobre esta materia durante su último período de sesiones. La Resolución 386/XVIII, sobre los preparativos y contribuciones de la CEPAL a la nueva Estrategia, formula diversas recomendaciones a los gobiernos y encarga a la Secretaría la realización de varios trabajos. Entre esas disposiciones cabe destacar particularmente las siguientes:

a) Que la Secretaría prepare un programa de acción regional destinado a instrumentar la aplicación de la Estrategia que adopte la Asamblea General;

b) Que se convoque al CEGAN antes de finalizar 1979 y durante 1980 para examinar la marcha de las actividades en la preparación de la nueva Estrategia que se lleve adelante en el Comité Preparatorio, así como también las actividades de la Secretaría de la CEPAL sobre esta materia;

c) Que los gobiernos miembros de los países en desarrollo de la región preparen planes y programas que incluyan la formulación de objetivos y metas de desarrollo económico y social, así como sus correspondientes estrategias y políticas, para el próximo decenio, vinculados con la instrumentación y la aplicación de la Estrategia por lo que respecta a los países de América Latina; y

d) Que en el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL, que se realizará a principios de 1981, se considere un programa de acción regional destinado a instrumentar y a aplicar la nueva EID que se adopte en la Asamblea General, y que se pro-

clame la década del desarrollo de los países de América Latina.

En la medida que pudiera lograrse cierto grado de compatibilidad entre la estrategia internacional de desarrollo en el plano mundial, el programa de acción en el plano regional, y los programas o planes nacionales de los gobiernos se habría creado un mecanismo de gran eficacia práctica. Sería, indudablemente, de gran utilidad examinar los alcances que deberían tener los programas de acción regional y los programas o planes que debieran adoptar los gobiernos, a los efectos de asegurar esa congruencia entre los tres niveles.

Por lo demás, se sugiere incorporar en este capítulo de la Estrategia las decisiones que se adopten acerca del programa de negociaciones sometido a consideración de la Asamblea General de acuerdo con el proyecto de Resolución del Grupo de los 77. En suma, habría, entre otros, tres elementos importantes que servirían para llevar a la práctica la Estrategia y formular sus evaluaciones periódicas, a saber: i) el programa de negociaciones; ii) los planes de acción regional que prepararían las comisiones económicas regionales; y iii) los planes o programas nacionales de desarrollo. Si se concibe la nueva Estrategia en el marco de este contexto, indudablemente se podrían simplificar y facilitar las discusiones técnicas y políticas en el seno de la Asamblea General.

## *2. Enunciación preliminar de metas y objetivos de la nueva Estrategia en relación con el desarrollo latinoamericano*

### *a) El problema de la determinación de metas y objetivos*

En el contexto de las interrelaciones existentes entre la diversidad de materias que debe considerar la EID, no es fácil discernir un criterio claro para identificar lo que debe incorporarse en el capítulo de metas y objetivos en relación con lo que debiera tratar el capítulo sobre medidas de política. Así, por ejemplo, puede considerarse que el objetivo fundamental de la EID es el de acelerar el desarrollo económico y acrecentar el bienestar social de toda la población de los países en desarrollo y que todo lo demás, como la inversión, el ahorro,

<sup>8</sup>E/1979/37.

las producciones sectoriales, el comercio exterior, las transferencias de recursos y otros aspectos, constituyen restricciones que hay que tomar en cuenta, medios, instrumentos o instituciones requeridos para lograr esa finalidad esencial. Es evidente que planteamientos con este elevado grado de abstracción limitarían la utilidad práctica de la estrategia, ya que es imprescindible establecer metas y objetivos en distintos planos o dimensiones que sirvan al triple propósito de señalar los alcances de los cambios y el dinamismo que se trata de lograr, anticipar la naturaleza de las medidas de política y reformas institucionales que deben introducirse y proporcionar un esquema básico, lo más congruente posible, para apreciar los avances que se vayan realizando y evaluar la eficacia de las medidas de política propuestas.

La estrategia de este decenio, en la sección correspondiente, presenta dos clases de metas y objetivos: i) metas cuantitativas para el conjunto de los países en desarrollo sobre el crecimiento del producto interno, global y por habitante, la producción agrícola, la producción manufacturera, el ahorro interno, y, asimismo, metas sobre las exportaciones e importaciones; y ii) objetivos de naturaleza cualitativa sobre el desarrollo social en relación con la distribución del ingreso y la riqueza, el empleo, educación, salud, nutrición, vivienda, bienestar de los niños, participación de la juventud e integración de la mujer. Se habría seguido, en consecuencia, el criterio de considerar únicamente metas y objetivos que corresponden a aspectos económicos y sociales que deben caracterizar el dinamismo y las transformaciones que se postulan para los países en desarrollo. Otras metas y objetivos, como por ejemplo la meta cuantitativa sobre la transferencia de recursos, figuran en el gran capítulo de las medidas de política.

Cabría, por tanto, considerar varias soluciones; una de ellas consistiría en reservar esta sección para incorporar únicamente metas cuantitativas sobre el crecimiento económico y objetivos sobre el desarrollo social de los países en desarrollo e introducir, cuando se estime conveniente, otras metas y objetivos, de carácter cualitativo o cuantitativo, en relación con otras materias, en el capítulo de la Estrategia que trate sobre las medidas de política.

Otro procedimiento estribaría en seleccionar los aspectos más significativos de la estrategia en la esfera mundial, regional y nacional, para lo cual convendría definir esas metas y objetivos con el triple propósito que se enunció en el párrafo anterior. Este procedimiento es indudablemente el más adecuado, sobre todo en las presentes circunstancias cuando la estrategia se propone introducir reformas estructurales e institucionales que incidan en la conformación de un nuevo orden económico internacional; todo ello señala una diferencia fundamental con la estrategia del segundo decenio concebida como un programa de acción que se llevaría a la práctica en el contexto de un orden preexistente.

En el marco de esta concepción más amplia sobre el significado de las metas y objetivos, y tomando en cuenta la experiencia del pasado decenio y especialmente las disposiciones de la Resolución 33/193, se formula más adelante un esquema que muestra las distintas áreas para las cuales se considera conveniente definir metas cuantitativas u objetivos de carácter cualitativo en la nueva estrategia. En este sentido se identifican seis áreas, a saber: i) desarrollo económico; ii) desarrollo social y humano; iii) autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales; iv) reestructuración de la economía mundial; v) cooperación regional; y vi) cooperación entre áreas y países en desarrollo.

Las metas y objetivos sobre desarrollo económico son, principalmente, de carácter cuantitativo y se refieren en principio a áreas bien conocidas según se describe más adelante. Entre ellas se sugiere incorporar objetivos o metas sobre energía en virtud de la importancia trascendental que ha adquirido este sector con respecto al dinamismo y estructura del proceso económico social. En este punto, el objetivo podría referirse a los diversos aspectos de la producción, la conservación y economía, y a la necesidad de promover nuevas fuentes energéticas. Habría que considerar la posibilidad de establecer ciertas metas cuantitativas que podrían referirse, en algunos aspectos, al nuevo decenio y en otros a un horizonte más amplio.

Sobre desarrollo social y humano se sugieren cinco clases de proposiciones: i) un objetivo global acerca de la finalidad social que

debe tener el desarrollo económico y sobre los cambios sociales y el mejoramiento de la distribución del ingreso que deben producirse; ii) un objetivo sobre la erradicación de las situaciones de pobreza extrema; iii) objetivos particulares sobre empleo, nutrición, educación, salud, y vivienda, iv) objetivos sobre el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer; y v) objetivos sobre preservación del medio ambiente.

Como es natural, se trata de temas donde es difícil establecer metas cuantitativas que tengan sentido práctico para todo el mundo en desarrollo, dada la diversidad de las situaciones y perspectivas que se presentan, así como las notables diferencias en las estrategias y políticas nacionales que se siguen en esta materia. Sin duda la estrategia debiera indicar el objetivo o la finalidad que debe perseguirse en cada una de estas áreas y señalar, en términos generales, el período dentro del cual tendrían que lograrse las aspiraciones propuestas. Al mismo tiempo se indicaría expresamente que las comisiones económicas regionales, con la cooperación de los organismos especializados, y sobre todo los países, deberían definir con mayor precisión en sus programas y planes el contenido conceptual de esos objetivos y el período de realización. En las conferencias regionales e internacionales se han hecho formulaciones cuantitativas de carácter muy general sobre objetivos en esta materia y son muy similares en el sentido de referir su realización al curso de la próxima década o del decenio subsiguiente. A pesar de esta generalidad, esas proposiciones tienen la gran utilidad de señalar la orientación que debe guiar la acción para satisfacer finalidades esenciales del desarrollo.

Sobre autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales se sugieren las siguientes proposiciones: i) un objetivo cualitativo sobre la identidad cultural y el desenvolvimiento de formas y estilos propios de vida; ii) la plena movilización de los recursos humanos y materiales; iii) la aceleración de la inversión y de la formación de infraestructura y, eventualmente, el establecimiento de una meta en términos del coeficiente de inversión con respecto al producto; y iv) el objetivo sobre la elevación de la productividad de la economía, la contención del consumismo y el acrecentamiento del aho-

rro para impulsar la acumulación, lo cual también podría traducirse en una meta sobre el coeficiente de ahorro o de los cambios que éste debiera experimentar.

Las proposiciones sobre metas y objetivos en relación con la reestructuración de la economía mundial fueron formuladas con el propósito de completar el cuadro de conjunto de acuerdo con el criterio que se está siguiendo y con la finalidad de incorporar en esta sección buena parte de las disposiciones sobre objetivos que establece la Resolución 33/193. Así, se sugieren, en principio, proposiciones sobre los siguientes temas: i) sobre la necesidad de reestructurar la economía mundial en relación con las finalidades indicadas más adelante; ii) sobre el comercio internacional de los países en desarrollo, estableciendo metas sobre sus exportaciones e importaciones, y objetivos sobre diversificación de las primeras y en relación con el mejoramiento y estabilidad de los precios reales de los productos primarios; iii) sobre transferencia de recursos hacia los países en desarrollo; y iv) sobre transferencia de tecnología, que es otro tema al que alude la Resolución 33/193. Es claro que este tema, y también otros, como por ejemplo los relacionados con las empresas transnacionales y el sistema monetario internacional podrían considerarse en su totalidad en el capítulo correspondiente a las medidas de política.

La cooperación regional, y la cooperación entre áreas y países en desarrollo, están llamadas a desempeñar un papel muy importante en la realización de la nueva estrategia. Su desenvolvimiento -dinámico contribuirá poderosamente a la conformación de un nuevo orden económico internacional. Según se explica en el Capítulo II de este documento, para América Latina la expansión del comercio y la cooperación económica en la región y con otras áreas en desarrollo constituye una condición necesaria de la aceleración de su desarrollo económico. Por su parte, la Resolución 33/193 subraya que la nueva EID "debe contribuir a la promoción del objetivo de autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo, en particular mediante el fomento de la cooperación económica y técnica entre ellos y el apoyo a esa cooperación". Estos temas serán considerados, indudablemente, en la sección de la Estrategia

correspondiente a medidas de política, pero en virtud de su señalada importancia y de la vinculación directa que tienen con los planes regionales de acción propuestos, se considera conveniente incorporar objetivos cualitativos de carácter general, sin perjuicio de que en los planes regionales de acción se especifiquen y eventualmente se establezcan metas cuantitativas, como, por ejemplo, con respecto a la expansión del comercio intrarregional o subregional.

b) *Enunciación de metas y objetivos (esquema)*

*Sobre desarrollo económico:*

- i) objetivo general sobre la aceleración del dinamismo económico y acrecentamiento del bienestar social para toda la población;
- ii) meta de crecimiento del producto bruto interno para el conjunto de los países en desarrollo: global y por habitante;
- iii) meta especial de crecimiento económico para los países de menor desarrollo relativo;
- iv) objetivo general sobre diversificación y transformación de las economías de los países en desarrollo;
- v) meta sobre producción agropecuaria;
- vi) meta sobre la producción manufacturera; y
- vii) objetivos sobre energía: producción, conservación y economía, y diversificación de las fuentes energéticas. Eventual determinación de metas cuantitativas.

*Sobre desarrollo social y humano:*

- i) objetivo general sobre el desarrollo social con la indicación de las finalidades esenciales del crecimiento económico: acrecentamiento del bienestar social de toda la población y su plena participación en el proceso de desarrollo. Mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza;
- ii) objetivo sobre erradicación de las situaciones de pobreza extrema e indigencia;
- iii) objetivos particulares sobre empleo, nutrición, educación, salud y vivienda;
- iv) objetivos sobre el bienestar de la niñez, la participación de la juventud y la integración de la mujer; y
- v) objetivos sobre la preservación del medio ambiente.

*Sobre autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales:*

- i) objetivo general de carácter cualitativo sobre la identidad cultural y el desenvolvimiento de formas y estilos propios de vida;
- ii) objetivo general sobre la plena movilización de los recursos humanos y materiales nacionales como principal base de sustentación del crecimiento propio;
- iii) objetivo sobre el aceleramiento de la inversión, y formación de infraestructura, con la posible indicación de una meta cuantitativa en términos del coeficiente de inversión interna; y
- iv) objetivo general sobre el aumento de la productividad, la contención del consumismo y el acrecentamiento del ahorro para impulsar la acumulación. Eventual establecimiento de una meta sobre el crecimiento del coeficiente de ahorro o sobre la magnitud que éste debe alcanzar al término de la década.

*Sobre reestructuración de la economía mundial:*

- i) proposiciones de alcances generales sobre la necesidad de reestructurar la economía mundial indicando sus objetivos y finalidades, a saber:
  - cambios en la estructura de la producción y acrecentamiento de la participación de los países en desarrollo;
  - disminución de las diferencias en el ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo;
  - modificación estructural de las relaciones de intercambio entre países desarrollados y en desarrollo;
  - dinamismo y estabilidad de la economía mundial;
  - asegurar el crecimiento sostenido de los países en desarrollo;
- ii) proposiciones sobre el comercio exterior de los países en desarrollo para considerar los siguientes aspectos:
  - meta sobre importaciones de los países en desarrollo;
  - meta sobre exportaciones de los países en desarrollo;
  - objetivo general sobre la diversificación y cambios que deben experimentar las



corrientes de exportaciones de los países en desarrollo;

- objetivo general sobre el mejoramiento y estabilidad a niveles remuneradores de los precios reales de los productos básicos;

- iii) proposiciones sobre la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo:

- objetivo de carácter general acerca de la necesidad de lograr una transferencia efectiva y real de recursos para contribuir al crecimiento y a la transformación de la estructura productiva de los países en desarrollo, sin perjuicio de reconocer las situaciones especiales que puedan presentarse para atender otras finalidades esenciales de la población;

- indicación de metas cuantitativas;

- iv) objetivo general sobre la transferencia de tecnología (este tema podría referirse en todos sus aspectos al capítulo sobre medidas de política).

#### *Sobre cooperación regional:*

La EID podría señalar los objetivos fundamentales que debieran lograrse en materia de cooperación económica, revitalización de los procesos regionales y subregionales de integración, proyectos multinacionales, expansión del intercambio recíproco, cooperación financiera, científica y tecnológica. Los programas regionales de acción que prepararían las comisiones económicas regionales detallarían con mayor precisión metas y objetivos de carácter cualitativo y cuantitativo acordes con las circunstancias particulares de cada región.

#### *Sobre cooperación entre áreas y países en desarrollo:*

Podría seguirse, en términos generales, el mismo criterio anotado para la cooperación regional.

### *3. Consideraciones finales sobre las metas normativas de los escenarios de desarrollo para el próximo decenio*

Antes de reseñar algunas conclusiones principales acerca de las metas normativas de desarrollo económico que pueden derivarse de los estudios sobre los escenarios de desarrollo para el decenio corresponde formular dos acla-

raciones importantes, a saber: i) que los análisis efectuados en este documento no persiguen el propósito de determinar desde ahora la meta de crecimiento que debiera fijarse América Latina para el decenio, sino más bien la de contribuir, con información y análisis técnico a la discusión que se está realizando en estos momentos y anticipar con carácter muy provisional bases de referencia en algunos aspectos que pueden proporcionar órdenes de magnitud o límites acerca de las metas y objetivos cuantitativos; y ii) que toda meta agregada para la región en su conjunto, o para el mundo en desarrollo en su conjunto que interesa a la Estrategia, representa necesariamente un promedio ponderado de situaciones y perspectivas que, como es bien conocido, difieren entre sí, de modo que una meta agregada supone, en principio, países o grupos de países que pueden estar por debajo o por encima de ella.

De los tres escenarios de crecimiento económico examinados por la Secretaría, se utilizó el escenario de crecimiento intermedio que postula un ritmo de casi 7.5% para la región en su conjunto, para profundizar en el análisis prospectivo que se hace en el capítulo II de este documento. Se estimó que este escenario podría brindar un esquema ilustrativo para esclarecer la naturaleza de los cambios y el alcance de las políticas en el orden nacional e internacional que se requieren para acelerar el desarrollo económico, al mismo tiempo que podría proporcionar información técnica útil para cuando se discutan las metas normativas del crecimiento económico. Es conveniente, pues, sintetizar algunos aspectos del análisis cuantitativo para apreciar los alcances que tiene ese escenario según se hace a continuación:

- i) El escenario representa una intensificación del dinamismo y de la transformación económica y tecnológica de la economía de la región con respecto a las proyecciones de su tendencia que, para la región en su conjunto, reflejan una tasa de crecimiento anual del producto bruto interno de 6.3%. Pero, al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que el ritmo de crecimiento postulado por este escenario (7.5%) ya fue alcanzado por la región en su conjunto en los primeros cuatro años de la década del setenta; y, si bien es cierto, que el mismo estuvo fuertemente concentrado en pocos países, y

que las perspectivas para algunos de ellos no aparecen hoy tan favorables como entonces, no es menos cierto que otros países han mejorado notablemente sus posibilidades futuras.

ii) Los planes nacionales de desarrollo de 15 países de la región, elaborados a mediados del decenio anterior se propusieron metas de crecimiento para el producto bruto interno, cuyo promedio aritmético simple es de 7.6% por año, y cuyo promedio ponderado tiene como resultado una tasa de crecimiento de 8.8% por año.

iii) Una tasa de crecimiento de 7.5% representaría la meta necesaria para incrementar la ocupación según un ritmo similar al que se registrará en la población económicamente activa, considerando siempre a la región en su conjunto. Este es el resultado que surge de los estudios prospectivos en la hipótesis de que se proyecten hacia el futuro las tendencias dinámicas de la transformación tecnológica y productiva que estuvo experimentando la economía de la región. Es decir que, en estas condiciones, no se alcanzaría a resolver en plazos prudenciales el problema del desempleo, dada la alta proporción que representa la desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo.

iv) El logro de la meta de crecimiento de este escenario para la región en su conjunto supondría un esfuerzo considerable para numerosos países, sobre todo a partir de las circunstancias desfavorables que predominan en estos últimos años y que se han traducido en un debilitamiento del dinamismo económico. Por otra parte, y según se examinó en el Capítulo II, se requerirían importantes cambios estructurales en la economía internacional que faciliten una expansión significativa de los ingresos de exportaciones de bienes y servicios.

v) El Comité de Planificación del Desarrollo en su *Informe sobre el 16º período de sesiones* (7 a 16 de enero de 1980), y sobre la base de los resultados provisionales de los estudios cuantitativos realizados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DIESA), de la Sede, ha propuesto una tasa de crecimiento de aproximadamente 7% anual para los países en desarrollo como grupo, y de aproximadamente 6% anual para todos los países de bajos ingresos, de manera que se duplicase el ingreso per cápita en estos países para fines del siglo.

Aunque no se efectuaron los análisis pertinentes, es muy probable que la tasa de 7.5% de América Latina pudiera situarse en las proximidades del límite máximo que pudieran registrar grupos de los países en desarrollo.

La meta normativa de crecimiento del sector agropecuario para América Latina parece ubicarse en algo más del 4% y alrededor de 4% si la meta se refiere al concepto de valor agregado. Esta es la conclusión preliminar que puede derivarse de los estudios prospectivos de la CEPAL y de la FAO. El Comité de Planificación en su *Informe* propone una meta de aproximadamente 4% anual para la producción bruta durante el decenio de 1980 tanto para los países de bajos ingresos como para los demás países en desarrollo.

La industria manufacturera tendría que crecer, para la región en su conjunto, a un ritmo de 8.5%, según las estimaciones provisionales; y esto significa una aceleración apreciable con respecto a las proyecciones de las tendencias estimadas en una tasa de 7.3%. El Comité de Planificación propone una aceleración del ritmo de crecimiento de la producción manufacturera hasta alcanzar un promedio del 9% anual para el decenio de 1980. Además, agrega que esto representa una importante contribución hacia el logro de la meta establecida en la declaración de Lima. Otro tanto podría decirse de las proyecciones para América Latina; aunque debe hacerse notar que dichas tasas no son estrictamente comparables.

Se necesitará invertir, en la región en su conjunto, algo más de la cuarta parte del producto bruto interno. Esta proporción resulta similar a la que registran las cuentas nacionales de la región en su conjunto de estos últimos años; sin embargo, debe hacerse notar que en numerosos países, de tamaño mediano y pequeño sobre todo, será muy importante el aumento que debe experimentar el coeficiente de inversión interna.

El coeficiente de ahorro bruto interno sería de alrededor de 23% del producto, para la región en su conjunto, si se mantuviera la relación registrada durante este decenio entre el financiamiento neto externo y el producto bruto interno. También aquí, como es natural, hay numerosos países que tendrían que hacer un

esfuerzo considerable para elevar sus respectivos coeficientes de ahorro.

Las importaciones de bienes y servicios tendrán que crecer a un ritmo superior al del producto. Para la región en su conjunto se estima una tasa anual de crecimiento de algo más de 8%, según cálculos provisionales. Puede inferirse, por lo tanto, el alto dinamismo que deberían alcanzar las exportaciones de bienes y servicios. En efecto, si se mantuviera durante el próximo decenio el coeficiente del financiamiento neto externo con respecto al producto bruto interno que se registró en promedio durante el pasado decenio, resultaría que las exportaciones de bienes y servicios tendrían que aumentar en cerca de 8% por año. Es evidente que este aumento sería menor si se elevara la participación del financiamiento externo; pero una solución de esta naturaleza podría no ser viable para muchos países, salvo que se alteraran apreciablemente las condiciones y térmi-

nos de dicho financiamiento. En todo caso las exportaciones de bienes y servicios tendrían que crecer mucho más que en el pasado. En este sentido es interesante destacar la notable recuperación operada en el ritmo de crecimiento de las exportaciones en el período 1976-1979. Estos estudios prospectivos muestran con claridad el problema que configura el sector externo en relación con la aceleración del ritmo de crecimiento para América Latina. Se comprueba en particular la necesidad de la reestructuración de la economía internacional para ampliar y diversificar el acceso a los mercados de los países desarrollados, de expandir el comercio con otras áreas no tradicionales y, de manera muy especial, la importancia trascendental que adquiere la cooperación económica y la expansión del comercio recíproco en el área latinoamericana y con otras áreas o países en vías de desarrollo.

## La apertura al exterior de América Latina

*Aníbal Pinto\**

En un artículo aparecido en el N.º 9 (diciembre de 1979) de esta *Revista*, el autor analiza los significados y consecuencias para la periferia de la internacionalización de la economía mundial; como continuación del mismo y dentro de aquel marco general, plantea ahora la controvertida cuestión de la 'apertura al exterior' de América Latina.

Luego de una sumaria recapitulación de los rasgos sobresalientes de la evolución pasada, examina las perspectivas futuras y lo que ellas plantean en cuanto a tendencias y estructura del relacionamiento exterior; pasa en seguida a considerar las razones, variedades y peligros del 'aperturismo', para atender posteriormente al sentido, opciones y problemas de una estrategia asentada en el desarrollo de la industrialización y en el logro de un nuevo esquema de integración en la economía mundial.

En su tesis fundamental afirma que la intensificación de las exportaciones, en especial las fabriles, constituyen una condición necesaria y posible para impulsar la industrialización de América Latina y mejorar su inserción en la economía mundial. Por ese motivo, previene contra las posiciones aperturistas que procuran reorientar radicalmente el patrón de desarrollo 'hacia adentro', y sostiene que la promoción de exportaciones debe complementarse con la expansión del mercado interno y la integración regional, y concebirse en el marco del proceso de industrialización y desarrollo.

En consecuencia, las condiciones actuales y las que probablemente existirán en el futuro, le permiten presumir la viabilidad de una estrategia de crecimiento económico que tenga como uno de sus requisitos la expansión sostenida de las exportaciones; de todas maneras, tampoco desconoce la importancia de otros factores que complican la situación, como el emergente proteccionismo de los centros y la capacidad política para fortalecer los lazos regionales, negociar con las empresas transnacionales y asegurar el papel orientador del Estado.

\*Ex Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y actualmente Consultor Principal.

## I

### Perspectiva histórica

#### *1. Boceto de la evolución desde los años cincuenta*

En primer lugar, el panorama de los nexos comerciales desde 1950 hasta los últimos años revela, de una parte, la considerable expansión de las corrientes de exportación e importación (sobre todo a partir de mediados de los años sesenta); y, de la otra, que ella solamente significó una recuperación parcial de los grados de apertura hacia el exterior que predominaban a comienzos del período 1950-1977. Más o menos semejante es la evolución de la relación de precios de intercambio.<sup>1</sup>

En segundo término, queda en evidencia que fue bien diferente el curso de las vinculaciones financieras, que se ampliaron sustancialmente —incluso en el lapso de trastornos internacionales posterior a 1973—, y alteraron su carácter en aspectos esenciales (por ejemplo, la 'privatización' de los flujos). La principal consecuencia que tuvieron en los últimos años fue la supeditación al financiamiento externo de una fracción considerable de las importaciones y la absorción de una elevada cuota de los ingresos de exportación por parte de los servicios de la deuda. Por otro lado, se registraron cambios más moderados en las relaciones entre el endeudamiento y el producto regional, aunque también en este caso se discierne un deterioro a través del tiempo.

Se ha planteado así una concatenación de circunstancias muy delicada y precaria, donde el aumento de las importaciones ha exigido una creciente participación del financiamiento externo, el cual, a su vez, reclama para su servicio proporciones más altas del valor de las exportaciones, a despecho del incremento de este último.

Esos términos plantean dilemas muy tajantes y riesgosos, sobre todo si se mantiene o extrema la situación básica. De un lado, restringir la expansión de las importaciones para ali-

<sup>1</sup>Los antecedentes cuantitativos pueden consultarse en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1978 (E/CEPAL/G.1103), Tercera Parte.

viar la carga —y la vulnerabilidad— que implica la succión de los valores exportados por servicios crecientes puede, sin duda, afectar el ritmo de desarrollo económico, con las consecuencias previsibles y cualesquiera sean las opiniones respecto al sentido de ese indicador. Del otro lado, si se rechaza ese camino y se desea mantener la expansión de las importaciones —aunque sea a ritmos más moderados—, tendrá que lograrse o más financiamiento externo o un incremento más vigoroso de las exportaciones, o ambas cosas en distintas combinaciones.

Sobre este trasfondo deberá situarse la discusión que se abre en seguida.

## 2. Las perspectivas del relacionamiento externo

Para introducirse a esta parte del trabajo puede ser útil partir de una idea central: que continuará el proceso de internacionalización de la economía y de la sociedad mundiales, y de vinculación sostenida de América Latina con el exterior y dentro de sí misma. No se descartan, por cierto, las posibilidades de retroceso o estancamiento en ese curso —como ocurrió en otros períodos y afloran en el presente—, pero la perspectiva a largo plazo parece apuntar en la dirección antes descrita.

### a) Desligamiento y vinculación con la economía internacional

Debe admitirse que la premisa aceptada se enfrenta con una corriente de pensamiento que cobró vigor en los años sesenta y que continúa presente en círculos de la periferia, aunque con menor gravitación en América Latina. Nos referimos a la que postula la llamada 'desvinculación' (*delinking*) respecto a los centros y al sistema global donde ellos predominan.

En uno de los estudios más logrados sobre la materia se resume así ese enfoque discrepante:

"...El argumento no estriba solamente en que los lazos internacionales son los conductos a través de los cuales se extrae el excedente del país dependiente para beneficio de las naciones dominantes. Los lazos internacionales también penetran y deforman las estructuras socio-

políticas internas del país periférico, llevando al desperdicio y a la mala asignación de los recursos que son dejados de lado por los extranjeros. Un número decreciente de partidarios de la 'desvinculación' sostiene que dadas esas circunstancias es improbable que el país dependiente pueda industrializarse y, especialmente, ser capaz de desarrollar sus industrias pesadas y de bienes de capital. La mayor parte de ellos admiten ahora que el crecimiento y la industrialización dependientes son posibles pero sostienen que estos procesos se caracterizan por una exagerada y aún más monstruosa versión de la polarización y desequilibrios de la clásica expansión capitalista".<sup>2</sup>

Sin detenerse en un análisis prolijo de este criterio, cabe indicar que algunos de sus más representativos sostenedores<sup>3</sup> lo encuadran dentro de una consideración histórica del problema, que en cierto modo responde al aforismo "retroceder para saltar mejor". Así, se señala que:

"Afirmar que el desarrollo de la periferia requiere de la construcción de estructuras nacionales autocéntricas que se separen del mercado mundial envuelve una indiscutible contradicción. El capitalismo, a su manera, ha unificado el mundo a través de la imposición de la jerarquía centro-periferia. El socialismo, que no puede existir a menos que sea superior al capitalismo en todos los aspectos, no puede basarse en una yuxtaposición de socialismos nacionales. Tiene que organizar el mundo en un conjunto unificado sin desigualdad y no se completará hasta que haya alcanzado ese objetivo. Sin embargo, el camino que lleva a este final debe pasar por un interregno de autoafirmación de las naciones víctimas del presente ordenamiento y que no pueden lograr las condiciones para su prosperidad y plena participación en el mundo moderno a menos que —antes que nada— se realicen íntegramente como naciones".<sup>4</sup>

<sup>2</sup>C. Díaz-Alejandro, "Delinking North and South: unshackled or unhinged?", en *Rich and Poor Nations in the World Economy*, McGraw Hill Books Co., 1978.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, S. Amin, *Accumulation on a world scale: a critique of the theory of underdevelopment* y A. Emmanuel, *Unequal exchange: a study of the imperialism of trade*, Monthly Review Press, Nueva York.

<sup>4</sup>S. Amin, *op. cit.*

Por otra parte, esas posiciones o han enfrentado las tendencias recientes hacia la integración en el mercado mundial de los países socialistas —incluso de China, cuya experiencia pasada sirvió a menudo de ilustración concreta de las mismas—, o el escaso atractivo de ejemplos específicos (así, Birmania, Camboya o Albania).<sup>5</sup>

En definitiva, el debate se ha concentrado alrededor de los caminos que puede, o debería seguir, el proceso de internacionalización particularmente en lo que corresponde a la periferia, y dentro de ella, al universo latinoamericano, inmerso en él desde antiguo y con los rasgos y consecuencias que se perfilaron antes. En suma, el énfasis se ha trasladado hacia la selectividad del movimiento, esto es, las modalidades de la integración o desvinculación relativas en la corriente dominante.<sup>6</sup>

b) *Un imperativo elemental: el ingrediente importado*

Yendo derecho al grano, y para ahorrar digresiones, podría decirse que la razón más concreta para que América Latina prosiga y vigore sus nexos con la economía mundial reside en su necesidad y demanda de distintas y crecientes importaciones en el presente y en el futuro. Allí reside el primero y más evidente fundamento de la internacionalización. Desde luego que esto tiene su contrapartida manifiesta en la obligación de disponer de una magnitud adecuada de divisas que deberá proveer la exportación y/o el financiamiento externo.

Sobre la cuestión, un trabajo reciente de la CEPAL permite estimar prudentemente los re-

querimientos futuros de importación de bienes y servicios para la región, suponiendo una tasa de crecimiento (6.4% anual), poco inferior a la del período 1965-1974, y una elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones algo más reducidas que la registrada durante esos años.<sup>7</sup> Huelga advertir que no se trata de pronósticos y que sería legítimo partir de otras presunciones; sin embargo, las cifras del cuadro 1 son lo bastante elocuentes como para resistir la prueba de objeciones sensatas.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS  
(Millones de dólares)

	Precios corrientes	Dólares de 1970
1970	17 420	17 420
1976	51 302	25 703
1980	81 237	32 431
1990	261 957	63 916
2000	741 163	121 783

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, op. cit.

Como puede comprobarse, aun en moneda constante, el valor de las compras en el exterior poco menos que se duplicaría dentro de cada decenio considerado.

El dinamismo de esa demanda se confirma a la luz de sus tasas de incremento (véase el cuadro 2). Si bien las calculadas para los años 1980-2000 son inferiores a las de 1965-1974, excepcionales en muchos respectos, resultan casi el doble de las registradas para 1950-1960. Y como puede verificarse, esta evolución se perfila con vigor particular en los países grandes.

Conviene cotejar de inmediato esa perspectiva con la que se abre por el lado de las exportaciones, que constituyen, a su vez, el medio primordial para posibilitar el flujo de im-

<sup>5</sup>Respecto al caso de Japón, que también se cita en estas discusiones, se pasa por alto, entre otras cosas, la proyección imperialista de su transformación económica antes de la segunda guerra mundial, aunque esto no desmiente su relativa desvinculación *vis-à-vis* los centros occidentales en diversos aspectos que no corresponde recordar ahora.

<sup>6</sup>En el trabajo citado, C. Díaz-Alejandro recuerda una conocida opinión de J. M. Keynes ("National Self-sufficiency", en *The Yale Review*, junio de 1933), según la cual, junto con manifestar su simpatía con quienes minimizarían el entrelazamiento económico entre las naciones, especialmente en lo financiero, advierte que "no debería ser una cuestión de arrancar las raíces, sino de preparar lentamente la planta para que crezca en una dirección diferente".

<sup>7</sup>CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/1076, Santiago, 1979.

Cuadro 2

## AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES Y LAS EXPORTACIONES

	América Latina		Países grandes <sup>a</sup>		Países medianos <sup>b</sup>		Países pequeños <sup>c</sup>	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1950-1960	3.5	4.0	2.8	3.1	4.3	5.7	4.3	2.8
1965-1974	9.4	4.6	12.2	6.2	6.3	1.6	7.5	6.7
1980-1985	7.1	6.3	7.7	6.8	6.6	5.5	6.3	6.1
1985-1990	6.9	6.2	7.5	6.8	6.4	5.2	6.2	6.0
1990-2000	6.6	6.8	7.1	7.5	6.2	5.9	6.2	6.1

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.

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

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

<sup>c</sup> Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

portaciones, un componente expresivo de la demanda global y el otro canal básico de la internacionalización.

Si se observa otra vez el cuadro 2 fácil será comprobar que se anticipa también un desenvolvimiento dinámico para la región, que supera tanto la cadencia de los años 1950-1960 como la del período 1965-1974, que es el que acusa la mayor asimetría entre las dos corrientes. De todos modos, resaltan llamativas diferencias entre las agrupaciones consideradas. Es el caso del conjunto de los países medianos, que en el segundo lapso experimentaron un aumento muy reducido del volumen de sus exportaciones que, por el contrario, había crecido apreciablemente en 1950-1960.<sup>8</sup>

### c) Las implicaciones estructurales

Aceptado el hecho de la considerable expansión que experimentarían los caudales de importación y exportación, cabe inquirir en qué medida ese fenómeno podría afectar la estructura del relacionamiento exterior de las economías regionales, en particular en lo referente a las proporciones que vendrían a signifi-

car la oferta y la demanda externas en el sistema global. Dicho en otras palabras —que recogen los términos en que suele plantearse esta cuestión— ¿esto significa que se transita de un crecimiento hacia adentro a otro proyectado hacia afuera o de clara 'apertura' al exterior?

Desde una perspectiva global la respuesta parece ser negativa.

Si se consideran los antecedentes reunidos en el cuadro 3 podrá verificarse que los cálculos respecto a los coeficientes de importación y exportación entre los años 1980-2000 configuran situaciones semejantes a la de 1970, más abiertos en lo que corresponde al primero y más cerrados en lo que atañe al segundo, siendo los niveles, en ambos casos, inferiores a los predominantes en 1950 y 1960.<sup>9</sup>

Sin embargo, como surge de la información

<sup>8</sup>Ello se debe, en lo principal, a la influencia de los volúmenes de exportación petrolera de Venezuela, que fueron deliberadamente restringidos en aras de la conservación de las reservas.

<sup>9</sup>Respecto a las diferencias entre los dos coeficientes —que es particularmente marcada en los países medianos— debe recordarse que inciden principalmente sobre ellas el comportamiento de la relación de precios de intercambio, el financiamiento externo neto y los pagos por concepto de utilidades e intereses al capital foráneo. En la citada investigación no se anticipan cambios de importancia en la representación regional de esos factores, pero se presume un mejoramiento sensible de los términos de intercambio de las economías medianas (que se debe básicamente a la evolución de Venezuela posterior al alza del petróleo) y del coeficiente de financiamiento externo en las pequeñas. (Véase, CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.)

Cuadro 3

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION Y EXPORTACION  
RESPECTO AL PBI

	América Latina		Países grandes		Países medianos		Países pequeños	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1950	15.7	14.0	12.8	10.4	23.2	22.3	18.2	18.6
1960	13.4	12.5	10.0	8.3	20.8	22.9	19.3	17.2
1970	11.5	11.3	8.3	7.7	16.6	19.0	22.8	19.8
1980	11.7	10.3	7.4	7.5	20.3	14.7	24.9	24.1
1990	12.5	10.3	8.6	7.6	22.5	14.7	26.7	25.4
2000	12.8	10.7	8.9	8.2	24.1	15.2	27.9	26.3

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas...*, op. cit.

reproducida son notorias las diferencias entre las agrupaciones de países. Los niveles de vinculación exterior son menores en las economías grandes —que presentan, eso sí, contrastes que no es posible detallar aquí— y se elevan apreciablemente en los medianos y llegan a su punto más alto en los pequeños, donde sobrepasan con holgura los registrados en 1950 y 1960.

Son múltiples las causas de esas discrepancias, pero es casi tautológico privilegiar la dimensión actual y potencial de los mercados internos. En este sentido, y por su significado para una discusión posterior, es oportuno recordar la perspicaz distinción que establece A. Lewis respecto al papel del comercio exterior en el desarrollo, sea como 'lubricante' del proceso, sea como motor del mismo.<sup>10</sup>

En el caso de las economías mayores, el incremento de las exportaciones es una condición imperiosa para disponer del volumen creciente de importaciones que exige la expansión del producto global, cuyo destino principal es el mercado doméstico, lo cual, por cierto, no implica subestimar el efecto dinamizador de la

demanda exterior. Para ellas, en consecuencia, las transacciones externas juegan primordialmente el papel de 'lubricante'.

En las economías de mercado interno más o menos reducido, la situación es obviamente distinta, ya que las exportaciones constituyen una fracción considerable de la demanda global y por ende gravitan más sobre la ampliación de la economía. Están más cerca, pues, de la imagen de motor del crecimiento (*engine of growth*), aunque continúa siendo dominante el papel del mercado interno.

Naturalmente, no se puede extremar la alternativa, que si puede ser admisible en un plano general, consiente una serie de combinaciones si se consideran actividades o países determinados.

Esta digresión pasajera no debe postergar la conclusión básica respecto a la interrogante expuesta más arriba y que estriba en que —habida consideración de la discrepancia entre los grupos separados— las perspectivas de una prosecución enérgica del relacionamiento internacional no implican una mutación sustancial del patrón estructural o histórico del fenómeno. Dicho en otra forma, para la región en su conjunto y para la mayoría de los países dentro de ella, continuará predominando el desarrollo hacia adentro.

<sup>10</sup>A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton University, 1971.



## II

### El aperturismo

#### 1. Las razones del 'aperturismo'

Los antecedentes expuestos y las deducciones inferidas parecen contradecir algunas líneas de pensamiento y praxis que adquirieron gran significación durante el último tiempo en América Latina y fuera de ella. De partida se privilegiará su sentido general y las razones que la fundamentan, para examinar en seguida algunas variedades dentro de esas corrientes.

Con respecto a lo primero basta una formulación sintética: todas ellas comparten la premisa de que es imperativo dinamizar el relacionamiento exterior, aprovechar en mayor medida las oportunidades de la división internacional del trabajo y otorgar, en consecuencia, un lugar prioritario a la expansión de exportaciones e importaciones y del financiamiento externo.<sup>11</sup> Todo esto se engloba bajo el término bien familiar de 'apertura' al exterior.

¿Cuáles son las causas que han abonado ese planteamiento genérico?

Vale la pena identificar de paso algunas de ellas, bien conocidas, sin duda, pero que deben traerse a colación a los fines de esta discusión.

#### a) Cuadro internacional y estrangulamiento pertinaz

Dos elementos parecen sobresalir diáfaramente. Uno tiene que ver con el escenario internacional; el otro, con ciertas preocupaciones que han inquietado la política económica latinoamericana.

El primero deriva de la recordada expan-

sión del comercio mundial durante la posguerra y, en particular, en el período 1965-1973, cuyo peso y significación sólo puede apreciarse cabalmente a la luz de las condiciones que presidieron el desenvolvimiento de la región en el prolongado lapso que va desde la gran depresión hasta fines de los años cuarenta.

Dentro de ese fenómeno global reviste la mayor importancia la orientación aperturista de la economía de Estados Unidos, que a lo largo de la posguerra llega a duplicar su coeficiente de importaciones-productos (de menos de 5% a alrededor de 10%) y a transformar la escasez de dólares del comienzo en un hartazgo (*dollar-glut*) que constituye al final uno de los problemas sobresalientes de las economías centrales y del desequilibrio monetario internacional.<sup>12</sup>

Dentro de esa mudanza del escenario externo de referencia habría que relevar la repercusión que ha causado la experiencia de un grupo de países asiáticos —bastante disímiles entre ellos, por lo demás—<sup>13</sup> que la aprovecharon con gran agilidad y vigor para desenvolver una modalidad de industrialización abierta, o exportadora, que algunos círculos señalaron como paradigma alternativo respecto a las modalidades que prevalecieron en América Latina y en otros lugares.

Es imposible detenerse aquí en la revisión de ese ensayo y de los juicios comparativos que suscita. Basta dejar sentado algo elemental: que las diferencias en los cuadros histórico-estructurales son tan profundas que las analogías desaprensivas sólo recuerdan el conocido aforismo de que esos ejercicios constituyen el principal enemigo de las ciencias sociales. Por lo demás, es suficiente repasar cualquier análi-

<sup>11</sup>Vale la pena hacer notar que estas preocupaciones también se plantean en países con un estilo de desarrollo y sistema institucional muy diferente, como es el caso de Cuba. Atendiendo a las nuevas directivas de su política económica en los años setenta, el *Estudio Económico de América Latina*, 1978, señala lo siguiente: "la nueva concepción de la estrategia productiva hacia indispensable que la economía contara con divisas tanto para llevar adelante el proceso de capitalización como para complementar la producción interna de bienes de consumo, lo cual requería del crecimiento dinámico y sostenido de las exportaciones".

<sup>12</sup>Este hecho —conviene anotarlo al pasar— representa una de las pocas bases del pensamiento cepalino *circa* 1949 rectificada por los acontecimientos posteriores, aunque esto no implique un desmentido de la gran significación del desplazamiento del "centro cíclico principal" desde Gran Bretaña a Estados Unidos.

<sup>13</sup>Los principales son Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

sis concienzudo —aun el de quienes las juzgan favorablemente— de las experiencias recordadas para percibir su identidad (o identidades) singular.<sup>14</sup> No obstante ello, su influencia no puede ser desdeñada.

Por último, el cuadro exterior fue radicalmente alterado por la inusitada fluidez y magnitud de las corrientes de crédito, en particular las originadas en la banca privada internacional.

#### b) *Los factores endógenos*

Esas transformaciones del cuadro han tenido como contraparte la evolución de las relaciones con el exterior que antes se esbozaron. De donde se desprende una faceta característica de la experiencia latinoamericana de postcrisis: el estrangulamiento crónico y las fluctuaciones perturbadoras del intercambio, derivados, de un lado, de las asimetrías en el dinamismo relativo de importaciones y exportaciones, y del otro, de la abrumadora gravitación de unos pocos productos básicos en la segunda corriente.

De este modo, si los primeros factores implicaron la ampliación de las oportunidades y, concretamente, de la demanda por bienes exportables, los segundos impusieron la necesidad de aliviar o resolver uno de los problemas más agudos del crecimiento regional.

A los elementos subrayados deben sumarse otros, también derivados del cuadro interno y desprendidos de las repercusiones polivalentes y, desde ciertos ángulos, contradictorias del proceso de industrialización. Resumiendo un análisis familiar en los escritos de la CEPAL, ese desenvolvimiento enfrentó dos presiones coincidentes. Una, la proveniente de la intensificación de la demanda de importaciones, a causa del crecimiento de los ingresos y de ciertas características de aquél que reforzaban esa tendencia genérica, por ejemplo, la escasa complementación vertical de las actividades industriales emergentes y el acicate de los servicios del capital y créditos extranjeros.

Otra fuente de presiones tuvo su origen en las restricciones de los mercados internos que, entre otros factores (como la distribución del ingreso), obstaculizaron el avance de la industrialización en diversas etapas, conforme a la realidad particular de los países.<sup>15</sup> En tanto los pequeños difícilmente se acercaron a los límites de la llamada 'sustitución fácil', montada sobre los rubros livianos o tradicionales y algunos insumos básicos, para los grandes aquellas limitaciones se tornaron evidentes al emprender la 'sustitución difícil', ligada, por otra parte, a la presencia acrecentada de las empresas transnacionales.

#### c) *El potencial interno*

Todos los aspectos recordados plantearon, como se indicó, la necesidad y oportunidad de modificar el esquema de relacionamiento con el exterior. Pero no pueden pasarse por alto otros que también inciden sobre esa modificación desde otro frente, como es la posibilidad interna de encararla gracias a las nuevas estructuras y potencialidades creadas por el desenvolvimiento de la industrialización, entendida ésta en su acepción más amplia y no sectorial.

Como quedó demostrado por la experiencia de los países que más avanzaron por esa senda, ese proceso significó establecer un punto de apoyo —podría decirse que un trampolín— para proyectarlos hacia el exterior bajo la forma de exportaciones manufactureras, circunstancia que reviste una importancia manifiesta para las perspectivas y opciones que se perfilan en el futuro y después se discutirán.

Y no se trata, como se insinuó, de apenas la contribución específica de las actividades fabriles en ese campo. No ha sido menos trascendente la irradiación múltiple de la práctica del quehacer industrial en la formación obrera y empresarial, en el aumento cuantitativo y cualitativo de la tecnocracia pública y privada, en la modernización y reajuste del aparato institucional y del instrumental de la política económica y en tantos otros factores. En definitiva, se

<sup>14</sup>Véase al respecto, por ejemplo, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, E/CEPAL/1046, Santiago, octubre de 1977, Vol. 8, el estudio dedicado al caso de Corea por Larry Westphal y los comentarios de F. Berger.

<sup>15</sup>Véase sobre la materia, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1975 (E/CEPAL/1014/Rev.1), Segunda Parte.

trata de otra aplicación del principio de 'aprender haciendo'.

Es cierto, como se argumenta a veces, que muchas líneas de la diversificación exportadora fueron montadas antes o están fuera del ámbito del desarrollo industrial de posguerra. Sin embargo, resulta difícil imaginar su entrada al comercio internacional sin toda esa transformación esbozada.<sup>16</sup>

En suma, si los primeros elementos destacados indujeron o presionaron en favor de una reformulación del planteo sobre relacionamiento externo, el que se acaba de tocar constituyó para algunos la condición objetiva para sostener que ello era posible.

## 2. Las variedades del 'aperturismo'

La traducción de esas motivaciones en orientaciones de la política económica presenta variedades sensiblemente distintas según los países, que en parte obedecen a sus realidades particulares, y en parte —a veces decisiva— a la interpretación conceptual del problema. Ellas, por cierto, implican criterios muy dispares respecto a las modalidades y funciones del proceso global de internacionalización.

Desde un elevado plano de abstracción podrían identificarse dos líneas de pensamiento y acción, que se reconocen, en primer término, por la mayor o menor comprensividad y radicalismo del diagnóstico alternativo respecto a la situación prevaleciente hasta, aproximadamente, la mitad de los años sesenta. Por otro lado, esa disociación cristaliza en distintas concepciones respecto a algunas cuestiones más específicas y pertinentes al propósito de este análisis, como la naturaleza y papel de la industrialización, el grado y forma de la apertura al exterior, el proteccionismo y la política de importaciones.

Desde el primer ángulo no se fuerzan ni se caricaturizan los hechos si se destacan dos enfoques-eje en la materia. El uno, sin intención peyorativa, podría definirse como *ideológico*;

el otro, en cambio, es de índole más bien *pragmática*. Desde una perspectiva general, y mirando el cuadro latinoamericano reciente, podría decirse que la experiencia de los países sureños (Chile, Argentina y Uruguay) se acerca a la primera variedad, y que Colombia y Brasil, al igual que otros de la región, están más próximos a la segunda.

Respecto a la aproximación ideológica, parece obvio que la transformación del relacionamiento externo se encuentra inserta en un contexto de amplitud mucho mayor —'totalizante', como solía decirse— y constituye, en verdad, sólo un fragmento de un reajuste que abarca prácticamente todas las dimensiones de la realidad social, aunque no grabe sobre cada una de ellas con igual intensidad.

Ese rasgo primordial significa también un grado sustancial de *discontinuidad* con respecto a las circunstancias generales y particulares del pasado, que se acompaña del diseño de un 'tipo ideal' alternativo. Si éste no se encuentra en los actuales escenarios,<sup>17</sup> por asociación explícita o implícita se remonta a los de antaño, particularmente al decimonónico, resucitando de este modo antiguas visiones.

La otra variante principal difiere en ambos aspectos, tanto en los grados como en los componentes de su posición. Ni reviste el mismo carácter multidimensional ni implica una ruptura esencial con las tendencias y estructuras del cuadro anterior que desea modificarse. En otras palabras, se asienta sobre un juego variable de cambio y continuidad.

Para ilustrar esos contrastes, y en la imposibilidad de realizar aquí un cotejo sistemático de los mismos, es útil bajar a terreno más concreto, escogiendo algunas cuestiones puntuales para el ejercicio.

### a) Los criterios sobre la industrialización

Poca duda cabe que los criterios respecto al significado pasado y futuro de la industrialización —y de la llamada sustitutiva, en particu-

<sup>16</sup>Conviene tener presente al respecto la influencia que tuvieron sobre el crecimiento de las llamadas exportaciones no tradicionales las inversiones en infraestructura: servicios básicos, caminos, frigoríficos, empaquetadoras (con elevada participación del Estado).

<sup>17</sup>La 'economía social de mercado' de Alemania Federal se menciona habitualmente como arquetipo de referencia, aunque muchos de los rasgos característicos de esta experiencia no corresponden al 'tipo ideal' que se postula.

lar<sup>18</sup>— constituyen uno de los ejes de las divergencias entre los dos enfoques señalados y respecto a otros que se distinguen de ellos.

Sin abundar en reflexiones críticas acerca de ese proceso, es evidente que la primera posición entiende la apertura al exterior —en general—, y la promoción de exportaciones y liberalización de importaciones —en particular—, como un viraje drástico respecto al sesgo anterior afirmado en los mercados internos y en la sustitución y discriminación de importaciones. Se trataría en definitiva, de transitar desde el desarrollo hacia adentro al crecimiento hacia afuera.<sup>19</sup> Por otro lado, dentro de su visión global del asunto, somete al proceso genérico de industrialización (y al del desarrollo) a la lógica de las ventajas comparativas, las decisiones del mecanismo de mercado y la competencia abierta del exterior.

La aproximación 'pragmática', como es fácil anticipar, adopta otra perspectiva que, en esencia, supera la aparente contradicción entre los términos opuestos y trata de asociarlos en una nueva combinación. Para esclarecer este propósito vale la pena economizar tiempo y recordar algunas observaciones de C. Díaz-Alejandro en su prestigiada investigación sobre el caso colombiano.<sup>20</sup> Señala éste, de una parte, que "la imagen que surge de las políticas poste-

rior a 1967 es algo diferente de las descripciones de texto sobre el cambio de la política de sustitución de importaciones hacia la de promoción de exportaciones", agregando más adelante que "el cambio de una política de sustitución de importaciones por una de promoción de exportaciones en Colombia no debe verse como un viraje dramático". Afinando más aún su juicio destaca que "el lanzamiento de las políticas de 1967 ha orientado los incentivos *relativos* hacia la exportación en contraste con la sustitución de importaciones. Sin embargo, y tal vez de mayor importancia, ha fortalecido los incentivos para actividades escogidas de sustitución de importaciones y de exportación en relación al sector no-comerciable".

Parecida conceptualización y abordaje del problema se discierne en otras experiencias, incluso en la de Corea.<sup>21</sup>

#### b) Otros aspectos vinculados

El contraste entre ambas aproximaciones, tal como se anotó, se proyecta sobre varias cuestiones subsidiarias del enfoque general sobre la industrialización: ventajas comparativas, proteccionismo, liberalización de importaciones.

Fatuo sería pretender un examen apropiado del primer tema, objeto de antigua e irresuelta controversia, que se torna más nebulosa

<sup>18</sup>Sobre el concepto y razón de ser de la industrialización sustitutiva, véase *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 13, Santiago, 1977.

<sup>19</sup>En un trabajo reciente, por ejemplo, se afirmaba que "a mediados del decenio anterior... algunos países latinoamericanos comenzaron a aplicar una estrategia de desarrollo hacia afuera mediante políticas para incentivar las exportaciones no tradicionales" (R. Ffrench-Davis y José Piñera, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit., Vol. III). El profesor Rosenstein-Rodan, por su lado, criticando las tendencias negativas del desarrollo en algunos países lo atribuye "a la continuación de una equivocada política de 'sustitución de importaciones' en vez de un desarrollo hacia afuera (ejemplo exitoso, Brasil)", en *Characteristics of Latin American Development*, exposición en la Segunda Convención Bancaria de Panamá, abril de 1979, documento mimeografiado.

<sup>20</sup>Las citas están tomadas de una exposición hecha en la Fundación para la Educación y el Desarrollo, Bogotá, 1973, sobre el trabajo mencionado en nota 24 y reproducido para el curso del ILPES de 1979. Se atenderá principalmente a la experiencia de Colombia porque habitualmente se la considera como más aperturista que la de Brasil, aparte de haber sido precursora en esa orientación. La brasileña, en cambio, que se ha autodefinido como pragmática, difiere más profundamente de la ideológica en varios aspectos

clave, como el papel del Estado y de las empresas públicas y la continuación franca del proceso de industrialización sustitutiva.

<sup>21</sup>Respecto a ésta, L. Westphal indica que "estimulado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duraderos, el crecimiento del producto industrial fue bastante rápido (12% por año) durante el segundo lustro del decenio de 1950. Sin embargo, a comienzos del decenio siguiente comenzaron a disminuir con rapidez las oportunidades de una sustitución de importaciones 'fácil' y, por ende, el crecimiento industrial comenzó a debilitarse". Agrega, en otra parte, que "la sustitución selectiva de importaciones ha permitido la concentración de recursos de inversión escasos en uno o pocos sectores a la vez y con ello ha facilitado una mayor explotación de las economías de escala y de las vinculaciones entre actividades afines". CEPAL, "El desarrollo industrial orientado para la exportación: la experiencia de Corea", *Política de promoción...*, Vol. VIII, op. cit.

En la misma obra, y comentando el caso de Yugoslavia, se manifiesta que "la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no parecen haber sido concebidas como alternativas sino como procedimientos aplicables en diferentes sectores y en épocas diversas", op. cit., Vol. X.

a medida que se incorporan al análisis legítimas y significativas variables no económicas (imperativos nacionales, valores sociales, humanitarios o culturales, etc.). Así y todo, es necesario recordarlo desde el ángulo de esta discusión.

Partiendo desde el otro lado del espectro de posiciones, resulta obvio que la corriente pragmática —por el hecho mismo de serlo—, no ha llegado a perfilar un cuerpo teórico comprensivo y definido sobre la materia, que revisite, sin duda, extrema complejidad en cuanto desborda como debe ser, un marco 'económico'.

Sin embargo, tampoco podría subestimarse la valiosa contribución al mismo contenida en los estudios y proposiciones sobre planificación, que constituyen la manifestación concreta de criterios sobre la asignación de recursos, dentro de las economías nacionales y *vis-à-vis* el sector externo.

En la práctica, esos ejercicios permitieron barajar las diversas acepciones del concepto de ventajas comparativas: *absolutas* (donde predominan la constelación de recursos naturales); *relativas* (que se desprenden del cotejo entre las opciones viables); y *adquiridas* (en las cuales pesa en alto grado la decisión nacional y se 'aprende haciendo').<sup>22</sup>

La vertiente ideológica puede no desconocer la complejidad del asunto, pero sus inhibiciones son despejadas por la valorización de un criterio-guía inequívocamente rector, "cual es la confrontación con los estándares internacionales, que en lo esencial están determinados por las productividades y precios vigentes en las economías centrales. La mayor o menor competitividad respecto a ese punto de referencia determinaría la 'economicidad' o 'eficiencia' de las actividades consideradas. La 'equiparidad' con esos niveles justificaría su

<sup>22</sup>Las experiencias de los países de industrialización tardía (*late comers*), sean desarrollados o de la periferia, ofrecen un cuadro elocuente de las combinaciones y énfasis diferentes dados en cada caso particular. En el conjunto, parece evidente que las relativas y adquiridas han tendido a gravitar más que las absolutas en el escenario moderno, aunque esto de ningún modo podría interpretarse como expresión de 'voluntarismo' arbitrario.

Parece innecesario resaltar que el tamaño del mercado y la dotación y carácter de los recursos naturales representan elementos primordiales de las ventajas comparativas y, en particular, de los grados de apertura.

existencia; las 'desventajas comparativas', su extinción".<sup>23</sup>

Naturalmente, la versión extrema de esa lógica darwiniana nunca se ha dado en la realidad, pero sería erróneo subestimar su gravitación pasada y presente en los círculos afines de adentro y de fuera de la región.

### c) *Proteccionismo y liberalización*

Los enfoques dispares en materia de protección y liberalización de importaciones, los que deben examinarse en el contexto de los criterios generales sobre la industrialización, están lo suficientemente delineados como para justificar sólo una rápida atención.

En los países australes, y particularmente en Chile, el viraje en ambos planos ha sido radical, en los otros, en cambio, aparece moderada y a veces discontinua. En lo que se refiere a Colombia, por ejemplo, el ensayo liberalizador de 1965-1966, que siguió las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario, constituyó —al decir de un experto— una 'traumática experiencia', que paradójicamente abrió paso a la promoción de exportaciones dentro de un contexto mucho más controlado de las importaciones.<sup>24</sup> Brasil, por su parte, mantuvo prácticamente intacta su armazón proteccionista, pero después de haberla remozado sustancialmente a mediados de los años sesenta a fin de adecuarla a las nuevas etapas de la industrialización. Del lado de las importaciones también liberalizó en cierta medida su corriente<sup>25</sup>

<sup>23</sup>A. Pinto, "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana", en Revista de la CEPAL, N.º 6, Santiago de Chile, segundo semestre, 1978, p. 38.

<sup>24</sup>C. Díaz-Alejandro, *Colombia*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976. El autor agrega en otra parte que "la experiencia de Colombia indica que una drástica liberalización de importaciones no es una condición necesaria ni suficiente para el crecimiento de las exportaciones". Redondeando su punto de vista al respecto señala también que "si bien aparecen en declinación extravagantes y masivas nuevas iniciativas de sustitución de importaciones, continúa siendo cierto que el mecanismo de control de importaciones todavía es empleado vigorosamente para proteger las actividades existentes (y algunas nuevas)".

<sup>25</sup>Un reflejo directo del fenómeno se evidencia en el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo no duradero, aunque su participación no se elevó significativamente (alrededor del 5% del total). Véase, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1975, op. cit.

aunque las de carácter suntuario fueron gravadas onerosamente, a la inversa de lo ocurrido en algunos países situados más al sur.

Conviene recordar aquí que en ambos aspectos existía, de antiguo, cierto grado de consenso respecto a la necesidad de racionalizar el sistema de protección heredado de los tiempos de afflictivo desequilibrio de las cuentas exteriores, sobre lo cual se insistió repetidamente en los estudios de la CEPAL.<sup>26</sup> Asimismo, fue materia de discusión recurrente la política sobre importaciones no esenciales o suntuarias. Una opinión representativa destacaba el hecho de que las restricciones drásticas impuestas sobre las mismas implicaban el desvío de recursos para su reproducción interna, lo que llevaba a postular cierto margen de licencia que podía, a la vez, abrir un atractivo campo de tributación.

Sea como fuere, la médula de las desavenencias parece estar en la diferente concepción respecto a las funciones entrelazadas del proteccionismo, del estímulo a las exportaciones y del caudal y naturaleza de las importaciones dentro del proceso de desarrollo. La línea ideológica coloca todos esos elementos en la matriz de una apertura lo más irrestricta posible, que se aproxime al ideal de competencia perfecta, en el interior y en el relacionamiento externo. Las distintas variedades de la línea pragmática coinciden en el imperativo de una protección racional y efectiva, y en que la promoción de exportaciones sea el instrumento básico para acrecentar la compra de aquellas importaciones que más contribuyen al desarrollo y al bienestar, lo cual no puede lograrse sin la aplicación de criterios selectivos respecto a su naturaleza.

### 3. Los peligros del 'aperturismo'

Más allá de las razones que inspiraron la búsqueda de un nuevo esquema de relacionamiento externo y de las modalidades sobresalientes que al respecto se distinguen, es útil detenerse para considerar ciertos peligros que implican o

ya han encontrado las experiencias en esa dirección. El intento resulta indispensable antes de pasar a examinar las opciones que se vislumbran hacia el futuro.

Un trabajo reciente entrega un valioso aporte y guía para abordar el problema.<sup>27</sup> Siguiendo su raciocinio cabría diferenciar de inicio los riesgos "que se manifiestan en el comportamiento de variables de carácter relativamente más genérico, primordialmente macroeconómicas", de aquellos "que surgen al modificarse las estructuras de los precios internos y de las remuneraciones de los factores productivos así como las relaciones existentes entre precios y remuneraciones". Ambas dimensiones, como es obvio, están estrechamente enlazadas, y la segunda, en lo principal, es dependiente de la primera, aunque en su despliegue dinámico las dos se refuerzan recíprocamente.

Dentro del conjunto general reviste singular importancia la posibilidad de que la óptica aperturista conlleve un gravísimo error de perspectiva en la medida que privilegia en exceso, o unilateralmente, la significación de la demanda exterior frente a la representación actual o potencial del mercado interno.

Ya se demostró antes cuáles fueron las respectivas proporciones en el pasado y las que se disciernen en el porvenir. Ellas no dejan dudas respecto al peso primordial del segundo, que se torna aún más decisivo si se persigue hacia adelante el desenvolvimiento de sus reservas subyacentes, como se preconiza en la mayor parte de las políticas oficiales y que tiene patentes fundamentos sociales y económicos.

Dicha tesis —y esto conviene aclararlo de entrada— no postula un antagonismo excluyente o ingenuo entre esas fuentes de dinamismo o de destino alternativo de la actividad productiva. Más aún, como antes se discutió, es evidente que necesitan complementarse, como ha sucedido en tantas experiencias históricas.

Sin embargo, la semilla del conflicto existe, seguramente en grados relativos de maduración, pero no por eso poco relevantes, como también lo ilustran otros episodios. En éstos, con frecuencia, la ampliación de los nexos con

<sup>26</sup>Véase, por ejemplo, *Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 14, Santiago, 1977.

<sup>27</sup>H. Assael, "La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, Santiago de Chile, abril de 1979.

el exterior no fue acompañada *pari passu* —en términos relativos, y a veces casi absolutos— del fortalecimiento del mercado interno y de las producciones que lo atienden, con las consecuencias que han sido por demás registradas en la literatura sobre la materia.

Algunas ilustraciones permiten evidenciar la causa de aquella contradicción eventual o vigente.

#### a) *Inversiones y demanda interna*

La orientación de las inversiones constituye un ejemplo sobresaliente. En la medida en que no haya un incremento sensible de su nivel, resulta inevitable que la preferencia por las vinculadas al sector exportador implique la disminución —relativa o absoluta— de las que tienen como destino principal o exclusivo el mercado interno.

La política económica, evidentemente, puede y debe orientar ese proceso, incluso para evitar la tendencia contraria: que se descuide la inversión en las actividades con mayor o menor aptitud exportadora. Pero si ella, por el contrario, se encauza desproporcionadamente, o sin contrapeso, por el derrotero alternativo —a despecho de los discursos doctrinarios sobre la prescindencia estatal— los efectos acumulativos y distorsionadores pueden resultar sustanciales a no muy largo plazo.<sup>28</sup>

Por otro lado, esas posibilidades latentes o actuales se robustecen con las implicaciones sociales de un cambio de ruta muy acentuado o sin el necesario contrapeso.

El predominio de la orientación hacia adentro implicaba de suyo el objetivo prioritario de ampliar el mercado interno para las actividades que lo servían y a ello —con todas las limitaciones y defectos que puedan atribuírsele— se ajustaba la política social (de salarios, subsidios, seguridad social, etc.).

La otra alternativa supone una mutación

más o menos sustancial de esa realidad. Desde luego, porque su propia naturaleza implica un privilegio de la demanda exterior sobre la doméstica, sobre todo en términos de los incrementos relativos y dispares de ambas. Por otro lado, como el nivel de remuneraciones constituye un elemento decisivo para la competitividad externa, su elevación entrañará por principio una influencia negativa sobre ella. Las implicaciones más generales de esta realidad también son transparentes; por los medios que tenga a su alcance, la política comentada se orientará hacia la compresión de ese componente de los costos, en tanto que la centrada en el mercado interno tendría que contemplar *a la vez y prioritariamente*, la necesidad de incrementar la demanda efectiva por los bienes y servicios que se debe satisfacer.

Por último —y como se hace en el trabajo de H. Assael— conviene destacar que el juego de incentivos y desestímulos de una estrategia exportadora desaprensiva puede ir “generando o restableciendo los requisitos favorables para el funcionamiento del esquema tradicional de división internacional del trabajo y de ventajas comparativas en el sentido ortodoxo”. La escasa o menor valorización del desarrollo industrial hacia adentro acentuaría esa proclividad, a la vez que las oportunidades renovadas en algunos rubros primarios tenderían a promover la extranjerización de dichas explotaciones, en especial la minería por la magnitud de las inversiones requeridas y otros factores conocidos.

#### b) *Importaciones e integración regional*

Siempre en el orden general, parece evidente que esas tendencias eventuales o en ascenso serán reforzadas si el designio exportador se concierta con una política de liberalización franca o indiscriminada de importaciones, sea como pieza funcional del proyecto ideológico-aperturista, sea como instrumento para lidiar con los ocasionales desbordes de la afluencia de divisas. La rebaja sustancial, y a menudo no diferenciada, de aranceles y la renuncia a

<sup>28</sup>A lo señalado podría agregarse que algunas legislaciones destinadas a una promoción unilateral de las exportaciones industriales y no tradicionales, pueden dar origen a problemas administrativos y discriminatorios que caracterizaron a menudo las disposiciones favorables a las actividades sustitutivas de importaciones. Tal parece ser el caso, por ejemplo, que sugieren las críticas a la ley sobre la

materia adoptada por Perú a principios de 1979. Véase el diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, *Informe Económico*, julio, 1979.

otros expedientes proteccionistas (como los depósitos de importación o el manejo de las tasas de cambio)<sup>29</sup> y a la tributación progresiva interna, son elementos comunes en esa orientación.

Reiterando ciertos juicios considerablemente arraigados en la región durante el siglo pasado para censurar los intentos proteccionistas, se arguye que esa faceta de la apertura implica colocar al alcance de 'los consumidores' la constelación de bienes y servicios que se ofrecen en las economías industrializadas de alto ingreso medio. Sin embargo, es por demás transparente que buena parte de ellos —precisamente los de demanda más dinámica— quedan más allá del poder de compra efectivo de los sectores mayoritarios de la población, cuyo nivel de ingreso sólo les permite atender precariamente sus necesidades elementales. Esto, desde luego, no significa negar la 'difusión hacia abajo' en lo que se refiere a muchos bienes de reducido valor unitario y típicos del consumo moderno —importados o no—, pero en este caso tampoco debería subestimarse su eventual efecto distorsionador si ello va en desmedro —absoluto o relativo— de los gastos vitales.

Por último, mal podría cerrarse esta revisión sin aludir a sus repercusiones negativas sobre los proyectos de integración regional.

Aparte de los muchos y variados obstáculos internos que afectaron su curso, es bien sabido que los vientos propicios del comercio internacional y la disponibilidad de holgados recursos financieros socavaron el ánimo integracionista, aunque de ningún modo cancelaron su profunda e histórica razón de ser. A ellos van sumándose, en algunos países, los propósitos deliberados o implícitos de la práctica aperturista, a pesar de los cambios posteriores a 1973 regis-

trados en la economía mundial —aspecto sobre el que se volverá más adelante.

La oposición a la lógica económica y general de la integración regional —que sólo se aprecia como una forma de reproducir en contextos más amplios los errores de la industrialización sustitutiva— se combina con el rechazo o la desaparición de incentivos y mecanismos destinados a promoverla, como el establecimiento de un arancel común respecto al resto del mundo y la desgravación armónica y preferencial del intercambio entre los socios y la planificación conjunta de las inversiones.

### c) *Repercusiones sobre precios y salarios*

Desde el otro ángulo distinguido para el análisis sobresalen los efectos hipotéticos o ya comprobados sobre el nivel y estructura de los precios y remuneraciones en una práctica desaprensiva del aperturismo.

Como se argumenta en un trabajo ya citado, "los precios nacionales de los bienes ... tienden a acercarse a sus cotizaciones en los mercados internacionales [y] son influidos por las más amplias y más expeditas posibilidades de exportar e importar". Sin embargo, "no son igualmente claras las tendencias que se generan cuando se considera la remuneración o rentabilidad de los factores productivos en los países en desarrollo que se internacionalizan".<sup>30</sup>

Las repercusiones divergentes en la materia obedecen en alto grado a la disponibilidad y costos relativos del capital y la fuerza de trabajo y a la reducida movilidad —interna e internacional— de la segunda, disparidades que contribuyen a subrayar la disociación comentada. De este modo, se desatan fuerzas que llevan a una situación que en su extremo ha sido resumida como de "precios internacionales y salarios nacionales".

Como es obvio, el énfasis sobre esos contrastes no significa postular que el poder de compra de los asalariados podría ser equivalente en los países, cualquiera sea su grado de desarrollo o niveles de productividad. Lo que sí resalta es que ciertas políticas aperturistas han ampliado la distancia entre las remunera-

<sup>29</sup>Respecto a este instrumento, del cual tanto se ha usado y abusado en otra época, pasó a ser objeto de execración ideológica, y cuyo equivalente en tribunas opuestas podrían ser las devaluaciones del tipo de cambio. Sin embargo, parece obvio que una muy selectiva y limitada diferenciación de tasas podría ser instrumento útil y expedito de muchas instancias, en especial en economías con pronunciada heterogeneidad estructural; por ejemplo, allí donde el sector exportador (o sus rubros fundamentales) exhibe niveles de productividad radicalmente más elevados que los del promedio de la economía. Este aspecto también parece de gran trascendencia para la proyección exterior de la industrialización.

<sup>30</sup>H. Assael, *op. cit.*.



ciones y los precios de muchos productos esenciales al aproximarse los últimos a los niveles internacionales.<sup>31</sup> De este modo, los factores que pueden haber determinado pérdidas en los salarios reales se ven reforzados por cambios de efecto regresivo del sistema de precios. Más aún, tampoco debe olvidarse que en casos conocidos ese fenómeno se agrava por las disminuciones de precios (relativas o absolutas) y la mayor disponibilidad de productos destinados a los grupos de ingresos más elevados, consecuencia de la liberalización de las importaciones.

Esta evolución destacada también se relaciona con la naturaleza de los bienes que componen las llamadas exportaciones no tradicionales. Aunque ello varía según los países —como se verá más adelante— es bien sabido que una fracción apreciable, a menudo mayoritaria, está constituida por rubros agropecuarios y por bienes de las industrias livianas (alimentos elaborados, vestimenta, calzado, etc.). Son estos productos, en consecuencia, los que experimentan con más intensidad la repercusión sobre los precios, tanto por los niveles más altos que suelen regir en los mercados exteriores como por los incentivos que se les otorgan, todo

lo cual repercute 'hacia atrás', sobre las cotizaciones internas de los mismos bienes o de otros a ellos vinculados. Un peligro adicional, ya acusado en algunas experiencias, es que el énfasis descontrapesado en los productos agrícolas de exportación redunde en disminuciones o lento crecimiento de los cultivos que atienden al consumo doméstico.

Tales derivaciones se tornan más graves todavía si una parte significativa o incrementada de las importaciones está representada por bienes prescindibles o suntuarios. En una palabra, un margen creciente de 'bienes-salario' estaría trocando por otros destinados, preferente o exclusivamente, a los grupos de ingresos más elevados.

A la postre, por éstas y por otras vías, un aperturismo desamparado envuelve el peligro de reconstituir, establecer o profundizar características económicas y sociales criticadas de antiguo en la experiencia latinoamericana, y cuya rectificación aparece como objetivo prioritario en la mayor parte de las políticas oficiales que se postulan en la región, incluso, a veces, en los países donde parece marcharse por otro camino.

### III

## Opciones y problemas

### 1. *El papel de las exportaciones industriales*

Si retomamos ahora las premisas sentadas al comienzo del trabajo, se discierne con claridad que la consecución de un ritmo dinámico y sincronizado de expansión de las transacciones externas exige políticas capaces de esquivar los que se han denominado peligros del aperturismo y las dificultades que obstaculizaron la experiencia del pasado. En otras palabras, habría

que situar el proceso de internacionalización sobre cimientos que aseguren una distinta, más favorable y dinámica inserción en la economía mundial.

Parece innecesario recordar que una concepción sobre la materia debería abarcar sus múltiples dimensiones, algunas de ellas —muy importantes— ajenas a la provincia económica.

<sup>31</sup>Un defensor de estas políticas, además de confundir el sentido del contraste expuesto —atribuyéndole que desconoce las manifiestas e inevitables disparidades de los ingresos reales entre los países cotejados— admite "que por muchas décadas nuestros precios fueron más bajos que los internacionales", y agrega en otra parte que "los precios

en general en Chile son similares e incluso superan en muchos casos a los internacionales *por la apertura de nuestra economía al comercio externo*". (El subrayado es nuestro.) R. Lüders, "Precios internacionales y sueldos chilenos", en el diario *La Tercera*, Santiago, 8 de agosto de 1979; respuesta al artículo del sociólogo Pablo Huneeus "Precios y precios", publicado en el mismo diario, el 23 de julio de 1979.

Incluso con respecto a ésta, no será posible atender a sus varias facetas, aunque algunas de ellas, como la referente a los criterios para la importación, han sido rozados con anterioridad. Otras, como el problema del endeudamiento, no podrán ser examinadas aquí, aparte de que existe una amplia bibliografía reciente sobre el mismo.

En cambio, la atención se concentrará en el que aparece como aspecto crucial de la discusión, esto es, el papel de las exportaciones manufactureras. Conjugan éstas dos funciones primordiales; de un lado, facilitar y promover el seguimiento del proceso de industrialización, ampliando sus bases internas y externas de sustentación; del otro, modificar el 'esquema pretérito' de división internacional del trabajo que aún sobrevive entre centro y periferia en sus lineamientos generales.

a) *Perspectivas diferenciales de las exportaciones*

Antes que nada cabe formularse una pregunta obvia: ¿por qué se distingue particular-

mente a las exportaciones manufacturadas?, ¿los productos básicos, no ofrecen iguales o mejores oportunidades?

Sin volver sobre el testimonio histórico al respecto, que es por demás elocuente, basta recordar algunos antecedentes del Banco Mundial sobre las perspectivas de las exportaciones mundiales para tener una respuesta convincente. Como se detalla en el cuadro 4, las proyecciones sobre la probable evolución de sus componentes entre 1975 y 1985 permiten deducir que las exportaciones manufactureras aventajarán holgadamente a las de otros orígenes, manteniéndose, por otra parte, lo que ya aconteció en el período 1960-1975. En lo referente a los países de menor desarrollo, las tasas de incremento serían mucho más diferenciadas que las del conjunto mundial. En la práctica, se repetiría su cadencia expansiva ligeramente superior al 12% anual. De este modo, hacia 1985, un 43% de las exportaciones de dichas economías estaría representado por bienes industriales, y ello significaría el 64% del aumento de sus ventas entre 1975 y 1985.

Cuadro 4

TASAS DE CRECIMIENTO HISTORICAS Y PROYECTADAS DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CLASIFICADAS SEGUN ALGUNOS GRUPOS GENERALES

(En dólares de 1975)

	Mundo		Países menos desarrollados		Porcentaje de exportaciones de países menos desarrollados			Proporción porcentual del incremento	
	1960-75	1960-75	1975-85	1975-85	1960	1975	1985	1960-75	1975-85
Combustible y energía	6.3	6.2	3.6	3.4	39	40	30	42	18
Productos agrícolas	4.2	2.6	4.4	3.1	43	27	20	16	12
Minerales no combustibles	3.9	4.8	4.2	5.8	7	7	7	6	6
Manufacturas	8.9	12.3	7.8	12.2	11	26	43	36	64
Total mercaderías	7.1	5.9	6.4	6.4	100	100	100	100	100

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report*, 1978, Washington, Cuadros 13 y 25 y proyecciones sin publicar elaboradas para el mismo informe.

Para completar esa información puede observarse el cuadro 5 que coteja los ritmos de incremento que tuvo el volumen de las principales exportaciones agropecuarias y de minerales —excluido el petróleo— durante los años 1960-1976 y los estimados como probables hasta 1990. El desglosamiento por productos contribuye a perfilar mejor aún los antecedentes más globales del cuadro 4.

Cuadro 5

CRECIMIENTO HISTÓRICO Y PROYECTADO DEL VOLUMEN DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y MINEROS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

	Valor en 1974 <sup>a</sup>	Tasa de crecimiento del cuántum de las exportaciones de los países en desarrollo (porcentajes)	
		1960-1976 <sup>b</sup>	1974-76/1990
Cobre	5 320	3.7	3.3
Azúcar	5 083	2.8	2.7
Café	3 984	1.7 <sup>c</sup>	2.6
Grasas y aceites	3 877	5.7 <sup>c</sup>	5.2
Madera (total)	2 747		
en troncos		8.6 <sup>c</sup>	2.2
aserrada		8.8 <sup>c</sup>	8.0
Algodón	2 291	0.2 <sup>c</sup>	-0.3
Goma	2 212	3.6	3.6
Mineral de hierro	1 693	6.9	3.9
Fosfato	1 692	5.2	5.1
Cacao	1 555	2.2 <sup>d</sup>	2.5
Estaño	1 256	0.9	1.5
Maíz	1 153	5.4 <sup>e</sup>	3.6 <sup>e</sup>
Arroz	1 094	-0.7	0.0
Tabaco	691	3.9 <sup>c</sup>	5.3
Té	672	1.8 <sup>c</sup>	2.3
Carne	609	-1.7 <sup>f</sup>	5.4
Banano	602	3.3	2.1

Fuente: División de Proyecciones de Productos Primarios y Exportación, del Banco Mundial.

<sup>a</sup>Ningún año es enteramente representativo a causa de las fluctuaciones de precios; por ejemplo, en 1974 los precios del cobre y el fosfato fueron excepcionalmente altos.

<sup>b</sup>Tendencia histórica.

<sup>c</sup>1961-1976.

<sup>d</sup>1955-1976.

<sup>e</sup>Las tasas de crecimiento son para todos los cereales.

<sup>f</sup>1961-63/1974-76.

Huelga dejar sentado que estas referencias no importan subestimación de la importancia que tienen y que seguirán revistiendo las exportaciones de productos básicos, sobre todo en el caso de América Latina y, particularmente, en los países con satisfactorias posibilidades de expandirlas, o en aquellos donde la industrialización se encuentra en sus primeros peldaños y requiere apoyos más complejos, como el de la integración subregional.

Al respecto vale la pena llamar la atención sobre los progresos generalizados en materia de diversificación de las exportaciones primarias. De acuerdo a una investigación que abarcó 55 economías no exportadoras de petróleo, la “proporción de los países donde un producto representa más de la mitad del valor de la exportación total bajó del 49% en 1960 al 18% en 1974”.<sup>32</sup>

#### b) Industrialización y exportación de manufacturas

Reanudando una discusión iniciada al examinar las variedades del aperturismo, se hace imprescindible subrayar ahora las relaciones simbióticas entre los dos conceptos de referencia: esencialmente, como se adelantó más arriba, la exportación de manufacturas constituye un medio para obtener el ‘lubricante’ (las importaciones) que exige la continuidad del proceso de industrialización —en su sentido más amplio—, y para ensanchar el horizonte de mercado que requieren la dinámica, la profundización y la economicidad de aquel desarrollo.

En otras palabras, la apertura exportadora, lejos de constituir una ruptura o un viraje antagonizador con respecto a la evolución fabril del pasado, debe considerarse —parafraseando el famoso aforismo de Von Clausewitz<sup>33</sup>— como el proseguimiento de la industrialización por cauces más propicios e históricamente necesarios.

La proposición recíproca es aún más diáfana. Si hacia el futuro se percibe como posible e

<sup>32</sup>En H. B. Chenery y D. B. Keesing, *The Changing Composition of Developing Country Exports*, World Development Report, Washington, Background Paper, N.º 5, 1978.

<sup>33</sup>Que la guerra es la prosecución de la política por otros medios.

imperativa la ampliación de las exportaciones manufactureras ¿cómo podría materializarse ese propósito sin mantener o reforzar el despliegue industrial capaz de generar los bienes apropiados?

Todo esto, nótese bien, en un contexto —como ya se vio— donde las demandas actuales y futuras de los mercados internos seguirán reclamando una expansión preferente y sostenida de las ofertas fabriles, sirviendo, a la vez, de sostén principal o significativo (según sean los casos) de estas últimas.

La acentuación de estos términos puede parecer excesiva si se tiene en cuenta que a estas alturas nadie está, *en principio*, contra la industrialización. Hasta el extremismo ideológico ortodoxo ha morigerado su antipatía radical del pasado, lo que tampoco deja de ser significativo. Sin embargo, el énfasis recargado y unilateral en la promoción de exportaciones y la supeditación del proceso fabril a la satisfacción rigurosa de los cánones de la 'competitividad' internacional, implica de hecho la autoimposición de límites que tienden a demorar o frustrar su desarrollo y la relación jerárquica y funcional con el otro objetivo.

De este modo, en suma, la falsa alternativa entre industrialización hacia adentro y hacia afuera —o entre obtener divisas a través de las exportaciones o ahorrarlas para otros fines más calificados mediante la producción para el mercado interno—, se resuelve y diluye en la fusión de las opciones, que en lugar de excluirse se refuerzan mutuamente dentro del marco establecido por el proceso global de diversificación y ampliación fabriles. Así, un avance en el sentido de la industrialización hacia adentro puede tener como consecuencia directa o indirecta un incremento, próximo o futuro, de las exportaciones —como ha solido ocurrir—, así como otro en la dirección exportadora podría también alentar el otro curso por obra de sus reflejos o enlaces hacia adelante o atrás (como también ha sucedido en otros casos).<sup>34</sup>

La congruencia y jerarquización de esos elementos plantea complejos, y en alguna medida nuevos problemas, a las políticas de desarrollo e industrialización, que han obligado a distintas modalidades —formales o informa-

les— de planificación y de intervención estatal. La 'mano invisible', o el dictamen absoluto de las fuerzas del mercado, han quedado relegadas al limbo de las abstracciones pseudoacadémicas.<sup>35</sup> La verdadera discusión no circunscribe, en realidad, a la ponderación de los papeles respectivos de la planificación (o la intencionalidad de la política económica) y del mercado, a las relaciones entre ambos determinantes de la asignación de recursos y, sobre todo, a la naturaleza de los objetivos económicos y sociales perseguidos.

Evidentemente, no es posible repasar aquí todos esos aspectos, que en su conjunto constituyen parte principal de una estrategia de industrialización.<sup>36</sup> Restringiendo la atención al tema tratado en esta sección podría tomarse como guía orientadora la siguiente formulación enunciada en un documento ya citado de la CEPAL:

"En síntesis, a menos que en la política de desarrollo se produzca un cambio capaz de dar un impulso aún mayor a la exportación de manufacturas y realizar al mismo tiempo una intensa y eficiente sustitución de importaciones en sectores de desenvolvimiento retrasado, será difícil modificar las características estructurales que frenan el desarrollo de la economía de América Latina".<sup>37</sup>

En otra sinopsis apropiada, un destacado economista peruano identifica en los siguientes términos el dilema que debe resolverse:

"O la industria comienza a generar sus propios ingresos en divisas para mantener su alta tasa de crecimiento, o la tasa de crecimiento de la industria (y con ello la de toda la economía) debe disminuirse hasta llegar a la tasa de creci-

<sup>35</sup>Esto también es válido para las economías industrial-exportadoras de Asia y para aquellas que aplican políticas de aperturismo radical. En la práctica todas movilizan una batería de instrumentos convencionales y heterodoxos para activar el vuelco hacia afuera; lo que por cierto no es fácil encontrar entre esas experiencias es la integración de esas disposiciones —a veces positivas en sí mismas— dentro del contexto global de la economía y del desenvolvimiento de la industrialización.

<sup>36</sup>Véase al respecto CEPAL, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, trabajo presentado a la Conferencia Latinoamericana de Industrialización, Cali, Colombia, setiembre de 1979.

<sup>37</sup>Norberto González, en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit.

<sup>34</sup>Véase, A. Pinto, *Falsos dilemas...*, op. cit.

miento permitida por la disponibilidad de divisas; es decir, en términos generales, a la tasa de crecimiento de la producción de productos primarios.”<sup>38</sup>

### c) *Paréntesis sobre industrialización sustitutiva*

Corriendo el riesgo de interrumpir el curso de la exposición conviene hacer un paréntesis para introducir una cuestión estrechamente relacionada con las materias abordadas y que deliberadamente se soslayó. Nos referimos a la controvertida cuestión de la llamada industrialización sustitutiva. Para algunos, como bien se sabe, esa modalidad o aspecto del crecimiento latinoamericano constituye una especie de ‘pecado original’, que afortunadamente habría caído no sólo en desprestigio sino que en desuso. Otros, en cambio, pueden ser más comprensivos respecto a sus orígenes y funciones, pero a veces tienen dudas atendibles respecto a su significado y vigencia actuales.

Valga, pues, aunque sea una incursión somera en el tema para delinear algunas referencias que pueden ser útiles para la discusión general de este trabajo.

Sin repasar aquí lo que *efectivamente* se ha planteado sobre el tema en la literatura de la CEPAL,<sup>40</sup> conviene señalar de partida que, en lo fundamental, el concepto tiene un carácter *histórico*, es decir, está enraizado en tiempo y lugar determinados, principalmente en las economías de mayor desarrollo relativo de la región durante el período que media aproximadamente entre la gran depresión e inicios de los años cincuenta. Ahí y entonces se plantea y practica la versión fidedigna de la industrialización sustitutiva, que la CEPAL no inventó por cierto y que sólo incorporó al análisis y diagnóstico de la economía regional.

¿Cuál fue su razón de ser?: Que las restricciones del sector externo obligaron o indujeron

a cubrir con producciones nacionales las demandas que, primero, ya no podían satisfacerse con importaciones insuficientes, y que además habían sido reasignadas con fines considerados prioritarios; y que, segundo, representaban un mercado seguro, conocido y al alcance de las capacidades reales, humanas y financieras de las empresas existentes. Este es el escenario de la fase de ‘sustitución fácil’ en el marco genérico de desarrollo hacia adentro.

Ahora bien, la situación tiende a modificarse progresiva y sustancialmente en el curso de los años cincuenta. Aparte de los obstáculos más evidentes —economía de escala y tamaños de mercados, exigencias tecnológicas y financieras, por ejemplo— está el hecho capital de que se agotan relativamente las reservas u oportunidades de demandas preexistentes y atractivas. Ya no se trata, por lo tanto y en lo principal, de *reemplazar* importaciones que antes se efectuaban por producciones nacionales, sino de anticipar y, en la práctica, crear (a través del efecto demostración, crédito al consumidor, publicidad, etc.), una demanda por bienes que entonces no se producían ni se importaban —salvo en pequeñas cantidades y con altibajos derivados de la mayor o menor penuria de divisas. Este es el cuadro que tipifica la segunda fase, mal denominada ‘sustitución difícil’ ya que, en lo primordial, no se estaba llenando el vacío dejado por la restricción o eliminación de importaciones que satisfacían un mercado preexistente. En otras palabras, en oposición a aquel término, podría emplearse más rigurosamente el de ‘*industrialización difícil*’ para definir el período posterior que, de todos modos, también responde a la concepción genérica de desarrollo hacia adentro, esto es, volcado a/y basado en el mercado interno.

El ejemplo de la industria automotriz, o el de los bienes duraderos ‘pesados’ o más costosos, es adecuado para esclarecer lo esencial del asunto —aunque la mención de ninguna manera implica un juicio sobre su prioridad o significación. Por razones bien conocidas —aun en los países mayores, y quizás con la excepción relativa de México por sus políticas más liberales en materia de importación— los escollos ya destacados habían impedido responder a la demanda latente o embrionaria por esos bienes, sea a través de importaciones o por me-

<sup>38</sup>Véase Daniel M. Schydrowsky, “Policymaking for National Economic Growth”, *Latin America in the 1970s*, Rand Corporation, 1972.

<sup>40</sup>Véanse, por ejemplo, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 13 y 14. *Problemas de la industrialización en América Latina*. Además, en el *Boletín Económico de la CEPAL*, N.º 1, Vol. IX, 1964, “Auge y declinio del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, trabajo dirigido por María Conceicao Tavares.

dio de producciones internas. Como siguiese cerrado, o siendo muy estrecho el primer camino, sólo restaba el segundo, que en lo principal es abierto por las empresas transnacionales. Son ellas —y en otros campos fueron el Estado o los grandes consorcios nacionales— los agentes que traspasan las barreras de la 'industrialización difícil' sin que ello, en lo fundamental, represente *sustitución* de importaciones, salvo como alternativa al otro rumbo hipotético e irreal, por ejemplo la cobertura de dicha demanda por medio de compras en el exterior. Como es obvio —digamos esto para remachar el argumento— por esta vía Brasil jamás podría haber importado anualmente cerca de un millón de automotores, que fue su producción durante los últimos años.

En definitiva, pues, la dimensión sustitutiva *strictu sensu* pierde importancia relativa dentro de la industrialización hacia adentro, la que continúa y ahora comienza a proyectarse también hacia afuera como refuerzo y complemento de su dinámica y de las exigencias generales del desarrollo.

Pero el hecho de que haya disminuido el papel de la industrialización por la sustitución de importaciones en modo alguno significa que ese camino se haya tornado obsoleto o despreciable. Nada de eso. Como lo acredita la experiencia de algunas economías de la región, el despliegue del proceso fabril y del crecimiento global va también creando y ampliando las demandas por importaciones —principalmente de bienes de capital e insumos básicos— que tornan posible emprender su sustitución a nivel nacional o regional, y/o la hacen necesaria puesto que significan crecientes requerimientos de divisas difíciles de satisfacer dadas las demandas alternativas o las limitaciones. De este modo continúa vigente —aunque no tenga la misma significación decisiva que tuvo en el pasado y se plantee en un nuevo escenario general— aquella variante de industrialización *sustitutiva*.

Claro está que el problema presenta rasgos distintos según los países, como ya se ha visto, variando los acentos relativos de las orientaciones destacadas, pero ello no contradice la formulación general. De este modo, la sustitución estricta, la diversificación con miras a un mercado emergente o anticipado, y la relación con

el exterior —hacia la región o al resto del mundo—, constituyen otras tantas piezas de la tarea común para impulsar la industrialización y vincularse a la economía mundial.

Prosigamos ahora considerando las cuestiones planteadas antes de abrir este paréntesis.

## 2. Críticas a las posibilidades de nueva inserción

Si no faltan observadores que esgrimen dudas y reservas respecto a las oportunidades abiertas a nuevas modalidades de inserción en la economía internacional, hay otros que las critican desde un ángulo opuesto. Esto es, admiten la posibilidad de una modificación del esquema pretérito de intercambio, pero consideran que la misma no beneficiaría a la periferia. Según opina uno de sus portavoces, "la industrialización orientada al mercado mundial no frena sino que perpetúa el proceso histórico de desarrollo dependiente, desigual, de los países de África, Asia y América Latina".<sup>41</sup> Desdoblando esa idea central, otro autor la elabora y la amplía señalando que "la exportación industrial de la periferia, mientras tenga lugar en los términos del intercambio capitalista y con mayor razón en el marco de los nuevos patrones de acumulación capitalista, seguirá siendo un mecanismo para la expropiación exterior de excedentes, de intercambio desequilibrado y desigual".<sup>42</sup>

Estos juicios pueden causar cierta sorpresa ya que parecen olvidar el viejo reclamo de la periferia respecto a su condición primario-exportadora, además de descalificar uno de los objetivos centrales del nuevo orden internacional. A la postre, podría pensarse que constituyen otra variedad de la llamada perspectiva 'catastrofista', para la cual todo cambio posible resulta peor que la situación existente a menos que se ajuste a otras reglas, las que pocas veces se definen con alguna profundidad.

El riesgo no escapa, por cierto, a los proponentes más avezados. Así, uno de ellos advierte

<sup>41</sup>Otto Freyer, *World Market Oriented Industrialization of Developing Countries: Free Production Zones and World Market-Factories*, Max Plank Institute, Alemania Federal, 1977. Citado por P. Vusković, *op. cit.*

<sup>42</sup>P. Vusković, "América Latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo", en *Economía de América Latina*, México, marzo de 1979.

que su criterio “no quiere decir que se subestima la importancia de cualquier proceso de diversificación de las exportaciones, y mucho menos podría entenderse como expresión de añoranza por las viejas formas del intercambio mundial y de la división internacional del trabajo”.<sup>43</sup>

En verdad, estos últimos inspiran sus censuras y advertencias en ciertas modalidades de aperturismo (como las vinculadas a las industrias ‘maquiladoras’ o a las ‘zonas francas’), y también, en otros casos, en la naturaleza de las políticas más ortodoxas o ‘ideológicas’, antes examinadas.

Sin embargo, hay cuestiones más generales que trascienden esos aspectos y poseen considerable significación para el tema de este trabajo.

#### a) *Naturaleza de las exportaciones industriales*

Una de ellas —que ya se anticipó— se relaciona con la naturaleza de los bienes industriales que han constituido en el pasado reciente el principal medio de entrada a los mercados centrales, o sea, los productos de consumo corriente.

Bien conocidas y respetables son las observaciones críticas al respecto, las que van desde el menor refinamiento tecnológico y baja elasticidad de demanda por esos productos, hasta los posibles efectos sobre el abastecimiento y los precios en los países originarios, aspecto ya comentado. Más aún, y desde una perspectiva dinámica, preocupa la eventual congelación de un esquema de intercambio que reservara a la periferia sólo o primordialmente un papel en esos rubros, con todas las limitaciones y desventajas *relativas* que ello implica.

Aquí deben distinguirse dos aspectos del problema: que esa vía puede ser la más accesible para que un país en desarrollo “pueda entrar al mercado de exportación”, pero que eso mismo no impide continuar la diversificación hacia las actividades de mayor potencialidad tecnológica y demanda más acelerada.<sup>44</sup>

<sup>43</sup>*Ibidem.*

<sup>44</sup>Esas preocupaciones también han sido compartidas por economistas de los centros. Así, en un artículo importante sobre el asunto leemos: “Un enfoque serio para aumentar la división internacional de la mano de obra en manufacturas a través del comercio exterior, tiene que adoptar un punto de vista más dinámico y a mayor plazo que

De hecho, este fenómeno se estuvo dando en varios países en los últimos tiempos, aunque lógicamente adquiere más fuerza y representación en los más industrializados. Así, entre 1965 y 1975, por ejemplo, las exportaciones de bienes de capital en Brasil y Argentina elevaron sus cuotas en el total de exportaciones manufactureras de 16.8 a 25.4% y de 14.7 a 18%, respectivamente.<sup>45</sup>

Naturalmente, esa tendencia o posibilidad nada tiene de necesaria o ineluctable y sería ingenuo subestimar los escollos que dificultan su materialización, ya que en muchos casos exigirá la intermediación de agrupaciones regionales, como se sostendrá más adelante. Sin embargo, sería aún más errado considerarla como un callejón sin salida.

Convendría, por otro lado, insistir en la perspectiva histórica del problema. Como norma general, y por razones obvias, los países de industrialización tardía se proyectaron hacia el comercio exterior apoyados —no en actividades ‘de punta’, como suele decirse— sino en manufacturas relativamente simples o más accesibles a su acervo de capacidades humanas y materiales.<sup>46</sup>

En consecuencia, resulta ahistórica, y en cierto modo ingenua, la suposición implícita de que la periferia podría iniciar, o asentar, desde

---

el de las actuales ventajas comparativas, si es que los países desarrollados no quieren verse acusados de una nueva ola de neocolonialismo.

“Mientras la concentración en productos de mano de obra intensiva puede ser el único camino por medio del cual un país en desarrollo puede entrar al mercado de exportación, las ganancias que se obtienen al elevarse los ingresos deberían invertirse en modificar la estructura de las exportaciones. A largo plazo, las industrias en las cuales son más rápidos el progreso tecnológico y su futuro crecimiento, necesitan estar ampliamente distribuidas entre todos los países desarrollados o no, paralelamente a las nuevas líneas de ventaja comparativa, así como están distribuidas actualmente entre los países desarrollados”. Hollis Chenery, “La división internacional de la fuerza de trabajo: el ejemplo en la industria”, en *El Trimestre Económico*, México, N.º 155, julio-setiembre de 1972.

<sup>45</sup>En *The Changing Composition...*, *op. cit.*

<sup>46</sup>El caso más conspicuo es el de Japón, cuya evolución en la materia describe así un conocido trabajo: “Por ejemplo, Japón importó primero productos manufacturados de países más desarrollados, luego comenzó a producir sustitutos domésticos, y finalmente llegó a constituirse en exportador de los mismos productos. Al principio las exportaciones japonesas de productos manufacturados tendieron a moverse hacia países menos desarrollados que el propio Japón. Posteriormente, fue capaz de exportar a países in-

las primeras etapas sus exportaciones industriales en los rubros de mayor complejidad tecnológica y donde gravitan decisivamente factores —economías de escala, organización empresarial y del Estado, etc.— que deberán crearse progresivamente, promovidos muchas veces por la propia vinculación con el mercado mundial o los espacios regionales.

Para cerrar esta discusión —y recordando las frecuentes alusiones en esta materia a la incidencia del marco capitalista— puede ser útil tener presente que las estructuras de intercambio tradicionales o emergentes también se repiten en el comercio entre la periferia y la órbita socialista, y en menor medida, también dentro de esta última. Así, la mayor parte de las exportaciones desde la periferia hacia esos países está constituida por productos primarios y manufacturas livianas, así como entre ellos corresponde principalmente a las economías más industrializadas la exportación de los bienes de más alto nivel tecnológico. Todo esto, claro está, dentro de un cuadro de dinamismo y cambio de esas relaciones.<sup>47</sup>

#### b) El problema de los niveles de salarios

La segunda objeción en esta materia se vincula con los niveles de remuneraciones en las industrias exportadoras de la periferia. Se aduce que ellos implican condiciones de 'superexplotación', que, además, constituirían un requisito fundamental para su desarrollo, con variadas y comprensibles repercusiones sociales y económicas internas y externas.<sup>48</sup>

dustrialmente más avanzados, a medida que su fuerza de trabajo adquirió calificación a través de la experiencia, que la calidad de sus productos fue mejorada y que la habilidad comercial de sus hombres de empresa llegó a ser más sofisticada". S. H. Robock, "Una dicotomía falsa: industrialización a través de substitución de importaciones o mediante industrias de exportación", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 159.

<sup>47</sup>Con referencia a lo señalado puede observarse la composición de las importaciones de la Unión Soviética desde los países en desarrollo. Según un estudio de la UNCTAD, en 1975-76, los rubros tradicionales, incluida una miscelánea de artículos manufacturados, representaban más del 82% del total, correspondiendo el saldo a productos químicos, maquinaria y equipo de transporte y bienes manufacturados (Sección 6 del CIU). En *Trade Relations among Countries having Different Economic and Social Systems*, preparado por el secretariado de la UNCTAD, julio de 1968.

<sup>48</sup>El concepto de 'superexplotación' tiene una doble significación en la literatura que lo emplea: una, de carác-

No puede dudarse de la existencia del problema, y para ilustrarlo se han mencionado ejemplos lamentables de cómo en algunas partes se subraya la exigüidad de los salarios como incentivo para atraer inversiones, sobre todo extranjeras y en las 'zonas libres de producción'.<sup>49</sup>

Sin embargo, una apreciación adecuada del asunto exige incorporar otras consideraciones al examen, ya abordado antes en otro contexto. (Véase "Repercusiones sobre precios y salarios", Cap. II, 3, c).

Desde luego, es evidente que la relativa inferioridad de los salarios en la periferia constituye uno de los factores principales para posibilitar las exportaciones industriales, que se asocia a otros no menos importantes, como grado general de desarrollo y tamaño del mercado interno, dotación de recursos, localización geográfica, políticas aplicadas, etc. Esas diferencias influyeron, en mayor o menor medida, en el desenvolvimiento de la división internacional del trabajo y de la industria, facilitando la incorporación de los nuevos países aspirantes o recién llegados a la actividad fabril.<sup>50</sup> Sin embargo, estuvieron lejos de resultar decisivas, tanto es así que las inversiones y la industrialización continuaron concentrándose en el núcleo de los países centrales, o sea, allí donde los estándares de remuneración eran más elevados.

La cuestión se torna aún más clara si se parte de la proposición explícita o implícita (por falta de una elaboración alternativa) de que los salarios de las industrias exportadoras

ter absoluto, relacionada con la intensidad física del esfuerzo y las condiciones paupérrimas de subsistencia; la otra, de carácter relativo, que deriva de la distribución extremadamente desigual de los valores creados por la fuerza de trabajo (entre ésta y los dueños de los medios de producción). En otras palabras, un asalariado podría ser 'superexplotado' desde uno u otro ángulo, o incluso desde los dos. La falta de precisión en el uso del concepto le confiere una manifiesta ambigüedad, tanto más cuanto que las acepciones son históricamente relativas.

<sup>49</sup>O. Freyer, *op. cit.*

<sup>50</sup>Estados Unidos, como es sabido, constituye la gran excepción en este cuadro. La relativa escasez de fuerza de trabajo, la rica dotación de recursos naturales y otros elementos, establecieron de inicio un alto nivel relativo de salarios, lo cual, a su vez, acicateó la innovación y difusión tecnológica. Pero esas circunstancias, innecesario es subrayarlo, no se repitieron ni repiten en la gran mayoría de las experiencias.



deberían ser equivalentes a los que predominan en los centros desarrollados. Aparte de los evidentes obstáculos que tal situación suscitaría para la competitividad internacional o regional, ella implicaría una profundización radical de la heterogeneidad estructural (incluida, por cierto, la desigualdad social de la periferia), en la medida que obligaría a intensificar la concentración del progreso técnico en aquel segmento del espectro productivo, dificultando aún más su difusión a lo ancho de la estructura económica y social (aunque con las prioridades que fuera menester). En cierto modo, ello implicaría establecer un islote desarrollado dentro de una realidad periférica que, en su conjunto, seguiría teniendo niveles de retribución y productividad medias que son fracciones más o menos pequeñas del estándar de las economías industrializadas, y sin contar la relegación de las poblaciones y actividades que vegetan en los estratos llamados 'primitivos'.

En realidad, la argumentación analizada, paradójicamente, tiende a aproximarse desde otro lado a los criterios ortodoxos. Mientras éstos postulan que la industrialización en general, y la vinculada a la exportación en particular, deben ajustarse a las normas de eficiencia, competitividad y precios del mercado internacional (incluso de los salarios, aunque sea como un *desideratum* a plazo indefinido), los otros legitimarían las exportaciones fabriles solamente si los niveles de remuneraciones se equipararan a los de las economías centrales.

Una aproximación a los escritos de la CEPAL sobre las opciones que plantea la industrialización quizá sea útil para la dilucidación del problema que ahora preocupa.<sup>51</sup> En apretada sinopsis, CEPAL sostuvo que la comparabilidad internacional no debía constituir el elemento rector en las decisiones sobre el proceso, ya que éste se encontraba fundamentado por una multiplicidad de razones internas y externas: absorción de la fuerza de trabajo redundante; necesaria repercusión de la introducción del progreso técnico en las actividades

primarias; efectos sobre el sector externo y los términos de intercambio; capacitación general, etc. De este modo, las decisiones exigidas por el proceso debían evaluar esos elementos y las ventajas relativas en la asignación de recursos que se podrían identificar y sopesar.

Parafraseando aquel razonamiento genérico podría argüirse que la cuestión *primordial* en materia de remuneraciones no reside en la comparación de sus niveles absolutos en la periferia y en el centro, sino que en el cotejo de los mismos *dentro* de las propias economías en desarrollo. En otras palabras, ellos podrían ser inferiores en las últimas a los predominantes en los centros, pero lo que importa sobre todo es la relación entre los pagados en las industrias exportadoras y los representativos para la economía periférica en su conjunto o, desde un ángulo más restringido, en actividades afines.<sup>52</sup>

Claro está que el asunto suscita otras interrogantes que no pueden esquivarse; y sobresalen entre ellas las relacionadas con la distribución de los ingresos generados por el sector exportador. Supongamos que por la gravitación de diversos elementos —bajos salarios relativos, incentivos otorgados, creación o ampliación de mercados foráneos, etc.— se establece o acrecienta un holgado margen excedentario. ¿Qué ocurre con el mismo? ¿Cómo se distribuye entre la fuerza de trabajo, las empresas (nacionales o extranjeras) y el Estado; o si se trata de iniciativa pública, entre este último y los trabajadores?

Desde el prisma de los criterios doctrinarios alternativos podrían imaginarse algunas respuestas extremas. Para unos, aquel margen debería ser absorbido por la mano de obra, con el propósito deliberado o *de facto* de acercar las remuneraciones a los estándares internacionales. Para los otros, en aras de la competitividad y de las exigencias de la acumulación, los beneficios deberían fluir prioritariamente hacia los dueños del capital, restringiéndose la eleva-

<sup>51</sup>Véase, entre otros, R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del desarrollo latinoamericano*, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, 1973 (primera edición: 1952) y *Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 14.

<sup>52</sup>No es necesario, porque significaría extremar la hipótesis, considerar también a los desocupados abiertos o 'disfrazados'. Sin embargo, al examinar las opciones de la industrialización habitualmente se ha considerado que el empleo de recursos ociosos, humanos o materiales, es un factor importante para decidir sobre la justificación económica y social de actividades que no satisfacen los cánones ortodoxos.

ción de salarios al mínimo social y político permisible, aunque en el discurso abstracto también se postula aquella aproximación de los salarios a los niveles internacionales.

En ambos casos, nótese bien, el saldo superavitario sería *privatizado* en lo fundamental, con la excepción de lo correspondiente a la participación convencional del erario público. En una y otra instancia, la productividad de la fuerza de trabajo o del capital será enarbolada como fundamento de esas aspiraciones. Por otra parte, parece evidente que se trata de abordajes 'microeconómicos', en el sentido que las relaciones trabajador-empresa están consideradas fuera del contexto global del sistema y de sus interrelaciones. El conflicto de intereses y clases aparece individualizado o particularizado, a pesar de que en la formulación política se le colectiviza.

De allí que esas dos perspectivas polares —que en la realidad, por cierto, se plantean con matices y condicionamientos— pasan por alto o subestiman el origen y componente social de aquellos excedentes y, si se quiere, de buena parte de las ganancias o de la *plusvalía*. Ese componente está dado por una serie de diversas influencias, que van desde la miríada de incidencias de la política económica y la política a secas, hasta la significativa contribución de los acervos nacionales: dotación de recursos, ilustración acumulada, infraestructuras heredadas, etc.<sup>53</sup>

En la medida en que se introduce y calibra esa dimensión colectiva resulta menos difícil enfrentar las interrogaciones que antes se suscitaban. Lo fundamental estriba en que los reclamos contrapuestos de la fuerza de trabajo y de los propietarios-empresarios deben compatibilizarse con la apropiación y uso social de una parte de los valores creados, proceso que en los sistemas capitalistas y socialistas hasta ahora conocidos tiene lugar a través del Estado (tanto más, como es obvio, si se trata de empresas públicas o bajo control estatal). En cierto modo, ello corresponde a lo que Raúl Prebisch ha llamado "socialización del excedente", aun-

que en sus trabajos el concepto tiene otras connotaciones.<sup>54</sup>

Desde el prisma más restringido de esta discusión, dicha orientación significaría *grosso modo* que los niveles y márgenes de las remuneraciones y beneficios en las industrias exportadoras no deberían alejarse de las situaciones 'históricas' y representativas (esto es, cercanas a los promedios) de la economía donde se arraigan, sin perjuicio de las situaciones preferenciales y calificadas que pudieran otorgarse transitoriamente para su desarrollo, o a la luz de circunstancias excepcionales (por ejemplo, riesgo de las labores, localización inhóspita, etc.). Naturalmente, esas normas genéricas se encontrarán inevitablemente condicionadas por los balances de poder entre los protagonistas implicados. Sin embargo, ello no cancela su eventual utilidad como guía alternativa a las simplificaciones o equívocos de las posturas tradicionales.

En definitiva, la 'superexplotación' o la retención privada (por parte de empresarios o asalariados) de los beneficios de las actividades envueltas (tengan o no como meta la equiparación de situaciones con las economías industrializadas o el mercado internacional), constituyen opciones extremas que no tienen por qué plantearse necesariamente en las experiencias concretas, y así ha ocurrido en la práctica. A menudo los beneficios y los salarios de las industrias exportadoras tienden a sobrepasar los niveles medios del sistema, y a veces aun los de los vigentes en el sector moderno. Sin embargo, también suele suceder que la extracción fiscal, directa o indirecta, permita redistribuir parte de los excedentes hacia la comunidad, en especial si las actividades son de dominio público.

### 3. Los soportes regionales

Tras esta pasajera revisión de algunos aspectos concernientes a las situaciones de oferta y demanda que inciden sobre el propósito de 'industrializar' la pauta de exportaciones, parece aconsejable incursionar en otros de carácter más general.

<sup>53</sup>Véase, al respecto, A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 125.

<sup>54</sup>Véanse sus artículos sobre capitalismo periférico en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N.ºs 1, 6, 7 y 10.

El primero de ellos deriva de la importancia actual y, sobre todo potencial, de los intercambios regionales y subregionales en América Latina.<sup>55</sup>

No es necesario repasar los argumentos y la práctica de la CEPAL sobre la materia. Como es bien sabido, desde el inicio de los años cincuenta se estuvo preconizando la urgencia de superar una modalidad de industrialización montada, como dijo Raúl Prebisch, en 'compartimentos estancos'. Fue, sin duda, el primer planteamiento 'aperturista', que combinaba los imperativos necesarios para continuar el proceso en un ámbito más amplio y propicio, dinamizar las exportaciones fabriles y establecer cimientos más sólidos para proyectar el proceso al mercado mundial.

Pocas dudas caben de que a las asperezas propias de la ruta hacia ese objetivo, vino a sumarse, a mediados del decenio de los años sesenta, el relativo alivio del estrangulamiento externo, sea por el comportamiento más ventajoso de algunas exportaciones primarias, o por el aporte más caudaloso del crédito foráneo. Podría sostenerse, y con buenas razones, que el segundo factor fue tanto o más influyente que el primero para aletargar los impulsos en favor de la integración.

Las transformaciones del escenario internacional durante esta década, y particularmente la atenuación del dinamismo de las economías centrales, en cierto modo y grado podrían elevar nuevamente la prioridad de los intercambios regionales, que continuaron creciendo a ritmo satisfactorio. Pero sería errado presumir que sólo un mayor estrangulamiento externo podría activar ese comercio. Lo más significativo es que el desenvolvimiento de la industrialización, y el volumen y las necesidades crecientes de importación han abierto horizontes auspiciosos para el abastecimiento mutuo dentro del área.

Ciertos enfoques ortodoxos, por otro lado, han creído descubrir una incompatibilidad entre la promoción de los acuerdos regionales y el aprovechamiento de las oportunidades del co-

mercio internacional. La tesis contraria parece tener más asidero, esto es, que los avances en la primera dirección, por sus efectos sobre el ritmo del proceso y la profundización en las líneas de mayor potencialidad exportadora, implican establecer una plataforma más sólida para desenvolver aquellas oportunidades. Tal es, por lo menos, lo que sugieren otras experiencias sobre la materia, por ejemplo, en el caso europeo, tanto de la CEE como en la agrupación socialista.

Como es transparente, los imperativos al respecto varían según el tamaño de los mercados nacionales y otros factores, pero de allí no debería inferirse que las economías mayores podrían ser indiferentes ante la potencialidad del intercambio regional, tanto más cuando tienen mejores posibilidades de beneficiarse y sus dimensiones absolutas son relativamente pequeñas comparadas con las principales economías industrializadas. Para las de menor envergadura, en cambio, la inserción en espacios económicos más amplios, bajo el amparo de preferencias recíprocas, parece constituir una condición *sine qua non* para el desarrollo de la industrialización y de su sector externo, a despecho de que la vinculación presenta mayores dificultades precisamente por el estado más incipiente de ese proceso.

Sea como fuere, la vocación regional resalta como un ingrediente esencial de la estrategia industrial-exportadora para limitar sus riesgos y acrecentar sus oportunidades y autonomía *vis-à-vis* las economías centrales.

#### 4. El papel de las transnacionales

¿Qué participación pueden o deben tener las empresas transnacionales en el esfuerzo por alterar el modo de inserción de la periferia en la economía mundial?

Este aspecto tiene una significación crucial para el tema debido a la presencia dominante, y a menudo exclusiva, de esas agencias en las industrias de mayor densidad tecnológica y que cuentan con mejores perspectivas de demanda externa e interna. En otras palabras, las posibilidades de diversificación cualitativa de la estructura de las exportaciones fabriles dependen, en alto grado, de la eventual contribución de esas empresas, por lo menos dentro

<sup>55</sup>No ha sido posible abordar, en esta oportunidad, lo referente a la 'cooperación horizontal' entre los países de la periferia.

del escenario actual en que se plantea el problema.

La experiencia pasada en este respecto deja bien en claro que ellas se han concentrado en el mercado interno y que su disposición importadora excede en mucho su contribución a los valores exportados. Por otro lado, es igualmente conocido que en ambas corrientes predominan las transacciones intra-empresas, con la consiguiente operación del llamado mecanis-

mo de transferencia de precios y otras limitaciones bien documentadas.

Diversos trabajos han puesto en evidencia esa realidad<sup>56</sup> aunque no se dispone de una información satisfactoria o completa. Para el propósito de este análisis puede ser suficiente considerar los antecedentes del cuadro 6, aunque ellos sólo se refieren a las exportaciones de manufacturas de las empresas de Estados Unidos.

Cuadro 6

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE SUBSIDIARIAS EXTRANJERAS<sup>a</sup>  
DE EMPRESAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA EN 1966 Y 1974  
(Millones de dólares)

	Total exportaciones		Exportaciones hacia Estados Unidos de Norteamérica		Exportaciones hacia otros países		Exportaciones como porcentaje de ventas	
	1966	1974	1966	1974	1966	1974	1966	1974
Mundo	8 817	40 998	2 679	11 228	6 138	29 770	18.6	23.3
Países en desarrollo	578	2 792	219	1 024	359	1 768	8.4	10.6
América Latina	362	1 421	129	509	233	912	6.2	6.8
Argentina	s.d.	295	s.d.	73	s.d.	222	s.d.	10.4
Brasil	s.d.	423	s.d.	175	s.d.	248	s.d.	5.5
Colombia	18	97	4	11	14	86	5.9	8.2
México	49	233	23	152	26	81	3.2	4.7
Otros países del Asia y del Pacífico	208	1 184	88	480	120	704	23.2	24.9

Fuente: Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de Norteamérica, *Survey of Current Business*, Washington, D.C., vol. 56, N.º 5, mayo de 1976, pp. 25-34.

<sup>a</sup>Control mayoritario.

Como es patente, el grueso de los flujos se destina a las otras economías centrales, lo que representa además una parte apreciable de las ventas totales de los consorcios. Esta fracción también es elevada para el grupo de países de Asia y el Pacífico que desarrollaron la industrialización sobre la base de mercado exterior. El panorama es muy distinto con respecto a América Latina. Si bien aquí los valores corrientes crecieron sensiblemente entre 1966 y 1974, no es menos cierto que su monto absoluto es bajo (1 421 millones de dólares frente a una exportación total de unos 40 mil millones en 1974), y que es muy reducido (menos del 7% en

el último año) el porcentaje respecto a sus ventas globales, que tienen como destino fundamental los mercados internos, como ya se ha destacado.<sup>57</sup>

<sup>56</sup>Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Las empresas transnacionales y la expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas*, Ginebra, 1978; UNCTAD, *Dominant Positions of Market Power of Transnational Corporations*, Nueva York, 1978; C. Vaitsos, *World Industrial Development and the Transnational Enterprises*, Sussex University, mimeografiado, 1978.

<sup>57</sup>El porcentaje más alto de la Argentina parece deberse a las exportaciones de equipo de transporte a otros países latinoamericanos, entre ellos Cuba.

Algunos investigadores del problema, como C. Vaitsos, son escépticos en cuanto a una modificación de esas relaciones. Afirma que “no es probable que las empresas transnacionales contribuyan en una medida significativa, por lo menos a mediano plazo, a la reasignación mundial de las actividades manufactureras a través de grandes exportaciones de los países de menor desarrollo”. Piensa, en cambio, que ellas “continuarán jugando su papel más importante... en la sustitución de las importaciones manufactureras de los países de menor desarrollo”.<sup>58</sup>

Sin insistir en las relaciones y eventual refuerzo mutuo entre ambas orientaciones, conviene recordar algunos progresos logrados para incorporar a dichas empresas en el esfuerzo exportador. Como se observa en un estudio ya citado, “en los últimos años las exportaciones de productos industriales realizadas por las ET han adquirido cierta importancia, en parte porque los países en desarrollo han presionado a estas empresas para que exporten más; en algunos casos se ha impuesto la condición de que consigan determinados niveles de exportación para permitir la ampliación de instalaciones y la importación de mercaderías. En el caso de empresas nuevas en una industria determinada y en otras actividades de sustitución de importaciones se exigen también compromisos previos respecto a las exportaciones”.<sup>59</sup>

Teniendo en mente estas observaciones cabe anotar que no hace demasiado tiempo —todavía hacia mediados de los años sesenta— era muy difícil encontrar productos industriales latinoamericanos, especialmente equipos y maquinarias, en los mercados de la región. Más aún, se conocían diversos casos en que las casas matrices de las empresas internacionales habían impedido tal posibilidad.

Está de más recalcar que ese panorama se ha modificado sustancialmente. Sin duda predominan en forma ostensible las exportaciones de los países de mayor tamaño y más industrializados, y es mucho menor la proyección hacia

los mercados centrales —aunque ésta también ha comenzado—, pero dichas limitaciones no desmienten que el poder de negociación *vis-à-vis* aquellas corporaciones se ha robustecido, aunque, a la vez, se mantengan viejos escollos y surjan otros nuevos.

En verdad, en algunos exámenes sobre éste y otros asuntos suele predominar una carencia de perspectiva histórica y de evaluación del carácter contradictorio —en incesante renovación— del curso de la economía y de la sociedad. Por eso mismo, hechos y consideraciones como los destacados, suelen confundirse con profesiones de optimismo ingenuo o, peor aún, de conformismo adocenado. Pero es otra la realidad si la identificación de lo nuevo —promisorio o negativo o ambas cosas a la vez— va de la mano con el espíritu crítico y la búsqueda de transformaciones positivas, como ha sido corriente en las posiciones de la CEPAL.

No parece justificado, en consecuencia, rechazar de plano o subestimar en demasía la hipótesis de una mayor contribución de los consorcios foráneos en la diversificación industrial-exportadora. Ello, a la postre, dependerá en gran medida de cómo se aborden y resuelvan las cuestiones que en seguida se explicarán.

### 5. La responsabilidad de las políticas nacionales

Una de ellas, y fundamental, es la naturaleza y las oportunidades abiertas por las políticas y las decisiones nacionales en esta materia y en la problemática general que estuvo examinándose.

Las responsabilidades del Estado son tan amplias como imperativas, y en la práctica ellas han sido asumidas, con distinta intensidad y contenido, en la mayoría de los casos. Hay excepciones, sin duda, pero ellas se presentan como desviaciones excéntricas y probablemente pasajeras en el conjunto, aparte del hecho ya anotado de que incluso allí se ha ejercido el poder estatal, aunque en un sentido contrario o distinto a la tendencia predominante.

Esa función pública, como es evidente, se halla condicionada por las relaciones de poder sociopolítico dentro de cada país y por las correspondientes a nivel internacional.

<sup>58</sup>Constantine Vaitsos, *World Industrial Development and the Transnational Enterprises, The Lima target as viewed by economic actors*, Sussex University.

<sup>59</sup>UNCTAD, *Las empresas transnacionales y la expansión...*, op. cit.

La fisonomía de las tendencias antes verificadas parece demostrar que no es despreciable el margen de maniobra existente para orientar la estrategia de industrialización, de manera tal que coadyuve a lograr un distinto esquema de inserción en la economía mundial, asociando y presionando para ello a los consorcios transnacionales. La conocida tesis que identifica poco menos que totalmente los empresariados nacionales (privados y públicos) y la tecnoburocracia estatal con los intereses foráneos, no parece ya tan convincente o indiscutible como hace algunos años, aunque ello no importe desconocer o subestimar el fenómeno. A esto han contribuido tanto el robustecimiento de los intereses y objetivos propios de esos círculos como la emergencia de nuevas formas de asociación con los negocios de propiedad extranjera, que sobrepasan la tajante alternativa entre control foráneo o nacional.

Por otro lado —y quizás esto sea más decisivo— esa transformación deriva de las turbulencias que han afectado a las economías centrales y, en particular a Estados Unidos, como también de los cambios de poder relativo y la intensificación de la competencia entre ellas —a lo que se agrega la presencia de la esfera socialista. Lo primero ha ensanchado los márgenes de autonomía y lo segundo ha introducido otras cartas en el poder de negociación de la periferia. Basta pensar en el panorama que dominaba en este sentido diez o veinte años atrás para comprobar la magnitud y trascendencia de esas mudanzas.

De todas maneras, es evidente que las posibilidades que fueron abriéndose varían significativamente según el peso específico de los países. Y aquí nos encontramos otra vez con el tema obligadamente recurrente en los análisis de la CEPAL; la relevancia de la integración regional y subregional. Tanto si se consideran los requisitos y oportunidades de la industrialización —hacia adentro y hacia afuera—, como si se privilegia el poder de negociación en el escenario mundial y *vis-à-vis* las empresas extranjeras, ese objetivo resulta una de las piezas clave, asentada, claro está, sobre el pedestal de los mercados internos-nacionales y su desarrollo preferente.

No se abordará aquí el otro aspecto primordial del tema, cual es la naturaleza concreta de

las políticas e instrumentos destinados a materializar los propósitos considerados. La experiencia latinoamericana al respecto ha sido muy rica en el último decenio y fue analizada en numerosos documentos.<sup>60</sup> Señalemos únicamente que si bien se ha avanzado de manera apreciable en el estudio e identificación de los arbitrios destinados a estimular la promoción de exportaciones, mucho queda por recorrer en cuanto a la ubicación de ese objetivo en la estrategia global de industrialización y del proceso de desarrollo integral.

### 6. Balance sinóptico

De lo expuesto en esta discusión podrían deducirse algunas conclusiones básicas, a saber:

i) que la consecución de un desarrollo relativamente dinámico exigirá, en los próximos decenios, que se mantenga o intensifique la corriente de exportaciones y, particularmente, de las de carácter fabril, porque éstas ofrecen mejores perspectivas que las primarias, constituyen un requisito para impulsar la industrialización y representan el principal camino para lograr otra forma de inserción en la economía mundial;

ii) que tal objetivo no implica una mutación estructural del carácter de la industrialización latinoamericana en el sentido de un viraje, o una oposición, entre la orientación 'hacia adentro' o 'hacia afuera' del proceso. Ambas inclinaciones se complementan y los mercados internos continuarán siendo su principal soporte, reforzado por los acuerdos regionales y subregionales sobre la materia;

iii) que algunas variedades del llamado 'aperturismo' han rechazado o subestimado esas relaciones, postulando en cambio una línea de conducta que sigue o reproduce los esquemas decimonónicos sobre la materia, y que plantea diversos peligros, potenciales o ya discernibles, que se proyectan sobre variables económicas, sociales y políticas de la mayor trascendencia;

iv) que una estrategia apropiada sobre la materia —al menos desde la óptica de los traba-

<sup>60</sup>Véase, especialmente, CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, op. cit., once volúmenes.

jos de la CEPAL —debe partir de la integración de las cuestiones relativas a la promoción de exportaciones fabriles en el contexto del proceso de industrialización y de desarrollo general;

v) que el análisis de las condiciones existentes o previsibles respecto al fortalecimiento de ese proceso a través de aquellas exportacio-

nes parece viable, a pesar de las restricciones que han surgido en los mercados centrales y siempre que las políticas aplicadas —entre otras cosas— sean capaces de desenvolver los lazos regionales, negociar con las empresas transnacionales y asegurar el papel orientador y cautelador del Estado.

## El fenómeno tecnológico interno

*Ricardo Cibotti\**  
*y Jorge Lucángeli\*\**

Una parte significativa de los estudios realizados en torno al progreso técnico en América Latina se ha basado en el supuesto, a menudo implícito, de que la conducta tecnológica de nuestras sociedades frente a la incorporación de nuevos procesos técnicos o productos es de una pasividad casi total. Más aún, la teoría económica también adopta este supuesto cuando explica los procesos que rigen la transferencia de conocimientos técnicos de los países desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo.

Este trabajo considera que existe actividad innovadora interna y que muchas unidades productivas receptoras de tecnología foránea cumplen un papel activo adaptando los conocimientos técnicos recibidos a las condiciones locales, generando formas tecnológicas novedosas dentro de los límites que le permite la tecnología original, y creando nuevos conocimientos para solucionar los problemas que plantea la puesta en marcha de los nuevos equipos y la práctica de la producción.

Comienza planteando las principales características del fenómeno tecnológico interno (FTI) (capítulo I), para luego describir las modalidades o formas típicas que adopta bajo diversas condiciones que dependen de la conducta tecnológica empresarial (capítulo II). Pasa después a detallar ciertos aspectos de la dimensión del FTI y ofrece una descripción de los principales resultados obtenidos (capítulo III). A continuación discute los problemas que plantea la difusión en el aparato productivo de las innovaciones y adaptaciones que realizan las plantas (capítulo IV); examina las condiciones que el desenvolvimiento de la economía impone a la estructura del FTI (capítulo V) y, finalmente, formula algunas reflexiones sobre las posibilidades de robustecer el FTI poniendo el acento en la promoción de las actividades de investigación y desarrollo (I y D) que se llevan a cabo en las plantas manufactureras (capítulo VI).

\*Director de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

\*\*Investigador del Programa de Investigaciones sobre Desarrollo Científico y Tecnológico en América Latina (BID/CEPAL/CIID/PNUD).

Los autores agradecen al señor Jorge Katz sus valiosas sugerencias y comentarios que facilitaron la realización de este trabajo.

## I

### Características principales

Sería harto difícil comenzar con una descripción de este fenómeno sin ubicarlo previamente dentro del marco de referencia más amplio que ofrece el tema del cambio tecnológico. Justamente sus principales características —vinculación con la innovación menor, localización en el ámbito de la unidad productiva y ubicación en un contexto carente de innovaciones mayores— constituyen aspectos particulares del cambio tecnológico propio de las economías latinoamericanas.

Los conocimientos tecnológicos, es decir, aquellos que se aplican a la actividad productiva, no constituyen un *stock* fijo o estático, sino que constantemente se modifican e incrementan. Precisamente el ritmo, modalidad y origen del incremento de ese *stock* constituye el tema esencial de la teoría del cambio técnico. Esta teoría, siguiendo la inspiración schumpeteriana,<sup>1</sup> considera como innovación a todo cambio en la función de producción de primer orden de magnitud. Los conocimientos vinculados a ese cambio deben ser 'nuevos' y la condición de novedad debe ser a escala mundial. Schumpeter supone también una perfecta difusión de esos conocimientos, de modo tal que es fácil distinguir entre empresarios innovadores y empresarios imitadores.

Sin embargo, esta formulación deja de lado toda una serie de modificaciones de los conocimientos tecnológicos, que si bien son de una magnitud 'menor', resultan de esfuerzos de investigación llevados a cabo en las empresas, con el objeto de adaptar y/o mejorar procesos productivos y/o diseños de productos.<sup>2</sup>

De esta manera, pueden individualizarse dos tipos de innovaciones. Por un lado, las innovaciones mayores que significan nuevas funciones de producción, o cambios de importancia en las existentes o en el diseño de nuevos productos; y, por otro, las innovaciones menores expresadas por el conjunto de mejoras y adaptaciones que se incorporan a los procesos

<sup>1</sup>J. Schumpeter, *Business Cycles*, Nueva York, McGraw Hill, 1939, p. 94.

<sup>2</sup>J. Katz, *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 57.



productivos, equipos y/o diseños de productos ya existentes. No puede afirmarse que haya una clara línea divisoria entre estos dos tipos de innovaciones, pero es necesario recalcar la existencia de un conjunto de innovaciones que, si bien no pueden ser calificadas de novedosas o de primer orden de magnitud, son igualmente el resultado de una búsqueda sistemática, cuyo objetivo es lograr una más adecuada utilización del *stock* de conocimientos tecnológicos disponibles.

El análisis del comportamiento tecnológico de las unidades productivas permite comprobar la existencia, casi permanente, de un conjunto de actividades de adaptación de las tecnologías en uso a las condiciones específicas que, en un momento dado, caracterizan a la producción. El proceso que posibilita estas actividades, que aquí llamamos FTI, genera innovaciones menores que permiten la adaptación mencionada y además tienden a mejorar el desempeño de las tecnologías originales, elevando la productividad de los equipos, ahorrando insumos y perfeccionando los diseños y calidades de los productos.

Queda configurado así, dentro del complejo industrial, un conjunto de actividades —el FTI— que, como veremos, está relacionado con el contenido de conceptos tales como: “puesta en marcha” de una planta, asistencia técnica de fábrica, “curva de aprendizaje” generada en la práctica de la producción, investigación y desarrollo, etc. Este fenómeno, en las condiciones propias de los países latinoamericanos, tiene como resultado, como ya se expresó, la adaptación de la tecnología existente y la generación de innovaciones menores, es decir aquellas que, sin variar sustancialmente los procesos productivos o las características de los productos, permiten aumentos, a veces significativos, de la productividad. Se destaca de esta manera una primera característica principal del FTI, es decir, su estrecha vinculación, salvo excepciones, con las innovaciones menores.

Una segunda característica principal del FTI, su ubicación dentro del ámbito de la planta, surge al examinar el origen del progreso técnico en la unidad productiva o al nivel de la firma. Se reconoce que los cambios tecnológicos de significación en las plantas locales provienen de la incorporación de tecnologías im-

portadas que conllevan innovaciones mayores. Esta puede llegar principalmente incorporada a los equipos de capital que se adquieren, a los nuevos diseños de productos o a través del uso de licencias. Por otra parte, la solución de los problemas que presentan el montaje y la operación de la unidad productiva, que se manifiesta en tareas tales como las ya mencionadas: asistencia técnica de fábrica, adaptación a las características de los insumos y de la mano de obra, ajustes al diseño de los productos según las especificaciones de la demanda, dan también por resultado una forma de progreso técnico vinculado a innovaciones menores y que reconocen como origen al fenómeno tecnológico interno. Es decir que este fenómeno se sitúa dentro de la planta al pretender resolver problemas que surgen de su funcionamiento técnico o problemas que afectan a dicho funcionamiento y provienen de condicionantes externos. Esta ubicación del FTI dentro del ámbito de la unidad productiva y estrechamente vinculado a su problemática de funcionamiento es otra de sus características principales.

No cabe duda que entre ambas formas de generación de progreso técnico existen grandes complementariedades. Por ejemplo, el montaje y puesta en funcionamiento de nuevos equipos está acompañado, seguramente, de tareas de adaptación y mejoras, y a su vez la experiencia derivada del manejo del proceso productivo permite contar con opciones más amplias para seleccionar nuevas tecnologías.

Pero también puede existir sustituibilidad entre estas dos formas de generación del progreso técnico. La acumulación de innovaciones menores puede tener como resultado un cambio significativo de la función de producción original, aunque los propósitos inspiradores de las actividades que incluye el FTI no hayan sido la generación de una innovación mayor.

Hasta aquí se han destacado dos características principales del FTI; es un fenómeno propio de las plantas fabriles y tiene como resultado innovaciones menores. Más adelante agregaremos otras características al describir las modalidades que presenta este fenómeno, pero las mencionadas constituyen el rasgo que las particulariza dentro del proceso de cambio tecnológico.

Sin embargo, cabría agregar una tercera

característica. Este fenómeno se da, en las condiciones latinoamericanas, en un ámbito donde no es frecuente la innovación mayor, salvo en muy contadas excepciones. Por ello el análisis del FTI adquiere gravitación especial cuando se aborda la temática tecnológica en países en vías de desarrollo.

Por supuesto que la innovación menor está presente en el progreso técnico de los países

desarrollados, inclusive existen estudios que cuantifican la importancia, nada despreciable, que posee en la evolución de la productividad de ciertas ramas industriales.<sup>3</sup> Sin embargo, esta innovación menor es simultánea con la innovación mayor que se convierte en el rasgo más destacado del progreso técnico que ha privilegiado la teoría económica y los estudios empíricos en esos países.

## II

### Las modalidades del fenómeno tecnológico interno

La imagen que se tiene a primera vista de una planta industrial manufacturera puede inducir a una interpretación errónea de su naturaleza. En cada planta, en un momento dado, existe una composición fija de los equipos productivos, una estructura de calificaciones de la mano de obra, un sistema de organización de la producción, una determinada variedad de productos que ofrece al mercado, etc. En este sentido, una visión estática de la planta es correcta y cada uno de los elementos mencionados puede permanecer constante durante un lapso más o menos prolongado. Más aún, esto ocurre a menudo y la planta se desempeñará con eficiencia en la medida en que no cambien situaciones externas que la obliguen a modificar algunos de esos elementos. Una variación en los costos de la mano de obra o de los insumos, un cambio en los determinantes de la demanda, una reducción en los costos de la competencia, son algunos de los factores externos a la planta que inducen a un cambio en la situación estática anterior. Si la firma no reacciona inteligentemente ante estos factores perderá, en algún grado, la eficiencia alcanzada.

Pero existen factores internos a la planta que también inciden en el cambio de la situación estática. La misma experiencia de la producción puede señalar nuevos caminos para mejorar la productividad, reducir los costos, aumentar el aprovechamiento de los insumos, etc. Hechos circunstanciales como puede ser la rotura de máquinas pueden inducir a una solución de este problema alcanzando una situa-

ción mejor que la anterior. De otro lado, la incorporación de equipos adicionales puede llevar a considerar la posibilidad de modificaciones de todo el proceso productivo. El conocimiento que se va generando al hacerse efectivas las modificaciones internas que imponen los cambios en los factores mencionados es también otra fuente de donde surgen iniciativas para modificar, adaptar, mejorar, etc.

En este último sentido puede considerarse que una planta manufacturera tiene una naturaleza dinámica, o que al menos presenta condiciones de dinamismo que si no se toman en cuenta se compromete el futuro económico de la empresa o se la condena a obtener resultados mediocres de su gestión. Es, justamente, en el marco de este aspecto dinámico de la empresa industrial donde se sitúa el fenómeno tecnológico interno que estamos describiendo y analizando.

Ahora bien, este fenómeno adquiere diferentes formas o modalidades, a veces muy distintas entre sí, pero que tienen en común la generación de conocimientos tecnológicos. La variedad de modalidades depende de las causas que impulsan las actividades de creación de esos conocimientos y de la conducta que

<sup>3</sup>Al respecto, véanse dos estudios que destacan la importancia de la innovación menor en los Estados Unidos: S. Hollander, *The Sources of Increased Efficiency*, Massachusetts, MIT University Press, 1965; J. L. Enos, "A Measure of the Rate of Technological Progress in the Petroleum Refining Industry", en *Journal of Industrial Economics*, Oxford, Reino Unido, junio de 1958.

adopta la firma frente a dichas causas. Es por ello que cuando se intenta una clasificación de las formas típicas que adquiere el fenómeno tecnológico interno, la conducta empresarial pasa a constituirse en un factor principal para definir los elementos de la clasificación; la que se expone a continuación no pretende ser exhaustiva sino, más bien, indicativa de las variedades de este fenómeno y está concebida para ampliar la descripción del mismo, que se viene presentando.

Una primera forma es propia de la instalación y puesta en marcha de equipos de capital. Es común en estos casos que deban realizarse actividades para adaptar el funcionamiento de dichos equipos a las condiciones específicas que presenta un medio diferente al predominante en el país de donde provienen los equipos. Debe tenerse en cuenta que tanto las especificaciones técnicas de los mismos como el diseño de las plantas, son generalmente muy normalizadas, y cualquier variación de las condiciones locales respecto de las originales como el clima, la calidad de los insumos, el nivel técnico de la mano de obra, el tamaño del mercado y la variedad de su producción final, etc., obligan a adaptaciones que, en definitiva, se traducen en modificaciones de la tecnología importada.

Es frecuente observar cuando se instala una planta, que ésta no alcance los niveles de producción que indica el diseño de ingeniería debido, principalmente, a que estos diseños no están, como ya se dijo, adecuados a las condiciones locales, y la firma posee un conocimiento imperfecto del proceso productivo que instala. Al cabo de cierto tiempo, y mediante un esfuerzo técnico creativo y adaptativo, la planta puede aproximarse a la capacidad de producción proyectada y aun sobrepasarla si las condiciones locales lo permiten y se hace un uso inteligente de las ventajas que éstas pueden ofrecer.<sup>4</sup>

Entre los ejemplos que podrían citarse al respecto, tal vez el más representativo lo constituye la instalación y puesta en marcha del alto horno de la planta siderúrgica de USIMINAS

(Belo Horizonte, Brasil). Durante los primeros quince meses de funcionamiento se debieron desarrollar tareas para, por un lado, adaptar la operación del alto horno a las calidades del coque y del mineral de hierro que no respondían a las condiciones supuestas en el diseño original; y, por otro, para disminuir los requerimientos de estos insumos por tonelada de hierro producido.<sup>5</sup>

Las reformas e innovaciones menores que posibilitan las actividades mencionadas, como así también el conocimiento que adquieren los elencos de ingeniería al llevarlas a cabo (curvas de aprendizaje) difieren según sean las modalidades de contratación de los diseños tecnológicos y las características de los mismos; la forma de adquisición de los equipos, es decir, como 'paquete abierto' o por el sistema 'llave en mano', la calidad de los elencos locales de ingeniería, etc. En el caso de la adquisición como 'paquete abierto' el conocimiento tecnológico que se obtiene es mayor que como 'paquete cerrado' y los elencos técnicos de las plantas logran una mejor preparación para el manejo de las mismas. Más aún, al adquirir el 'paquete abierto', los elencos técnicos tienen que decidir sobre numerosos aspectos de la ingeniería básica y de la ingeniería de detalle, previos a la instalación de los equipos, y en ese sentido, deben poner en práctica el conocimiento acumulado en el manejo de problemas de producción. Todo ello tiene como consecuencia un ejercicio de carácter tecnológico mucho más enriquecedor que el que se deriva de la adquisición del 'paquete cerrado'.<sup>6</sup>

Como es fácil inferir, inclinarse por uno u otro sistema depende, en gran medida, de dos

<sup>4</sup>J. Katz, *Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino*, Programa BID/CEPAL de Investigaciones en Temas de Ciencia y Tecnología (en adelante Programa BID/CEPAL) Buenos Aires, 1976, pp. 8-11.

<sup>5</sup>C. Dahlman y F. Valadares Fonseca, *From Technological Dependence to Technological Development. The case of the USIMINAS steel plant in Brazil*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 129-139. En realidad el ejemplo de USIMINAS es representativo de una firma cuyas actividades tecnológicas abarcan todas las formas típicas que se están explicando, inclusive la última de ellas (I y D) ha adquirido dentro de esta empresa una ponderación muy significativa, lo que le ha permitido encarar con éxito problemas propios de las restantes modalidades.

<sup>6</sup>Las relaciones entre formas de contratación y aprendizaje de los elencos de ingeniería de diseño, por un lado, y de ingeniería de planta, por el otro, son examinados en F. C. Sercovich, *Desarrollo de la capacidad de ingeniería en el sector químico-petroquímico. Delimitación metodológica de un campo de estudio*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1977.

factores principales. Por un lado, de la experiencia acumulada por la firma que encara la inversión en materia de producción industrial; y por otro, de las posibilidades que brinda el mercado en cuanto a la mano de obra especializada que se requiere. En países con escasa experiencia industrial hay una propensión a adquirir por el sistema 'llave en mano', sobre todo en ramas industriales inexistentes en el país, o que sólo existen en forma incipiente. Aunque esta tendencia también se observa en los países más avanzados de la región cuando se trata de plantas con tecnologías novedosas y muy diferentes de las conocidas, o cuando el empresario sobrevalúa en exceso las garantías ofrecidas por las empresas vendedoras de plantas, aun a riesgo de aumentar su grado de dependencia con esas empresas. Además, la elección también se ve afectada por las facilidades de financiamiento que ofrecen los proveedores, quienes pueden plantear condiciones más ventajosas para la adquisición llave en mano.

*Una segunda forma o modalidad* deriva también, como la anterior, de una decisión explícita del empresario con respecto a la alternativa de renovar el equipo de capital y por lo tanto introducir nueva tecnología, o mejorar el equipo existente mediante la adopción de cambios para elevar la productividad, aumentar el volumen de producción u ofrecer nuevos productos; todo esto sin realizar una sustitución importante de los equipos. En este último caso, se estará en presencia de una forma del fenómeno interno que implica una actividad tecnológica importante, para encarar la cual la firma debe haber acumulado una experiencia y recorrido una curva de aprendizaje sólo concebible con un grado bastante alto de madurez industrial. Los factores que inclinarían al empresario a afrontar esta segunda forma del fenómeno tecnológico interno son, entre otros, los precios relativos del capital y de la mano de obra especializada (necesaria para las adaptaciones y mejoras a realizar) y la incertidumbre que el mercado plantea a mediano plazo.<sup>7</sup> Así, por ejemplo, la industria argentina del cigarrillo durante

el período 1966-1976, optó por introducir mejoras en sus equipos antes que adquirir nueva maquinaria. Aparte de los factores indicados, la baja rentabilidad por la que estaba atravesando esta rama industrial, como las serias restricciones impuestas a la importación de equipos, determinaron esta decisión.<sup>8</sup>

La forma que acaba de describirse surge de una decisión de inversión. El empresario opta, para lograr una determinada capacidad de producción, por introducir mejoras en sus equipos en lugar de sustituirlos o lanzar nuevos productos. *Una tercera forma* tiene también como uno de sus resultados la introducción de modificaciones en los equipos o en los productos, pero deriva básicamente de la decisión de lograr una rebaja general de los costos de la planta. Esta forma tiene como antecedentes inmediatos, entre otros, la conducta de la competencia, el encarecimiento de algunos insumos críticos para el proceso productivo o la escasez relativa de ciertos suministros o de la mano de obra especializada.

*Una cuarta forma* se manifiesta a través de actividades que surgen como respuesta a problemas propios del funcionamiento de la planta, ya en una etapa de funcionamiento normal. Muy diversos pueden ser los motivos que inducen a llevar a cabo estas actividades: cambios en el mercado de productos, modificaciones en los insumos, problemas técnicos derivados del mantenimiento de los equipos, etc. Muchas de estas actividades son del tipo denominado asistencia técnica de planta y, en general, constituyen labores casi permanentes a cargo de los elencos de ingenieros que tienen bajo su responsabilidad mantener o elevar el nivel de producción del establecimiento industrial.

En la planta de rayón de la firma Ducilo S.A., de Argentina, estas actividades de asistencia técnica de planta dieron por resultado aumentos significativos de la productividad. Tanto el incremento en la velocidad de hilatura (en respuesta a la expansión de la demanda) como el aumento en el *denier* promedio de hilados, explican las dos terceras partes

<sup>7</sup>A. Canitrot, *Un esquema para evaluar la significación de las variables macroeconómicas en el análisis de decisión de incorporación de tecnología*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1977.

<sup>8</sup>J. Fidel y J. Lucángeli, *Costo y beneficio de distintas opciones tecnológicas en el marco de un oligopolio diferenciado: el caso de la industria del cigarrillo*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 19-21.

de la elevación de la productividad laboral de la planta durante el período 1941-1967.<sup>9</sup>

En la empresa siderúrgica Acindar, también de Argentina, se comprobó que, en los años transcurridos entre 1970 y 1974 el 75% de los proyectos de una muestra representativa de los esfuerzos tecnológicos de la firma eran de este tipo, ya que estaban inducidos por necesidades específicas del mercado, por escaseces en la oferta de materias primas, por problemas en la producción derivados de dificultades con los procesos en uso y por defectos de calidad en el producto final.<sup>10</sup>

En los países latinoamericanos con mayor tradición industrial esta forma es muy común, y suele ser la más representativa del fenómeno tecnológico interno. Nótese en que no depende tanto, como ocurre con las anteriores, de decisiones explícitas del empresario frente a circunstancias exógenas, sino que las imponen circunstancias internas de la planta. En la medida en que la empresa pueda ir encarando estas actividades se va generando una 'curva de aprendizaje' tecnológico esencial para llevar a cabo otras actividades como las comprendidas en las formas anteriores.

Hasta aquí las modalidades descritas se refieren, principalmente, a la modificación de tecnologías de procesos, pero no cabe duda que situaciones similares pueden plantearse con relación a la tecnología de productos. Aparece así una *quinta forma* del fenómeno tecnológico doméstico vinculada a las características de los productos que las plantas ofrecen al mercado. Las actividades que comprende esta forma están, en general, inducidas por condiciones que plantea la demanda: calidad, duración y rendimiento de los productos, introducción de elementos que los hagan más apreciables para los consumidores, adaptación de diseños que provienen del exterior a las condiciones y hábitos del consumo local, etc. Sin embargo, estas actividades no sólo implican la modificación y adaptación del producto sino también ajustes

en los procesos productivos que serán de una magnitud tanto mayor cuanto más significativas sean las modificaciones introducidas en los productos.

Finalmente, una *sexta forma* la constituyen actividades explícitas de 'investigación y desarrollo'. Esta forma, la menos frecuente en el sector manufacturero de la región, abarca y se nutre de las experiencias recogidas en las anteriores, pero al mismo tiempo no depende, en su totalidad, de las contingencias del proceso productivo, ni tampoco de las condiciones coyunturales del mercado, sino que aborda tareas sobre una base sistemática para aumentar el *stock* de conocimiento científico-técnico y utilizar el mismo para idear nuevas aplicaciones.<sup>11</sup> Un cambio significativo de las características de los productos finales de la planta, la reforma de aspectos importantes del proceso de producción, o la creación de nuevos productos o procesos, son propias de esta forma del fenómeno tecnológico. Una característica fundamental de la misma es que opera de tal modo que permite sistematizar el conocimiento generado a través de las formas antes descritas, y también obtener conocimientos de aplicación general. Las innovaciones que surgen son buscadas en forma consciente por sí mismas, en lugar de ser el resultado de actividades vinculadas con el aumento de la producción, con problemas de funcionamiento de las plantas o con las condiciones coyunturales del mercado. Sin embargo, debe destacarse, como se dijo, que esta última forma tampoco es independiente de las anteriores. Los elencos que conforman departamentos de investigación y desarrollo en las plantas están estrechamente vinculados a las actividades de producción y suele observarse un intercambio de técnicos entre lo que podría denominarse el ámbito de la producción y el de la investigación. Lo importante, en lo que se refiere a esta forma, es la presencia de la actividad permanente de investigación y desarrollo dentro de la planta, lo que significa, sin lugar a dudas, una especial decisión empresarial en el campo tecnológico. Esta decisión im-

<sup>9</sup>J. Katz y otros, *Productividad, tecnología y esfuerzos locales de investigación y desarrollo*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, p. 31.

<sup>10</sup>P. Maxwell, *Implicit R&D Strategy and Investment Linked R&D, A Study of the R&D Programme of Argentina Steel Firm, ACINDAR S.A.*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 23-30.

<sup>11</sup>Un concepto preciso de investigación y desarrollo se encuentra en C. Freeman, *La teoría económica de la innovación industrial*, trad. E. Paredes, Madrid, Alianza Universitaria, 1975, Apéndice A, pp. 311 y siguientes.

plica consideraciones explícitas sobre el futuro tecnológico de la empresa, muestra una agresividad en la competencia y, principalmente, revela una alta valoración del papel que el progreso técnico tiene en el desempeño económico de la firma. Estas actividades de investigación y desarrollo la realizan equipos muy vinculados a la planta, o que también pueden constituirse como empresas consultoras de ingeniería que no sólo sirven a esa planta sino que también venden servicios a otras, agregando así una nueva dimensión económica a la empresa.

La presentación efectuada de las modalidades o formas típicas del fenómeno tecnológico interno sugiere una suerte de secuencia que abarca desde la instalación y puesta en marcha de los equipos hasta modalidades que requieren un grado bastante elevado de maduración de la rama industrial y de la planta productora. Ahora bien, no necesariamente las diversas formas de este fenómeno se manifiestan en la secuencia indicada, pues las diferentes actividades que implican estas formas típicas pueden darse simultáneamente. Por ejemplo, la asistencia técnica de fábrica es casi permanente y paralela a otras actividades; las que surgen como resultado de la introducción de algunos nuevos equipos de capital determinan la necesidad de realizar modificaciones en los equipos antiguos que se siguen utilizando.

La remodelación de los equipos en lugar de adquirir nuevos, y los ajustes que se efectúan para reducir los costos de la planta, implican actividades tecnológicas similares, lográndose

en muchos casos resultados para ambas finalidades con actividades semejantes. De hecho, las modalidades presentadas no se diferencian tanto por el tipo de actividad que posibilitan, sino que se individualizan, como ya se dijo, por la conducta que, frente a determinados problemas, adopta la firma.

Sin embargo, la secuencia a la que se ha aludido responde a observaciones empíricas que deben destacarse y que se vinculan con la acumulación de experiencia de producción de la planta y con la calidad de sus elencos técnicos. En la medida en que dicha acumulación se acrecienta y ese nivel se eleve existe la posibilidad de encarar labores de adaptación y creación tecnológica de una complejidad cada vez mayor y, por otra parte, se estará en mejores condiciones para seleccionar las tecnologías a incorporar.

La apertura de 'paquetes' tecnológicos y las realizaciones de actividades sistemáticas de investigación y desarrollo serían difícilmente encarables en un ámbito económico de escasa experiencia industrial, donde las firmas están iniciándose en actividades productivas y no existe una adecuada disponibilidad de técnicas para integrar elencos de ingeniería experimentados. Si bien las actividades de adaptación y generación de tecnología que se realicen pueden pertenecer simultáneamente a varias de las modalidades típicas descritas, la calidad y el nivel técnico de las mismas estarán, en la mayoría de los casos, condicionados por el grado de madurez alcanzado tanto por la planta como por la rama industrial a la que pertenece.

### III

## Dimensión y algunos resultados del fenómeno tecnológico interno

Del conjunto de elementos y características hasta aquí esbozados sobre la naturaleza del fenómeno tecnológico interno vamos a centrar la atención, por un momento, en aquel que lo caracteriza dentro del marco del subdesarrollo. Conviene destacar, desde un comienzo, que este fenómeno no es inherente a cualquier

situación de subdesarrollo. Lógicamente, para que exista en una magnitud razonable, debe contarse con un sector industrial no demasiado pequeño, aunque tampoco es propio de una economía con actividades industriales de enclave que poseen, a nuestro juicio, un proceso tecnológico muy particular que se desenvuelve

dentro de esos mismos enclaves, y sobre el cual las condiciones generales del país inciden muy débilmente.

Descontadas estas dos situaciones, resta un grupo de países en donde el proceso de desarrollo estuvo acompañado de un correlativo crecimiento del sector industrial con un grado de madurez diverso, según cada uno de ellos, pero que, sin embargo, presentan como nota común una gran dependencia tecnológica con respecto al mundo desarrollado. Estos países pueden ser calificados como de industrialización tardía, es decir que sólo recientemente han alcanzado un estado de desarrollo industrial como el obtenido hace algunas décadas por Japón, Italia, etc., los que a su vez fueron, en esta materia, posteriores al Reino Unido y los Estados Unidos. La diferencia, en lo que a tecnología se refiere, entre los países de industrialización tardía y los del resto del mundo subdesarrollado radica principalmente en que estos últimos no llegaron a la etapa en la que se observa, en forma simultánea, la introducción de tecnologías extranjeras y la capacidad de creación doméstica. En América Latina es posible afirmar que, por lo menos Argentina, Brasil, México y Colombia, cuentan con una capacidad suficiente como para generar una corriente interna de conocimientos tecnológicos complementarios a la tecnología importada.<sup>12</sup>

El fenómeno tecnológico interno en estos países tiene, por lo tanto, una dimensión mucho mayor que la que le asignan diversos estudios realizados sobre los problemas del progreso técnico en la región. La mayoría de esos estudios centran su atención en las consecuencias que sobre nuestras economías tiene la absorción de tecnología foránea, ya que dichos estudios generalmente fijan el análisis en los efectos de las innovaciones mayores sobre la ocupación y los esfuerzos internos de acumulación. Diversas investigaciones demuestran que el fenómeno tecnológico interno es vigoroso, por lo menos en los países más industrializados de la región. La capacidad adaptativa de tecnología extranjera y las modificaciones que ésta sufre por la introducción de innovaciones me-

nores ofrece una gama de resultados interesantes con respecto a la generación de curvas de aprendizaje, y por lo tanto en las mejoras de los elencos de asistencia técnica de fábrica, de investigación y desarrollo, y en el nivel técnico de los grupos locales de ingeniería.

Se puede observar, en primer lugar, que los gastos dedicados a tareas de investigación y desarrollo, dentro del contexto del sistema científico-tecnológico de estos países van adquiriendo una importancia creciente. En México, estos gastos, que incluyen tanto la investigación básica como las actividades dedicadas a la investigación aplicada y desarrollo experimental pasaron de representar un 0.06% del PBI en 1964 a un 0.30% en 1976.<sup>13</sup> Un fenómeno similar de crecimiento puede observarse en el Brasil, donde los recursos destinados a las actividades de desarrollo científico-tecnológico pasaron de Cr\$ 440 millones en 1970 a Cr\$ 6 840 millones en el año 1975, calculados en valores constantes.<sup>14</sup>

Sin embargo, no se intenta analizar aquí la creación de conocimientos en el contexto del sistema científico-tecnológico nacional; sólo quiere mostrarse el dinamismo que él mismo está adquiriendo. Si se analiza el fenómeno innovador dentro de la industria manufacturera de estos países, también se observa que los gastos que las firmas dedican a tareas de investigación y desarrollo tecnológico son significativos y que los mismos están asociados positivamente con los incrementos de la productividad de la mano de obra.

En Argentina se estimó, sobre la base de un estudio de campo de una muestra de 200 establecimientos, que en 1968 las empresas habían gastado en su conjunto alrededor de 33 millones de dólares en esfuerzos de ingeniería y en otras tareas técnicas asociadas. A su vez, se demostró que la tasa de crecimiento de la productividad se encuentra estadísticamente asociada al gasto acumulado en tareas domésticas de investigación y desarrollo.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Alejandro Nadal Egez, *Instrumento de política científica y tecnológica en México*, El Colegio de México, 1977, pp. 22-25.

<sup>14</sup>Presidencia da República, *II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, Brasília, 1976, pp. 27-31.

<sup>15</sup>J. Katz, *op. cit.*, *Importación de tecnología, aprendizaje...*, pp. 97-101.

<sup>12</sup>J. Katz, *Cambio tecnológico, desarrollo económico y las relaciones intra y extra regionales de América Latina*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 7-9.

A conclusiones similares se arriba en otro estudio realizado sobre la industria manufacturera colombiana.<sup>16</sup> Dicho estudio, basado en una muestra de alrededor de 90 empresas, indica que, en algunos sectores (metalmecánico y aparatos eléctricos), los gastos de investigación y desarrollo respecto al valor de las ventas superan el 2%, y también revela una relación estadística significativa entre los gastos de investigación y desarrollo y los incrementos en la productividad.

Los esfuerzos deliberados de las firmas, como el aprendizaje implícito que se obtiene a través del hecho de producir, permiten ir generando una capacidad tecnológica interna que se traduce en un mejoramiento y adaptación de los procesos y/o productos y permiten obtener más altos rendimientos de las tecnologías originales. En aquellas plantas donde se han introducido durante largo tiempo modificaciones en los procesos mediante ajustes de los equipos a condiciones técnico-económicas cambiantes, se va logrando un perfil tecnológico distinto al del diseño original y que puede llegar, en algunos casos a considerarse como un nuevo diseño, con ventajas significativas dadas las condiciones imperantes en el medio local. Esto explica, aunque de una manera parcial, la correlación observada entre la capacidad tecnológica desarrollada como consecuencia de este fenómeno interno y las exitosas experiencias de varios países latinoamericanos en la exportación de manufacturas, ventas de plantas 'llave en mano' y de exportación de diseños de ingeniería industrial, sin desconocer el papel importante que los subsidios y otras medidas de política económica (tipo de cambio, créditos, etc.) tuvieron en la promoción de dichas exportaciones. Cabe también destacar que, en su gran mayoría, estas ventas al exterior se han efectuado a países de la región y a otros de características similares a los nuestros.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>M. Ramírez Gómez y D. Sandoval Peralta, *Tecnología en el sector manufacturero colombiano*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978.

<sup>17</sup>J. Katz y E. Ablin, *Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1976; y J. Katz y E. Ablin, *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978.

Los párrafos anteriores revelan que las investigaciones que se estuvieron citando han permitido aclarar la existencia y el orden de magnitud del fenómeno tecnológico interno e incursionar en el ámbito de sus potencialidades. Estas investigaciones estuvieron centradas en estudios de índole microeconómica, examinando el fenómeno tecnológico desde dentro de las firmas o plantas manufactureras, lo que ha permitido desmenuzarlo en sus detalles para lograr una comprensión más cabal del mismo. Por otra parte, y como resultado de dichos estudios, se hicieron especulaciones sobre las posibilidades de evolución del sector manufacturero en materia tecnológica y sobre sus consecuencias en el desarrollo de nuestros países. Estas especulaciones sitúan a los países más avanzados de la región en un plano de posibilidades de generación de corrientes tecnológicas complementarias —y también sustitutivas— de la tecnología importada, que los habilitan para aumentar la productividad interna, incrementar las exportaciones de tecnología incorporada en bienes de consumo y de capital, y competir, en ciertas áreas del mercado internacional, en materia de diseños de ingeniería.<sup>18</sup>

En suma, este fenómeno tecnológico interno ofrece resultados que están estrechamente vinculados con el crecimiento económico de estos países. El aumento de productividad en las plantas, la adecuación de los productos y procesos a las condiciones técnico-económicas locales, la influencia que tiene sobre las posibilidades de exportar manufacturas y aun tecnología, el hecho de que opera como un mecanismo de perfeccionamiento de la mano de obra y que genera un conocimiento que facilita la selección de tecnología a incorporar, etc., son ejemplos elocuentes de la importancia de este fenómeno como factor que actúa positivamente en el proceso de crecimiento económico.

Dentro de este contexto creemos conveniente incursionar ahora en el análisis de los efectos que tiene este fenómeno en relación a dos aspectos importantes del desarrollo industrial: las características del perfil tecnológico que van conformando las ya mencionadas acti-

<sup>18</sup>J. Katz, *Cambio tecnológico, desarrollo económico...*, op. cit.



vidades adaptativas y creativas y su incidencia en la absorción de mano de obra.

Con relación al primer aspecto se tratará de ver si este fenómeno logra modificar las características básicas de la tecnología original. Esta cuestión tiene importancia en la medida en que se considere que las tecnologías importadas no son las más apropiadas a las condiciones de los países en vías de desarrollo. Otra forma de expresar esto mismo sería inquirir si el fenómeno tecnológico interno influye en la conformación del perfil tecnológico de las manufacturas cambiando el que se deriva de las tecnologías incorporadas desde el exterior. En este sentido existen ejemplos de que esto es lo que ha sucedido en algunos casos, de todos modos es difícil formular un juicio global y definitivo al respecto.<sup>19</sup>

Por otra parte, las actividades adaptativas e innovadoras en nuestros países tienden a reconocer al mercado como un factor condicionante de importancia y, en consecuencia, podría afirmarse que van generando perfiles tecnológicos más acordes con nuestras realidades. Pero, por

otro lado, estas actividades que se llevan a cabo dentro de cada unidad productiva, responden también a los problemas propios de cada planta, como por ejemplo el mejor aprovechamiento de la existencia de maquinarias que ya poseen o el ajuste del proceso productivo a las condiciones que impone la instalación de nuevos equipos en algunas etapas del proceso de producción. Los perfiles tecnológicos que de este modo van adquiriendo las plantas fabriles, considerados en conjunto, dan como resultante un perfil tecnológico general para el sector manufacturero difícilmente previsible y que no tiene por qué ir acercándose necesariamente a la solución de ciertos problemas básicos que presenta el desarrollo industrial de nuestros países. Por ejemplo, es difícil asegurar que durante un ciclo de gran intensidad de este fenómeno tecnológico interno cambie, de modo significativo, el problema de la ocupación en el sector industrial de las manufacturas.

Se ha comprobado que las adaptaciones e innovaciones menores que se van incorporando a los equipos de capital tienen la misma orientación ahorradora de mano de obra, característica de la tecnología importada original; es decir, la ocupación requerida por unidad de producto después de un período de adaptaciones es menor que la necesaria en los equipos originales. Sin embargo, si se considera el empleo por unidad de producto de la antigua tecnología reformada, éste suele ser mayor que el empleo necesario, también por unidad de producto, de equipos con tecnología de última generación.

La orientación de las innovaciones menores produce un efecto ahorrador de mano de obra relativamente más reducido que el que produciría la incorporación de nueva tecnología extranjera. Un ejemplo que confirma lo anterior se describe en un estudio sobre hilanderías de algodón de Argentina. Para el caso se analizaron tres situaciones tecnológicas diferentes. La primera, corresponde a hilanderías con equipo de capital generado durante el período 1948-1955, en promedio. La segunda contempla esos equipos pero habiéndole introducido una serie de mejoras y adaptaciones. La tercera corresponde a una planta con tecnología de los años 1970-1972. El análisis demuestra que, para un mismo volumen de producción

<sup>19</sup>En los estudios realizados sobre el cambio tecnológico en la industria argentina del cigarrillo se comprueba que la producción de cigarrillos de 100 y 120 mm se logra con equipos de tercera generación a los que se les han introducido adaptaciones e innovaciones menores, mientras que en los países desarrollados la producción de esos cigarrillos requiere equipos con tecnologías más recientes. Estas adaptaciones e innovaciones menores también posibilitaron aumentos importantes de productividad tanto de las máquinas como de la mano de obra. Ver J. Fidel, J. Lucán-geli y P. Sheperd, *Perfil y comportamiento tecnológico de la industria del cigarrillo en la Argentina*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1976, Capítulo V. El análisis de la evolución tecnológica del laminador de productos terminados de la planta siderúrgica de Acindar, en Rosario, Argentina, muestra que después de 20 años de instalado se introdujeron modificaciones de diseño de ingeniería que permitieron aumentar su capacidad en un 70%, y lograr una gama más diversificada de productos para servir a la industria automotriz. Véase P. Maxwell, "Estrategia tecnológica óptima en un contexto económico difícil. La evolución de la planta siderúrgica de Acindar en Rosario, Argentina", en *El Trimestre Económico*, N.º 180, México, octubre-diciembre 1978. La empresa Furfural y Derivados S.A., de México, desarrolló un proceso para la obtención de furfural (materia prima para producir ciertos alcoholes) introduciendo modificaciones al proceso finlandés y al norteamericano, lo que dio lugar a una tecnología que se exporta con patente propia. Véase L.A. Pérez Aceves, y J. J. Pérez y Peniche, *Análisis microeconómico de las características del cambio tecnológico y del proceso de innovaciones. El caso de Furfural y Derivados S.A.*, México, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 7-14.

y similar calidad del hilado, en la segunda situación se emplea un 32% menos de mano de obra que en la primera. A su vez, el ahorro de mano de obra si se compara la tercera con la primera es del 60%.<sup>20</sup>

Sin embargo, entendemos que es necesario profundizar los estudios sobre las relaciones entre los resultados que arroja el fenómeno tecnológico interno, los efectos de la incorporación de tecnología moderna y el empleo.<sup>21</sup> No parece que la profundización de esos estudios lleve a eliminar la presunción general sobre la orientación ahorradora de mano de obra, pero a nuestro juicio, esa orientación debe ser calificada. Se presume que los resultados de las actividades del FTI implican, en principio, una mayor absorción de mano de obra calificada y de operarios especializados, y una relativa dismi-

nución del empleo de obreros sin calificación alguna. Lo que habría que examinar, más detenidamente, es la posibilidad de cuantificar la relación entre el cambio de los perfiles tecnológicos de las manufacturas y la composición, por niveles de calificación, del empleo industrial.

Apoyado en un examen de este tipo se estaría en mejores condiciones para evaluar el 'impacto' de la evolución de los perfiles tecnológicos sobre el empleo y extraer consecuencias sobre las magnitudes que adquiere este fenómeno. De más está decir que la investigación implícita en este planteamiento está estrechamente vinculada con los esfuerzos que se realizan en muchos países y centros de estudios, para obtener criterios que orienten la política de formación de mano de obra especializada, en sus diversos niveles.

## IV

### La transferibilidad de las innovaciones menores

Finalmente, para concluir con el análisis de la naturaleza del fenómeno tecnológico interno y de sus principales características, restaría hacer un breve examen de los problemas que plantea la difusión de sus resultados.

La transferibilidad y difusión de los resultados de la actividad innovadora es un tema de importancia en los enfoques teóricos del progreso técnico. Precisamente la mayor o menor difusión del mismo se relaciona con la repercusión que este progreso técnico tiene en el desa-

rollo industrial de un país. Si la difusión fuera perfecta, como teóricamente puede concebirse, y a costo cero, se estaría en una situación de máximo rendimiento social de los esfuerzos innovadores y su repercusión sobre el crecimiento de la productividad y sobre las condiciones competitivas del mercado sería la mayor posible. Sin embargo, ello sucede en muy contadas ocasiones; el conocimiento generado por los esfuerzos innovadores no se moviliza fluidamente entre firmas y entre países y, como se verá, son las condiciones reales de los mercados y de la producción las que obstaculizan la corriente de conocimiento. Los resultados del fenómeno tecnológico interno encuentran aún mayores dificultades para su difusión, en especial cuando se trata de innovaciones menores de procesos, aunque puede esperarse un mayor grado de transferibilidad cuando las innovaciones menores se refieren a productos.

Para hacer un examen de este tema conviene enmarcarlo en el más general de la difusión tecnológica, recurriendo a algunos de sus aspectos teóricos. Cabe destacar desde el principio que los conocimientos tecnológicos tienen

<sup>20</sup>A. Canitrot, J. Fidel, M. Juillerat y J. Lucángeli, "El empleo en la industria textil argentina. Análisis de comportamiento y de elección tecnológica", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N.º 63, Vol. XVI, octubre-diciembre de 1976.

<sup>21</sup>A estos efectos conviene recordar el comportamiento singular de la industria de la construcción en Argentina. Entre los años 1950 y 1973 su productividad laboral tuvo una tendencia levemente decreciente, lo que implicó —en términos de empleo— que una unidad de producto final del sector generó en 1973 un nivel de empleo ligeramente superior al que hubiera generado en 1950. Algo similar sucedió en la industria de la construcción mexicana entre 1950 y 1965. Véase G. Vitelli, *Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina*, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1978, pp. 1-4.

el carácter de 'bienes públicos',<sup>22</sup> lo que significa que el diseño de un proceso productivo o de un producto puede normalmente ser utilizado por un número ilimitado de individuos, sin que ello implique el agotamiento de la utilidad de los mismos. Desde un punto de vista social la no difusión de nuevos conocimientos no es deseable, ya que el costo social marginal de su uso es, teóricamente, igual a cero salvo por los costos en que se incurre para su adaptación. Por lo tanto la imperfecta movilidad de los conocimientos impediría que la sociedad en su conjunto logre optimizar su comportamiento económico.

La transferencia de los resultados de los esfuerzos tecnológicos depende de los beneficios que obtengan tanto el oferente como el adquirente de los mismos. En la medida en que la difusión de los conocimientos asegure un mayor beneficio tanto para el oferente como para el demandante puede esperarse una mayor movilidad de los mismos. Es de suponer que si el demandante paga un cierto precio por adquirir el conocimiento por el cual está interesado es porque juzga adecuados los beneficios que obtendrá de su aplicación. Por ello el tema de la transferibilidad de conocimientos está más vinculado al oferente, es decir, al que ha realizado el esfuerzo innovador y a la posibilidad que éste tiene de obtener un beneficio de su transferibilidad. El carácter de bienes públicos que poseen los conocimientos tecnológicos conspira contra esa posibilidad de apropiación.

Un adecuado sistema de patentes permitiría facilitar la difusión y al mismo tiempo asegurar que el empresario innovador obtenga algún beneficio al transferir los conocimientos obtenidos de su esfuerzo de innovación. Sin embargo, el sistema de patentes es significativo para sólo una parte de las innovaciones. Un conjunto importante de conocimientos tecnológicos nuevos no se patenta ya que, en algunos casos, el patentamiento brindaría importante información a los competidores, y en otros, algunas innovaciones de importancia tampoco son patentables (por ejemplo, ciertos sistemas

de ventas).<sup>23</sup> De ahí que, básicamente, sea difícil apropiarse de los beneficios que implican la difusión de los resultados de la actividad innovadora salvo en el caso de que el empresario cuente con un cierto grado de monopolio.

Tanto la reducción de costos mediante la mejora o introducción de nuevos procesos como la elevación en su calidad, o el diseño de nuevos productos, permiten al empresario obtener ventajas en el mercado donde está compitiendo, aunque las innovaciones en productos son más fácilmente imitables y por ende el grado de monopolio obtenido es de corta duración. De allí que pueda afirmarse que el grado de difusión de las innovaciones en productos sea más alto, ya que es más difícil apropiarse de los beneficios derivados de su difusión. De todos modos, sea que el empresario innove en procesos y/o productos, no vende conocimientos sino que vende productos, aunque la naturaleza del mercado se ve afectada por la generación de conocimientos.<sup>24</sup>

Esta es también la forma más corriente de difusión del fenómeno tecnológico doméstico, o sea a través de los conocimientos incorporados a los productos. Pero debe advertirse que existen una serie de restricciones para que el empresario local transfiera conocimientos, y por consiguiente para que haya una mayor movilidad de los resultados de la actividad innovadora local.

La solución de los problemas que va presentando el funcionamiento de la planta, la necesidad de ir adecuándola a condiciones cambiantes del mercado o de los insumos, los ajustes a introducir en los equipos, cuando se reemplazan algunos de ellos con contenidos tecnológicos nuevos, etc., generan curvas de aprendizaje en los elencos de ingeniería y dan lugar, como se dijo, a reformas e innovaciones en los procesos productivos y en los productos. Pero este conocimiento que surge como resultado de la actividad innovadora localizada en la planta, suele ser de un carácter muy específico, centrado en torno a las condiciones particulares de

<sup>22</sup>Un 'bien público' puro es aquel cuyo consumo por parte de un individuo no excluye el consumo por parte de otros. Véase al respecto: P. A. Samuelson, *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, Cambridge, The MIT Press, Vol. II, 1972, p. 1223.

<sup>23</sup>J. E. Stiglitz, *On the micro-economic of technical progress*, Programa BID/CEPAL, Working Paper N.º 32, Buenos Aires, 1979, pp. 9-10.

<sup>24</sup>*Ibidem*, p. 10.

cada planta, y por lo tanto difícil de difundir o transferir a otras similares.

Aun en los casos donde el tipo de conocimiento generado en las plantas sea difundible, las estructuras de mercado que prevalecen en el sector manufacturero desalentarían su difusión. Si se supone que el grueso de la actividad innovadora local se desenvuelve en empresas medianas y grandes, y en mercados donde predomina una aguda competencia oligopólica, la difusión de determinado tipo de información —en la medida en que ésta es específica— implicaría renunciar a un cierto grado de monopolio obtenido, precisamente, a partir de los esfuerzos innovadores de la firma. De esta manera, la estructura del mercado y el grado de concentración industrial de una rama condicionarían la difusión de nuevos conocimientos.

Sin embargo, los tipos de conocimientos que tenderían a no difundirse y, por consiguiente, quedarían dentro de la unidad productiva que los generó, son los referidos a las tecnologías de procesos, ya que los relativos a las tecnologías de productos, en la mayoría de los casos, pueden ser imitados o copiados por los competidores.<sup>25</sup>

En el ámbito latinoamericano existen empresas que ya son, o pueden ser, potenciales oferentes de conocimientos tecnológicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que están dedicadas a la producción de bienes y/o servicios; su actividad principal es la producción y, por lo general, no son empresas vendedoras de tecnología. La venta de activos tecnológicos requiere contar no sólo con un equipo de técnicos dedicados a su comercialización, sino también, y principalmente, consagrados a la sistematización de la información y conocimientos técnicos desarrollados por la firma. Es necesario haber reunido una masa crítica de innovaciones que justifique económicamente mantener dichos equipos, masa crítica lograda a través de la suma de innovaciones menores con la cual la empresa pueda salir a ofrecer un 'paquete' de innovaciones. En otras palabras, la venta de activos tecnológicos está sujeta a las restricciones que imponen las economías de escala.

<sup>25</sup>Si bien los diseños de productos pueden estar protegidos legalmente, en la práctica eso no impide la imitación y lanzamiento de productos similares.

La mencionada sistematización es más factible en los casos en que las unidades productivas o las firmas cuenten con departamentos de 'investigación y desarrollo', quienes pueden hacer los estudios pertinentes para que de las actividades de mejoramiento de la producción, de reducción de costos o de cualquier otra de las modalidades descritas se obtengan diseños de ingeniería que pueden ser ofrecidos en el mercado, ya sea por sí mismos o mediante la asistencia técnica a otras plantas. En este último sentido, existen algunas experiencias exitosas referidas a la constitución de firmas de ingeniería a partir de la experiencia acumulada en la adaptación de tecnologías y en la generación de innovaciones menores en empresas de varios países latinoamericanos.<sup>26</sup>

Hay, desde luego, casos donde es posible observar una intensa movilidad de los conocimientos. Uno de ellos es la difusión de información entre las subsidiarias —en distintos países— de empresas transnacionales donde los conocimientos quedan incorporados al patrimonio del conjunto de la empresa. También en este caso los conocimientos generados tienen por lo común una gran especificidad, la que responde a las condiciones particulares de las plantas y del medio económico y social al que pertenecen. Si bien esta especificidad es un escollo para la difusión, debe tenerse en cuenta que se trata de subsidiarias que suelen tener características técnicas similares, como también suelen ser análogas las condiciones generales dentro de las que operan. Sin embargo, esto no es suficiente para explicar el alto grado de difusión, pues también puede observarse que factores como los indicados son comunes a plantas de la misma rama dentro de un determinado país. La otra razón que coadyuva

<sup>26</sup>La Companhia Brasileira de Projetos Industriais (COBRAPI) tiene su origen ligado a la Companhia Siderúrgica Nacional—CSN— en 1941, donde surge como Departamento de Proyectos de la empresa. El crecimiento de los servicios requeridos fuera del ámbito del CSN, llevó a crear COBRAPI, en 1963. La estructura de la nueva empresa le permite cubrir todas las fases de planeamiento —concepción básica y viabilidad, ingeniería de proyecto — proyecto básico; ingeniería de construcción y montaje. Al respecto véase E. M. Ford y otros, *Oferta de Serviço de Consultoria de Engenharia no Brasil*, FINEP, Rio de Janeiro, 1977, pp. 109-120; y COBRAPI, *A apresentação do proponente*, San Pablo, 1977.

para hacer más fluida la transferencia de conocimientos entre subsidiarias, es que ellas actúan en mercados distintos con un grado de competitividad prácticamente nulo, lo que elimina una de las trabas fundamentales para la difusión cuando se trata de empresas nacionales en el ámbito de un solo país.<sup>27</sup>

Del mismo modo se observan ejemplos interesantes de transferibilidad de conocimientos técnicos entre firmas de diferentes países de la región, principalmente en los casos de siderurgia y petróleo. Un análisis realizado sobre la cooperación científico-tecnológica entre países latinoamericanos, muestra que existen diversas formas de intercambio y difusión tecnológica entre firmas estatales y privadas. Las modalidades predominantes son la asistencia para resolver problemas de funcionamiento de planta, entrenamiento de personal, estudio de selección de tecnología, etc.<sup>28</sup> Sin embargo, es válido recalcar que la transferencia de conocimientos entre las empresas mencionadas se ve facilitada por el hecho de no competir en un mismo mercado, y también por ser empresas de gran tamaño muchas de las cuales cuentan con departamentos de investigación y desarrollo muy activos. Por otro lado, la existencia de asociaciones empresariales latinoamericanas facilita la difusión de información, especialmente

en lo que se refiere a la capacidad tecnológica de las firmas, ya sea como oferentes o demandantes de conocimientos tecnológicos.

Los ejemplos citados sólo constituyen una pequeña muestra de una actividad en la que están empeñados casi todos los países latinoamericanos. Esto permite inferir que si existen condiciones propicias para la transferibilidad y ámbitos adecuados que la faciliten, es posible intensificar la difusión de los esfuerzos tecnológicos internos.

Otro caso donde es dable observar la transferencia de conocimientos es a través de la exportación de plantas 'llave en mano' o servicios de consultoría e ingeniería. Los países más grandes de la región han realizado en este sentido una experiencia, si bien incipiente, prometedora, no sólo dentro de la región sino también hacia países africanos y asiáticos. En estas economías las tecnologías modificadas y mejoradas localmente se adaptan a los requerimientos de mano de obra, insumos, tamaños de mercado y especificaciones de los productos, de mejor forma que las tecnologías de países desarrollados.<sup>29</sup>

Las consideraciones sobre el tema de la transferibilidad y difusión de los resultados del fenómeno tecnológico interno necesario para darle a este fenómeno una potencialidad mayor y más efectiva para el crecimiento económico, se han centrado en torno a dos problemas principales: el desarrollo, a nivel de firma, de una actividad de investigación capaz de sistematizar y generalizar los conocimientos que se van generando; y la creación de condiciones que faciliten la apropiabilidad, por parte del empresario innovador, de los beneficios de la difusión. No constituyen éstos dos problemas separados sino que están estrechamente vinculados entre sí. La profundización del análisis de los mismos y las posibles soluciones se encararán cuando se examine el tema de los criterios que deberán orientar la política para fomentar este aspecto del progreso técnico.

<sup>27</sup> Si bien existen innumerables ejemplos de asistencia entre subsidiarias, resulta interesante el referido a la instalación de dos fábricas de cigarrillos en Bolivia, dado el comportamiento similar de dos empresas multinacionales. Tanto Massalín y Celasco como la Compañía Nobleza de Tabacos, subsidiarias argentinas de Philip Morris Int. y de British-American Tobacco Co., respectivamente, fueron las encargadas no sólo de montar las plantas sino también del suministro del equipo modernizado, del entrenamiento del personal y de la supervisión de la puesta en funcionamiento.

<sup>28</sup> Entre los casos de transferencia de conocimientos entre empresas de la región pueden citarse la ayuda técnica prestada por YPF (Argentina) a ANCAP (Uruguay) en la realización de estudios sísmológicos de prospección petrolera; el entrenamiento de personal que realizó la empresa petrolera estatal ecuatoriana en varias empresas de la región; y la asistencia realizada por la Compañía de Aceros del Pacífico (Chile) a Acerías Nacionales del Ecuador en la selección de tecnología, instalación y puesta en marcha de la planta. Un análisis más detallado del tema puede verse en: J. Fidel y J. Lucángeli, *La cooperación científico-tecnológica entre los países latinoamericanos. Su expresión en los sectores de siderurgia, petróleo y petroquímica*, Informe presentado al PNUD, Buenos Aires, 1977.

<sup>29</sup> J. Katz y E. Ablin, *De la industria incipiente...*, op. cit. pp. 21-29.

## V

## El FTI y las condiciones de desenvolvimiento de la economía

Hasta aquí hemos examinado diferentes aspectos del FTI que nos permiten formarnos una idea más cabal acerca de su naturaleza. A continuación proseguiremos, en cierto sentido, el mismo tipo de análisis, aunque modificando el ángulo de observación. Nuestro enfoque será ahora el de la economía en su conjunto, o el de algunas variables macroeconómicas, en lugar de centrar el análisis en el ámbito de la planta fabril, como se hizo en la primera parte. En varias ocasiones se afirmó que frente a determinadas condiciones generales, no definidas con precisión, el empresario podría reaccionar adoptando ciertas conductas tecnológicas y de este modo se individualizaron las modalidades o formas típicas de este fenómeno. En adelante se abordará un examen que, de algún modo, es el inverso del anterior, es decir, se pondrá el acento en caracterizar esas situaciones generales y estudiará la influencia que tienen sobre el FTI, para finalmente enunciar un conjunto de reflexiones acerca de cómo aumentar la repercusión del FTI sobre el progreso tecnológico de nuestros países.

La intensidad y modalidades del fenómeno tecnológico interno considerado no ya como una expresión individual de una planta, sino como una actividad tecnológica situada al nivel de una rama industrial, no puede ser independiente de la evolución de esa rama y, por extensión, de la del sector en su conjunto. Podría pensarse que existe entre este fenómeno y el desempeño económico de una rama industrial una vinculación en la que ambos se interrelacionan y condicionan mutuamente. Ya se ha indicado, por ejemplo, que en estudios de casos en Argentina, Colombia y Perú surge una estrecha asociación estadística entre el nivel de actividad en materia de adaptación y generación tecnológicas en un grupo de plantas industriales representativo del sector manufacturero, y la productividad de la mano de obra en ese mismo sector. Sin embargo, la relación entre este fenómeno y la evolución del sector y de la

rama industrial correspondiente no es simétrica. Las condiciones generales de la economía y las propias del sector al que pertenece la rama industrial, imponen, al fenómeno tecnológico interno, pautas que hacen a su nivel y conformación mucho más importantes que las influencias que este fenómeno tiene sobre el desarrollo de las manufacturas. En este sentido se podría afirmar que el FTI es, en gran medida, tanto en su nivel de actividad como en su conformación, una resultante de esas condiciones generales que presenta la economía y de las que establece la política económica.

No cabe duda que un elemento de singular importancia para caracterizar una situación económica general, a los efectos del análisis que aquí se intenta, es la inversión en el sector industrial, pues gran parte de las actividades propias del fenómeno tecnológico interno consiste en operaciones generadas por el hecho de instalar nuevos equipos de capital o para reemplazar la instalación de dichos equipos mediante ajustes o remodelaciones de los existentes. En consecuencia, es lógico pensar que, tanto la política económica como las condiciones generales de la economía, gravitan sobre este fenómeno a través de la influencia que, a su vez, tienen respecto de la inversión en la industria manufacturera. Por otra parte, si bien para este examen se ha elegido a la inversión como variable macroeconómica principal, se acude también a un supuesto bastante razonable con respecto a la demanda. La demanda presentará condiciones similares a la inversión en el sentido de que un incremento en la tasa de inversión va acompañado de un aumento en las expectativas del nivel de demanda y viceversa.

Veamos entonces cómo se relacionan las diferentes formas típicas del FTI con la inversión en equipos, para ir sentando las bases del análisis de las relaciones entre el comportamiento de la economía y este fenómeno.

La primera forma típica, la que surge como

consecuencia de la instalación y puesta en marcha de equipos de capital es, claramente, una actividad del FTI complementaria de la inversión. Por lo tanto es factible afirmar que, cuando esta variable macroeconómica crece, aumentarán en una proporción que no es fácil determinar *a priori*, las actividades de adaptación tecnológica que corresponden a esta modalidad del FTI.

La segunda forma típica, el mejoramiento del equipo existente mediante esfuerzos innovadores locales, puede considerarse como una modalidad sustitutiva de la inversión en equipos, los que, generalmente, tienen incorporada nueva tecnología. Si se quisiera hacer una comparación similar a la del párrafo anterior encontraríamos una relación inversa. De la misma manera, la tercera forma típica, reducción general de los costos de la planta por modificaciones en los equipos existentes o en los productos, puede considerarse también, en la generalidad de los casos, como sustitutiva de la inversión, y se recurrirá más frecuentemente a esta forma típica en la medida en que las condiciones de la oferta se tornen más competitivas.

La cuarta forma, la asistencia técnica de fábrica, no tiene un carácter definido frente a la inversión aunque, si responde principalmente a la solución de problemas de mantenimiento, puede prolongar la vida útil de los equipos y posponer su renovación. Sin embargo, se había indicado que dentro de esta modalidad se ubican actividades casi permanentes, que no dependen exclusivamente de la edad de los equipos.

La quinta forma, vinculada a las características de los productos que las firmas ofrecen al mercado, depende más de las condiciones que plantea la demanda que de la evolución de la inversión. Y finalmente, la sexta forma, investigación y desarrollo, por la naturaleza de la conducta empresarial que la determina, se vería beneficiada en la medida que exista un clima económico que también favorezca un intenso ritmo de inversión y de expansión económica.

Si bien la descripción efectuada de las relaciones entre las modalidades del FTI y el proceso de inversión es un tanto esquemática y no abarca las vinculaciones de tipo indirecto que puedan encontrarse, de todos modos permite esbozar un esquema de comportamiento

tecnológico de la firma que determinará, a su vez, el nivel y estructura del FTI.

Las variables que influyen sobre aquel comportamiento están estrechamente vinculadas a la decisión de inversión del empresario. Así, la rentabilidad de los nuevos equipos, los factores de incertidumbre que afectan la tasa de retorno de la inversión, la relación del precio de los bienes de capital y los costos de la mano de obra especializada y otros semejantes, conjugados en el cálculo económico, determinarán la conducta tecnológica empresarial. Asimismo, la evolución de la frontera tecnológica, es decir, la velocidad con que van apareciendo nuevas innovaciones afectará también dicha conducta. En el caso de una frontera estancada o que evoluciona muy lentamente, las actividades adaptativas y de mejora de los equipos existentes serán muy intensas, y por consiguiente cabe pensar que las actividades de la instalación y puesta en marcha de nuevos equipos tendrán un gran desarrollo si dicha frontera es muy dinámica, y en especial cuando los cambios cualitativos de las innovaciones representen variaciones muy importantes respecto a la tecnología anterior.

Retomemos ahora el examen planteado al comienzo de este punto referido a las relaciones entre el FTI y las condiciones de desenvolvimiento de la economía; para ello consideraremos dos clases de situaciones a las que se referirá el análisis. En primer término, supondremos el caso de un país en vías de desarrollo, con una experiencia de varias décadas en materia de producción industrial, que presenta un ritmo elevado y sostenido de crecimiento económico y de inversión, lo que implica también un ritmo acelerado de incorporación de equipos de capital con tecnologías de generaciones cada vez más recientes. En estas condiciones la demanda crecerá también en forma rápida. Esta situación, a su vez, alimenta las expectativas de los empresarios, a mediano y a largo plazo, relativas a la expansión de la economía.

En segundo lugar, consideraremos una situación opuesta a la anterior, es decir, el caso de un país con un ritmo lento de crecimiento, con dificultades en el balance de pagos, con una tasa de inversión reducida y con una composición sectorial muy variable en el tiempo, con expectativas empresariales pesimistas en lo re-

lativo a la demanda y a las condiciones generales de la economía a mediano y a largo plazo, aunque, como en el caso anterior, con una prolongada experiencia de producción industrial.

Cabe esperar que en la primera situación se registren intensas actividades del FTI en todas sus formas típicas. Sin embargo, predominarán las actividades de generación de conocimientos vinculadas a la instalación y puesta en marcha de nuevos equipos y es posible que las tareas de acondicionamiento de los equipos existentes pierdan importancia relativa. Las tareas relacionadas con la reducción de costos y diferenciación de productos serán impulsadas en la medida en que se acreciente el grado de competitividad de los mercados; aunque para lograr esa reducción y diferenciación se apelará, principalmente, al cambio de los equipos de capital, cuando así corresponda, y no a la adaptación de los mismos. El conocimiento acumulado y la mano de obra calificada que se fueron generando a través de la experiencia de producción industrial constituirán factores de gran importancia para la selección de las tecnologías a incorporar y para el diseño de las nuevas plantas. La actividad innovadora interna irá produciendo asimismo las adaptaciones de las tecnologías incorporadas y desarrollando curvas de aprendizaje que se corresponden con el nuevo perfil tecnológico que resulta de la dinámica de la inversión.

En la segunda situación, las firmas, para mantener la producción o elevar su nivel requerirán, en general, de una intensa actividad de acondicionamiento de los equipos de capital postergando la introducción de aquellos que tienen incorporada tecnologías más avanzadas, toda vez que bajo las condiciones que predominan en la economía se desalienta la ampliación de la capacidad productiva, y que la relación de precios de los equipos y los costos de la mano de obra especializada favorecerían una utilización más intensiva de esta última. Las actividades innovadoras, para reducir costos, como también las que se originan en la asistencia técnica de fábrica adquirirán una destacada posición en la estructura del FTI, dado que, frente a las restricciones a la inversión, los empresarios tratarán de prolongar al máximo la vida útil de los equipos existentes. No cabe duda que las formas que adquiere el

FTI en esta situación tienen rendimientos decrecientes, y que si perduran por períodos prolongados irán configurando un perfil tecnológico que se alejará, cada vez más, del que determinan las nuevas innovaciones. Por lo tanto, podría afirmarse que, en un caso como éste, el progreso técnico del sector manufacturero evoluciona apoyándose, principalmente, en el conocimiento generado por la experiencia y por el grado de maduración alcanzado por las firmas del sector y que su dinamismo se irá resintiéndose por la falta de incorporación, en cantidades razonables, de nuevas tecnologías. Es posible que a largo plazo, esta forma de manifestación del FTI, como sustituto de la incorporación de innovaciones mayores, afecte la capacidad de crecimiento del sector y tenga otras consecuencias adversas como ir generando costos crecientes de las manufacturas, con relación a los de un sector con un perfil tecnológico más moderno. El FTI en estas circunstancias opera como paliativo de tendencias económicas que privilegian la llamada inversión pasiva, frente a otras tendencias que se inclinan por la realización de inversiones activas, es decir, por aquellas que reducen los plazos de renovación de equipos acelerando la introducción, en el sistema económico, de aumentos de productividad y de mejoras en las calidades de los productos que permiten las innovaciones recientes.<sup>30</sup>

El análisis hasta aquí realizado se apoya en un supuesto implícito que conviene, en estos momentos, ponerlo en evidencia. Se supone que la relación beneficio-costos de la nueva tecnología que puede incorporarse a la producción y la relación beneficio-costos de las actividades adaptativas e innovadoras locales están ubicadas dentro de un rango de variabilidad que las hace comparables y el predominio de una u otra relación dependerá de los precios del capital, de los de la mano de obra, de la incertidumbre acerca de la evolución económica futura, etc., como ya se ha puntualizado. Pero puede darse el caso de que la nueva tecnología disponible posea características muy diferen-

<sup>30</sup>Un análisis de los efectos de la inversión pasiva como conducta predominante en el Reino Unido y sus consecuencias sobre la productividad y la competencia en los mercados internacionales se encuentra en A. Lanfalussy, *The United Kingdom and the Six*, Londres, MacMillan & Co. Ltd., 1963.



tes a la instalada, es decir, que se esté en presencia de innovaciones mayores que originan un corrimiento pronunciado de la frontera tecnológica como ya se ha comentado, de modo que esta nueva tecnología ofrezca condiciones cualitativas muy diferentes, con rendimientos muy superiores respecto de la que se trataría de

reformular. Este factor adicional afectaría las influencias de las variables macroeconómicas sobre la estructura del FTI explicadas en los párrafos anteriores, provocando una conducta empresarial de inversión activa en la rama industrial correspondiente, aun en el caso de la segunda de las situaciones descritas.

## VI

### Las condiciones para la promoción de las actividades de I y D

En todo el análisis realizado en el capítulo anterior no se hizo referencia directa a la sexta forma típica del FTI, es decir, a las actividades explícitas de investigación y desarrollo (I y D). Esta forma, que como ya se expresó, es la menos frecuente en el sector manufacturero de la región, tiene, también como las otras, una vinculación estrecha con las condiciones generales del desenvolvimiento de la economía. Se puede afirmar que una alta tasa de crecimiento y de inversión, y una demanda en expansión constituyen requisitos necesarios para que esta forma típica evolucione favorablemente.

Encararemos aquí un examen más exhaustivo de esta modalidad del FTI debido a que encontramos en los caracteres que la conforman elementos que coadyuvarían a un cambio en la estructura del FTI, y que lo sitúa en un plano de posibilidades para lograr transformaciones más profundas del perfil tecnológico de las manufacturas que las alcanzadas mediante las actividades adaptativas locales.

En general, como ya se ha dicho, el progreso técnico que genera el FTI en sus primeras cinco modalidades tiene como resultado innovaciones que se calificaron como menores, y surge de una conducta empresarial que reacciona frente a incentivos macroeconómicos, a condicionantes del mercado o a problemas específicos que plantea la producción de las fábricas. Las actividades de investigación y desarrollo suponen un comportamiento tecnológico de las firmas que no depende solamente de las respuestas a esos incentivos y problemas, sino más bien de una conducta que asume riesgos

para lograr beneficios futuros de una actividad de búsqueda e investigación sistemáticas. También se ha visto que esta forma permite la generalización de los conocimientos que surgen de la práctica de la producción y de la realización de actividades de las restantes formas típicas y facilita agilizar su difusión. Todo ello nos lleva a afirmar que si se pretende robustecer y elevar el nivel cualitativo del FTI, aumentar su influencia en la evolución del perfil tecnológico de las manufacturas e inclusive lograr innovaciones de mayor envergadura que la que viene generando este fenómeno en los sectores industriales de nuestros países, se requerirá una ponderación más alta de las actividades de investigación y desarrollo en el conjunto de tareas que implica el FTI.

Uno de los objetivos fundamentales de la política tecnológica debe referirse, por lo tanto, directamente a esta forma típica para crear condiciones favorables para su expansión entre las firmas del sector manufacturero.

Muchos países de la región han establecido incentivos para estimular los gastos que las firmas destinan a actividades de investigación y desarrollo.<sup>31</sup> Esta promoción se refiere a proyectos específicos que deben cumplir determinadas condiciones para ser favorecidos por exenciones impositivas u otros subsidios. Las

<sup>31</sup>Una recopilación de estos tipos de incentivos en la mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en Convenio INTAL - Programa BID-CEPAL, *El marco jurídico de la innovación tecnológica en América Latina* (Legislación comparada), Programa BID-CEPAL, Buenos Aires, 1976.

empresas han aprovechado estas circunstancias en grado diverso, dependiendo, entre otras cosas, de su tamaño. Sin embargo, estos incentivos no han facilitado la creación, salvo excepciones, de mecanismos permanentes y dinámicos destinados a este tipo de tareas, sino la constitución, más o menos esporádica, de grupos técnicos para encontrar soluciones a problemas específicos; estos intentos de promoción no han tenido en cuenta, generalmente, la complejidad de esta modalidad del fenómeno tecnológico. Las actividades de creación y difusión de conocimiento técnico están condicionadas por tres factores principales: la indivisibilidad del gasto en I y D; el alto grado de incertidumbre que caracteriza al proceso de generación de conocimiento y la imperfecta apropiabilidad de los beneficios que se derivan de sus resultados.

La indivisibilidad del gasto en I y D significa que la firma debe contar con una masa de recursos, mano de obra especializada y equipos, que no puede ser inferior a un cierto nivel para asegurar una tarea de experimentación que debe ser permanente; en otras palabras, la firma debe incorporar un mecanismo que implica un costo fijo adicional.

La incertidumbre es inevitable pues forma parte de la naturaleza del proceso de generación de conocimiento debido al carácter aleatorio de la obtención de resultados y en la imposibilidad de conocer *a priori* el valor del producto que se obtendría. Sin embargo, los riesgos que implica esta incertidumbre serán mayores cuando mayores sean los plazos de ejecución de los proyectos de I y D, y dependen también de las condiciones de desenvolvimiento de la economía.

El problema de la apropiabilidad ya fue analizado al abordar el tema de la difusión, en el capítulo IV, donde se afirmaba que la condición de bienes públicos que poseen los conocimientos tecnológicos conspira contra la posibilidad de una perfecta apropiabilidad de los resultados por parte del empresario innovador.

En una situación en que la economía se expande en forma sostenida facilitará que los empresarios acepten incorporar un costo fijo adicional para crear mecanismos permanentes de I y D, y al mismo tiempo, se reduce, en gran parte, la incertidumbre que los afecta a la inhe-

rente al proceso de experimentación propiamente dicho. La política tecnológica debiera promover, no ya acciones esporádicas en este sentido, sino el establecimiento de incentivos que disminuyan la carga financiera de la firma para satisfacer los requisitos de volumen mínimo de recursos que necesitan estos mecanismos. De otra manera, sólo las grandes empresas privadas, especialmente las subsidiarias de las transnacionales, y las empresas públicas, tendrían la posibilidad de realizar actividades de I y D, tal como sucede actualmente. Las empresas medianas, salvo las excepcionalmente dinámicas, encuentran serias dificultades para encarar este tipo de modalidad del FTI.

En América Latina existen varios ejemplos de firmas que han constituido estos mecanismos permanentes de investigación y desarrollo. Apoyándose en esos casos, sería sumamente útil examinar en detalle en qué ramas y en qué tipo de plantas se aborda esta modalidad del FTI y cuáles fueron los factores que contribuyeron positivamente o entorpecieron la evolución de las actividades tecnológicas locales. El análisis de elementos tales como el tamaño de la planta; la propiedad nacional o extranjera, pública o privada de la firma; los tipos de productos y las características de la demanda; el movimiento de la frontera tecnológica; el grado de oligopolización; la protección arancelaria; la política económica específica; brindarían pautas para orientar la política tecnológica hacia la expansión de esta forma típica del FTI.

La actitud estatal para promover el robustecimiento del FTI no sólo debe encararse mediante subsidios u otras formas semejantes para reducir el riesgo que asumen las firmas. Caben también acciones directas por parte del Estado que faciliten las actividades de I y D en todo el sector industrial, contemplando especialmente las situaciones que plantean las fábricas de tamaño mediano y pequeño. En muchos países latinoamericanos existen agencias públicas entre cuyos cometidos se destaca la promoción del nivel tecnológico industrial y que realizan investigaciones en el campo de las tecnologías de procesos y de productos.

Un examen sistemático de las modalidades de trabajo de estas agencias, de sus criterios de prioridades, de los recursos con que cuentan, de los resultados obtenidos y de su influencia

sobre el desarrollo tecnológico de ramas industriales, esclarecería un aspecto importante de la política tecnológica que aplican los países y facilitaría el rediseño de las mismas en el sentido de robustecer el FTI. Este examen se torna más necesario cuando se trata de la elevación del nivel tecnológico de empresas medianas, las que difícilmente puedan, a pesar de los subsidios, realizar actividades permanentes de I y D.

Tomadas en conjunto las reflexiones expuestas en este punto, que tienden a clarificar ciertos problemas que enfrenta la política económica para la promoción de las actividades de I y D, nos encontramos con una serie de factores tales como incertidumbre, indivisibilidad del gasto e inadecuada apropiabilidad de los resultados, a los que habría que agregar además de estas imperfecciones del mercado de conocimientos, otras que surgen del grado de oligopolización de nuestras economías, y especialmente de la concentración del sector industrial, de la preponderancia que tienen las firmas transnacionales, etc., que impiden al mecanismo del mercado realizar una adecuada asignación de recursos para estos fines. La política tecnológica debe, por lo tanto, contemplar las medidas que corrijan las desventajas que el

sistema de precios no puede sortear. En términos muy generales parecería lógico situar el robustecimiento del FTI y la expansión de las actividades de investigación y desarrollo dentro de un marco conceptual, similar al utilizado para el tratamiento de la industria incipiente.

Por otra parte, no se hace aquí referencia a las restantes modalidades del FTI, ni a las políticas que podrían promoverlas en todo el ámbito del sector manufacturero. Si bien tampoco existen referencias explícitas no por ello se considera innecesario el fomento de las actividades correspondientes. En el trasfondo de la cuestión subyace el supuesto de que en tanto las empresas encaren actividades permanentes de I y D, se beneficiarán todas las formas que adquiere el fenómeno tecnológico interno. Dichos mecanismos, estrechamente vinculados a las plantas y conectados con los problemas que surgen de la práctica de la producción, no sólo se nutren, como ya se mencionó, de los resultados de las cinco primeras formas típicas, sino que, por un lógico proceso de retroalimentación, producirán efectos favorables para el mejoramiento de la calidad de las demás actividades, ampliando sus posibilidades y elevando el nivel técnico con que se realizan.

## El desarrollo económico y las teorías del valor

*Armando Di Filippo\**

Para que la economía pueda lograr interpretaciones más fidedignas del desarrollo en sociedades histórico-concretas es imprescindible que rebase los estrechos límites donde ha sido confinada por teorías del valor basadas en el supuesto del equilibrio general. La concepción del valor-poder que presenta el autor pretende justamente flexibilizar las categorías del análisis económico para que puedan incorporar con facilidad los aportes de otras ciencias sociales.

Comienza el estudio por una revisión crítica de las teorías liberal neoclásica y marxista en lo relativo al valor y la distribución, las que, a su juicio, presentan una visión distorsionada del proceso económico y no aclaran adecuadamente el proceso de formación de precios relativos ni la génesis dinámica del excedente en el desarrollo de las sociedades capitalistas. Sobre la base de esa crítica esboza los lineamientos de una alternativa teórica distinta; según ésta el valor económico no expresa magnitudes de trabajo social ni preferencias 'soberanas' de los consumidores: sólo expresa poder. Y la forma específicamente económica del poder es el 'poder adquisitivo', que alcanza su manifestación más general con el advenimiento del orden social capitalista.

A partir del concepto de poder adquisitivo el autor considera otros como los de valor económico, ingreso, capital, excedente, etc. En los capítulos finales su interés se concentra en el concepto de excedente en sus distintas formas —global, de distribución y de las empresas— y a la luz de tesis recientes de R. Prebisch, plantea el modo en que se relaciona con aspectos centrales del desarrollo económico, como las formas sociales de apropiación de los frutos del progreso técnico.

\*Funcionario del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

## I

### Planteamiento general

La tesis central que intenta sustentar este ensayo es que el proceso económico capitalista carece de fuerzas autorreguladoras que lo hagan tender hacia posiciones de equilibrio estable acompañadas de una difusión socialmente 'abierta' de los frutos del desarrollo. El corolario de esta afirmación básica es que son las posiciones y relaciones de poder que van surgiendo de la estructura social las que, en última instancia, determinan las modalidades que asume el proceso de desarrollo capitalista.

Esta incapacidad del sistema para alcanzar posiciones de equilibrio en la esfera de la circulación, y de equidad en la esfera de la distribución, ya fue postulada por quienes perciben el proceso económico capitalista como sujeto a tendencias de carácter circular y acumulativo que acentúan cualquier asimetría de poder vigente en el proceso social.<sup>1</sup>

Del mismo modo, la idea de que el mecanismo de mercado sólo se limita a traducir en la esfera económica las asimetrías de poder que brotan de la estructura social estuvo latente en muchos diagnósticos concretos, e interpretaciones globales de la corriente económica estructuralista en América Latina y tendió a enunciarse explícitamente de manera más enérgica en algunas aportaciones más recientes.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>El significado lógico e ideológico del concepto de equilibrio general estable en la teorización económica ha sido objeto de una lúcida crítica por parte de Gunnar Myrdal. Véase del autor *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, traducción de Ernesto Cuesta y Oscar Sobrón, México, Fondo de Cultura Económica, 1968 (primera edición inglesa: 1957).

<sup>2</sup>"En una primera aproximación a la realidad podríamos considerar el desarrollo periférico como un fenómeno de penetración de la técnica de los centros, acompañado de transformaciones en la estructura de la sociedad. Esta estructura en transformación influye a su vez en las formas de la técnica y la intensidad y extensión con que ellas se adoptan.

"La transformación estructural es variada y compleja. Tienen gran importancia para nuestro análisis las mutaciones que van aconteciendo en los estratos de ingresos a medida que la penetración de la técnica trae consigo el aumento de productividad.

"Los estratos van cambiando según el ritmo con que aumenta esta última y el modo en que se distribuyen sus efectos. Pero al suceder así, se modifica también el poder social, político y gremial de los diferentes estratos y, por consiguiente, las relaciones entre ellos.

La conclusión práctica que deriva de esta particular visión del proceso capitalista sugiere la necesidad de contar con adecuados mecanismos de control social, capaces de subordinar las diferentes formas del poder, a los fines más generales del desarrollo social y la superación humana. La Declaración Universal de los Derechos Humanos es, quizá, la más trascendental expresión sintética de aquellos fines.

Curiosamente, sin embargo, no existen en la esfera de las teorías económicas prevalecientes, las categorías de análisis que permitan reflejar de manera acabada esta visión de mundo. Las dos vertientes de pensamiento de mayor influencia contemporánea han desarrollado una concepción del mercado y del valor económico inadecuada para expresar en qué forma las posiciones de poder que derivan de la estructura social se traducen específicamente en la esfera económica.

Por razones muy diferentes, basadas en sus respectivas y opuestas visiones sobre el orden social capitalista,<sup>3</sup> tanto la teoría económica de Marx, como la liberal neoclásica, han supuesto que el sistema económico posee mecanismos autorreguladores que lo conducen a posiciones de equilibrio general. Sus respectivas concepciones sobre el valor económico intentan explicar la estructura de precios relativos que debería imperar bajo condiciones de equilibrio general en mercados plenamente competitivos.

Marx perfeccionó una visión del proceso económico que se limita a poner de relieve la 'contradicción fundamental' del sistema, expresada en los irreductibles antagonismos de clase entre los capitalistas propietarios de los medios de producción y los trabajadores desposeídos que sólo cuentan con su fuerza de trabajo. La teoría del valor-trabajo expresa que el

proceso de valorización se efectúa por la aplicación de trabajo vivo en la esfera de la producción. En la esfera de la circulación, es decir de los mercados, nadie puede extraer más valor del que entrega en su mercancía respectiva y la fundamentación lógica de esta ley del valor, exige partir de condiciones de equilibrio general. Si el funcionamiento del mercado respondiera efectivamente a la teoría y a la ley del valor elaboradas por Marx, la única asimetría de poder que posibilitaría la captación de un excedente sería la derivada del antagonismo irreductible entre capitalistas y asalariados. De este modo Marx logra expresar en sus categorías económicas básicas, la dicotomía dialéctica que percibe en la dinámica del proceso social. El mercado —escenario donde negocian propietarios privados— constituye así una especie de 'epifenómeno' o proyección del capitalismo y debe desaparecer junto con la superación de este orden social considerado como intrínsecamente injusto.

Los liberales, en su versión neoclásica, se limitan a traducir en términos económicos la idea básica según la cual los hombres, en la búsqueda de su provecho personal, se comportan de manera tal que, en virtud de tendencias naturales latentes en el mismo sistema social, pueden alcanzar posiciones estables de equilibrio y equidad general. La teoría marginalista del valor, formulada bajo condiciones de competencia perfecta, elimina meticulosamente todas las heterogeneidades o asimetrías que podrían derivar en diferentes posiciones de poder. Bajo condiciones de equilibrio general, cada consumidor alcanza una posición de 'máximo', y cada factor de la producción recibe una remuneración que equivale al valor marginal de su aporte productivo. En consecuencia, las concepciones del proceso mercantil y el valor económico de estas corrientes de pensamiento son elaboradas para destacar especialmente las respectivas visiones subyacentes sobre la naturaleza y operatoria del orden social capitalista.

De un lado, según Marx, el mercado sanciona y reproduce una contradicción fundamental de la que el propio mercado es una expresión importante. La praxis aconsejada consiste en agudizar esa contradicción fundamental, y eliminar por vía revolucionaria no

---

<sup>3</sup>Ahora bien, las relaciones de poder que emergen de la estructura de la sociedad determinan, en última instancia, la distribución del ingreso. Y la forma de esta distribución condiciona la penetración de la técnica y el aumento consiguiente de productividad". Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

<sup>3</sup>Véase, en torno al tema de la teorías de la integración y del conflicto, de Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1966, Apéndice I.

sólo el orden social capitalista, sino también el mecanismo de mercado a través del cual se expresa, en la esfera económica, dicho orden social.

Por otro lado, la conclusión práctica de los liberales neoclásicos es exactamente la opuesta. El mercado sanciona y reproduce el consenso, la integración, el equilibrio, la armonía y otras virtudes inherentes a la naturaleza misma del proceso social. La conclusión práctica aconseja, por tanto, interferir lo menos posible en ese proceso benéfico y dejar librado al mercado el papel fundamental en la asignación de los recursos.

En un caso, cuando suenen las trompetas del apocalipsis dialéctico, se derrumbará el sistema y junto con él desaparecerá el mecanismo del mercado. Entre tanto no vale la pena profundizar el análisis de su funcionamiento, pues la teoría del valor nos brinda el conocimiento básico necesario.

Y en el otro caso, el mercado no hace más que expresar las bondades de un orden social 'naturalmente' justo y progresivo. Eliminemos entonces cualquier interferencia a sus leyes inmanentes.

En el fondo, ambas concepciones del papel del mercado son distorsionadas porque traducen dos visiones igualmente extremas, referidas al funcionamiento del sistema social y, como veremos en seguida con más detalle, ambas teorías requieren —aunque por muy diferentes razones— situar al concepto de equilibrio general en el 'centro' de sus respectivos campos analíticos.

Hay otro punto de convergencia entre ambas visiones: su escepticismo con respecto a la viabilidad y conveniencia de ir elaborando mecanismos de control social sobre las diferentes formas de poder que concretamente operan en la estructura social. En un caso, el escepticismo se funda en la necesidad inexorable de una *previa* transformación radical del sistema; y en el otro, el escepticismo expresa una fe en su acción puramente espontánea, la que no debe ser interferida.

Veamos ahora con más rigor cómo estas visiones de mundo se van 'infiltrando' en la teorización económica a través de sus categorías analíticas básicas.

### 1. Marx y su teoría del valor-trabajo<sup>4</sup>

Toda la concepción de la historia predominante en la obra de Marx, privilegia de una manera especial el dinamismo internamente antagónico que gobierna la estructuración de las clases sociales y cómo ese proceso conflictivo establece relaciones de recíproca causalidad con el ritmo y las modalidades asumidas por el desarrollo de las fuerzas productivas.

Sus penetrantes interpretaciones del proceso económico estuvieron inevitablemente teñidas por su 'visión cognoscitiva preanalítica' que incluía el carácter dialécticamente antagónico del desarrollo capitalista, y el inexorable desenlace revolucionario hacia un nuevo orden social signado inicialmente por la dictadura del proletariado.

Su teorización económica debía incluir en sus categorías analíticas básicas esa pugna central entre capitalistas y asalariados y, de manera más general entre propietarios de medios productivos y trabajadores desposeídos.

La clase obrera, que para Marx era víctima de un ordenamiento *intrínsecamente* injusto, estaba, a sus ojos, sometida a relaciones sociales de explotación que sólo podrían abolirse con la superación, por vía revolucionaria, del orden social capitalista.

La avasalladora fuerza del mensaje de Marx radicó en que logró traducir esa visión en las categorías centrales de su teorización. En la esfera económica, su teoría del valor-trabajo constituye la *traducción analítica* de esta visión de mundo.

<sup>4</sup>En rigor para Marx, las mercancías presentan, en un sentido 'absoluto', un valor expresado en el tiempo de trabajo social que contienen. Por ser puramente definicional, esta proposición no puede refutarse empíricamente y está profundamente enraizada en la visión de mundo de este autor. El concepto de trabajo social en Marx posee implicaciones filosóficas, éticas y sociales que trascienden largamente su concepción del proceso económico capitalista. Aquí sometemos a análisis crítico su teoría del valor como una hipótesis científica para explicar el proceso de formación de los precios relativos y la génesis del excedente capitalista. De aquí la necesidad de profundizar críticamente en la 'ley del valor' como pretendida norma reguladora de la circulación mercantil en un 'tipo puro' de sistema capitalista.

Esta delimitación analítica no implica subestimar ni el valor que *éticamente* pueda adjudicarse al trabajo social, ni su gravitación en la transformación histórica de las sociedades humanas.

La teoría del valor de Marx —con su ‘ley’ del intercambio de equivalentes— cumple por lo menos tres funciones básicas destinadas a dar nitidez a su mensaje revolucionario. En primer lugar, es el fundamento de su teoría de la plusvalía como expresión de un fenómeno de explotación. En segundo lugar, permite eliminar de su campo analítico cualquier otra asimetría de poder que distraiga la atención sobre aquel antagonismo fundamental planteado en términos dicotómicos. En tercer lugar, resalta los intereses comunes de clase tanto entre los trabajadores como entre los ‘capitalistas’, y minimiza las posiciones asimétricas de poder que eventualmente puedan aparecer en el interior de sus respectivas posiciones de clase. Esta manera de centrar su análisis no constituye una ‘táctica deliberada’ tendiente a distorsionar o simplificar las pugnas de poder en una sociedad capitalista, sino un resultado natural de su visión de mundo, y de su deseo de destacar analíticamente lo que, para él, constituía la *contradicción fundamental* del orden social capitalista.

Como aquí no se comparte aquella inexorable dialéctica que debería llevar a suplantarlo, total y radicalmente, el orden social capitalista y todas las instituciones que lo caracterizan, quizás convenga ampliar el campo de observación para iluminar aquellos aspectos de la estructura social que permanecen en las sombras dentro del análisis de Marx. Analicemos, pues, y por orden, los tres rasgos ya señalados.

Primero, su teoría del valor constituye el fundamento de su teoría de la plusvalía como expresión —en términos de valor económico— del fenómeno de la explotación. Para Marx sólo el trabajo vivo *crea* valor; a través del trabajo vivo el obrero crea un valor nuevo y *transfiere* a la mercancía el valor contenido en los medios productivos que utiliza. Aunque no se formula explícitamente en un plano ético, la plusvalía termina apareciendo como la expropiación de un trabajo ajeno que no fue pagado. Esta asimetría de poder no se manifiesta en el mercado donde la mercancía ‘fuerza de trabajo’ se paga respetando la ley del valor, sino en el *uso* de esa fuerza de trabajo que posibilita el proceso de creación de nuevo valor. El capitalista usa la fuerza de trabajo cuyos servicios temporales ha adquirido legítimamente y se apropia del fruto

de esa utilización. Esa apropiación está legitimada por la institución de la propiedad privada sobre los medios de producción, sobre los servicios de la fuerza de trabajo y sobre los productos que derivan de esos medios humanos y materiales de producción. De este modo Marx logra la proeza teórica de compatibilizar el fenómeno de la explotación con la vigencia del intercambio de equivalentes en la esfera del mercado.

En segundo lugar, entonces, dicha proeza teórica le permite eliminar de su campo analítico cualquier otra asimetría de poder que distraiga la atención sobre aquel antagonismo fundamental planteado en términos dicotómicos. *Esa es la función de la ley del valor*. Si bajo condiciones de equilibrio general, en el mercado debe regir de manera necesaria el intercambio de equivalentes, entonces *la única* asimetría de poder, que debe preocuparnos para explicar la plusvalía —expresión en valor económico del excedente— es la que cristaliza en la explotación de la fuerza de trabajo. Esta argumentación coloca a los propietarios de medios productivos masivamente “de un lado de la cerca” y a los trabajadores desposeídos “del otro lado”.<sup>5</sup>

Esto nos lleva al tercer punto, ya mencionado, según el cual la teoría del valor está formulada —deliberadamente o no— de manera tal que resalta los intereses *comunes* de los propietarios del capital, por un lado, y los de la clase trabajadora, por el otro.

Se habla del trabajo *abstracto y simple*, desarrollado con un grado *medio* de intensidad, y en condiciones técnicas *medias* correspondientes a una *época determinada*. El concepto de trabajo abstracto *prescinde* de las calificaciones específicas de cada trabajador que afectan el valor de uso de los productos y sólo se preocupa de un despliegue puramente cuantitativo de *tiempo* de trabajo *simple*. Uno de los puntos teóricos más débiles del razonamiento de Marx

<sup>5</sup>Conviene reiterar que dicha forma de teorizar pretende extraer los movimientos y procesos característicos de un modo capitalista de producción en su expresión más pura. Sin embargo, este alto grado de abstracción —metodológicamente legítimo— no siempre es comprendido por sus lectores más entusiastas, quienes pretenden la aplicación acrítica de sus categorías a realidades históricamente más complejas.

es su distinción posterior entre trabajo 'simple' y 'complejo'.

Marx reconoce explícitamente que el trabajo complejo, proviene de una fuerza de trabajo que *encierra* un valor de cambio superior —es más 'cara' en términos del tiempo de trabajo social requerido para producirla— y genera, por unidad de tiempo, un trabajo más 'valioso'.

Al establecer esta distinción abandonó *el tiempo* de trabajo simple como unidad única de medida y volvió a los rasgos cualitativos del trabajo que, en ese tiempo, se realiza. Como los 'grados de complejidad' del trabajo son innumerables, el cálculo termina resolviéndose de una manera *práctica*, a través de las diferencias salariales que brotan de la concreta dinámica de los mercados de fuerza de trabajo.

Marx comprende este punto 'problemático' y construye su concepto de ejército industrial de reserva, según el cual la introducción de progreso técnico ahorrativo de fuerza de trabajo, permite contrarrestar el mayor poder sindical derivado de una escasez —real o provocada— de fuerza de trabajo, haciendo que sus precios tiendan a sus valores. ¡Pues entonces el 'valor' de la fuerza de trabajo no solamente depende del tiempo requerido para reproducirla sino también de consideraciones concretas de mercado vinculadas a posiciones y relaciones técnicas o sociales que otorgan poder! Dichas relaciones y posiciones tienen que ver con la distribución del progreso técnico en la esfera de la producción y la distribución de los ingresos salariales en la esfera de la circulación.

La desigual distribución del progreso técnico, por ejemplo, se expresa muy acentuadamente en las sociedades periféricas, dando lugar a una heterogeneidad tecnológica que contradice el supuesto de *condiciones técnicas medias*, requeridas para que funcione la 'ley' del valor.

Cabe concluir, entonces, que el valor de la fuerza de trabajo no puede calcularse en tiempo de trabajo abstracto, sino en concretas unidades monetarias. Sin embargo, como el valor de la fuerza de trabajo y el de los medios de producción que ella utiliza, es esencial para calcular el valor *de cualquier otra mercancía*, estas dificultades afectan toda la teoría del valor de Marx.

Concluimos entonces que el valor de cambio de todas las mercancías depende de la distribución *inicial* del progreso técnico y del ingreso monetario, y sólo puede ser expresado en términos de dinero.

Los planificadores socialistas aceptan en el plano *práctico* lo que teóricamente no estarían dispuestos a admitir. Véase, por ejemplo, lo que observa Bettelheim<sup>6</sup> en relación con el uso del dinero en las economías centralmente planificadas. Aunque la cita es un tanto extensa conviene reproducirla ampliamente:

"En una economía planificada, basada en la propiedad colectiva de los medios de producción, el trabajo que cada uno presta es un trabajo directamente social. El dinero, por tanto, no tiene ya por misión, como ocurre donde hay propiedad privada, el poner de manifiesto la medida en que es útil una producción determinada.

"Podemos entonces preguntarnos qué falta hace desarrollar el cálculo económico en términos monetarios y por qué no hemos de hacer este cálculo en horas de trabajo directamente, puesto que las horas de trabajo gastadas eran todas socialmente útiles.

"Esta pregunta ha dado lugar a numerosas discusiones, especialmente entre los economistas soviéticos. De estas discusiones se desprende que lo que hace al cálculo monetario indispensable en una primera etapa del desarrollo de una economía planificada es el carácter heterogéneo del trabajo empleado.

"Como dice Ostrovitianov:

"Esta heterogeneidad hace que la hora de trabajo de un obrero no sea igual a la de otro obrero. A ello se debe que el simple cálculo del trabajo social en las unidades de producción directamente, o del tiempo de trabajo, sea insuficiente, y que la conservación de la contabilidad monetaria sea indispensable, pues resuelve los diferentes aspectos heterogéneos, por su carácter, del trabajo social en un trabajo abstracto y único.

"La heterogeneidad del trabajo se manifiesta, bien en forma de diferencias entre el trabajo calificado y el no calificado, entre el

<sup>6</sup>Véase, Ch. Bettelheim, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, trad. de G. Tortella Casares, Madrid, Ed. Tecnos, 1971, pp. 245-246.



trabajo cerebral y el físico, bien en forma de diferentes productividades, consecuencia de las condiciones *técnicas distintas* [subrayado de Bettelheim] en las que puede desenvolverse un mismo tipo de trabajo (diversidad de utilajes de las distintas empresas en una misma rama de producción)."

Bettelheim nos ahorra así la tarea de plantear el tema de la heterogeneidad de la estructura productiva y de la importancia autónoma que brota de la distribución del progreso técnico —expresado en los instrumentos productivos y en la calificación obrera— y la del ingreso dinerario para determinar la estructura de costos y precios unitarios relativos.

Pero entonces cabría preguntarse: si las diferencias de calificación laboral y de progreso técnico no pueden expresarse en horas de trabajo; ¿con qué criterios se efectúa el cálculo en dinero?

Es obvio que también en los países socialistas existe una distribución dineraria del ingreso y del progreso técnico —tanto el materializado en instrumentos como el personificado en calificaciones laborales— que responde igualmente a las posiciones y relaciones de poder propias de estos ordenamientos sociopolíticos. Consecuentemente el dinero se utiliza porque constituye la única objetivación y medida sintética del poder adquisitivo general que se expresa en los mercados de fuerza de trabajo y de medios de consumo. La existencia de estos *mercados* —porque lo son en sentido estricto— es imprescindible para el funcionamiento de las economías socialistas.

También las heterogeneidades tecnológicas *entre ramas* productivas introducen dificultades a la ley del valor. Marx desarrolla su análisis del valor dentro de un contexto muy similar al que un neoclásico marginalista denominaría competencia perfecta. Supone en particular una tendencia a la igualación en la tasa de ganancia, lo que implica condiciones técnicas y económicas que posibilitan una adecuada transferencia del capital y de los medios humanos y materiales que éste moviliza, desde las actividades donde las tasas de ganancia son menores, hacia aquéllas donde son más elevadas.

Aquí Marx enfrenta una dificultad teórica, relativamente emparentada con el fenómeno

de la heterogeneidad tecnológica ya tratado por Bettelheim en nuestra cita anterior. En efecto, una vez establecido el valor medio de la fuerza de trabajo y la duración, institucionalmente sancionada, de la jornada laboral, también la tasa media de plusvalía queda determinada para todo el sistema económico.

Ahora bien, puesto que la composición orgánica del capital no tiene porqué ser igual en todas las ramas productivas y la tasa de plusvalía bajo los supuestos anteriores debe serlo necesariamente, estas condiciones parecen incompatibles con la igualación de la tasa media de ganancia, o alternativamente con el cumplimiento de la ley del valor. Marx intenta solucionar esta dificultad teórica acudiendo al concepto de 'precios de producción'. Estos precios de las mercancías se fijan de tal manera que la participación de cada propietario del capital en la plusvalía total de la actividad industrial en su conjunto no es proporcional al valor de su capital variable, sino al valor de su capital total. Dicho más claramente, se calcula la tasa media de ganancia a nivel global, y luego se 'reparte' el valor total de la plusvalía, asignando igual porcentaje a cada capitalista con independencia de cual sea su respectiva composición orgánica del capital (relación entre el valor del capital constante y el del capital variable).

Admitida una cierta tasa de plusvalía igual para todas las ramas, la tasa de ganancia calculada en valores hubiera sido menor en aquellas ramas donde la composición orgánica del capital es más alta. Por lo tanto, la igualación de las tasas de ganancia implica una transferencia de plusvalía desde los sectores con una composición orgánica más baja hacia los sectores que, proporcionalmente, utilizan un mayor valor de capital constante.

Esta solución del problema adoptada por Marx, implica violar la ley del valor y es incompatible con el equilibrio —en valores— de sus esquemas de reproducción. Otros autores, haciendo uso de métodos algebraicos más complicados<sup>7</sup> han propuesto soluciones que pretenden asegurar la congruencia lógica de la ley del

<sup>7</sup>Para una exposición sencilla y sintética de este tema, véase Paul Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*, trad. de Hernán Laborde, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, cap. VII.

valor con la vigencia de los 'precios de producción'. Conviene advertir, en todo caso, que las soluciones parecen estar, en general, fundadas sobre una perspectiva *estática* implícita en la solución de cualquier sistema de ecuaciones *simultáneas*.

Pero además de este aspecto metodológico, está el significado económico general de esta dificultad. En efecto, una vez determinada la tasa de plusvalía para todo el sistema económico, las ramas técnicamente más avanzadas son las que registran —en valores— las tasas de ganancia más reducidas. Para poder llegar a la tasa media global de ganancia, deben vender a 'precios de producción' que implican apropiarse de una fracción de la plusvalía 'ajena'. De aquí se deriva que la introducción de progreso técnico y el incremento de la capacidad productiva del trabajo humano —propios de un incremento en la composición orgánica del capital— tienen como resultado que las empresas técnicamente más avanzadas deben recibir una especie de 'subvención' de las técnicamente más atrasadas que les transfieren parte de su plusvalía. Lo menos que puede decirse de este proceso es que está envuelto en un cierto 'halo' de irrealidad.

En última instancia, la causa de esta 'falta de realismo' debe buscarse en la apropiación pretendidamente abierta de los beneficios de la productividad incrementada del trabajo *vivo*. En efecto, un aumento en la composición orgánica del capital, implica un aumento en la productividad del trabajo vivo: más unidades de producto por hora hombre. Esta disminución de la parte del trabajo 'viviente' contenida en cada mercancía, debe trasladarse al costo unitario de cada bien que, en términos de trabajo vivo, también descenderá. Pero entonces ¿para qué ahorrar trabajo vivo, invirtiendo en maquinaria, si la mayor productividad debe trasladarse a través de la baja de precios al resto de los consumidores? El empresario debe cargar con los costos incrementados de una composición orgánica del capital que es más elevada y no puede gozar de sus beneficios.<sup>8</sup> Precisamente,

<sup>8</sup>Marx reconoce, de manera tangencial, la existencia de una plusvalía extraordinaria, que beneficia al empresario innovador durante el período en que el progreso técnico introducido no se generaliza a la totalidad de la rama.

uno de los propósitos centrales de este ensayo es demostrar que en la práctica no existe esta apropiación abierta de los frutos del progreso técnico y que, por consiguiente, no se cumple la ley del valor ni de manera 'directa' ni de manera 'transformada' a través de los precios de producción. También se intentará, siguiendo un reciente razonamiento de Prebisch, exponer las razones teóricas por las cuales la apropiación parcial o totalmente cerrada de los frutos de la productividad incrementada es *inherente* a la lógica misma del desarrollo económico capitalista.<sup>9</sup>

## 2. Los neoclásicos y su teoría marginalista del valor

Para entender el concepto neoclásico de equilibrio es necesario partir de la teoría marginalista del valor; según ésta los precios relativos de los bienes de consumo son proporcionales a los índices de preferencia marginal con respecto a dichos bienes.

Se supone además que esas preferencias permiten elevar a un máximo la función de utilidad, satisfacción o bienestar de cada consumidor; lo que dicho en otras palabras significa que los consumidores prefieren comprar aquellos bienes que les producen una mayor utilidad o satisfacción, y seleccionan sus adquisiciones con el objeto de elevar al máximo dicha satisfacción.

Se supone que los consumidores conocen los bienes que se ofrecen en el mercado y estructuran su escala de preferencias independientemente de su ingreso monetario y de los precios relativos de los distintos bienes. De lo contrario, cualquier cambio de su ingreso monetario, o en los precios relativos, modificaría su escala de preferencias. En otros términos, cualquiera sea su ingreso *particular* en dinero y la relación particular entre los precios relativos de las mercancías, cada consumidor tiene definido un universo exhaustivo de preferen-

Sin embargo, esa plusvalía, fruto de la diferencia entre el valor 'individual' y el 'social' de la mercancía, es un fenómeno de desequilibrio que nada tiene que ver con las fuentes estables de donde brota —de acuerdo con Marx— el acrecentamiento de la tasa de plusvalía.

<sup>9</sup>Véanse secciones V y VI de este trabajo.

cias para cualquier nivel de ingreso y cualquier estructura de precios relativos. Dentro de la 'jerga' neoclásica cada consumidor define su mapa de curvas de indiferencia independientemente de su ingreso monetario y la estructura de precios relativos de los bienes.

Dice Hicks, en torno al punto: "No es preciso que los objetos que se compran y venden sean bienes de consumo, o, al menos, no es preciso que lo sean todos; la única condición necesaria es que sean deseables, que se puedan comprar y vender y que sean susceptibles de ordenarse siguiendo un orden de preferencias (un sistema de indiferencia) *que sea independiente de los precios.*"<sup>10</sup>

En otras palabras, el consumidor (o de un modo más general, el demandante) cuenta con una escala de preferencias lo suficientemente amplia como para saber qué cantidad desea comprar de cada bien para cada precio posible. Sin embargo, *hay que distinguir entre preferencia y satisfacción*. Si el ingreso monetario de un consumidor es muy bajo, las cantidades que el consumidor prefiere comprar a cada precio no son las que lo dejan satisfecho, sino las que, dada su estructura de preferencias, corresponden a su poder adquisitivo general. Para decirlo brevemente, la tabla de demanda de cada consumidor expresa sus preferencias *solventes*. Este consumidor está en 'equilibrio' con respecto a dicho bien si *para un determinado precio* relativo las cantidades que él *desea* comprar son iguales a las que efectivamente puede comprar.<sup>11</sup>

Si suponemos que las tablas individuales de demanda y oferta para ese bien son adicionales, el precio de equilibrio en el mercado de cada bien será aquel para el cual las cantidades que todos los demandantes desean comprar sean iguales a las cantidades que todos los oferentes desean vender.

Dicho más brevemente, el equilibrio del

mercado se logra cuando las cantidades deseadas son iguales a las cantidades realizadas con respecto a un precio determinado.

Nótese bien, sin embargo, que el equilibrio general de todos los mercados de bienes de consumo puede ser perfectamente compatible con una situación donde un alto porcentaje de la población esté literalmente muriendo de inanición. También para estos consumidores famélicos y desfallecientes podría predicarse un 'equilibrio' según el cual las cantidades que, teniendo en cuenta sus limitaciones presupuestarias, ellos 'desean' comprar son iguales a las que los ofertantes desean vender.

Como es obvio, una preferencia solvente no es lo mismo que una preferencia a secas. Un 'demandante' que carece de poder adquisitivo general, no es un demandante, es un mendigo.

Pero una preferencia económicamente viable, a diferencia de una preferencia 'a secas', presupone poder adquisitivo. Luego, por detrás de ese fenómeno, aparentemente psicológico de las preferencias, hay un fenómeno social de poder (o de impotencia) que nada tiene de psicológico.

Si a un pobre sólo se le entrega dinero suficiente para alimentarse a un nivel mínimo de subsistencia biológica, el economista neoclásico comprobará que el pobre ha 'preferido', *a ese precio*, adquirir una cierta cantidad de alimentos. Si *dado su ingreso monetario* el conjunto de todos los demandantes de alimentos desea comprar exactamente la cantidad que a ese precio se desea ofrecer en el mercado, nuestro indigente será informado de que 'está en equilibrio'.

En síntesis, el concepto neoclásico de equilibrio toma como un dato exógeno y constante a la distribución del ingreso personal y no se preocupa de los niveles *totales* de satisfacción o bienestar que para cada uno derivan de aquella distribución. *El hecho de que dentro de sus limitaciones presupuestarias cada demandante lleve al máximo su escala de preferencias, no significa que se sienta satisfecho, cualquiera sea el significado que se otorgue a esa expresión*. A esta corriente teórica interesa que el equilibrio se halle determinado, en el sentido que se fijan inequívocamente las cantidades y los precios que lo constituyen, como consecuencia de que cada demandante lleva su

<sup>10</sup>J.R. Hicks, *Valor y capital*, trad. de Javier Márquez, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, cap. IV, p. 67. (El subrayado del párrafo corresponde al original.)

<sup>11</sup>"La condición de equilibrio consiste en que la relación en la cual el individuo está dispuesto a sustituir X por Y, sea igual a la relación en la cual puede hacerlo ..." Milton Friedman, *Teoría de los precios*, trad. de José Vergara y José Vergara L. de San Román, Madrid, Alianza Universitaria, 1976, p. 53.

escala de preferencias a un 'máximo' compatible con su presupuesto. La circunstancia de que ese máximo pueda significarle inanición, es un aspecto distributivo que la teoría de la demanda no toma en consideración.

Esto en modo alguno significa que la economía neoclásica carezca de una teoría de la distribución. Esta teoría corresponde a las remuneraciones pagadas por los servicios que prestan los propietarios de los factores de la producción. Se supone que las remuneraciones pagadas a cada factor de la producción —en rigor a su propietario—, equivalen al valor del producto marginal derivado de la participación de ese factor.

Tenemos entonces que las remuneraciones a los propietarios de los factores productivos —es decir la distribución funcional del ingreso—, dependen de, y equivalen a, el valor del producto marginal derivado de su utilización. A su vez, el valor de ese producto marginal se fija atendiendo a las escalas de preferencias de los consumidores. De esta forma los neoclásicos logran invertir la lógica del argumento central: en vez de ser la distribución personal del ingreso la que determina el comportamiento del mercado, resulta que, aparentemente, es el comportamiento del mercado el que determina la distribución funcional del ingreso. El eslabón que falta a los neoclásicos es el vínculo entre la distribución personal del ingreso y la composición de la demanda.

Cuando cada propietario de un factor productivo —digamos cada obrero propietario de su fuerza de trabajo— percibe una remuneración equivalente al valor de su aporte al producto marginal, la teoría neoclásica postula que, *en competencia perfecta*, los mercados de factores se encuentran en equilibrio estable. Ya se observó que aun cuando esa distribución funcional del ingreso implique la extrema pobreza para ciertos perceptores de ingresos, es éste un aspecto ajeno a la problemática neoclásica. Cada 'factor' recibe un valor marginal equivalente al que aporta y esa proposición permite infiltrar, de manera implícita, la falacia sutil de que estamos frente a un proceso equitativo.

Dadas las precedentes condiciones de competencia perfecta, cualquier tipo de transformación tecnológica que disminuya los cos-

tos unitarios medios y marginales para cada nivel posible de producto a largo plazo, se trasladará a los precios. Esto significa que en el equilibrio estable a largo plazo cualquier innovación que incremente la productividad de los factores se difunde a la totalidad de los competidores, eliminando beneficios extraordinarios y asegurando una posición de equilibrio general donde los costos medios, los costos marginales y los precios unitarios son iguales. Estas conclusiones, propias de la teorización microeconómica del equilibrio parcial, implican la lógica de un sistema donde las ganancias extraordinarias no pueden existir y —dada la dotación relativa de factores— cualquier introducción de progreso técnico se apropia de manera 'abierta' por una disminución en los precios unitarios de la rama respectiva. Este mecanismo asegura que no existen ganancias o excedentes extraordinarios que no puedan ser explicados por la teoría de la productividad marginal.

Para que exista una situación de equilibrio general, se hace necesario que en cada empresa las 'ganancias extraordinarias' sean nulas. Luego, partiendo de una posición de equilibrio general, el proceso económico podría reproducirse indefinidamente idéntico a sí mismo. Trataremos ahora de mostrar que, sin competencia perfecta, no puede haber equilibrio general estable.

Bajo condiciones oligopólicas, por ejemplo, las ganancias de las empresas oligopólicas serán las pérdidas de las empresas que operan en condiciones competitivas. En efecto, según la 'ley de Say', a nivel macroeconómico la oferta crea su propia demanda. Esta idea puede entenderse en el sentido de que la producción a costo de factores genera una magnitud de ingresos cuyo valor es la contrapartida exacta del valor de la oferta en términos reales o físicos. Si la composición física de la oferta y la demanda coinciden *ex ante*, ese valor global debería posibilitar la realización plena de las mercancías finales que componen el producto. Sin embargo, como el valor de los ingresos generados es igual al valor del producto a costo de factores, no existirán 'beneficios extraordinarios' a nivel macroeconómico. Así, las ganancias de las empresas monopólicas, oligopólicas (o como quiera que se denominen las mejor situadas en la

estructura de mercado) deberán lograrse a costa de las empresas que no comparten su posición privilegiada. Bajo este 'juego de suma cero', donde las ganancias de unos sólo pueden provenir de las pérdidas de otros, la tendencia al equilibrio general estable se habrá convertido en un desequilibrio recurrente donde se acentúan las posiciones asimétricas iniciales. El sistema librado a su 'lógica interna' reproduciría circularmente las condiciones de desequilibrio, evocando los procesos acumulativos sugeridos por Myrdal. Sin un equilibrio *general* es-

table no es posible postular un equilibrio *parcial* estable, al menos dentro de las condiciones estáticas aquí analizadas.

Un sistema económico donde impere el equilibrio general de los mercados y la apropiación abierta de los beneficios de la productividad requiere —tanto para los neoclásicos como para Marx— condiciones estáticas de competencia perfecta que desfiguran la dinámica concreta evidenciada por el desarrollo económico de las sociedades capitalistas.

## II

### El poder adquisitivo general y la naturaleza del valor

#### 1. *La determinación del valor bajo condiciones de trueque*

En general, el poder adquisitivo es una de las tantas formas sociales del poder, ya que permite a sus detentadores apropiarse de objetos ajenos. La coerción, expresada a través de la violencia o de la amenaza de utilizarla, puede, por ejemplo, otorgar poder adquisitivo a los más fuertes en detrimento de los más débiles.

Cuando la violencia se elimina del escenario, podemos suponer una situación abstracta e hipotética de trueque. Admitamos que un agricultor permuta regularmente con un pastor cincuenta unidades de cereal por diez cabezas de ganado; en este caso, el poder adquisitivo que cada unidad de cereal reporta al agricultor es un quinto expresado en cabezas de ganado. Recíprocamente, el poder adquisitivo que cada cabeza de ganado reporta al pastor, expresado en unidades de cereal, es de cinco.

Si eliminamos cualquier forma de conseguir mercancías sin entregar nada en cambio —sea por violencia, amenaza o persuasión—, la única manera de poseer mercancías para el cambio es produciéndolas previamente. Y puesto que los cambios presentan un determinado ritmo temporal —por ejemplo ferias mensuales— la cantidad de unidades ofrecidas en cada proceso de trueque expresará iguales tiempos de trabajo vivo por parte de cada contratante, suponiendo, *para simplificar*, que ca-

da uno ofrece toda su producción pues nadie consume lo que produce ni produce lo que consume. Si además suponemos tecnologías rudimentarias, donde se haga ínfimo uso de trabajo acumulado y todo el proceso dependa casi exclusivamente del trabajo vivo, las cantidades totales de cada mercancía ofrecida por cada participante contendrán cantidades más o menos equivalentes de trabajo, suponiendo que cada uno trabaja cotidianamente de 'sol a sol'.

En esta economía imaginaria, donde cada uno ofrece lo que produjo personalmente, rige el intercambio de equivalentes en cuanto al contenido en trabajo de cada mercancía —ley del valor— en la esfera de la circulación, y el principio 'a cada cual según su trabajo' en la esfera de la distribución.<sup>12</sup>

En términos de poder adquisitivo personal, esto significa que la cantidad total de trabajo materializado en otras mercancías que puede adquirir cada contratante es igual a la cantidad total de trabajo que invirtió en las mercancías que entrega. Si esto es así, tanto las relaciones de intercambio entre los bienes como las varia-

<sup>12</sup>Sin embargo, admitidos los supuestos anteriores, si los participantes fueran más de dos, tampoco habría ninguna razón necesaria para que se verifique la ley del valor, pues las preferencias individuales, por ejemplo, podrían generar relaciones de intercambio que no se ajustaran a aquella norma.

ciones que experimentan las relaciones de cambio, dependen de las condiciones *técnicas* de la producción y de los cambios que ellas pueden experimentar.

Nótese, en particular, que si uno de los contratantes puede ofrecer una mayor cantidad de bienes por unidad de tiempo de trabajo es porque aumentó su productividad. Esto, a su vez, hace que aumente la abundancia relativa de ese bien en relación con los otros que se ofrecen y, consecuentemente, disminuya su valor de cambio. De este modo, el progreso técnico no es óbice para que las relaciones de cambio obedezcan simultáneamente a la modificación producida en la escasez relativa y en el contenido en trabajo de cada bien.

Para decirlo sumariamente, el progreso técnico es compatible con la vigencia de la ley del valor y al mismo tiempo con los puntos de equilibrio de la oferta y la demanda. En estas condiciones *opera la apropiación abierta de los beneficios de la productividad*, salvo en el caso particular que el incremento de la productividad no se traduzca en un aumento de la oferta y sí en un aumento del ocio por parte del ofertante más productivo.

Si eliminamos la alternativa de un mayor ocio, el incremento de productividad de cada cambista y productor se traduce en una mayor abundancia relativa de dicho bien y, por consiguiente, en un incremento del poder adquisitivo general de los restantes participantes en las relaciones de trueque.<sup>13</sup>

## 2. La determinación del valor bajo condiciones de mercado

Pero una relación de mercado es algo muy diferente; los poseedores de objetos útiles no tienen entre ellos una relación 'cara a cara' como en el trueque, y no se identifican unos a otros por la mercancía que producen y, consecuentemente, ofrecen. Por el contrario, en cualquier momento del proceso, los poseedores de mercancías buscan a los poseedores de dinero, sin

preguntarles dónde, cómo y cuándo lo obtuvieron.

Podríamos presumir que el acceso al dinero sólo puede lograrse merced a una venta, de manera que todo comprador debería ser previamente un vendedor. Este sería un caso 'mercantil simple',<sup>14</sup> donde el dinero es una expresión del valor de cambio de las mercancías y sólo sirve para eliminar los engorros prácticos del trueque.

Sin embargo, un rápido y superficial vistazo a la historia nos demostraría que muchos son los caminos que conducen al control del dinero y de sus fuentes generadoras y, en general, la tenencia de dinero *en cantidades importantes* no se deriva inicialmente de la *previa* producción y venta de mercancías, sino de un variado y cambiante conjunto de posiciones de poder que brotan de la concreta dinámica de la estructura social.

La realidad histórica es la opuesta; algunos llegan al mercado poseyendo dinero habido de otras fuentes que no son la venta de un objeto producido personalmente. Esta situación se hace históricamente más evidente a medida que las mercancías utilizadas como dinero se tornan más 'especializadas' y dejan de poseer 'valor intrínseco', sea porque no son utilizables para ningún otro fin, sea porque su valor de cambio no depende del tiempo de trabajo requerido para producirlas. Este hecho alcanza particular evidencia cuando el dinero adquiere la forma monetaria de un trozo de papel de curso forzoso en virtud de un mero acto de voluntad política del Estado.

En nuestra idílica e imaginaria situación original de trueque —e incluso en otra donde el dinero fuera una mercancía más que operara como unidad de cuenta—, el poder adquisitivo de cada contratante estaba ligado al trabajo que entregaba.

Pero todas las sociedades civilizadas han desarrollado mecanismos de poder en virtud de los cuales una parte de sus miembros, hasta ahora minoritaria, pudo participar del producto social sin necesidad de justificar esa participa-

<sup>13</sup> Aquí se está suponiendo que cualquier incremento absoluto en la oferta de algún bien, es absorbido totalmente por los demás contratantes, pero con modificaciones en el valor de cambio de ese bien.

<sup>14</sup> Como se sabe, éste es uno de los modos de producción que, como tipos puros, analiza Marx.

ción como una remuneración a su trabajo personal. Las ofrendas a los sacerdotes, los tributos al Estado, o las remuneraciones a propietarios, son algunas de las formas de percibir *trabajo excedente*, cristalizado en productos que no serán directamente utilizados por quienes trabajaron directamente para generarlos. Este hecho es tan cierto e inevitable en la sociedad egipcia de hace cinco milenios, como en las sociedades capitalistas o socialistas contemporáneas.

En estas sociedades excedentarias, el poder adquisitivo (o 'adquisitividad') de cada productor se disocia claramente de su poder productivo (o productividad) por unidad de tiempo de trabajo, pues una parte de su producto será consumida por élites destinadas exclusivamente a tareas políticas, bélicas, científicas, artísticas, religiosas, etc.

En las sociedades capitalistas y socialistas contemporáneas *el ingreso personal* en su mayor parte asume forma dineraria, y su distribución es un dato decisivo para conocer la composición de la demanda. Los bienes no se cambian por bienes sino por dinero; en consecuencia, cualquier modificación en la magnitud o distribución del ingreso dinerario afectará autónomamente, a corto plazo, el nivel y estructura de precios relativos. Y esto con *independencia* de lo que acontezca en la esfera técnica de la producción.

El dinero es la objetivación y medida del poder adquisitivo; poder adquisitivo que se predica con respecto a mercancías. El producto social es una parte de esas mercancías, entendido como el flujo de bienes y servicios *de uso final* que, periódicamente van fluyendo del proceso productivo. A ese flujo físico le corresponde, en sentido contrario, un flujo de unidades monetarias (salarios y rentas, básicamente) que las empresas productivas pagan en concepto de ingresos a quienes hacen técnicamente posible el proceso de la producción.

Como veremos más adelante con mayor detalle, esos pagos dinerarios que efectúan las empresas constituyen capital circulante cuando son entregados a los trabajadores, rentistas, etc., que posibilitan el proceso productivo. Ahora bien, los mismo flujos dinerarios que desde el punto de vista de las empresas consti-

tuyen capital, son considerados como ingresos por sus receptores.<sup>15</sup>

Llegados a este punto cabría preguntarse ¿cuál es y de qué depende el poder adquisitivo general que se adscribe a cada unidad de ingreso monetario?

El poder adquisitivo general de cada unidad de ingreso monetario depende, en un primer y *superficial* análisis, de la magnitud relativa de dos flujos; uno de éstos es una corriente de concretas unidades de bienes y servicios de uso final, y el otro es una corriente de unidades de ingreso monetario.

Si para eliminar de nuestro campo de análisis el tema de una insuficiente demanda efectiva, suponemos que todo el ingreso global se gasta dentro de los períodos en que se percibe, es posible calcular para cada período un nivel general de precios que expresa la cantidad *media* de unidades de ingreso monetario que se entregan a cambio de cada unidad concreta de producto social. Es evidente, entonces, que el poder adquisitivo general de cada unidad de ingreso monetario es inversamente proporcional al nivel general medio de precios que corresponde al período.

Siempre en términos macroeconómicos pueden suponerse tres situaciones que posibilitan la estabilidad del nivel de precios y, consecuentemente, del poder adquisitivo de cada unidad de ingreso monetario. Primera, que la magnitud total de flujos físicos y monetarios se mantenga constante por unidad de tiempo; segunda y tercera, que el ritmo de crecimiento (o decrecimiento) de ambos flujos sea sincronizado y a una misma tasa.

Las *variaciones* en el poder adquisitivo general de cada unidad de ingreso monetario admiten una mayor cantidad de posibilidades. Ese poder adquisitivo general puede *crecer*: i) porque la cantidad total de unidades de producto que fluyen por unidad de tiempo se mantiene constante y la cantidad de unidades que componen el ingreso dinerario tiende a decrecer; ii) porque ambas decrezcan, pero el flujo de ingreso monetario lo haga a un ritmo más

<sup>15</sup>No consideraremos aquí los flujos interempresariales de capital circulante y argumentaremos sólo en función de aquella parte del capital que, bajo la forma de ingresos, emerge de la órbita empresarial.

intenso; iii) porque ambas crezcan, pero el flujo de ingreso monetario lo haga a un ritmo más lento.

Por otro lado, el poder adquisitivo de cada unidad de ingreso monetario puede disminuir: i) porque la cantidad total de unidades de producto que fluyen por unidad de tiempo se mantiene constante y la cantidad de unidades monetarias que se han pagado como ingreso tiende a crecer; ii) porque ambos flujos decrezcan pero el de ingreso monetario lo haga más lentamente; iii) porque ambos crezcan pero el flujo de ingresos monetarios lo haga a un ritmo más intenso. Pero sólo algunas de estas posibilidades teóricas son históricamente significativas.

Al poder adquisitivo general que se adscribe a la posesión de cada unidad de ingreso monetario, lo podemos denominar *unidad de ingreso real*, y es igual a la unidad monetaria de ingresos dividida por el nivel medio de precios correspondiente al período analizado.

¿En definitiva qué mide cada unidad de ingreso 'real' así definida? No mide magnitudes de utilidad, satisfacción ni bienestar, porque se carece de una unidad objetiva de medición, y además porque los componentes concretos del producto social incluyen también armas que serán adquiridas por asesinos, narcóticos, estupefacientes, productos que contaminarán irremediablemente el ambiente, etc. Tampoco mide magnitudes de trabajo social —vivo o pretérito— porque la cantidad total del producto generado no sólo depende de la cantidad invertida de trabajo sino de los niveles medios de *productividad* laboral que se van modificando permanentemente. En consecuencia las variaciones en la cantidad total de producto no guardan una relación constante ni necesaria con las variaciones en la cantidad total de trabajo.

Cada unidad de ingreso 'real' mide simplemente magnitudes de poder adquisitivo general, y es inversamente proporcional al nivel general medio de precios. En realidad, cuando decimos que el ingreso 'real' expresa el poder adquisitivo *del* ingreso monetario, usamos una expresión *incorrecta*. El poder adquisitivo sólo puede postularse con respecto a seres humanos dotados de razón, conciencia y voluntad. Es una forma social del poder, o dicho más precisamente, una traducción a la esfera económica de

múltiples y variadas formas de poder que derivan de la estructura social. Por lo tanto, el poder adquisitivo no pertenece al ingreso monetario sino al propietario de ese ingreso. Análoga observación podría hacerse, si se nos permite una digresión, con la expresión "remuneraciones a los servicios prestados por los factores de la producción" que, en realidad, no se pagan a los 'servicios' sino a los propietarios de los factores. Sin embargo, en homenaje a la brevedad, podrían aceptarse expresiones incorrectas pero sintéticas, tales como: "poder adquisitivo *del* ingreso".

Profundicemos ahora un poco más en los factores que pueden afectar el valor económico —esto es, el poder adquisitivo general— 'del' ingreso monetario; y quede claro que *el valor económico* del ingreso monetario es lo que estamos denominando ingreso real.

Ante todo es necesario indagar la 'causa social' de los ingresos monetarios que se van distribuyendo como contrapartida del flujo de productos finales que, con cierto retardo, va emergiendo del proceso productivo. Al respecto, la 'sabiduría convencional' en ciencia económica (de acuerdo con la feliz expresión de J.K. Galbraith) responde que esos ingresos monetarios son una compensación por el aporte productivo efectuado por cada propietario de factores productivos utilizados.

La discusión sobre 'merecimientos' se asocia con el 'problema de la atribución' porque plantea la posibilidad de identificar cuál es la cuota de producto que, dentro de cada unidad productiva, *le corresponde* a cada propietario de factores y *legítima* la remuneración que percibe. Como volveremos sobre este punto en la última sección de este ensayo, bástenos decir por ahora que esos 'merecimientos' no pueden 'deducirse' lógicamente de principios abstractos de validez universal, ni inferirse a partir de la observación de los procesos productivos concretos que derivan de cada actividad económica.

Aquí afirmaremos que la relación establecida entre 'participación' en el proceso productivo e ingresos percibidos en virtud de esa participación es una relación de poder. Todos los que participan en el 'poder para producir' o 'poder productivo' de las empresas deben ser remunerados para que no utilicen su poder pa-



ra impedir u obstruir el proceso. El salario por lo tanto podría concebirse como una retribución al trabajador para que no impida el proceso productivo negándose a trabajar, y otro tanto sucede con la renta por el uso de la tierra que se abona al propietario. Ellos 'importan' en el proceso productivo y, como son propietarios privados de sus 'factores', pueden ejercer su poder por omisión; negándose a facilitarlos. *Hasta dónde* podrán ejercer ese poder es una cuestión muy diferente. Precisamente la magnitud de la remuneración que perciben es una medida económica del poder negociador que surge de sus respectivas posiciones en la estructura social. Este poder se ejerce en parte 'por omisión', creando escasez relativa de recursos productivos necesarios, pero también gravitan otros múltiples factores de orden sociocultural y político.

Los impuestos pagados al Estado son, por ejemplo, el reconocimiento al poder 'activo' que éste puede ejercer, prohibiendo, digamos, las actividades de una empresa que no cumple sus obligaciones tributarias.

Esta pugna social de donde va naciendo la distribución del ingreso monetario es *previa y exterior* al proceso productivo propiamente dicho, simplemente porque antes de producir es necesario *poder* producir. Dicho de manera más breve y casi obvia, la producción presupone el poder productivo conformado por la cooperación, en la esfera técnica, de actores sociales con intereses contrapuestos en la esfera económica.

Claro está que la distribución del ingreso monetario sólo se convierte en distribución del ingreso real cuando los perceptores de ingresos llegan al mercado y convierten ese ingreso en una demanda, la que se hace efectiva contra el flujo de producto final que va brotando de la esfera productiva. Es allí donde el poder adquisitivo latente en cada unidad monetaria se torna explícito y se realiza.

Pero la esfera productiva es un 'mosaico' de heterogéneos procesos técnicos que operan entre ramas productivas e, incluso, en el interior de cada rama. Esto hace que aún para el desempeño de una *misma* actividad, trabajadores con *igual* calificación puedan evidenciar diferentes productividades técnicas. *Dentro* de

cada rama, las empresas con técnicas más avanzadas producirán más unidades por hora-hombre y por lo tanto podrán pagar mayores salarios y otro tipo de remuneraciones que, dentro de ciertos límites, serán compatibles con tasas de ganancia iguales o superiores al promedio de la rama. Pero sólo las empresas con suficiente capital —poder adquisitivo aplicado a la producción— podrán tener acceso a esas técnicas más progresivas capaces de incrementar la productividad física del trabajo humano.

Considerado este proceso en su conjunto, y desde una perspectiva dinámica, las posiciones y relaciones de poder que van surgiendo de la estructura social, determinan, en última instancia, la distribución y las orientaciones en el ritmo de crecimiento tanto del poder adquisitivo como del poder productivo generados en cada sistema económico.<sup>16</sup>

Nótese, por último, la esterilidad de la 'sabiduría convencional' sobre teoría del valor y de la distribución bajo condiciones de equilibrio general, para explicar el fenómeno de la inflación.

Es precisamente a través de sus esfuerzos por aprehender intelectualmente este asunto, que el estructuralismo latinoamericano fue asociando los temas del poder, en sus múltiples formas sociales, con sus concretas manifestaciones en la esfera del poder adquisitivo general.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>El estudio de estas posiciones *técnicas y sociales* diferenciadas y su influencia sobre la distribución del poder adquisitivo general en las sociedades periféricas, suele abordarse en torno al concepto de *heterogeneidad estructural*. Véase, entre otros trabajos, Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina", en *Inflación. Raíces estructurales*, ensayos de Aníbal Pinto, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Para una apreciación dinámica del tema de la heterogeneidad estructural, véase Raúl Prebisch, "Estructura socio-económica y crisis del sistema"; en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Santiago, segundo semestre de 1978 (en especial, sección III). Véase, también, de Osvaldo Sunkel, "La dependencia y la heterogeneidad estructural", *El Trimestre Económico*, N.º 177, México, enero-marzo de 1978.

<sup>17</sup>Véase, por ejemplo, Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, sección B-II, "El funcionamiento del sistema y la estructura social". También el apéndice del mismo libro: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria". Véase, además, de Aníbal Pinto, "Raíces estructurales de la inflación en Amé-

La inflación es un desequilibrio persistente que se traduce en una sostenida disminución en el poder adquisitivo general asociado a la tenencia de cada unidad de ingreso monetario.

La expansión de la cantidad de dinero es el elemento sobre el cual se concentra la atención 'monetarista' y, si prescindimos de la dinámica de la estructura social y de las relaciones de poder en la esfera internacional, tendremos una explicación superficial pero que puede acompañarse por recomendaciones prácticas y operativas sobre cómo lograr una desaceleración en el crecimiento del nivel general medio de precios. Estas recomendaciones, asociadas a la ortodoxia de la continencia fiscal y crediticia, tienen un costo social que suele expresarse bajo la forma de recesión, desempleo y concentración de la distribución del ingreso, si no van acompañadas de medidas 'reales' que afectan las posiciones y relaciones de poder que van brotando de la estructura social. Aun prescindiendo de los desequilibrios estructurales derivados de la posición en el orden económico mundial, restan todavía en el plano interno múltiples factores de pugna social a través de los cuales se expresa el poder adquisitivo de las distintas clases y grupos sociales para apropiarse de una cuota parte del flujo de producto social.

El estudio de la inflación nos permite observar de una manera ampliada y, en ciertos casos, 'explosiva', la pugna social que subyace a las fluctuaciones en la distribución del ingreso

monetario y en la estructura de precios relativos. Pero esa pugna social que existe *siempre*, se pone particularmente de relieve cuando las magnitudes totales de producto real que, en conjunto, quieren captar las distintas clases, subclases y segmentos que componen la estructura social, son superiores a las que efectivamente está generando el sistema. *Los fundamentos estructurales básicos* de esa pugna se vinculan al conjunto de posiciones y relaciones sociales y técnicas, que se articulan en torno a los procesos de la producción, la distribución y la circulación de los medios productivos y el producto social.<sup>18</sup> De esos fundamentos estructurales básicos va surgiendo una determinada forma de distribuir el ingreso monetario que interactúa con el ritmo y distribución del progreso técnico en el interior de la estructura productiva. Este proceso dista de ser 'espontáneo' y se ve intensamente determinado por las acciones —u omisiones— que deriven de la concreta política económica del gobierno. En las sociedades latinoamericanas, este proceso alcanza especial complejidad tanto por la naturaleza de su inserción en el orden económico mundial, como por la heterogeneidad interna de su estructura social inherente a las formas periféricas del desarrollo capitalista. Como no es propósito de este ensayo diagnosticar situaciones concretas, trataremos de adaptar estos argumentos al análisis de algunas categorías centrales requeridas para explicar el proceso de desarrollo capitalista.

---

rica Latina", en *Inflación. Raíces estructurales*, Colección Lecturas del Fondo de Cultura Económica, México, 1973. También de Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo" en *El Trimestre Económico*, México, N.º 100, octubre-diciembre de 1958. Del mismo autor, además, "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N.º 120, octubre-diciembre de 1963.

Desde una perspectiva más propiamente sociológica de aproximación al tema véase: Jorge Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", en *Distribución del ingreso*, Alejandro Foxley (ed.), México, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, 1974. También de Rolando Franco, "Apuntes para un análisis sociológico de la inflación", en *Revista paraguaya de Sociología* (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos), N.º 36, mayo-agosto, 1976. Asunción, Paraguay.

<sup>18</sup>La heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas podría ser definida, en un sentido amplio, como la coexistencia de posiciones y relaciones sociales y técnicas que corresponden a diversas fases y modalidades del desarrollo regional en el interior de sociedades nacionales, políticamente unificadas. Dicha heterogeneidad puede ser analizada a la luz de sus tres dimensiones principales. La primera concierne a las estructuras de la producción, donde coexisten e interactúan múltiples procesos técnicos. La segunda, a las relaciones sociales que se articulan en torno a los procesos productivos. La tercera, se plantea básicamente en la esfera política y atañe al ordenamiento institucional que consagra y garantiza las modalidades y el funcionamiento del sistema de poder. Véase de Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Desarrollo y pobreza en la América Latina: Un enfoque histórico-estructural", en *El Trimestre Económico*, N.º 183, julio-septiembre de 1979.

### III

## Valor y capital

#### 1. Dinero y valor económico

Los planteamientos más tradicionales en la historia del pensamiento económico hablan del valor como de 'algo' que está 'contenido' en el objeto de cambio. Ya desde los tiempos de Aristóteles<sup>19</sup> se ha distinguido entre la utilidad del objeto y su aptitud para ser intercambiado. Los clásicos y Marx distinguieron entre el valor de uso y el valor de cambio. El valor de uso era una capacidad del objeto para satisfacer necesidades o fines de sus usuarios. El valor de cambio era la cantidad de *otros* bienes que podrían entregarse por unidad del bien cuyo valor quería calcularse. La paradoja del valor, que preocupó a muchos pensadores, ponía de relieve que objetos con escaso valor de uso —como los diamantes u otras piedras preciosas— podrían llegar a tener un valor de cambio muy alto; en tanto que otros muy útiles, como el agua, presentaban por unidad un ínfimo valor de cambio.

Esto llevó a los clásicos, y también a Marx, a distinguir de manera categórica entre el valor de uso y el valor de cambio, para centrar su atención en el segundo. Surgieron así las teorías del valor económico basadas en el trabajo, según las cuales la relación en que se intercambiaban dos mercancías dependía de sus respectivos contenidos en trabajo. No abundaremos aquí en los matices y profundidades de esta corriente porque no es necesario para el argumento que se pretende presentar; sólo merece notarse que el valor de cambio para esta corriente teórica depende de 'algo' incorporado al objeto evaluado como es su contenido en trabajo.

En el último tercio del siglo XIX la corriente liberal neoclásica vuelve al valor de uso o

utilidad de los 'bienes', al encontrar una aparente solución para la paradoja del agua y los diamantes. En efecto, se observa que la satisfacción que presta en cada caso un 'bien' depende no sólo de las cualidades que le otorgan su utilidad sino de su relativa abundancia o escasez. De aquí que siendo el agua muy útil, pero también muy abundante, su valor de cambio es reducido y lo contrario sucede con los diamantes. La misma idea de 'bien económico' resume ambos rasgos de 'utilidad y escasez'. En consecuencia, de acuerdo con este enfoque, lo que interesa conocer no es la utilidad 'general' o 'media' de un bien, sino la utilidad que cada unidad adicional o marginal de ese bien presta a cada consumidor tomado individualmente. La relación inversa entre utilidad y abundancia se expresa en la ley de la utilidad marginal decreciente.

Observemos entonces que en ambas corrientes teóricas el valor de cambio de una mercancía no brota como resultado de las relaciones sociales de intercambio, sino que resulta de 'algo' que es propio del objeto. En las teorías del valor-trabajo, *el punto de partida* del valor de cambio de un objeto está dado por el trabajo productivo que sus 'productores directos' vierten en él. En las teorías marginalistas está dado por la utilidad marginal que sus 'consumidores directos' encuentran en él.

La relación social de intercambio aparece en un segundo momento, y normalmente se introduce como trueque. En el caso de Marx, toda su teorización sobre el valor, *se inicia*, suponiendo una situación de trueque, y no una situación mercantil, donde el trueque se desdobra en las dos fases o momentos de una compra y una venta. En el caso de los neoclásicos también la argumentación parte analizando una hipotética situación de trueque o, a lo sumo, introduciendo el dinero como una unidad 'neutral' de cuenta.

Pero no hace falta sumergirse aquí en honduras conceptuales. Baste señalar que para estas teorías, cuando la relación social de trueque se hace presente en el análisis, el hecho funda-

<sup>19</sup> "...Todo objeto que se posee puede utilizarse como tal de dos maneras, pero no en el mismo sentido; una utilización es adecuada al objeto, y la otra no, por ejemplo, la utilización de una sandalia como calzado y como objeto de cambio". Aristóteles, *Política*, 1257a (citamos según la trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, p. 15).

mental de la valorización ya se ha producido, sea porque las mercancías *ya* contienen el trabajo que las valoriza, sea porque el consumidor potencial —en un previo acto introspectivo— ya determinó la utilidad relativa de los bienes que consumirá.

En suma, ambas teorías llegan a las relaciones sociales de intercambio de una manera no sólo tardía sino además errónea. Llegan tardíamente a la relación de intercambio porque conciben el acto fundamental de la valorización —incorporación de trabajo o atribución de utilidad— como exterior a dicha relación. Además llegan erróneamente, porque no reconocen la especificidad del dinero y lo tratan como una mercancía más (Marx) o como una simple unidad de cuenta. Pierden de esta manera la significación central del dinero como objetivación y medida del poder adquisitivo general, cuya génesis y distribución deben constituir el objeto central de toda teoría del valor económico.

## 2. El poder adquisitivo general y el uso de dinero

La categoría más general que utilizaremos aquí para penetrar en la interpretación del funcionamiento de un sistema económico capitalista es el concepto de poder adquisitivo general que se asocia a la posesión de dinero. En las sociedades capitalistas, las relaciones mercantiles de intercambio adquieren máxima generalidad al convertir en mercancías no sólo los productos del trabajo humano, sino también los medios y condiciones —humanas y no humanas— de producción. Es en este contexto donde el poder adquisitivo que confiere el dinero, adquiere máxima significación.

El dinero no es en sí una mercancía sino el incentivo general que convierte en mercancías a los objetos de cambio que se truecan por él confirmando, por esta vía, poder adquisitivo general a sus poseedores. La división social del trabajo requiere del dinero y el dinero requiere de la división social del trabajo.

Denominamos dinero a ese medio *general* de cambio que posee la virtud de conferir un poder adquisitivo igualmente general a sus poseedores que el mismo dinero se encarga de medir; y denominamos mercancías a los restantes objetos de cambio que se truecan por dine-

ro. El dinero no es necesariamente una mercancía aunque puede serlo. Las mercancías son objetos de cambio apetecidos por sí mismos, en virtud de propiedades intrínsecas que los caracterizan; en cambio, la práctica mercantil puede reducir el dinero a un *mero signo* sin otra utilidad alternativa que la de servir como tal. Las relaciones mercantiles son relaciones sociales que presuponen *instituciones sociales* específicas (como la propiedad, el contrato, etc.), regulaciones jurídicas y normas obligatorias de comportamiento. El conjunto de las compras y ventas presupone relaciones mercantiles de intercambio que encuadran el ejercicio del poder adquisitivo general.

Aquí nos remitiremos a los aspectos específicamente económicos del tema del dinero; en particular, al valor económico que, para nosotros, es inseparable del uso del dinero.

Tanto las teorías del valor trabajo como las marginalistas de corte subjetivo hacen depender el valor económico atribuible a una mercancía de factores externos a la relación mercantil misma, y por lo tanto prescinden de la significación del dinero. Al dejar 'fuera' la influencia autónoma que deriva de la distribución del dinero, también dejan 'fuera' el poder adquisitivo general que por su intermedio se mide y ejerce, y en consecuencia pierden el rasgo *esencial* de toda relación mercantil. Toda relación mercantil es, en esencia, una *relación de poder*. El conjunto de estas relaciones se encuentra en una estrecha interdependencia que deriva de la división social del trabajo. Como cada relación de mercado implica una confrontación de poder, el resultado de esa confrontación debe expresarse *en unidades de poder*.

Como hemos visto, la forma específicamente económica del poder es el poder adquisitivo general. El valor económico expresa pues magnitudes de poder adquisitivo general. Hemos desarrollado más sistemáticamente esta idea central en la sección II de este trabajo y no cabe abundar aquí sobre el mismo punto.

## 3. El capital y la dinámica de la valorización

Marx conceptualizó agudamente la idea de capital, pero luego oscureció su significado al adoptar su teoría del valor trabajo. El capital, tal

como lo entendemos aquí, se asemeja al concepto de capital-dinero en Marx en cuanto a sus ciclos circulatorios, pero difiere radicalmente en términos de valor económico. Para Marx el valor económico del capital radica en el contenido de trabajo social que moviliza y apropia; en otras palabras, el dinero se convierte en capital cuando adquiere trabajo potencial y actualiza esa potencialidad, es decir, cuando extrae trabajo de sus fuentes que son los obreros. Para Marx el dinero no sólo apropia trabajo potencial, sino también trabajo pretérito cristalizado en medios productivos diversos que deben ser combinados productivamente con aquel trabajo potencial.

No hay duda alguna que Marx fue claro al considerar que la posesión de capital confiere poder al capitalista sobre los trabajadores que contrata. Toda la sociología marxiana pone de relieve las relaciones de dominación donde el propietario del capital impone su poder al propietario de fuerza de trabajo.

Pero Marx sólo tradujo parcialmente esta relación de poder en sus categorías económicas básicas; de hecho, su 'ley' del valor supone que todas las mercancías se intercambian por su valor.<sup>20</sup>

Se presume la equivalencia en el cambio de mercancías con respecto a una magnitud común que resulta ser el tiempo de trabajo simple y medio (social) que contienen. La teoría del valor de Marx se torna explícita partiendo de una situación de trueque donde las mercancías trocadas contienen el mismo tiempo de trabajo social.

El poder de cada contratante se mide por la cantidad de trabajo que contiene la mercancía ofrecida e indica la cantidad de trabajo materializado en otra mercancía que podrá adquirirse. El significado teórico de esta proposición radica en que ella puede servir como hipótesis para prever en qué proporción se intercambiarán los bienes en la práctica. Aplicando esta 'ley' del valor, cualquier progreso técnico que disminuya el contenido en trabajo de una mercancía reducirá su valor de cambio en relación con las restantes. Esta condición es necesaria para mantener la igualdad o equilibrio entre los contenidos en trabajos de las diferentes

mercancías. Según esta hipótesis que, por cierto, no se cumple en la práctica, el poder de contratación de cada parte en el mercado está 'atado' al contenido en trabajo de su respectiva mercancía. Si entrega una hora de trabajo social en su mercancía, sólo podrá recibir una hora de trabajo social en las mercancías que adquiere. Si se acepta la 'ley' del valor, el poder de contratación o poder adquisitivo pierde toda relevancia para determinar en qué proporción se intercambian las mercancías mismas, pues este poder está totalmente subordinado a una condición tecnológica externa a la relación mercantil misma, como es el contenido en trabajo de cada mercancía.<sup>21</sup>

Lo más trascendente de esta conclusión es que la influencia de las relaciones de poder sobre la apropiación y generación del excedente queda eliminada de la esfera de las relaciones mercantiles de intercambio, y de este modo pasa a depender exclusivamente de la esfera de la producción.

Desde luego que *ya desde su inicio* la relación 'capitalista-trabajador' presenta una asimetría de poder expresada en el hecho de que el valor contenido en el dinero con que el capitalista llega al mercado es —o puede ser— incomparablemente superior al valor de la fuerza de trabajo de cada obrero.<sup>22</sup>

Marx reconoce esta asimetría de poder adquisitivo entre el capitalista y el trabajador que el mercado se encarga de reflejar y reproducir. Lo que hace la ley del valor es eliminar del campo de análisis *cualquier otra* asimetría de poder diferente a la de esta relación básica entre capital y trabajo, capaz de afectar el proceso de apropiación del excedente.

Pero además, para plantear la ley del valor

<sup>21</sup>Ya hemos analizado la teoría del valor 'modificado', a la luz del concepto de 'precio de producción' y las transferencias interempresariales de poder adquisitivo que ella implica. También hemos considerado los intentos de la corriente marxista por compatibilizar el concepto de precios de producción con la vigencia de la 'ley' del valor.

<sup>22</sup>Cuestión diferente es la de saber por qué razón el capitalista *puede* presentarse en el mercado siendo *ya* propietario de un capital-dinero que encierra cantidades importantes de valor y el trabajador llega al mercado pudiendo ofrecer tan sólo el magro valor contenido en su fuerza de trabajo. No es en la teoría sino en la historia donde podemos buscar la explicación. Marx relega este problema al proceso histórico de *la acumulación originaria* donde las pugnas de poder, en la fase formativa del orden social capitalista, se expresan en toda su crudeza.

<sup>20</sup>Carlos Marx. *El capital*, traducción de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

de una manera general, Marx considera al dinero, en su expresión más genuina, como una mercancía —oro o plata— cuyo valor se determina como el de cualquier otra mercancía, atendiendo al tiempo de trabajo socialmente necesario para producirla en las condiciones medias de la técnica.

La transición desde el 'dinero-mercancía' hacia las formas contemporáneas generalizadas del 'dinero-signo' —que puede expresar valores económicos muy superiores al contenido en la materialidad concreta de sus unidades monetarias—, implica una radical desvinculación entre las cantidades de dinero que pueden lanzarse al mercado y las cantidades de trabajo requeridas para la producción de oro y plata.

No todos los capitalistas que se presentan en el mercado obtuvieron su dinero en el lejano punto de partida de la acumulación originaria, sino que lo hacen a través de posiciones y relaciones de poder mucho más concretas y actuales vinculadas a una estructura social donde impera el 'dinero-signo' y no el 'dinero-mercancía'.

Sin embargo, las explicaciones básicas de Marx en torno al valor y a la plusvalía toman como punto de partida al 'dinero-mercancía' y no al 'dinero-signo'.

Suponiendo que el capitalista remunera al obrero con monedas de cobre, esas monedas deben equivaler en tiempo de trabajo al que está contenido en la mercancía adquirida. Es decir, el salario debe equivaler al tiempo de trabajo socialmente necesario para producir la fuerza de trabajo del obrero. La plusvalía brota entonces para Marx en la esfera de la producción como una diferencia entre el trabajo vivo del que se apropia el capitalista y el trabajo contenido en los medios de subsistencia que consume el obrero. Puesto que en la esfera de la circulación rige el intercambio de equivalentes, el poder adquisitivo general originado en las propias relaciones de mercado pierde significación en el escenario teórico de Marx.

Por eso, para Marx, el dinero no es más que una 'forma' en la que se transfigura el capital en su ciclo circulatorio; para Marx el capital tiene un valor que no depende de su forma concreta sino del trabajo que subyace debajo de esa forma.

Desde nuestro punto de vista, el capital-

dinero es una magnitud de poder adquisitivo general —y por lo tanto un valor económico— que sólo puede ejercitarse (el poder) y medirse (la magnitud) en términos de dinero. El poder adquisitivo que confiere ese dinero no depende del contenido en trabajo de cada unidad monetaria sino de condiciones técnicas y sociales que configuran la estructura de poder en cada sociedad.

El capital es una magnitud de poder adquisitivo general, que adquiere medios productivos y dinamiza el poder productivo del sistema económico, con el objeto de lograr su autorreproducción expansiva; es ésta la forma específicamente capitalista del capital.

#### 4. Capital y bienes de capital

Así considerado el capital debe ser distinguido como concepto de los bienes de capital. El capital es una magnitud de poder adquisitivo con la cual se adquieren o se arriendan los medios productivos (tanto los humanos como los no humanos) que pasan a ser 'del' capital. Se 'convierten' en bienes de capital cuando el capitalista utiliza su poder adquisitivo para apropiarlos.

Atendiendo a la teoría del valor-trabajo de Marx, tanto la significación técnica de los bienes de producción como su valor económico se confunden al ser expresados en tiempo de trabajo social.

Cuando se distingue el capital de los bienes de capital, se distingue netamente la esfera de la circulación de la esfera de la producción.<sup>23</sup>

#### 5. Capital y tiempo

Esta distinción exige además un análisis dinámico, que está explícito en el proceso circulatorio del capital planteado por Marx, pero que éste olvidó en sus profundizaciones teóricas sobre el valor y la plusvalía a nivel macroeconómico.

En efecto, cuando se distinguen las fases de la circulación del capital que el propio Marx

<sup>23</sup>Los medios de producción no son bienes de capital de por sí. Se convierten en bienes de capital, cuando el capitalista los adquiere. Desde este punto de vista, el proceso de acumulación de capital no necesariamente implica la producción capitalista de nuevos bienes de capital; puede ser también la apropiación por parte del capital de otros bienes de producción preexistentes.

puso de relieve (D-M-D'), es evidente que existe entre ellas un orden y una secuencia temporal irreversible. Los capitalistas, tomados en su conjunto como clase social, pagan salarios a los trabajadores y rentas a los propietarios de tierra, generando así ingresos que retornan bajo la forma de demanda para adquirir las mercancías que los propios capitalistas ofrecerán.<sup>24</sup> Si no contemplamos ningún rezago de tiempo, los propios ingresos pagados por los capitalistas retornarán a demandar el producto generado contra esas remuneraciones. Pero esos ingresos equivalen al valor del producto a costo de factores y no *incluyen* la ganancia. En consecuencia, si sólo retorna a las empresas capitalistas la misma cantidad de dinero que ellas han lanzado a la circulación, ¿de dónde sale la ganancia entendida como un excedente sobre los costos totales? De este modo, la ganancia queda sin explicar por el carácter estático de la concepción.<sup>25</sup>

Para los neoclásicos, como hemos visto, el problema de la ganancia no afecta la validez lógica de su modelo de equilibrio general que supone condiciones estáticas de competencia perfecta. Se utiliza el concepto de factores de producción y se supone que cada factor recibe una remuneración equivalente al valor marginal de su aporte al producto. Los empresarios regulan su demanda de capital —entendido como poder adquisitivo— atendiendo a la productividad marginal del capital —entendido como factor productivo— en las nuevas inversiones. Los ofertantes de poder adquisitivo que será utilizado como capital (ahorristas) cobran un interés que es una compensación por la postergación de su consumo. En consecuencia, la remuneración al capital como factor productivo compensa exactamente el valor de su aporte marginal al producto total y no expresa excedente alguno. Por otro lado, la remuneración al capital como magnitud de poder adquisitivo se expresa a través de la tasa de interés y es una compensación por la 'desutilidad' que deriva de postergar el consumo.

<sup>24</sup>Las ventas recíprocas de insumos intermedios no se toman aquí en consideración.

<sup>25</sup>Cuando analiza el proceso de circulación del capital, Marx adopta una perspectiva que es *dinámica* en el tomo II de su obra principal; sin embargo, su perspectiva es *estática* cuando pretende explicar la realización de la plusvalía a nivel macroeconómico. Véase la sección V de este trabajo.

*De esa manera, los neoclásicos ignoran la ganancia entendida como un excedente neto sobre los costos.* El capital *strictu sensu* resulta del ahorro y los ahorristas son compensados por la 'desutilidad' que sufren. El capital, como *factor productivo*, asume un papel autónomo y activo en la generación de valor y merece una compensación que, desde luego, no la percibe el 'factor' sino su propietario.

Esta explicación de la perspectiva marginalista debe matizarse con los aportes de algunos neoclásicos que reconocieron la influencia del tiempo en la lógica del capital, e incluso su función de depositario del poder económico.<sup>26</sup>

Bohm-Bawerk, siguiendo un camino ya iniciado por Jevons, establece una asociación significativa entre tiempo y capital. El capital (entendido aquí como bien de capital) es definido como una prolongación del proceso productivo que incrementa la productividad del trabajo humano. Pero luego de este auspicioso comienzo, Bohm-Bawerk vuelve al redil de la teoría neoclásica. La oferta de capital (entendido como valor) proveniente de los individuos que ahorran, tiene un precio, que es el que cobran esos ahorristas. ¿Cómo se determina la magnitud de los ahorros que serán ofrecidos en el mercado de capital? A esta pregunta opone su tesis de la "subvaluación subjetiva de los bienes futuros en comparación con los bienes presentes". De este modo, la oferta de capital susceptible de financiar la inversión, tiene un precio que, en última instancia, depende de la actitud psicológica de los ahorristas.

En rigor, no debe interesarnos la magnitud temporal del período de producción en Bohm-Bawerk<sup>27</sup> —que es un falso problema— ni la actitud psicológica de los individuos que ahorran sino la distribución del poder adquisitivo que posibilita su ahorro y se suma a la ganancia que permanece en las empresas.

<sup>26</sup>Véase un análisis del significado del tiempo en la teorización económica y de la concepción de capital de los economistas de la escuela austríaca en G.L.S. Shackle, *Epistémica y economía*, trad. de Francisco González Aramburo, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (primera edición inglesa: 1972).

<sup>27</sup>En relación con el 'período de producción', no es la magnitud del tiempo de producción sino el incremento de la productividad laboral por unidad de tiempo lo que interesa considerar. Este incremento *se verifica* en el tiempo, pero no depende, meramente, del paso del tiempo sino de la introducción de progreso técnico.

## IV

## Desarrollo, capital, ciclos y excedente en la visión económica de Schumpeter

El encuadramiento teórico más adecuado para la comprensión del concepto de capital que aquí se utiliza y del concepto de excedente elaborado por Prebisch, que se aborda en las próximas secciones, es el que deriva de los planteamientos de Joseph A. Schumpeter.

Schumpeter sostuvo que el desarrollo económico implica condiciones de desequilibrio general que sólo pueden introducirse en el proceso económico merced al uso que efectúan los empresarios del crédito para incorporar innovaciones que incrementan la capacidad productiva del trabajo humano.

Bajo condiciones de equilibrio general con pleno empleo, o de 'corriente circular', como él la denominó, la ganancia macroeconómica sería igual a cero y el interés que, a juicio de Schumpeter, sólo puede existir como una fracción de aquella ganancia, también lo sería. Por otro lado, la ganancia tal como él la concibe es, en rigor, *un excedente derivado del desarrollo económico*.

El empresario innovador incrementa la productividad laboral en sus procesos técnicos y disminuye costos unitarios que le producen una ganancia extraordinaria sobre sus competidores.<sup>28</sup> Dicha ganancia, entendida claramente como un excedente sobre los costos empresariales, se mantiene hasta tanto la innovación se difunda al resto de los competidores de la respectiva rama económica. Así la innovación desaparece como tal, y se convierte en un proceso técnico generalizado.

Los cambios son puestos en práctica por el empresario innovador, merced al acceso a un capital que proviene del crédito e implica una creación de dinero que no tiene como contrapartida ningún producto *real* sino un producto *potencial*. Si suponemos, como lo hace Schumpeter, un punto de partida, en la corriente circular con pleno empleo, ese crédito permite transferir recursos materiales y humanos des-

de sus antiguos usos hacia los nuevos propósitos de la innovación; esto implica una demanda adicional e inesperada en los mercados de factores productivos que logra torcer el rumbo establecido en el curso previo de la producción. Ese capital que apropia y utiliza el empresario innovador, *es un poder* adquisitivo que él ejerce sobre los mercados de factores, y que a través del mecanismo del crédito, le es transferido (involuntariamente) por el resto de los empresarios que no tuvieron tanto éxito en el mercado financiero.

Esto inicia necesariamente un proceso cíclico fundado en presiones inflacionarias por el lado de los costos, hasta que aparece la producción final que es fruto de la innovación y genera la ganancia de donde surgen los intereses que son el precio del crédito otorgado.

En suma, bajo condiciones de 'corriente circular' con pleno empleo de los factores productivos, no podría existir la ganancia como magnitud macroeconómica neta. Pero el empresario innovador 'rompe' la corriente circular, adquiere comando sobre el poder adquisitivo del capital, impone una innovación que disminuye costos unitarios, consigue ganancias extraordinarias y paga los intereses.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "Si los empresarios estuvieran en posición de comando sobre los bienes de producción que requieren con objeto de llevar a la práctica sus planes, existiría aun la ganancia del empresario, *pero no debería abonarse ninguna parte de ella en concepto de interés. Ni existiría ningún motivo para que consideraran parte de ella como interés sobre el capital que gastan* [subrayado de Schumpeter, A.D.F.]... Por el contrario, para ellos sería ganancia y solamente ganancia todo lo que pudieran embolsarse por encima de los costos. El hecho de que otras personas disponen de los bienes de producción necesarios es lo que obliga al empresario a llamar en su ayuda al capitalista para que éste elimine los obstáculos producidos por la propiedad privada de los medios de producción, o por el derecho a disponer libremente de los servicios personales propios. No es precisa tal ayuda en la producción dentro de la corriente circular, pues pueden financiarse las empresas en funcionamiento con sus ingresos anteriores —como efectivamente ocurre— que corren hacia ellas sin la intervención de ningún organismo capitalista". Joseph A. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, trad. de Jesús Prados Arrarte, México, Fondo de Cultura Económica, 1967, p. 181 (primera edición alemana: 1912).

<sup>28</sup> Este concepto es parecido al de plusvalía extraordinaria en Marx.



Los ciclos económicos constituyen para Schumpeter la reacomodación del sistema económico al proceso de desenvolvimiento que va brotando de las innovaciones empresariales.

Los aportes de Schumpeter son de una trascendental originalidad, especialmente en lo que atañe a su concepción del capital. En su *Teoría del desenvolvimiento económico* habla de un *poder adquisitivo* puesto a disposición de los empresarios innovadores, pero posteriormente en su *Business Cycles*, cuando observa que el capital —en una de sus acepciones que es la monetaria— no es un factor de la producción, sino un agente diferenciable que se sitúa entre el empresario y los factores pro-

ductivos,<sup>30</sup> parece ampliar su definición al poder adquisitivo general que controlan todos los empresarios y no sólo los innovadores.

Los temas que preocuparon a Schumpeter fueron el desenvolvimiento económico, los ciclos, la ganancia como un excedente derivado de la innovación y el interés como un pago derivado de la existencia de aquella ganancia. En consecuencia, aunque no quiso llevar a fondo sus ataques a la teoría del equilibrio general, sus hallazgos científicos constituyen uno de los más sólidos fundamentos en la crítica del paradigma neoclásico fundado en el instrumental teórico marginalista.

## V

# Excedente global, excedente de distribución y excedente de las empresas

## 1. Concepto de excedente global<sup>31</sup>

Excedente económico global podría denominarse, en la más amplia acepción del término, a aquella parte del producto social que no es apropiada por quienes, de manera directa, contribuyeron a generarlo con su trabajo personal.

<sup>30</sup>En su obra *Business Cycles* (McGraw-Hill, Nueva York, Londres, 1939, primera edición, quinta reimpression) Schumpeter afirma que quizás sea mejor abandonar del todo un término que ha causado tal grado de confusión, y reemplazarlo por el sentido que tiene en cada caso particular —equipamiento o bienes intermedios, etc. Declara que eso es precisamente lo que hará en su trabajo, excepto en aquellos casos en que no puedan producirse malentendidos. Sugiere que ambos conceptos monetarios (interés y capital), abren un resquicio útil a través del cual puede introducirse en la teoría general el elemento dinero. Sin embargo, para lo que a él le interesa sólo el segundo concepto resulta de interés. En el sentido que le da, el capital no consiste en bienes sino en saldos; no es un factor de producción sino un agente identificable, que se encuentra entre el empresario y los factores. Puede ser creado por los bancos, porque éstos pueden crear saldos. Su incremento o disminución no son la misma cosa que el incremento o disminución de los bienes en general o de una clase particular de bienes. Su mercado es simplemente el mercado del dinero, y no existe otro mercado de capitales. No tiene ningún sentido realista la afirmación que, en este último mercado “el capital” (uno u otro tipo de bienes del productor) se presta “bajo la forma de dinero”. Sin embargo, una

Ahora bien, para una mejor presentación de la exposición que sigue, distinguiremos dos componentes del concepto global de excedente económico. A su primer componente podríamos denominarlo ‘excedente de distribución’, y al segundo ‘excedente de las empresas’.

El excedente de distribución es una condi-

vez más, y como en el caso del interés, es necesario agregar que este concepto introducido en este análisis no elimina los problemas de aquello que tradicionalmente se denomina capital real —por el contrario, éstos reaparecen, aunque de otra manera— y que los resultados a que llega la teoría monetaria del capital no siempre invalidan, sino que muchas veces apenas reformulan, la proposición de las teorías “reales” del capital. Señala que, si bien su comprensión de los procesos propios de la sociedad capitalista depende en fuerte medida de tomar en cuenta el hecho de que el capital monetario es un agente identificable depende en medida no menos importante de la comprensión de su relación con el mundo de los productos. (Cfr. I, p. 129).

<sup>31</sup>No olvidamos aquí las concepciones básicas de Baran y Bettelheim sobre el excedente económico real que lo hacen coincidir con el exceso del producto social sobre el consumo corriente. Pero, desde un ángulo sociológico, parece preferible considerar el excedente como un ingreso no derivado del trabajo personal. Véase de Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, trad. de Natham Wam, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, y de Charles Bettelheim, *Planeación y crecimiento acelerado*, trad. de Ramón Ramírez Gómez, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

ción de existencia de las sociedades civilizadas y urbanas que comenzaron a surgir hace más de cinco milenios, fundadas en regímenes esclavistas de trabajo, como lo es también de todas las sociedades de clase donde una parte de la sociedad es liberada de contribuir con su trabajo personal para la reproducción de la vida social. Precisamente el rasgo que caracteriza a los perceptores del excedente es que no existe vinculación entre el producto que apropian y el trabajo que entregan.

Dentro de las sociedades capitalistas contemporáneas, existe un *excedente global*, que puede descomponerse en un 'excedente de distribución' que corresponde a los diferentes tipos de remuneraciones, al Estado y a la propiedad que efectúan las empresas capitalistas y en un excedente de las empresas que resta como sobrante bajo la forma de ganancia. Ambas formas económicas de excedente también existen en las sociedades centralmente planificadas pero bajo condiciones institucionales y sociopolíticas obviamente distintas.<sup>32</sup>

Para simplificar, podríamos considerar un sistema capitalista 'puro', carente de empresas públicas. Alternativamente, podríamos considerar a las empresas públicas —autofinanciadas con la venta de las mercancías que producen— como integrando la categoría genérica de 'empresas'.

Por otro lado, los asalariados del Estado —ministros de Estado, jueces, legisladores, burocratas, fuerzas armadas y de seguridad, cuerpo diplomático, etc.— perciben remuneraciones que forman parte del excedente de distribución, porque ellos no contribuyen *directamente* a generar el producto global que producen las empresas, y no financian sus ingresos con la venta de mercancías sino con parte de los tributos al Estado. Así, pues, la existencia de un excedente de distribución es condición *previa* y *necesaria* para la existencia en el plano económico de estos servidores públicos.

Para entender la significación del exce-

<sup>32</sup>Esta distinción conceptual alude a los diferentes *mecanismos de apropiación que operan en cada caso*. Atendiendo al uso social de estas formas de excedente, quizás podríamos hablar de *excedente para el consumo* y *excedente para la acumulación*. Sin embargo, es posible que parte del primero se invierta y parte del segundo se consuma, de manera que estas distinciones analíticas se confunden en la práctica.

dente de distribución tal como se plantea en este ensayo y del excedente de las empresas tal como ha sido planteado por Prebisch, es conveniente partir del concepto de plusvalía en Marx y comprender las dificultades teóricas que se plantean en la esfera de la realización de esta plusvalía. Estas dificultades atañen a lo que hemos denominado 'postulado de la suma cero'. Veamos cómo plantea el propio Marx la dificultad y cómo pretende resolverla. Para ello es conveniente reproducir por extenso unos pocos párrafos de su argumentación.

Dice Marx: "Pero el capital-mercancía, antes de volver a convertirse en capital productivo y antes de que pueda invertirse la plusvalía que encierra necesita convertirse en dinero. ¿De dónde sale este dinero? Es un problema que parece difícil a primera vista y que ni Tooke ni ningún otro autor ha contestado hasta hoy.

"Supongamos que el capital circulante de 500 libras desembolsado en forma de capital-dinero, cualquiera que sea su período de rotación, represente el capital global circulante de la sociedad, es decir, de la clase capitalista y que la plusvalía ascienda a 100 libras. ¿Cómo se las arregla la clase capitalista, en su conjunto, para sacar constantemente de la circulación 600 libras esterlinas, si sólo lanza a ella constantemente 500?

"Primero, el capital-dinero de 500 libras esterlinas se convierte en capital productivo; luego éste, en el proceso de producción, se transforma en un valor-mercancía de 600 libras y pone en circulación no sólo un valor-mercancía de 500 libras igual al capital-dinero primitivamente desembolsado, sino además una plusvalía de 100 libras, nuevamente producida.

"Esta plusvalía adicional de 100 libras esterlinas se lanza a la circulación en forma de mercancías. Esto no ofrece ninguna duda. Pero el dinero adicional necesario para la circulación de este valor adicional en mercancías no puede salir de esa misma operación.

"No debemos, pues, intentar rehuir la dificultad mediante evasivas más o menos plausibles".<sup>33</sup>

Unos párrafos más adelante se responde Marx:

<sup>33</sup>Marx, *El capital*, ed. cit., t. II, p. 296.

"En realidad por paradójico que ello pueda parecer a primera vista, es la propia clase capitalista la que pone en circulación el dinero que sirve para realizar la plusvalía que en las mercancías se contiene. Pero bien entendido que no lo lanza a la circulación como dinero desembolsado, es decir, como capital. Lo lanza como medio de compra para su consumo individual. No es, por tanto, dinero adelantado por ella, aunque constituya el punto de partida de su circulación."<sup>34</sup> Y más adelante prosigue:

"Al final del año nuestro capitalista pone en circulación un valor en mercancías de 6 000 libras esterlinas y lo vende. Con ello refluje a él: 1) el capital-dinero de 5 000 libras por él desembolsado; 2) la plusvalía de 1 000 libras convertida en dinero. El capitalista ha desembolsado, ha lanzado a la circulación como capital 5 000 libras esterlinas y retira de ella 6 000, 5 000 que representan el capital y 1 000 que constituyen la plusvalía. Estas 1 000 libras esterlinas se realizan monetariamente con el dinero que él mismo ha puesto en circulación, no como capitalista sino como consumidor. Ahora estas 1 000 libras refluje a él como la forma dinero de la plusvalía por él producida. Y a partir de ahora todos los años se repite la misma operación. Pero desde el segundo año, las 1 000 libras esterlinas gastadas por él son ya constantemente la forma transformada, la forma-dinero de la plusvalía que produce. Plusvalía que gasta anualmente y que anualmente revierte a él"<sup>35</sup>

Hasta aquí, la explicación de Marx para el caso de la reproducción simple, en donde no existe un proceso expansivo de acumulación de capital. Pero ¿cómo hacen los capitalistas para lanzar *precisamente* la cantidad de dinero que les permita reproducir, en su 'forma dinero', *exactamente* la plusvalía que 'les corresponde' de acuerdo con el *cálculo en tiempo de trabajo*? De otra forma la tasa de plusvalía bajo su 'forma dinero' puede no ser igual a la tasa de plusvalía bajo su 'forma trabajo'. Esta disyuntiva se resuelve en la esfera de la circulación y no en la esfera de la producción. ¡En términos de poder adquisitivo y no en términos de trabajo social!

La misma interrogante se plantea en el caso de la reproducción ampliada donde se acumula capital y se expande la magnitud física de los bienes transados. Esta situación de desarrollo es, por lo demás, la históricamente significativa. Marx se plantea aquí el problema con una pregunta que no aborda la dificultad principal. Al respecto observa: "y aquí vuelve a presentarse el mismo problema que nos salía al paso más arriba: ¿de dónde sale el dinero adicional para realizar la plusvalía adicional existente ahora bajo la forma de mercancías?"<sup>36</sup>

En realidad no es esa la pregunta relevante, sino cómo se introduce en el mecanismo circulatorio, y lo que es decisivo, *cómo* se introduce en la magnitud suficiente y precisa para realizar la plusvalía. Si se introduce bajo la forma de un ingreso que pagan las empresas debe constituir una remuneración más que deberá legitimarse por algún concepto más o menos preciso. Pero toda remuneración a un factor productivo forma parte del valor del producto a costo de factores. Esa remuneración puede asumir la forma de renta a los propietarios, algún salario por el trabajo o la 'preocupación empresarial', etc. Cualquiera sea el justificativo, esa remuneración o erogación constituirá un costo para las empresas y no logrará explicar la ganancia. En efecto, si es una erogación imputable como un costo en que incurren las empresas, estamos dentro del 'postulado de la suma cero'. En efecto, no es posible que retorne a las empresas en su conjunto una cantidad superior de ingresos de la que salió de ellas bajo la forma de remuneración a los factores y, en consecuencia, la ganancia macroeconómica será nula.

La causa principal de estas oscuridades y complejidades radica, obviamente, en haber partido de una errónea concepción sobre el valor económico y en la naturaleza estática del planteamiento.<sup>37</sup>

La teoría marxiana del valor y de la plusvalía está planteada en términos de trabajo social y alude a la esfera de la producción. Las dificultades innegables que encuentra Marx en la es-

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 308.

<sup>37</sup>Estática en el sentido preciso de que no consulta desfases temporales que formen parte *esencial* de la explicación referida a la existencia misma de la plusvalía macroeconómica.

<sup>34</sup>*Ibidem*, p. 299.

<sup>35</sup>*Ibidem*, p. 300.

fera de la realización surgen de la errónea pretensión de calcular la plusvalía y la ganancia *antes* de que las mercancías experimenten la prueba del mercado. Este cálculo se efectúa suponiendo el equilibrio general de los mercados y la equivalencia en el cambio. Partiendo de estos dos supuestos, que no sólo simplifican el análisis sino que también lo distorsionan, Marx puede calcular su plusvalía directamente en términos de trabajo social.

Sin embargo, el proceso concreto es diferente. La captación del excedente de distribución —remuneraciones a la propiedad y tributos al Estado que provienen de las empresas— deriva de un concreto proceso mercantil que distribuye el poder adquisitivo general a favor de estos perceptores. Además, la captación del excedente de las empresas presupone un proceso dinámico más complejo que implica desfases temporales entre la esfera de la producción y la de la circulación.

## 2. Excedente de distribución

La clase propietaria y el Estado no se apropian el excedente de manera directa y tampoco pueden hacerlo las empresas. El producto social global debe convertirse en mercancías y realizarse en los mercados. Pero, ¿quién comprará esa parte de las mercancías en las que se encarna el excedente de distribución, y con qué ingresos lo hará? Más precisamente: ¿cuál es el mecanismo específicamente capitalista para captar el excedente de distribución?

Es evidente que una parte del capital que fluye desde las empresas, se traduce en diferentes formas de remuneración a la propiedad y tributos al Estado que deben pagar los empresarios, tanto para lograr el control de los medios productivos que requieren y no necesariamente poseen, como para encuadrarse dentro de las normas tributarias vigentes.

Para simplificar, podríamos denominar *rentas* a ese variado conjunto de remuneraciones de las que se apropian los propietarios que ceden sus medios productivos a las empresas. Esas remuneraciones forman parte del valor del producto final a costo de factores, y en su conjunto expresan el poder de los propietarios rentistas para apropiarse de una porción del ingreso total.

‘Los propietarios’ —entendidos aquí como una subclase diferente de la de los ‘empresarios’— emplean parte de las rentas que perciben para competir, en los mercados de bienes finales de consumo, contra los ingresos salariales de los trabajadores, con el objeto de captar una parte del producto social que, al sustraerse al poder adquisitivo de los trabajadores, adquiere la forma social de un excedente de distribución. Otro tanto sucede con los tributos del Estado.

Mediante los ingresos que las empresas pagan a los propietarios y al Estado, se abulta la magnitud del flujo ‘nominal’ o dinerario del ingreso global por encima de la que corresponde al total de salarios en dinero. Se diluye así el poder adquisitivo de cada unidad de ingreso, mediante un nivel general de precios superior al que hubiera existido en el mercado de bienes de consumo, si los salarios hubieran sido el único componente de los ingresos totales.

Nótese que esta ‘dilución’ del poder adquisitivo general de cada unidad de ingreso monetario no supone necesariamente un proceso inflacionario, porque las remuneraciones a la propiedad son un componente estructural permanente de la distribución del ingreso. Ahora bien, si para simplificar suponemos condiciones teóricas de corriente circular ‘schumpeteriana’ los precios estarán *estabilizados* a un cierto nivel, superior al que hubiera existido si los salarios fueran el único ingreso monetario.

Esta forma de apropiación de la parte del producto social que fluye hacia la clase propietaria se funda en un mecanismo específicamente mercantil, fundado en una determinada manera de distribuir el poder adquisitivo general.

En última instancia este excedente de distribución es un reflejo de las complejas relaciones de poder que fundamentan cada estructura social. *Sin embargo, como sólo retornará a los empresarios una magnitud de dinero idéntica a la que ellos mismos lanzaron a la circulación, esta explicación, resulta necesaria pero no suficiente para agotar los temas del excedente global, pues dadas las condiciones hasta aquí expuestas no podría existir la ganancia, como magnitud macroeconómica.* Pero un sistema capitalista sin ganancia carece de toda viabilidad histórica. Por consiguiente esto nos exigirá

penetrar ahora en los mecanismos dinámicos que explican el excedente de las empresas.

Antes de proseguir, sin embargo, conviene subrayar que la interpretación aquí propuesta del excedente de distribución no es compatible con las teorías vigentes del valor bajo condiciones de equilibrio según las cuales los precios relativos de las mercancías son proporcionales a sus respectivos contenidos de trabajo social, o a las preferencias marginales de sus consumidores.<sup>38</sup>

El valor económico de las mercancías expresa, en rigor, magnitudes relativas de *poder adquisitivo general* que deben entregarse para obtenerlas. No depende del trabajo insumido en generarlas ni de la 'utilidad' —concepto metafísico— 'media' o 'marginal' que a ellas se adscribe. El valor económico es así un *fenómeno de poder* y se expresa a través de la estructura de la sociedad.

### 3. Excedente de las empresas

Al establecer una distinción conceptual con el excedente de distribución —tal como aquí se ha pretendido caracterizarlo— se abordará ahora el 'excedente de las empresas' para referirnos a la mencionada tesis de Prebisch.

Prebisch habla de excedente 'a secas'. Aquí se sugiere la necesidad de la presente distinción conceptual. Considerado históricamente el proceso de desarrollo económico, éste se ha caracterizado secularmente por dos rasgos básicos: un incremento sistemático de la productividad del trabajo humano y un incre-

mento igualmente persistente de la población y el empleo de fuerza de trabajo. La acumulación de capital es la vía a través de la cual se logran ambos efectos sobre la productividad y el empleo, los que a primera vista tienen un significado aparentemente contradictorio. De un lado, los incrementos de productividad expresan una disminución del tiempo de trabajo vivo por unidad de producto final; del otro, el incremento de la ocupación posibilita un incremento del tiempo total de trabajo vivo dentro de cada período productivo.

Como es obvio, para que una *disminución* del tiempo de trabajo por unidad de producto final sea compatible con un aumento del trabajo total incorporado al sistema económico, el producto social *debe crecer*. La relación entre estas tres magnitudes puede ser abordada matemáticamente. Así, por ejemplo, si la productividad está creciendo a un 2% y se necesita crear empleos a una tasa de 3%, será necesario que el producto social esté creciendo a un 5% en dicho período. Dadas estas condiciones expansivas del producto y del empleo Prebisch explica de la siguiente forma el surgimiento de un excedente en las empresas.

En primer lugar, existe una asincronía entre los circuitos de la producción y la circulación, de manera que los ingresos generados en el sistema se gastan antes que haya salido a la venta el producto social generado contra el pago de esos ingresos. Para simplificar podríamos decir que el ingreso de 'hoy' se utiliza para adquirir el producto de 'ayer'.

En segundo lugar, si la productividad está aumentando, el producto tendrá un 'costo hu-

<sup>38</sup>La línea argumental básica de esta explicación puede rastrearse en las obras de P. J. Proudhon, donde se plantea claramente esta 'dilución' del poder adquisitivo salarial, en virtud de la demanda adicional fundada en el uso de los ingresos de la propiedad. En general, esta explicación la consideran vulgar y superficial los teóricos que aceptaron el equilibrio general, como situación hacia la cual tiende el proceso mercantil. Véanse las críticas de Marx a Proudhon en *Miseria de la filosofía*, edición española a cargo de José Aricó, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 1970. También las críticas de Von Bohm-Bawerk en su monumental obra *Capital e interés*, contenidas en el libro XII de su tratado, capítulo del cual hay traducción española bajo el título: *La teoría de la explotación*, Unión Editorial, Madrid, 1976, p. 57 y ss. A los efectos que aquí nos interesan véase *Système des contradictions économiques ou Philosophie de la misère*, con introducción y notas de Roger Picard, París, Lib. des Sciences Politiques et Sociales, 1923, 2 vols.; esta edición corresponde a las *Oeuvres Complètes* de P. J.

Proudhon publicadas bajo la dirección de M. Bouglé y H. Moysset. (La versión original es de 1846.) Desconocemos haya de esta obra una versión castellana satisfactoria, como aparentemente tampoco la hay de su trabajo más conocido: *Qu'est-ce que la propriété* (1840) seguido de *Lettre a M. Blanqui sur la propriété* (1841), aunque haya circulado bastante en español durante las primeras décadas de este siglo. Una copiosa antología de textos escogidos (pp. 113-376) completan el conocido *Proudhon* de Armand Cuivillier, trad. de Ma. Luisa Díez Canedo, México, Fondo de Cultura Económica, 1939. Sin duda Proudhon estuvo bien lejos de ser un economista de formación sistemática, y sus observaciones teóricas en este terreno son frecuentemente superficiales y contradictorias. En esta exposición del excedente de distribución sólo se ha rescatado su planteamiento central.

mano' menor en términos del tiempo de trabajo insumido para producir cada unidad. Por lo tanto, si el salario medio por hora-hombre no ha variado, su costo económico *unitario* total habrá disminuido.

Sin embargo, como el empleo y, consecuentemente, el valor total de los salarios están aumentando, los ingresos que se aplicarán a la compra de ese producto serán de un valor superior, lo que suscita una pugna de demanda que permitirá la realización total de la oferta global sin necesidad de disminuciones en el precio, e incluso posibilitando eventuales aumentos en el nivel general de precios. Por otro lado, este proceso es perfectamente compatible —por lo menos teóricamente— con una situación de estabilidad de precios. Basta para ello que el incremento de los ingresos generados y gastados tenga el mismo ritmo que el de la cantidad física de bienes y servicios finales.

En tercer lugar, para que este proceso pueda verificarse, es necesario que el capital circulante del sistema económico esté creciendo para financiar, a través de una ineludible expansión monetaria, este permanente crecimiento de la actividad económica y del empleo. He aquí una síntesis incompleta de la explicación ofrecida por Prebisch, en torno a la apropiación cerrada de los incrementos de productividad laboral que posibilita la existencia de un excedente de las empresas.

#### 4. La apropiación 'cerrada' y el excedente de las empresas

En relación con el excedente de las empresas, sintetizado en el punto anterior, hay un aspecto que, quizá, requiera aclaración. Resulta teóricamente concebible una situación donde los precios estén descendiendo en la misma proporción en que se incrementa la productividad, y sin embargo el excedente de las empresas siga existiendo.

Para que el excedente de las empresas pueda existir, la única condición es que dentro de cada período los costos unitarios totales medios sean *inferiores* a los precios unitarios medios. Los precios pueden estar disminuyendo al mismo ritmo que los costos unitarios, pero manteniéndose siempre proporcionalmente superiores a éstos. Este comportamiento per-

mitirá la existencia de un excedente permanente en las empresas junto con un descenso rítmico en los precios y costos unitarios de los productos finales.

Supongamos una situación simplificada con sólo dos clases sociales: de un lado los empresarios-propietarios-financistas, y del otro los trabajadores asalariados. Si la ocupación crece al 3% y la productividad crece al 2%, el producto físico se expandirá al 5%.

Supongamos que los salarios monetarios por trabajador se mantienen constantes, entonces los salarios monetarios totales crecerán al 3%. Esos salarios constituyen, en nuestro ejemplo simplificado, la totalidad del ingreso disponible en cada período; luego, si la cantidad producida crece al 5% y los ingresos que la demandarán crecen al 3%, los precios descenderán al mismo ritmo que está aumentando la productividad.

Para que el excedente desaparezca sería necesario que los precios descendieran un 5%, es decir, su disminución debería ser correlativa no a la *productividad* acrecentada, sino a la *producción* acrecentada.

En el desarrollo de la argumentación de Prebisch no siempre se pone de relieve con suficiente énfasis esta diferencia; de todos modos, hay párrafos donde se acentúa más claramente. Así, por ejemplo observa dicho autor: "En el movimiento ascendente de la producción cada circuito exige más ocupación que el precedente y, en consecuencia, genera mayores ingresos y mayor demanda global. Y esta mayor demanda contribuye a que los precios de los bienes cuyo circuito termina, no descendan correlativamente a la producción acrecentada por el aumento de ocupación y la mayor productividad."<sup>39</sup>

Aunque en el ejemplo aquí utilizado los precios disminuyen correlativamente al incremento de la *productividad* (2%), el excedente existirá porque ellos no descenden correlativamente al incremento de la producción (5%).<sup>40</sup>

<sup>39</sup>Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Santiago, 1978, pp. 198-199.

<sup>40</sup>Para que los precios descendan correlativamente al aumento de la producción de bienes finales, dicho incremento debería estar acompañado por una *constancia* en el valor del ingreso monetario requerido para producir ese

Los trabajadores se apropian de todo el incremento de la productividad, pero no de todo el incremento de la producción.

Claro está que los incrementos de *productividad* también pueden apropiarse 'cerradamente', al menos en parte. Esto significa que es concebible que una parte de esos incrementos pueden convertirse en excedente de distribución y no incrementen los salarios reales de la fuerza de trabajo. Trataremos de explicar este punto en la próxima sección.

##### 5. *Relaciones entre el excedente global, el excedente de distribución y el excedente de las empresas*

El *excedente de distribución* será considerado aquí, de una manera simplificada, como el ingreso real captado como rentas por los propietarios —rurales o urbanos— y como tributos por el Estado.

Suponemos que sólo las empresas pagan tributos y rentas además de las remuneraciones a los trabajadores. Este supuesto incrementa el porcentaje de salarios sobre el ingreso total que sería menor si admitimos que los asalariados también deben pagar rentas y tributos. Del mismo modo, si los rentistas pagaran tributos, disminuirán en esa misma medida —y en favor del Estado— el total de los ingresos netos en concepto de rentas.

El *excedente de las empresas* es el sobrante neto al final de cada período económico que ellas tienen como remanente una vez pagados los salarios, las rentas y las tributaciones. El *excedente global* constituye la suma del excedente de distribución y del excedente de las empresas al término de cada período. Finalmente, la diferencia entre el ingreso total (incluida la ganancia) y el excedente global, debe corresponder a las remuneraciones de los trabajadores en el sector privado.

Este razonamiento se efectúa en términos de ingreso real pues el poder adquisitivo ads-

cripto a la posesión de cada unidad monetaria de ingreso se mantiene constante. Suponemos, además, que estamos en una situación expansiva del empleo con incrementos periódicos de productividad.

Dadas estas condiciones generales, es posible concebir un proceso dinámico donde la creciente fuerza de trabajo sólo capta una fracción de los incrementos de productividad laboral y el resto de esos incrementos se convierte en excedente de distribución y en excedente de las empresas.

Supongamos que la productividad laboral media —expresada en unidades de producto final por trabajador ocupado durante el período— está creciendo al 2% y la cantidad de trabajadores ocupados crece al 3%. Esto significa que la cantidad total de unidades producidas está creciendo al 5%. Si los salarios individuales están creciendo al 1%, y la ocupación al 3%, entonces necesariamente los salarios totales crecerán al 4%. El crecimiento de los salarios no es suficiente para 'absorber' el crecimiento del producto físico. Entonces, para que la demanda no decaiga y los precios no descendan, es necesario que los pagos hechos por las empresas en concepto de excedente de distribución crezcan a una tasa tal que —admitiendo estabilidad de precios— permita al ingreso global crecer a la misma tasa de 5% que el producto físico.

Este proceso puede reproducirse establemente, con un incremento en el excedente global más rápido que el del producto total, y un incremento de los salarios totales que es inferior al de aquel producto.

La fuerza de trabajo sólo capta una fracción de los incrementos de productividad, pues los salarios monetarios individuales medios aumentan al 1%, en tanto que la productividad está creciendo al 2%.

Los costos unitarios totales y el nivel general de precios se mantienen constantes porque la cantidad física del producto final crece al mismo ritmo que los ingresos monetarios. Y el excedente de las empresas crece más o menos al mismo ritmo que el producto global.

En este ejemplo la totalidad del incremento de productividad se traslada a los costos por una elevación de las remuneraciones percibi-

---

incremento. Si en el período 1, la cantidad física producida es de 100 unidades, y el ingreso monetario generado y gastado es de \$ 1 000, los precios promedio alcanzarán a 10. Si se duplica el producto en el período 2, con un flujo constante de ingresos, los precios descenderán a 5 si todo ese ingreso se traduce en demanda efectiva.

das por los propietarios de los factores —asalariados y rentistas— y por el Estado. En consecuencia, los costos unitarios totales se mantienen constantes.

El excedente de distribución que, en nues-

tro ejemplo, se expande más velozmente que los salarios totales, forma parte del costo económico que las empresas deben afrontar para constituir su poder productivo, o dicho más simplemente para poder producir.

## VI

### Desarrollo, desequilibrio y excedente en Prebisch

Esta sección pretende continuar el examen del concepto de excedente económico que permanece en las empresas, recientemente propuesto por Raúl Prebisch, el que no puede separarse de su visión general del desarrollo periférico y de sus preocupaciones específicas en torno a este amplio espectro de temas.

El planteamiento de su tesis se vincula con un viejo tema objeto de su preocupación permanente: el de las formas sociales de apropiación de los frutos de la creciente productividad.

Prebisch analizó originalmente el tema para someter a consideración crítica la teoría de las ventajas comparativas que predominaba en la esfera del comercio internacional. Argumentó que los incrementos de productividad en la elaboración de las manufacturas exportadas por los países centrales provocaban una disminución proporcionalmente menor de los costos unitarios porque los trabajadores del centro tenían más poder para incrementar su salario real paralelamente al incremento de la productividad. Al mismo tiempo postuló que los precios no tendían a coincidir con los costos económicos unitarios ni a descender proporcionalmente a las disminuciones de éstos en las manufacturas exportadas por los centros, porque la elasticidad-ingreso de la demanda por estos productos era superior a la unidad.<sup>41</sup>

Así, esta diferencia entre precios y costos unitarios medios con respecto a cada nivel determinado de la creciente productividad laboral, determinaba una apropiación 'cerrada' de

una fracción de los beneficios del progreso técnico sea por parte de los propietarios de los factores productivos o de las empresas exportadoras céntricas.<sup>42</sup>

El concepto de excedente que hoy nos propone dicho autor no puede desvincularse de estos antecedentes.

A fines de los años cuarenta esas reflexiones lo llevaron a plantear una posición heterodoxa y polémica sobre las ventajas comparativas derivadas de la división internacional del trabajo, históricamente constituida a partir de la Revolución Industrial. Esos mismos temas, tomando ahora un rumbo diferente, se traducen en un planteamiento heterodoxo y polémico sobre el concepto de excedente económico.

En ambos casos se aborda la cuestión de la falta de coincidencia como así la del comportamiento asimétrico de los precios y los costos unitarios medios y su influencia sobre la distribución de los frutos de la creciente productividad del trabajo humano.<sup>43</sup>

<sup>42</sup>"La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa en una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos." Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Naciones Unidas (E/CN.12/89), mayo de 1949, Santiago, Chile.

<sup>43</sup>Prebisch distingue entre dos fuentes de variaciones posibles de los costos unitarios *totales*. Las que derivan de una variación en la productividad, suponiendo estabilidad en el precio o ingreso unitario percibido por los propietarios de factores productivos —y en especial los trabajado-

<sup>41</sup>Véase Raúl Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Naciones Unidas (E/CN.12/221), 1952.



Ahora bien, este fenómeno ha sido considerado como una 'anomalía' coyuntural, porque conspira contra dos aspectos fundamentales de las concepciones económicas vigentes. El primero de ellos es la presunta tendencia del sistema económico a asumir posiciones de equilibrio estable; el segundo atañe a las teorías del valor prevalecientes, sea en su versión marginalista subjetiva —propia de la corriente liberal neoclásica—, o en las versiones —clásica y marxiana— del 'valor-trabajo'.

Sin embargo, la visión del desarrollo capitalista, implícita en las tesis de Prebisch, otorga a esta discrepancia entre precios, costos y productividades, un carácter estructural e inmanente a la lógica del sistema. De aquí se deriva que el desequilibrio general es el modo de ser del sistema, y un requisito *necesario* para que éste sobreviva. *Más precisamente, es una condición para que la ganancia macroeconómica exista.*

A despecho de los postulados neoclásicos, la ganancia macroeconómica es la categoría central que debe ser explicada en la interpretación del desarrollo capitalista. Todo modelo o paradigma que no logre explicar la ganancia, habrá dejado fuera tanto la *motivación* básica que impulsa el sistema como la fuente esencial de donde proviene el proceso de acumulación. Ese es el caso del modelo estático de competencia perfecta que bajo condiciones de equilibrio estable, llega a la conclusión de que la ganancia es igual a cero. En suma, para los neoclásicos las tendencias hacia posiciones de equilibrio estable llevan a que los ingresos de los factores aumenten (o los precios disminuyan) *pari passu* con los incrementos de productividad y permitan una apropiación socialmente generalizada de los frutos del progreso técnico,

---

res—, y las que derivan de variaciones en esos ingresos reales. Si los ingresos unitarios de los factores se mantienen estables el incremento de la productividad real se trasladará en forma automática a los costos que descenderán proporcionalmente. Si los ingresos se elevan al mismo tiempo que los incrementos de productividad, los precios unitarios no disminuirán. De allí que: "si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para ésta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia". (*Ibidem*).

co, eliminando cualquier excedente cuya existencia y modo de apropiación ponga en tela de juicio la equidad del sistema.

*También la teoría del 'valor-trabajo' supone posiciones de equilibrio estable.* Los precios son proporcionales a los valores, y éstos se alteran en una relación inversamente proporcional a los incrementos de productividad. De acuerdo con la 'ley del valor' las mercancías se intercambian en cantidades proporcionales al contenido en trabajo abstracto que contienen. La existencia de un excedente surge para Marx como resultado de un fenómeno de explotación que se funda en su teoría del valor, y es perfectamente compatible con una situación de equilibrio general en todos los mercados. Más aún, su teoría exige partir de esa situación de equilibrio general, como una prueba de que el excedente es un fenómeno de explotación.

*En suma, las teorías del valor predominantes sólo son válidas bajo condiciones estables de equilibrio general.*

Sin embargo, dadas esas condiciones dichas teorías no permiten explicar la existencia de la condición *esencial* para que el capitalismo exista como sistema económico *viable*; y esa condición es que la ganancia macroeconómica adquiera un valor positivo.

Mientras no se modifique adecuadamente nuestra concepción estática y 'economicista' sobre la mecánica del proceso de valorización,<sup>44</sup> no será posible comprender el significado teórico de las soluciones propuestas por Prebisch a la recurrente discrepancia entre precios y productividades.

El concepto de excedente retenido por las empresas que Prebisch nos plantea es dinámico porque su existencia misma, bajo la forma de ganancia macroeconómica, depende de los mecanismos que posibilitan su captación y que sólo pueden aprehenderse a través de un análisis dinámico.

Y esta visión dinámica nos lleva a la necesidad de reconsiderar algunas magnitudes macroeconómicas básicas.

Dentro de cada período considerado, el valor del ingreso que se genera *no es igual al costo total del producto ofrecido*. La diferencia

<sup>44</sup>Aquí se alude al proceso de atribución de un precio unitario a las mercancías que se transan en el mercado.

entre ambos constituye, precisamente, el excedente.

El ingreso mide un producto potencial o poder productivo *constituido* pero aún no *consumado* ni *realizado*; el producto mide un cuántum real de bienes finales en oferta valorado a sus costos unitarios respectivos. Sin embargo, ambas magnitudes se contraponen durante cada período y de su confrontación brota el excedente de las empresas. Una vez que las mercancías fueron realizadas, el producto, que ahora incluye la ganancia macroeconómica, resulta igual al ingreso.

Antes de su realización, el valor total del producto ofrecido es igual a su costo de oferta y corresponde a los ingresos pagados para elaborarlo.

En condiciones de un proceso de desarrollo, que son las que interesan a Prebisch y las históricamente significativas en el análisis del capitalismo, la fuerza de trabajo está entregando permanentemente un 'cuántum' potencial de producción superior al 'cuántum' real que puede adquirir con los ingresos derivados de aquella cesión.

Marx denominaría explotación a este fenómeno alegando que el valor de la fuerza de trabajo es inferior al valor de los productos del trabajo desplegado por ella. Consideraría plusvalía a esa diferencia y la explicaría basado en su teoría del valor-trabajo que es, esencialmente, estática.

Prebisch se enfrenta con el mismo fenómeno, pero desarrolla una explicación *radicalmente diferente*. Esa explicación no es compatible con ninguna de las teorías del valor que hoy se disputan el campo de la reflexión económica. Para entender a fondo esta radical mutación de perspectivas hay que partir del concepto de *poder adquisitivo*.

En efecto, los empresarios, dentro de cada período, utilizan el dinero que controlan —propio o adquirido en préstamo— para comprarse recíprocamente mercancías y adquirir los servicios de los propietarios de factores productivos. El dinero así utilizado se comporta como capital.<sup>45</sup> Esto genera dos efectos que son

sucesivos en el tiempo. Primero, dentro del mismo período se generan ingresos monetarios que son la contrapartida de un *producto potencial* que sólo existiría en períodos siguientes. Segundo, durante los períodos posteriores surgen los bienes finales que son la contrapartida de aquellos ingresos monetarios ya generados y gastados.

Si ahora cambiamos nuestra perspectiva diacrónica por otra sincrónica veremos que el ingreso generado *dentro* de cada período cumple dos funciones. La primera, medir el poder adquisitivo del capital-dinero gastado por los empresarios para lograr el uso de los medios productivos. La segunda, medir el poder adquisitivo del ingreso percibido por la fuerza de trabajo y los propietarios de los factores productivos. Cuando sale de las arcas empresariales para ir al bolsillo de los asalariados y de los restantes propietarios de factores productivos, ese dinero es un capital utilizado y también un *ingreso generado*. El *poder adquisitivo de ese capital utilizado se mide con respecto a la cantidad y precio de los factores productivos cuyos servicios se han adquirido*. Cuando de manera inmediata<sup>46</sup> sale del bolsillo de los perceptores de ingresos (asalariados, rentistas, etc.) para adquirir productos finales, se convierte en ingreso utilizado o demanda final. *El poder adquisitivo de ese ingreso monetario utilizado, o demanda final, se mide con respecto a la cantidad y precio de los bienes de uso final adquiridos*.

Una misma magnitud monetaria enlaza así, dentro de un mismo ámbito temporal, dos magnitudes reales: la del poder adquisitivo del capital circulante gastado para adquirir el uso de los medios productivos; y la del poder adquisitivo del ingreso utilizado para demandar productos de uso final.

Ahora bien, si nos ponemos en una situación expansiva, con crecimiento del empleo, y suponemos que la producción de hoy será la oferta de mañana, los ingresos monetarios totales crecientes que se pagan a los poseedores de factores productivos y, en especial, a los trabajadores asalariados cuando se gastan en seguida se enfrentan con una oferta cuyo costo global es

<sup>45</sup>Es decir, capital bajo su forma dineraria, que se aplica directamente a la producción adquiriendo medios productivos o el derecho a usarlos.

<sup>46</sup>Aquí suponemos que no hay deficiencias en la demanda efectiva y todo el ingreso se traduce en demanda final dentro de cada período considerado.

inferior al de aquellos ingresos. La diferencia constituye el excedente de las empresas cuyo valor es la ganancia macroeconómica.

La tesis de Prebisch sobre la ganancia y el excedente de las empresas ya fue vagamente intuida y enunciada por un representante del socialismo utópico o premarxista.<sup>47</sup> Tanto los clásicos como Carlos Marx, en su teorización sobre el valor y la plusvalía, eliminan la consideración explícita del factor tiempo y modifican la índole del razonamiento. Asimismo, su tradicional desprecio por los fenómenos monetarios concebidos como 'el velo de lo real' (según la conocida expresión de Pigou), les impidió adoptar la visión dinámica requerida para captar este concepto de excedente.

El razonamiento de Prebisch, reintroduce explícitamente el factor tiempo y está más cercano a la concepción borrosamente percibida por Sismondi que a la de los clásicos o Marx. La idea desarrollada en sus dos últimos trabajos ya fue anticipada en un par de líneas del *Estudio económico de América Latina, 1949*,<sup>48</sup> donde afirma: "Es obvio que el incremento de ingresos tiene su contrapartida en el valor de los bienes y servicios de cuya producción dimanar dichos ingresos...". Y agrega en un pie de página: "Esta afirmación no es teóricamente exacta, pues en todo proceso creciente de producción, los ingresos liquidados sobrepasan el valor de la producción terminada". De esta manera, ya en 1949, aunque no explícitamente, anticipa el mecanismo de captación de la ganancia.<sup>49</sup>

<sup>47</sup>"Podrían reunirse, por oposición a la tierra, las otras dos fuentes de riqueza, la vida, que faculta para el trabajo y el capital que lo sustenta mediante el salario. Cuando se reúnen estos dos poderes poseen en común una fuerza expansiva, de tal modo que el trabajo que realice el obrero en este año valdrá más que el trabajo del año anterior, con el cual dicho obrero se mantiene. Debido a esta plusvalía, la industria procura un acrecentamiento constante de riquezas que puede o bien formar la renta de las clases industriales o bien añadirse a sus capitales." Simonde de Sismondi. *Nouveaux principes d'économie politique*, Francia, 1827, fragmento extraído de *Socialismo premarxista*, introducción, selección, traducción y notas de Pedro Bravo, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Caracas, Venezuela, año 1961, pp. 72 y 73 (subrayado, A.D.F.).

<sup>48</sup>CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, p. 10.

<sup>49</sup>En todas las argumentaciones de Prebisch sobre el ciclo económico su influencia sobre los beneficios del centro y la periferia, está 'latente', por así decirlo, su concepción dinámica del excedente.

Otro estructuralista latinoamericano había recogido la misma idea sin desarrollarla en sus implicaciones teóricas, aunque enunciándola de manera bastante precisa. En efecto, dice Celso Furtado: "Si consideramos una economía industrial en su conjunto, vemos que en el valor de cada artículo que se vende están incluidos los pagos a todos los factores que participaron en la producción del mismo. El precio de un metro de tela es, fundamentalmente, la suma de las remuneraciones de trabajo (salarios), del capital (interés, alquileres, renta de la tierra, etc.) y del empresario, o sea las ganancias. Al pagar anticipadamente a los operarios y a los rentistas, el empresario realiza una operación de crédito, ya que está adelantando parte del valor de un metro de tejido que será vendido en el futuro. Por otra parte, cuando vende un metro de tejido el empresario no sólo recibe los pagos que hizo sino también un pago adicional que origina la ganancia. Ahora bien, ese pago adicional constituye una operación de crédito a la inversa: es una masa de ingresos que se halla incorporada al valor del metro de tela *vendido* y que permanece líquida en manos del empresario. *En otras palabras: la ganancia que llega a las manos del empresario es la contrapartida del valor de otros bienes que están siendo producidos y aún no fueron vendidos* (subrayado nuestro, A.D.F.).<sup>50</sup>

Infortunadamente Celso Furtado no desarrolló después esta idea, ni penetró en sus alcances e implicaciones dinámicas, claramente vinculadas a las reflexiones de Prebisch sobre la apropiación cerrada de los beneficios de la creciente productividad laboral.

*Sin embargo, el tema es de una importancia capital, porque la ganancia y el excedente reciben una interpretación dinámica que los vincula indisolublemente a la teoría del desarrollo económico.*

Sin ganancia la existencia misma del capitalismo es inconcebible, y la ganancia no puede existir bajo condiciones estáticas como queda claramente demostrado en los razonamientos neoclásicos que reputan la ganancia como un

<sup>50</sup>Celso Furtado, *Desarrollo, subdesarrollo*, trad. de Ana O'Neill, Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1964, pp. 141-142 (primera edición portuguesa: 1961).

fenómeno transitorio propio de una situación de desequilibrio.

La ganancia, en Marx, es un fenómeno de explotación *teóricamente* independiente de las condiciones dinámicas propias del desarrollo económico. Su teoría, inatacable en el plano 'real', encuentra dificultades insalvables en la esfera de la realización de las mercancías.<sup>51</sup>

La tesis prebischiana sobre el excedente contribuye a aclarar las insuficiencias de estas teorías y permite un mejor aprovechamiento de sus elementos útiles.

La visión macroeconómica de Keynes, y sobre todo la de Kalecki, permiten considerar la

ganancia como una *magnitud global* cuya existencia debe ser explicada. Pero el carácter *explícitamente dinámico* de esa explicación, y las *condiciones y mecanismos* que permiten la existencia recurrente de la ganancia a nivel macroeconómico, no fueron abordadas por aquellos autores.<sup>52</sup>

Prebisch encara con claridad ese cometido que se inscribe en el contexto de sus preocupaciones más concretas y globales sobre el desarrollo de América Latina. Las reflexiones se expresan en un momento en que la teoría del equilibrio general ha llegado a un callejón sin salida y este hecho comienza a ser reconocido en el mundo académico occidental.<sup>53</sup>

## VII

### La distribución del progreso técnico y de sus frutos

#### 1. Antecedentes

Tanto los liberales —en su versión clásica y neoclásica—, como la corriente marxista, han intentado establecer una relación estricta entre productividad técnica y precios e ingresos. Primero, han supuesto que es posible *atribuir* a los participantes en el proceso productivo determinadas cuotas de producto que derivan de su aporte personal. Segundo, han postulado que *el sistema económico como tal* remunera a los participantes en el proceso productivo con una cantidad de ingresos que guarda una relación significativa desde un punto de vista ético con dicho aporte. Tercero, la implicación ética de esa relación entre productividad e ingreso se considera *inherente a la lógica del sistema* y

determina, para algunos —como los marxistas—, su intrínseca perversidad; y para otros —los neoclásicos—, la equidad inherente a su lógica más íntima de funcionamiento. Cuarto, las recomendaciones de acción que de aquí se derivan son, por un lado, la transformación radical —generalmente por vía revolucionaria—, de un sistema económico esencialmente maligno; o por el otro, la eliminación de las trabas institucionales o técnicas que impiden llevar un sistema económico fundamentalmente equitativo a sus posiciones más perfectas de equilibrio y bienestar.

Ahora bien, uno de los objetivos que se había propuesto este ensayo era sugerir que no existe tal relación estricta entre productividad técnica y precios e ingresos. Primero, porque no es posible atribuir el aporte al producto que deriva de cada factor productivo. Segundo, porque aun cuando tal atribución fuera posible, ella no implica automáticamente un 'mereci-

<sup>51</sup>Es cierto que la tasa de plusvalía relativa tiende a crecer merced a un incremento en la productividad del trabajo destinado, directa o indirectamente, a elaborar medios de vida para los trabajadores, lo que sin duda constituye un fenómeno de desarrollo. Pero la explicación de Marx, insistimos, es *estática*, porque no consulta desfases temporales *explícitos* entre las esferas de la producción y la circulación. Además, la plusvalía en Marx *puede* existir aunque el empleo, la producción y los ingresos totales no crezcan. En tanto que la expansión de los ingresos corrientes es condición necesaria para que exista excedente en el sentido de Prebisch. Por último, para Prebisch el excedente surge de un desequilibrio macroeconómico global, y luego se distribuye entre las diferentes actividades económicas. Todo esto desde una perspectiva macroeconómica.

<sup>52</sup>Kalecki ha penetrado agudamente en temas más o menos afines, así, por ejemplo, en el efecto de un alza general de salarios sobre las tasas de ganancia. Véase "Class Struggle and the Distribution of National Income", en *Kyklos. International Review for Social Sciences*, Basilea, vol. XXIV, 1971, fasc. I.

<sup>53</sup>Véase de Nicolás Kaldor, "¿Qué anda mal en la teoría económica?", en *El Trimestre Económico*, vol. XVIII (2), N.º 170, abril-junio de 1978.

miento' que justifique, desde un punto de vista ético, que esa fracción de producto le corresponda al propietario del factor. Tercero, tal es la lógica del sistema capitalista que las remuneraciones percibidas por los propietarios de factores productivos no son una derivación estricta del aporte productivo del factor, sino que derivan de una *combinación* de factores *técnicos* en la esfera del poder productivo con factores *sociales* en la esfera del poder adquisitivo. Cuarto, que al mecanismo de mercado no pueden atribuirse perversidades o bondades intrínsecas. Es un mecanismo impersonal que expresa, en términos de valor —poder adquisitivo general—, la distribución y utilización de las formas de poder que brotan de la estructura social.

A continuación, trataremos de explicar algo más detenidamente estas proposiciones.

Nuestro punto de partida consiste en negar que pueda establecerse una relación estricta entre productividad técnica de un factor de la producción y precios e ingresos generados. Ya hemos visto, siguiendo a Prebisch, que no existe simetría en los comportamientos de precios y productividades técnicas o reales a nivel de cada unidad productiva. Ello es debido a que la elasticidad ingreso de la demanda *monetaria* por un bien depende de ciertas regularidades básicas en el comportamiento de los consumidores que determinan una expansión asimétrica en la estructura de sus 'canastas' de consumo. Por otro lado, estas orientaciones asimétricas no pueden entenderse ni formularse sin conocer previamente la distribución del ingreso monetario. En rigor, la relación causal es más compleja, y se traduce en la existencia de una productividad *económica* y no meramente técnica que se expresa en unidades de poder adquisitivo.

Por otro lado, si las variaciones de precios no reflejan simétricamente las variaciones de productividad, tampoco esas variaciones se expresan simétricamente a través del movimiento de los costos unitarios totales. En efecto, los costos pueden variar por razones *técnicas* —variaciones en los requerimientos de un factor productivo por unidad de producto—; o por razones *económicas* —variaciones en los ingresos percibidos por los propietarios del factor como consecuencia de modificaciones en su

posición de poder adquisitivo. A su vez, esas modificaciones en las posiciones relativas de poder adquisitivo traducen las complejas relaciones de poder que derivan de la estructura social. Esto contradice claramente las teorías del valor elaboradas a partir de posiciones de equilibrio general.

En el caso de la corriente neoclásica marginalista, bajo condiciones de competencia perfecta se supone equilibrio con pleno empleo. En consecuencia, la función de producción refleja *necesariamente* la dotación relativa de los factores productivos puesto que todos los disponibles están ocupados. Para que esta ficción pueda adquirir consistencia lógica se requiere, entre otros múltiples supuestos, el de la perfecta sustituibilidad técnica de un factor productivo por otro. *En consecuencia, el fenómeno técnico logra compatibilizarse con el fenómeno económico.* De un lado, la ley técnica de los rendimientos decrecientes —o proporciones variables— establece que a medida que aumenta la abundancia relativa de un factor, disminuye su aporte al producto marginal. De otro lado, para la ley económica de la oferta y la demanda a medida que aumenta la abundancia relativa de un factor, tiende a disminuir su precio o remuneración y viceversa. El punto de equilibrio lo deciden los empresarios contratando factores hasta el punto en que el valor de su producto marginal iguala su precio. Sin embargo, en una función macroeconómica de producción, la dotación de capital sólo puede expresarse en *valores*, y ese acto de valorización del capital, entendido como un factor productivo, exige conocer los precios relativos de los bienes de capital. Pero en cada momento del proceso económico dichos precios relativos de los bienes de capital dependen del valor del producto que con ellos se elabora. Tenemos entonces, dentro de la perspectiva neoclásica, una función de producción tautológica, donde el cálculo del valor del producto social exige conocer el valor insumido de los bienes de capital, y el cálculo del valor de dichos bienes de capital exige conocer el valor del producto social.<sup>54</sup> Esta tautología demuestra que el proceso

<sup>54</sup>Imaginemos, por ejemplo, un caso de obsolescencia. Los equipos productivos destinados a la fabricación de televisores en 'blanco y negro' tienen un valor diferente, *antes y después* de la introducción de televisores en color,

económico no está 'autocontenido' en sus relaciones técnicas y mercantiles, sino que el valor de los factores productivos depende de las posiciones de poder que ocupan en la estructura social quienes controlan esos factores, y esas posiciones se reflejan en la distribución personal del ingreso monetario. Las relaciones de poder que derivan de aquellas posiciones, también determinan la asignación del progreso técnico que va modificando la productividad de los factores.

También en la teoría del valor-trabajo—especialmente en su versión marxiana—, el fenómeno técnico logra armonizarse con el fenómeno económico, pero partiendo de un razonamiento muy diferente.

Nos remitiremos aquí exclusivamente a Marx porque sus postulaciones tienen especial vigencia en vastos medios académicos. Marx sostiene que el valor de una mercancía es igual al tiempo de trabajo socialmente necesario en las condiciones medias de la técnica para producirla. En consecuencia, si admitimos la equivalencia en el cambio postulada por la 'ley' del valor, los precios variarán proporcionalmente a los valores y, por lo tanto, existirá una apropiación abierta del progreso técnico y de sus frutos. La ley del valor sólo opera bajo condiciones de equilibrio general; ahora bien, si los precios descienden más que proporcionalmente a los valores, para Marx ello significaría que se ha asignado una cantidad 'excesiva' de trabajo social a la producción de esa mercancía.

En otras palabras, cuando los precios difieren de los valores, estamos en presencia de un desequilibrio que se corrige reasignando el trabajo social. Pero entonces la asignación del trabajo social depende, primero, de razones *técnicas*, y segundo, de razones *económicas*. Las razones técnicas se vinculan a la productividad física de cada proceso productivo específico que determina el tiempo de trabajo—vivo y pretérito— contenido en cada producto. Las razones económicas dependen de la estructura de precios relativos, la que no puede disociarse de la composición de la demanda monetaria y,

consecuentemente, de la distribución del ingreso nominal.

Supongamos ahora que en una sociedad con un ingreso por habitante elevado pero extraordinariamente concentrado, la población indigente requiere mayores cantidades de pan. Si se reasignan cantidades crecientes de trabajo social para la producción de pan, los precios descenderán rápidamente por debajo de los valores si la distribución monetaria del ingreso personal es tal que los indigentes no tienen dinero para comprarlo.

De acuerdo con la ley del intercambio de equivalentes, la sociedad habría asignado 'excesivas' cantidades de trabajo a la producción de pan. Desde luego que la demanda expresa necesidades sociales solventes, y esa solvencia depende de la distribución personal del ingreso. En consecuencia, la asignación del trabajo social que corresponda al equilibrio general de los mercados será diferente según cual sea esa distribución del ingreso monetario. En resumidas cuentas, dada la estructura tecnológica del sistema económico la asignación del trabajo social—'vivo y actuante'—, es una variable dependiente de la distribución del ingreso monetario.

Toda la teoría de la explotación en Marx se *funda* en razones técnicas e institucionales y se *expresa* en unidades de trabajo social. Y puesto que, por definición, trabajar es valorizar, se deriva casi 'inconscientemente' el postulado ético de que todo el producto *pertenece* al trabajador; sin embargo, la institución de la propiedad privada determina que todo el producto pertenece al propietario del capital. Las reglas del juego mercantil determinan que las mercancías se vendan por su valor y la fuerza de trabajo también se venda por su valor. Dicho valor equivale al tiempo de trabajo contenido en las mercancías que ella consume. El nudo de la cuestión estriba en conocer cómo se determina el valor de la fuerza de trabajo. Marx admite que su costo real de producción está histórica y moralmente condicionado. Pero reproducir fuerza de trabajo es reproducir su disposición a trabajar; y esa disposición a trabajar refleja en cierta medida el poder adquisitivo del capital y las modificaciones estructurales en las relaciones de poder entre las clases. Volvemos aquí a nuestro concepto de excedente de distribu-

---

según cual sea el comportamiento de la demanda. Pero esa demanda, a su vez, reaccionará de una manera diferente según cual sea la distribución del ingreso monetario en la sociedad.

ción. En suma, la distribución del poder adquisitivo entre las clases sociales depende en parte de la distribución del ingreso nominal y no puede expresarse como un mero resultado de procesos productivos calculados en tiempo de trabajo.

Hemos arribado entonces a la conclusión de que la estructura de precios relativos de los productos depende de la estructura tecnológica por un lado y de la distribución del ingreso monetario por otro. La magnitud y orientación de los cambios en la estructura tecnológica y en la distribución del ingreso monetario dependen de complejas relaciones de poder que van surgiendo de la estructura social.

Los economistas de la corriente estructuralista latinoamericana han comprendido este proceso bastante tempranamente, y han plasmado esa interpretación en los diagnósticos concretos de las sociedades latinoamericanas.

## 2. Productividades 'monetarias' y 'reales'

Dentro de la corriente estructuralista latinoamericana, esta disociación teórica entre productividades e ingresos fue planteada por Aníbal Pinto en sus reflexiones sobre la concentración del progreso técnico y de sus frutos.<sup>55</sup> Conviene reproducir por extenso sus consideraciones para luego confrontarlas con otras que deriven directamente de la tesis 'prebischiana' del excedente.

"A fin de esclarecer el asunto conviene examinar más de cerca el significado y orígenes del incremento de productividad, distinguiendo de partida la expresión *real* y la *monetaria* del fenómeno. La primera correspondería a las situaciones en que por obra y gracia de innovaciones en el modo o en las formas de producción se acrecienta el volumen (o la calidad) de los bienes creados, siendo estos cambios reales el antecedente de la elevación de ingresos de la fuerza de trabajo y de los dueños del capital. La versión monetaria, por un lado, sería aquella en que el aumento de la retribución a los factores es independiente del mayor rendimiento material o efectivo de los mismos, debiéndose a

causas ajenas a la unidad o sector productivo considerado.

"Para ver mejor el problema recurramos a algunos ejemplos extremos. Imaginemos, por un lado, el caso de una empresa en que un ejecutivo innovador o un obrero stajanovista establece una diferente y más efectiva rutina de trabajo que, *con los mismos recursos disponibles*, permite acrecentar el volumen de bienes susceptibles de entrar al comercio. Ello redundará en una mayor productividad real de los factores y también en una mayor remuneración monetaria, esto es, en un ingreso más alto —si no hay disminución compensatoria de los precios a causa del incremento de la oferta o de otras interferencias que no consideraremos ni en este ni en otros ejemplos.

"Por otro lado, pensemos en el fenómeno de una empresa que, de un día para otro, a causa de la prohibición de importar mercaderías competidoras o de una devaluación cambiaria, experimenta un alza de precios de sus productos, sin que se eleven sus costos. En este caso, aunque no ha ocurrido ninguna alteración de su rendimiento real, se registrará un aumento del ingreso de los factores y éste se tomará como signo de un mejoramiento proporcional de su productividad.

"Consideremos ahora una posibilidad más complicada: la de una unidad mixta que es favorecida o montada con una inversión estatal que le permite alcanzar un nivel relativamente alto de productividad real y la consiguiente remuneración privilegiada de sus factores. En esta versión se asocian los dos aspectos mencionados; sin embargo, es evidente que la situación en lo principal, se debe a la inversión pública que ha financiado la adquisición del instrumental productivo."

En esta argumentación se admiten dos proposiciones fundamentales. En primer lugar, que la estructura de las productividades económicas (o 'monetarias' como las denomina el autor) es, al menos en parte, consecuencia y no causa de la distribución del ingreso; segundo, que por detrás de estas variaciones en la distribución del ingreso operan complejas relaciones de poder que son inherentes a la dinámica de la estructura social.

Puesto que ni los ingresos ni los precios están 'atados' en sus variaciones a los movi-

<sup>55</sup>Véase "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N.º 125, enero-marzo de 1965.

mientos 'reales' de la productividad técnica, esto permite introducir sistemáticamente los efectos que la dinámica de la estructura social ejerce sobre la estructura y el nivel de los precios relativos. El resto de la argumentación de Aníbal Pinto, en el mencionado trabajo, se destina precisamente a abordar ese tema.

El efecto relativamente autónomo de la demanda monetaria ha sido puesto recientemente de relieve por Prebisch en uno de sus últimos trabajos. Se deriva de allí de manera clara que el movimiento de los precios no depende simétricamente del movimiento de las productividades técnicas en la rama respectiva, sino de las tendencias generales del proceso económico. Por otro lado, las raíces de este comportamiento asimétrico no deben buscarse sólo en las situaciones monopólicas u oligopólicas que puedan estar implicadas.

Esta argumentación de Prebisch complementa y refuerza la expuesta por Pinto, porque demuestra que los cambios 'monetarios' en la productividad y la asimetría entre precios y productividades *no sólo* derivan de medidas de política, o relaciones de poder 'externas' al proceso estrictamente económico, sino también de la utilización del excedente que va surgiendo de la propia actividad económica global.

Hay un párrafo de Prebisch que insinúa la lógica básica para el tratamiento de este complicado asunto:

"Se sostiene, a veces, que si los precios no descienden conforme aumenta la productividad, se debe a que intervienen combinaciones monopólicas u oligopólicas que restringen la competencia, al abrigo de la protección aduanera, de patentes o de licencias que impiden aquélla, o de otras formas conocidas. No es ésta mi interpretación. Se trata simplemente del mismo fenómeno de reparto interno del excedente global. Preséntanse casos muy diferentes: precios que se mantienen o suben, a pesar de aumentos extraordinarios de productividad, o sin que ésta haya variado. En todos estos casos los monopolios u oligopolios toman para sí una parte del excedente mayor de lo que de otra manera les hubiera tocado.

"La conclusión es muy lógica. La expansión monetaria no está dada por la acción de esas combinaciones restrictivas de la competencia, sino por el ritmo de crecimiento de la producción en su conjunto. Y al captar ellas esa parte, mayor que la que, de otra manera, les hubiera correspondido, queda una parte menor en otros bienes y servicios debido a los correspondientes desplazamientos de la demanda."<sup>56</sup>

## VIII

### Conclusiones: teoría e ideología

En el olimpo inmaculado de algunos teorizadores 'puros', las reflexiones de los economistas de la periferia suelen acogerse como observaciones de escaso rigor, o como exabruptos incapaces de rozar siquiera la teoría planteada sobre fundamentos más 'serios'.<sup>57</sup>

Esos fundamentos son, en última instancia, los referidos a las teorías del valor en condi-

<sup>56</sup>Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo...", *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>57</sup>No me resisto a transcribir un 'botón de muestra' donde se deforman y caricaturizan torpemente algunas ideas estructuralistas: "Todo lo que encuentro en el estudio de Prebisch y en las demás literaturas informadas por las mismas líneas originarias de las Naciones Unidas y de otras fuentes, es la identificación dogmática de la agricultura con la pobreza y la explicación de la pobreza agrícola mediante inherentes leyes naturales e históricas en virtud

de las cuales los productos agrícolas tienden a cambiarse por manufacturas a través de relaciones reales de intercambio que empeoran constantemente; el progreso técnico tiende a confinar sus bendiciones a la industria manufacturera, y las poblaciones agrícolas no participan de los beneficios del progreso técnico ni siquiera como compradoras a causa de que los precios de los productos manufacturados no descienden con sus costos reales. Estas leyes naturales me parecen, en su mayor parte, fantasías maliciosas o historia conjetural o falseada, o, en el mejor de los casos, meras hipótesis referidas a períodos especiales y necesitados de una comprobación seria y objetiva". Jacob Viner, trad. de Jacinto Roz Hombravella, *Comercio internacional y desarrollo económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, p. 73 (primera edición inglesa: 1953).



ciones estáticas de equilibrio general. Cabe entonces iniciar este punto con una interrogante no exenta de perplejidad.

Si las teorías del valor fundadas en condiciones de equilibrio general no son útiles para explicarnos la naturaleza íntima del valor económico, y la dinámica concreta del proceso de valorización... ¿Cuál es, entonces, su utilidad?

La interrogante tiene una respuesta. Aquellas teorías del valor fundadas en condiciones de equilibrio general cumplen una función que no es teórica, sino 'práctica', como instrumentos de legitimación científica de una determinada visión de mundo que justifica una 'praxis'; pretenden justificar en el terreno analítico "un acto cognoscitivo preanalítico" como lo denominara Schumpeter. No por eso debemos considerarlas menos 'científicas', pues toda construcción teórica en ciencias sociales debe necesariamente partir de una 'visión del mundo' que está 'cargada' valorativamente. Esa visión del mundo se infiltra en el discurso a través de los conceptos básicos que se van definiendo.<sup>58</sup>

La pretendida objetividad a la que se refería Viner en nuestra cita de pie de página, simplemente no puede existir en el proceso de *formulación de las hipótesis* y, más generalmente aún, de *las interrogaciones básicas* que son punto de partida del análisis. Max Weber supo explicar con particular elocuencia este punto esencial: "Ningún análisis científico 'objetivo' de la vida cultural o —lo que quizás es algo más restringido, pero con seguridad no significa en esencia otra cosa para nuestros fines— de los 'fenómenos sociales' es *independiente* de puntos de vista especiales y 'unilaterales', de acuerdo con los cuales éstos —expresa o tácitamente, de manera consciente o inconsciente— son seleccionados, analizados y organizados como objetos de investigación".<sup>59</sup>

Así, por ejemplo, para cualquier 'profano' en teoría económica, debe resultar intuitivamente obvio que la distribución del ingreso monetario no puede ser ajena a las relaciones de poder que derivan de la estructura social y,

ejerce, a su vez, influencia sobre la estructura de precios relativos y sobre el proceso concreto de valorización. Sin embargo, las teorías del valor de mayor vigencia actual que hemos analizado, encontraron en la *noción de equilibrio general*, fundada en el análisis de magnitudes 'reales', un sólido terreno común sobre el cual se establecieron claras posibilidades de comunicación. En consecuencia, sólo ahora la teorización económica 'redescubre' este hecho intuitivamente evidente. Así, Maurice Dobb observa como una de las conclusiones principales de su análisis sobre las teorías del valor y de la distribución: "La estructura de la demanda del mercado sólo puede derivarse de los deseos, preferencias o reacciones de conducta de los consumidores, admitiendo el supuesto de que los consumidores están provistos de una determinada cantidad de ingreso monetario. De aquí que en el proceso general de la formación de precios, esté implícita una distribución inicial del ingreso entre los individuos, en el sentido de que ésta debe incluirse como uno de los determinantes de la estructura de demanda, de la cual se derivan todos los precios (incluyendo los de los factores productivos); todo el proceso de formación de precios se relaciona con esta distribución postulada. En otras palabras, una teoría de la distribución, si se concibe como una teoría de precios derivados de los servicios productivos, no puede ser independiente de la distribución inicial del ingreso, como premisa esencial".<sup>60</sup>

En las páginas siguientes Dobb apunta sus ataques contra la teoría neoclásica y trata de 'absolver' a Marx y a los clásicos. Sin embargo, también ellos omitieron otorgar a los flujos monetarios y a la distribución del ingreso nominal la importancia que les corresponde en el proceso de valorización.

En todo caso, Marx merece consideración especial, porque su concepción del mundo pone a las relaciones de poder y a la pugna irreconciliable entre clases sociales en el centro de su visión del proceso histórico. Sin embargo, logró la proeza teórica de combinar esa visión

<sup>58</sup>Esto no significa que la ciencia social sea una 'cuestión de opiniones', pues estas visiones del mundo terminan generando hipótesis susceptibles de verificación empírica.

<sup>59</sup>Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, trad. de José Luis Etcheverry, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1973, p. 61.

<sup>60</sup>Maurice Dobb, *Teoría del valor y de la distribución desde Adam Smith (Ideología y Teoría Económica)*, trad. de Rosa Cusminsky de Cendrero, México, Siglo XXI, 1975, p. 47 (primera edición inglesa: 1973).

totalizadora con una teoría del valor fundada sobre condiciones de equilibrio general.

Al abandonar el concepto de *equilibrio estable*, no desaparece la *validez lógico-formal* de aquellas teorías, pero sí su relevancia práctica. El valor económico deja de estar regulado por fuerzas 'endógenas' al propio sistema económico (trabajo social medio, o preferencias marginales de los consumidores), que lo conducen a un equilibrio y pasa a ser la expresión de las relaciones de poder que surgen de la estructura social. Esas relaciones de poder constituyen en última instancia el elemento determinante de los criterios que gobiernan la

distribución del progreso técnico y del ingreso monetario.

Los seres humanos, como la historia lo demuestra sin excepción alguna, necesitan justificar racionalmente y legitimar éticamente sus comportamientos. Para que esas justificaciones y legitimaciones puedan situarse en una perspectiva auténticamente humanista, al servicio de *todos* los hombres en su cabal integridad individual, es necesario descubrir las formas ocultas del poder y mostrar públicamente la responsabilidad social de quienes controlan sus resortes.



## Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia

*Alexander Schejtman\**

La percepción de la agricultura campesina como un segmento de la economía caracterizado por una lógica propia y distinta a la de tipo capitalista constituye un hecho relativamente reciente en la literatura latinoamericana sobre temas agrarios.

Hasta hace alrededor de una década, predominaban las formulaciones de tipo dualista o dicotómico (tradicional-moderno, precapitalista o feudal-capitalista, estancado-dinámico, etc.) que carecían de referencias teóricas al funcionamiento interno del polo llamado tradicional o precapitalista. Por otra parte, la economía agrícola de corte neoclásico se limitaba a aplicar a la economía campesina un paradigma microeconómico idéntico al de cualquier otro tipo de unidad de producción.

En el presente artículo, el autor hace un intento por demostrar la legitimidad y relevancia teórica del concepto de economía campesina integrando en una formulación única los aportes que diversos autores han hecho al tema.

Gran parte del trabajo está dedicada al análisis de los rasgos principales del funcionamiento interno de la economía campesina, o sea, de la lógica que gobierna las decisiones sobre asignación de recursos en este sector.

Analizada esa lógica interna, se la contrasta con la que caracteriza a la agricultura empresarial o capitalista, y se demuestra que los términos de inserción de la agricultura campesina en la economía nacional están íntimamente ligados a la lógica peculiar que gobierna su funcionamiento.

El estudio concluye con un somero análisis de las fuerzas externas a la economía campesina que inciden en su descomposición, recomposición y persistencia.

\*El autor es funcionario de la Subse de la CEPAL en México. Este artículo forma parte de un estudio sobre tipología de productores en el México rural, y donde se aplican los conceptos aquí presentados al análisis empírico de la estructura agraria.

## Introducción

Hasta un pasado muy reciente, los estudios sobre desarrollo económico, estructura agraria y economía agrícola en América Latina, cualquiera fuera la corriente teórica a la cual se encontraran adscritos, carecían de una percepción de la agricultura campesina como una forma específica y distinta de organización de la producción.

Para las corrientes derivadas, en mayor o menor grado, del liberalismo decimonónico y de la vertiente ricardiana de la economía política, el campesinado constituía un resabio socio-cultural del pasado —llámese feudal, precapitalista o tradicional— destinado a desaparecer de un modo más o menos acelerado al influjo del desarrollo de la agricultura empresarial y de la manufactura; por esta razón, no merecía más consideración como forma de producción que la que se deriva del análisis de los mecanismos que conducen (u obstaculizan) su 'modernización'.

Para la corriente neoclásica, la unidad familiar campesina no constituía un sujeto específico de análisis distinto a la empresa agrícola (o, para estos efectos, a cualquier otra unidad de producción) pues, en lo que a la conducta del productor se refiere, no se advertían en ella más diferencias que las derivadas de la existencia de distintas escalas de producción y de diferentes dotaciones relativas de factores. Por ello, las decisiones acerca de qué, de cómo y de cuánto producir estarían regidas, en ambos casos, por la tendencia a igualar, para cada uno de los 'factores' empleados, la razón entre sus productividades marginales y sus precios; es decir, la asignación de recursos estaría gobernada por una misma lógica de manejo.

La persistencia del campesinado o, más exactamente, el hecho de que su reducción significativa —prevista por la economía política— no tenga visos de producirse dentro de un horizonte histórico significativo para el análisis social y para el diseño de estrategias de desarrollo, así como la insuficiencia del análisis neoclásico para dar cuenta de una serie de fenómenos relevantes de la conducta del productor-campesino,<sup>1</sup> han conducido a la aparición du-

<sup>1</sup>En el punto I.1 se hace referencia a varios de estos fenómenos.

rante la última década, de una vasta literatura destinada a reconsiderar los términos con que tradicionalmente se ha abordado la cuestión campesina en el análisis económico.

En este proceso de reconsideración teórica es posible advertir dos hitos importantes; el primero, constituido por la serie de críticas a que se ha estado sometiendo, desde mediados de los años 60, a las formulaciones dualistas de distintas corrientes de pensamiento, tanto las construidas en torno a la dicotomía tradicional-moderna como a las desarrolladas en términos de la dicotomía feudalismo-capitalismo. El segundo hito corresponde al surgimiento del análisis de la economía campesina como una forma *sui generis* de organización de la producción, a partir del 'redescubrimiento' de los escritos de los llamados 'populistas rusos' de la década de los años 20, en particular de los escritos de A.V. Chayanov y de su escuela de Organización de la Producción.<sup>2</sup>

El primero de los fenómenos indicados (crítica al dualismo) contribuyó al abandono de la percepción de las sociedades periféricas como escindidas en dos sectores: el sector tradicional, precapitalista, semifeudal o feudal, que sería un resabio de un pasado colonial; y el sector moderno, dinámico o capitalista, que tendría por misión 'absorber' y transformar al primero a su imagen y semejanza.

En contraposición a este postulado, se planteó la tesis de la unicidad del proceso histórico de gestación de ambos sectores y la de la articulación de los mismos en un todo global del que ambos serían parte integrante, explicándose de un modo recíproco. Por esta vía, se

abandonó la idea del rezago y se admitió, implícita o explícitamente, la posibilidad de la persistencia e incluso de la creación de formas campesinas como parte de una dinámica de desarrollo capitalista.

El segundo de los hechos mencionados —el estudio de la economía campesina al que está dedicado fundamentalmente este trabajo— constituye un esfuerzo por estudiar un importante segmento de las economías periféricas que, al ser calificado de 'tradicional', se había renunciado a analizar o había sido simplemente asimilado a una supuesta forma de racionalidad universal y única que correspondería a la del 'maximizador' de tipo neoclásico.

Es, dentro de este último objetivo, que se encuadra la parte sustantiva de este estudio que constituye un intento por integrar, en una formulación única, los aportes de diversos autores a la caracterización de la economía campesina, en un esfuerzo por demostrar tanto la legitimidad teórica como la relevancia empírica de esta conceptualización para el diseño de estrategias de desarrollo en países con un segmento campesino significativo.

Además del análisis de la economía campesina como una forma específica de organizar la producción, objetivo principal del artículo, en la segunda parte se hace un contrapunto esquemático entre los principales rasgos de la agricultura campesina y los propios de la agricultura empresarial o capitalista para, finalmente, hacer algunas consideraciones sobre las modalidades de inserción o de articulación de la agricultura campesina en el conjunto de la economía.

<sup>2</sup>La influencia de los escritos de Chayanov en la literatura occidental es sorprendentemente tardía, a pesar de que en 1931 uno de sus artículos, conteniendo lo esencial de su tesis teórica, fue publicado por la University of Minnesota Press integrando un conjunto de trabajos editados por P. Sorokin, C. Zimmerman y C. Galpin. (A. V. Chayanov, "The Socioeconomic Nature of Peasant Farm Economy", en *A Systematic Source Book in Rural Sociology*.)

A pesar de esta publicación tan temprana, ni la antropología ni la economía parecen haber advertido, hasta mediados de los años 60, la importancia de este autor. Eric Wolf, citando el texto antes mencionado, es uno de los primeros en recoger en su libro *Peasants* (New Jersey, Prentice Hall,

1966), lo esencial de la tesis de Chayanov (pp. 14 y 15). El mismo año, D. Thorner, B. Kerblay y R.E.F. Smith publican —además de un análisis biográfico del autor y de una evaluación de sus aportes teóricos— dos de sus escritos más importantes. Véase A. V. Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, Richard D. Irwin, Inc., Illinois, 1966. A partir de esta obra los aportes del mencionado autor adquieren gran difusión tanto en el mundo anglosajón como en América Latina. La traducción al español de sus principales escritos data de 1974: A. V. Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1974.

## I

## Especificidad de la economía campesina

El concepto de economía campesina engloba a aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción. Alcanzar dicho objetivo supone generar, en primer término, los medios de sostenimiento (biológico y cultural) de todos los miembros de la familia—activos o no— y, en segundo lugar, un fondo—por encima de dichas necesidades— destinado a satisfacer la reposición de los medios de producción empleados en el ciclo productivo y a afrontar las diversas eventualidades que afectan la existencia del grupo familiar (enfermedades, gastos ceremoniales, etc.).

La lógica de manejo de los recursos productivos disponibles, es decir, la que gobierna las decisiones del qué, del cómo y del cuánto producir y del qué destino darle al producto obtenido, se enmarca dentro de los objetivos descritos, dando a la economía campesina una racionalidad propia y distinta de la que caracteriza a la agricultura empresarial. Esta última, por contraste, responde a las interrogantes descritas (qué, cómo, cuánto, etc.) en función de maximizar las tasas de ganancia y acumulación. En este sentido, estaríamos en presencia de dos formas de organización social de la producción específicas y distintas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Aquí se habla de formas de organización de la producción (o, más brevemente, de formas) para soslayar el debate sobre si la economía campesina es o no un modo de producción, en el sentido que el materialismo histórico le da al término. Aunque dicho debate pudiera ser sustantivo por algunas de sus implicaciones teóricas, no lo es en lo que a los propósitos de este trabajo se refiere, que se limitan a demostrar que se trata de una forma de producción distinta de la empresarial, regida por reglas que le son propias. Los interesados en el debate pueden consultar, entre otros: R. Bartra, *Estructura agraria y clases sociales en México*, Ed. Era, México, 1974, quien considera a la agricultura campesina como un modo mercantil simple. Igual posición sostiene M. Coello, "La pequeña producción campesina y la ley de Chayanov", en *Historia y sociedad*, N.º 8, México, 1975. Por su parte, J. Tepicht, *Marxisme et agriculture: le*

Si se postulara la existencia de una racionalidad universal, en lo que a criterios de asignación de recursos se refiere, y si se estimara que las diferencias de comportamiento entre los diversos tipos de unidades, sólo son atribuibles a diferencias de escala y de disponibilidad de recursos, tendrían que catalogarse como puramente 'irracionales' una serie de fenómenos sustantivos, recurrentes y empíricamente comprobables en áreas de economía campesina.

A título de ilustración pueden mencionarse algunos de estos fenómenos que sugieren la existencia de una racionalidad campesina específica y distinta a la racionalidad empresarial.

Al evaluar los resultados económicos de uno o más ciclos en las unidades campesinas aplicando los conceptos convencionales de 'costo de factores', se concluye, en la gran mayoría de los casos, que dichas unidades incurren sistemáticamente en pérdidas de mayor o menor magnitud. En otras palabras, cuando en la evaluación de los costos de este tipo de unidades se emplean: i) los precios de mercado pa-

---

*payisan polonais*, Paris, A. Colin, 1973, pp. 13-46, lo considera de un modo *sui generis*. A. Warman sostiene una posición de este mismo tipo en ...Y venimos a contradecir, México, La Casa Chata, 1976, cap. VI.

Entre los críticos de la tesis del modo de producción puede verse: H. Bernstein, "Concept for the Analysis of Contemporary Peasantries" (trabajo mimeografiado, próximo a publicarse en M. J. Mbiling y C.K. Omari, *Peasant Production in Tanzania*, University of Dar Es Salaam); con una argumentación diferente, el artículo de G. Esteve "La economía campesina moderna", fotocopia facilitada por el autor, 1979. En P. Vilar, "La economía campesina", en *Historia y sociedad*, N.º 15, México, 1977, encontramos una crítica digna de consideración acerca de la validez del concepto mismo de economía campesina. En el *Journal of Peasant Studies* (JPS), ed. Frank Cass, Londres, se han incluido numerosos artículos que abordan el tema del modo (o forma) campesina; véanse, por ejemplo: J. Ennero, P. Hirst y K. Tribe, "Peasantry as an Economic Category", *JPS*, Vol. 4, N.º 4, julio 1977; M. Harrison, "The Peasant Mode of Production", *JPS*, Vol. 4, N.º 4, julio 1977; D. E. Goodman, "Rural Structure, Surplus Mobilization and Modes of Production in a Peripheral Region: The Brazilian North-East", *JPS*, Vol. 5, N.º 1, octubre 1977; C. D. Scott, "Peasants, Proletarianization and Articulation of Modes of Production: The Case of Sugar-cane Cutters in Northern Peru", *JPS*, Vol. 3, N.º 3, abril 1976.

ra imputar la renta de la tierra; ii) el salario corriente para estimar el costo de la mano de obra familiar empleada; y iii) los precios de mercado para imputar el valor de los insumos no comprados y a este total se le agregan los costos monetarios efectivamente incurridos, y cuando en la valoración del producto se suma lo vendido a lo autoconsumido, valorado a precios de mercado, la diferencia entre valor del producto y costos así calculados suele resultar, con gran frecuencia, negativa. Este tipo de resultados que llevaría a la conclusión de que "la mitad del género humano hoy en día ejercería una actividad productiva con un déficit constante, es no obstante, una especie de *reductio ad absurdum*..."<sup>4</sup> y constituye "un ejemplo instructivo, no de estupidez o filantropía campesina, sino del error en que se incurre al creer que no hay sino una sola racionalidad económica en todo tiempo y espacio".<sup>5</sup>

La capacidad de las unidades campesinas de vender su ganado de crianza a precios que a un eficiente productor empresarial lo llevarían muchas veces a incurrir en pérdidas (hasta de sus costos corrientes), es otro ejemplo de la existencia de dos formas diferentes de valoración de recursos y productos en uno y otro tipo de economía.

Otro ejemplo de fenómenos de este tipo se evidencia en la disposición del campesino-arrendatario a pagar cánones (en especie o en dinero), generalmente superiores a los de las formas de arrendamiento capitalista, sin que medie necesariamente compulsión extraeconómica para que esto ocurra. Expresando lo anterior en términos neoclásicos, se diría que el campesino está dispuesto a pagar rentas por la tierra superiores a lo que podría estimarse como el valor del 'producto marginal de la tierra' o, en el caso de la compra de tierras, a pagar por ellas un valor más alto que el de la renta prevista, actualizada a la tasa de retorno interna del capital que induce a invertir a un empresario.<sup>6</sup>

Otro tipo de situación reveladora está constituida por la presencia, en determinadas áreas, de unidades campesinas que, poseyendo recursos productivos en cantidades o en proporciones semejantes, cultivan sus tierras con intensidades diferentes.<sup>7</sup> Este hecho sería considerado como revelador de ineficiencias o irracionalidades por parte de algunos de estos productores, quienes aparecerían como voluntariamente alejados de un 'óptimo económico' de tipo neoclásico. Igual juicio merecerían situaciones donde se advierte la presencia del multicultivo (o de multi-actividad), o la presencia exclusiva de productos de consumo básico frente a la posibilidad de incrementar el producto a través de la especialización o por la incorporación de productos mercantiles de tipo especulativo o de riesgo, respectivamente.

Los fenómenos arriba indicados a título de ejemplo están lejos de constituir hechos excepcionales en áreas de agricultura campesina y de agotar la multiplicidad de comprobaciones empíricas que sugieren la existencia de un tipo de racionalidad distinta a la empresarial, determinada por factores de orden histórico-estructural, tanto internos como externos a las unidades productivas, que nos proponemos considerar con cierto detalle.

### 1. *El carácter familiar de la unidad productiva*

La unidad campesina es, simultáneamente, una unidad de producción y de consumo, donde la actividad doméstica es inseparable de la actividad productiva. En ella, las decisiones relativas al consumo son inseparables de las que afectan a la producción, y esta última es emprendida sin empleo (o con empleo marginal) de fuerza de trabajo asalariada (neta). Esta característica, que condiciona muchas otras, es reconocida como central por todos los autores

<sup>4</sup>W. Kula, *Théorie économique du système féodal*, citado por R. Bartra, *op. cit.*, 1973, p. 36.

<sup>5</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, 1973, p. 36.

<sup>6</sup>A. Schejtman, "Elementos para una teoría de la economía campesina: pequeños propietarios y campesinos de hacienda", en *El Trimestre Económico*, Vol. XLII(2) N.º 166, México, abril-junio de 1975; reeditado en *Economía Campesina*, Lima, DESCO, 1979.

<sup>7</sup>En áreas de gran restricción de tierras este fenómeno puede no expresarse con gran claridad; sin embargo, cuando no existen restricciones mayores a la definición de la escala deseable por parte de la unidad campesina (trópico húmedo, áreas de amplia frontera agrícola no monopolizada), se aprecian diferencias de escala que no pueden explicarse como determinadas por la disponibilidad de otros recursos complementarios (fuerza de trabajo, implementos, etc.), sino por la presencia de objetivos distintos a los admitidos en la definición de los 'óptimos económicos'.

que abordaron el tema de la economía campesina, destacando incluso que muchas veces el carácter nuclear o extendido de la familia es parte integrante de una estrategia de producción para la supervivencia.

Es posible encontrar textos muy tempranos (1913) que destacan el fenómeno arriba indicado y definen a la unidad campesina como “una empresa de consumo-trabajo, con las necesidades de consumo de la familia como su objetivo y la fuerza de trabajo familiar como los medios, con poco o ningún uso de trabajo asalariado”.<sup>8</sup> T. Shanin, uno de los autores clásicos de la sociología rural, considera a la unidad campesina como “caracterizada por una integración total de la vida campesina y de su empresa agrícola. La familia provee el equipo de trabajo para la granja, cuya actividad está fundamentalmente orientada a satisfacer las necesidades básicas de consumo familiar y las obligaciones para con los detentadores del poder económico y político”.<sup>9</sup> J. Tepicht, por su parte, expresa otro tanto señalando que “el carácter familiar significa en nuestro modelo la simbiosis entre la empresa agrícola (*ferme*) y la economía doméstica (*ménage*)”.<sup>10</sup> Chayanov, uno de los fundadores de la corriente campesinista, señalaría por su parte que “...en la unidad económica familiar, que no recurre a fuerza de trabajo contratada, la composición y el tamaño de la familia es uno de los factores principales en la organización de la unidad económica campesina”.<sup>11</sup>

La división del trabajo dentro de la unidad

<sup>8</sup>T. Shanin, “A Russian Peasant Household at the Turn of the Century”, en *Peasants and Peasant Societies* (T. Shanin ed.), Penguin, 1971, p. 30, quien cita un párrafo de la *Enciclopedia rusa* publicada en 1913 (Vol. 18, p. 151).

<sup>9</sup>*Ibidem*.

<sup>10</sup>El autor ilustra lo anterior con el caso de una región argelina (Zeribe) donde, al estudiar “el tipo de propiedad indivisa” (de las antiguas familias extendidas), se comprueba una cuasi ausencia de situaciones ‘mixtas’: actividad productiva común y cocinas separadas o viceversa. O bien las parejas se reúnen en los trabajos de campo y en la mesa, o bien se separan y se modernizan tanto en el campo como en la mesa (aun si se comparte el mismo techo), *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>11</sup>Chayanov, 1974, *op. cit.* Este autor llega incluso a ver en la estructura familiar (tamaño, edades, sexo), el principal elemento de la diferenciación económica, apreciación que no compartimos, como se indica cuando abordamos, en párrafos posteriores, el tema de la diferenciación.

familiar se hace de acuerdo a las diferencias de edad y sexo, y está regida, con frecuencia, por normas consuetudinarias en lo que al trabajo de hombres y mujeres se refiere. En el párrafo siguiente se analizan las implicaciones derivadas de esta forma de visión del trabajo.<sup>12</sup>

## 2. El compromiso irrenunciable con la fuerza de trabajo familiar

El empresario puede regular la fuerza de trabajo de su unidad productiva a voluntad —si hacemos abstracción de restricciones legales impuestas—, siguiendo los dictados del mercado. Por contraste, el jefe de familia en una unidad campesina admite como dato la fuerza familiar disponible y debe encontrar ocupación productiva para todos ellos. S. H. Franklin, en un estudio importante sobre el campesinado europeo,<sup>13</sup> destaca este compromiso como el rasgo central de la unidad campesina, expresándolo en los siguientes términos: “El jefe de la unidad campesina (*chef d'entreprise*) carece de la libertad de acción (del empresario capitalista) para regular la fuerza de trabajo. Su fuerza de trabajo está compuesta por sus parientes (“kith and kin”)... y contratarlos y despedirlos de acuerdo con los dictados de algún mecanismo de regulación externa, sería inhumano, no práctico e irracional simultáneamente. Inhumano porque sólo en circunstancias excepcionales es posible encontrar oportunidades de empleo alternativo. No práctico porque los miembros de su fuerza de trabajo, en cuanto miembros de la familia, tienen derecho a una parte de la propiedad de los medios de producción... Irracional porque los objetivos de la empresa son, en primer lugar, familiares y sólo secundariamente económicos, puesto que el propósito del “chef” es maximizar el insumo de trabajo más

<sup>12</sup>La gran ductilidad de la simbiosis empresa-familia la ilustra A. Warman con una referencia al período zapatista: “...conforme el acceso de la tierra acaparada por la hacienda se fue haciendo más difícil, la familia extensa se fortaleció como la unidad más eficiente para conseguir un abasto de maíz independiente y aumentar los ingresos por salarios para cubrir la subsistencia campesina. Era la única forma de organización que permitía seguir viviendo y mantener una tropa combatiente”, *op. cit.*, 1977, p. 307.

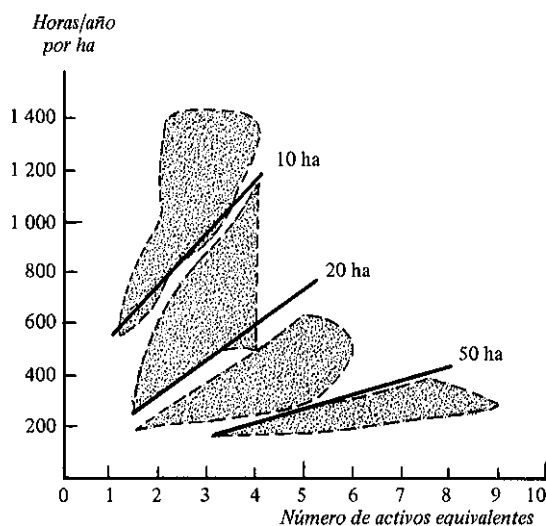
<sup>13</sup>S. H. Franklin, *The European Peasantry*, Londres, Methriar, 1969.



que la ganancia u otro indicador de eficiencia".<sup>14</sup>

En el gráfico siguiente se aprecian con claridad las implicaciones del rasgo descrito, además de otras a las que haremos referencia en el párrafo siguiente y que el autor citado parece no advertir.

Gráfico 1



Fuente: S.H. Franklin, *op. cit.*, p. 17, quien cita los resultados de un estudio de campo hecho por Van Deeren (1964).

Las áreas sombreadas del gráfico encierran conjuntos de observaciones sobre intensidad de trabajo (horas/año/hectárea) para unidades con distinta superficie y diferente número de activos equivalentes.<sup>15</sup> Los rangos deben leerse del modo siguiente: el conjunto (sombreado) superior incluye observaciones sobre unidades de menos de 10 hectáreas; el que le sigue, sobre unidades entre 10 y 20 hectáreas, y así sucesivamente hasta el último que incluiría las de unidades de más de 50 hectáreas.

Se advierte que lo que Franklin llama "el compromiso laboral del *chef d'entreprise*", se

expresa en el hecho de que, para un rango de superficie dado, hay una tendencia a elevar el número de jornadas por hectárea a medida que se incrementa el número de activos. Lo que en cambio el autor no destaca suficientemente, es que para cada estrato de tamaño y número de activos hay todo un rango de intensidades de trabajo por hectárea que tiende a ser más amplio a medida que el tamaño de la unidad disminuye. Esto sugeriría la existencia, como veremos en el párrafo siguiente, de diferente número de consumidores por activo entre las unidades que conforman una misma categoría de superficie y número de activos.

### 3. Intensidad de trabajo y la Ley de Chayanov

La intensidad en el uso de factores —dado el volumen disponible de éstos y el nivel tecnológico— está determinada por el grado de satisfacción de las necesidades de reproducción de la familia y de la unidad productiva, incluidas entre ellas las deudas o compromisos con terceros.

En términos generales, y *ceteris paribus*, habrá una tendencia a intensificar el trabajo a medida que el coeficiente de dependientes por activo tienda a elevarse. Es decir, a igualdad de recursos (tierra, medios de producción) el número de jornadas por hectárea tenderá a aumentar con el crecimiento de la relación entre consumidores que hay que sostener y trabajo familiar disponible; si, por otra parte, aumenta la tierra disponible, las jornadas por hectárea tenderán, *ceteris paribus*, a disminuir. En este sentido, puede afirmarse que dentro del espectro tecnológico propio de la economía campesina, la forma de sustitución dominante es la que se da entre tierra y trabajo (que funciona en ambos sentidos), por contraste con la agricultura empresarial, donde la sustitución dominante es la que se tiende a dar entre capital y trabajo y entre capital y tierra.<sup>16</sup>

Podemos expresar con mayor claridad las mencionadas 'reglas' de intensificación a través de un modelo gráfico simplificado (Gráfico 2)<sup>17</sup> donde los recursos (tierra, medios de producción, fuerza de trabajo, etc.) y la tecnología,

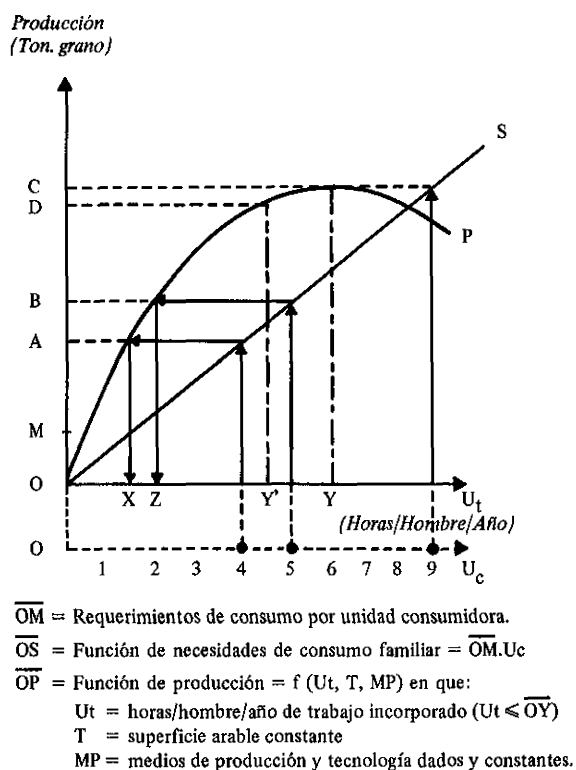
<sup>14</sup>La expresión "maximizar el insumo de trabajo" es equívoca; en rigor debería decir maximizar el insumo de trabajo *productivo*, es decir, generador de incrementos de ingreso neto y no del trabajo en general.

<sup>15</sup>Suponemos que "standard labor units", que es la variable empleada por el autor, supone que las diversas categorías de trabajadores de la unidad habrían sido reducidas a una unidad homogénea con criterios que, infortunadamente, no se aclaran.

<sup>16</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, pp. 24 y 26.

<sup>17</sup>Tomado de A. Schejtman, *op. cit.*

Gráfico 2



Fuente: Schejtman, A., *op. cit.*, 1975.

están dados y son comunes a todas las unidades familiares representadas, variando solamente el número de consumidores que cada unidad debe sostener. Estos consumidores aparecen expresados en unidades consumidor equivalente ( $U_c$ ); es decir, en unidades 'consumidor tipo o medio', al que se reducirían los diferentes grupos de edad y sexo de los miembros de las familias. Esta variable ( $U_c$ ) aparece representada en el gráfico como una proyección hacia abajo del eje de las abscisas. El eje de las abscisas ( $U_t$ ) representa las disponibilidades de trabajo familiar homogeneizadas y expresadas en horas/hombre/año.

Si suponemos que las jornadas disponibles son mayores que  $OY$ , que es el punto de máxima intensificación (o punto donde el producto marginal del trabajo, medido en grano, se haría cero), el punto mínimo de intensidad (horas/hombre/año por unidad de superficie) dependerá de  $U_c$ , creciendo en el mismo sentido que esta variable. Para  $U_c = 4$ , las horas de trabajo serán  $OX$ ; para  $U_c = 5$ , éstas suben a  $OZ$ , y así sucesivamente, hasta llegar a  $OY$  para  $U_c = 9$ ,

donde la intensidad mínima requerida y la máxima posible pasan a coincidir.

En este caso ( $U_c = 9$ ), el producto necesario para satisfacer el consumo de esta unidad es igual a  $\overline{OC}$ , que es el máximo posible dadas las tierras, los medios de producción y la tecnología. Para todos los demás casos ( $U_c \leq 8$ ) estaría determinada la intensidad mínima aceptable, en el sentido, por ejemplo, de que una familia con  $U_c = 4$  tiene que aplicar por lo menos  $OX$  jornadas, pero pasado ese punto, y hasta  $OY$ , la determinación del nivel específico de intensidad —lo que Chayanov llama de "autoexplotación de la fuerza de trabajo"— se establecería por la relación entre la satisfacción de necesidades que superan las mínimas y la penuria del trabajo adicional requerido para satisfacerlas.<sup>18</sup> Huelga señalar que cuando los recursos son insuficientes ( $U_c > 9$  en el ejemplo), no sólo la intensidad empleada será la máxima posible, sino que además será necesario buscar ocupación complementaria para alcanzar el ingreso de reproducción de la familia y de la unidad productiva, o enfrentarse al deterioro o descomposición de ésta.<sup>19</sup>

Como por lo general las unidades campesinas se encuentran en torno a una situación como la implicada en el punto de máxima intensidad, el margen para consideraciones subjetivas sobre utilidades marginales de los productos y 'desutilidades' marginales del esfuerzo, centrales en la formulación de Chayanov, es lo suficientemente estrecho como para ser prácticamente irrelevante y permitir una determinación del nivel en términos que hacen considerar que la unidad campesina tiende a buscar todo incremento posible de ingreso, independientemente del esfuerzo que éste suponga.<sup>20</sup> "Por contraste con el capitalista

<sup>18</sup>A. V. Chayanov, *op. cit.*, 1974, p. 84.

<sup>19</sup>A. Warman expresa esta 'ley' en los siguientes términos: "Una vez satisfechos los requerimientos de subsistencia el campesino suspende su producción. Por una parte, los rendimientos decrecientes para la actividad más intensa determinan que todo ingreso adicional sobre el mínimo de subsistencia demande un aumento desproporcionado en la actividad. Por otra, la integración en el mercado capitalista implica que todo aumento en el ingreso origine un incremento en la transferencia de excedentes" (*op. cit.*, 1976, p. 326), introduciendo, además, el problema de la subordinación al que haremos referencia más adelante.

<sup>20</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, p. 41.

que no compromete fondos nuevos si no cuenta, por lo menos, con una tasa de ganancia proporcional a éstos y por contraste también con el asalariado que exigirá por cada hora suplementaria de trabajo tanto o más que por las horas normales, el 'personal' de una explotación familiar está dispuesto a proporcionar un incremento de trabajo para aumentar su ingreso global, que [dados los rendimientos decrecientes A.S.] será pagado a un precio más bajo, disminuyendo el valor medio de su 'paga' colectiva".<sup>21</sup>

#### 4. El carácter parcialmente mercantil de la producción campesina

La economía campesina no constituye una economía 'natural', o de autoconsumo, o autárquica, desde el momento en que una proporción variable de los elementos materiales de su reproducción —trátase de insumos o de productos de consumo final— deben ser adquiridos, por dinero, en el mercado. Por ello, la unidad familiar está forzada a incorporarse al mercado de bienes y servicios como oferente de productos y/o de fuerza de trabajo.

Sin embargo, y a diferencia de un *farmer* americano o de otro tipo de empresa familiar de carácter comercial, la aproximación al mercado se hace, en general, a partir de su condición de productor de valores de uso (para utilizar la terminología clásica) y no de productos que *a priori* fueron definidos como mercancías, salvo que elementos de compulsión externa así se lo impongan. En otras palabras, el qué producir no está determinado por la índole mercantil del producto sino por su papel en el sostenimiento de la familia y la unidad de producción.

Con frecuencia, hasta la forma como se realiza la venta de lo producido suele revelar la condición descrita. Así, cuando el o los productos vendidos son los mismos de la dieta básica maíz, frijol, trigo, etc.), el campesino no define, en el momento de la cosecha, cuánto va al mercado y cuánto al autoconsumo, sino que va sacando a la venta pequeños lotes de lo cosechado a medida que se le van presentando las necesidades de comprar y de pagar. Sólo *ex post* es posible reconstruir el monto de lo ven-

dido y distinguirlo de lo autoconsumido. Únicamente la presencia de una compulsión externa, ya sea de orden ecológico (como la imposibilidad de la agricultura de granos básicos)<sup>22</sup> o de orden socioeconómico (así la existencia de tierras destinadas por ley a un fin determinado), o la existencia de anticipos o endeudamientos que dan al financista poder de decisión sobre los cultivos, impedirán que el carácter parcialmente mercantil de la producción campesina se exprese plenamente.

Es evidente que mientras mayor sea la dependencia que la reproducción de la unidad campesina tenga de insumos y de bienes comprados, tanto mayor será —*ceteris paribus*— la fuerza con que consideraciones de tipo mercantil intervengan en las decisiones sobre el qué y el cómo producir.

De lo dicho se deduce que no compartimos la caracterización de la economía campesina como 'mercantil simple' adoptada por varios autores,<sup>23</sup> pues, aunque coincidimos en que el objetivo de este tipo de economía es la reproducción de las unidades que la conforman, estimamos que la lógica de manejo interna no es una lógica puramente mercantil como sería, por ejemplo, la de un *farmer* o la de un artesano. Por otra parte —y siguiendo a Tepicht— en el contexto de la teoría de la que el término mercantil simple se ha tomado, ésta "no es sino el germen de la economía capitalista", mientras que la 'vocación histórica' de la economía cam-

<sup>22</sup>Un ejemplo interesante de restricción ecológica lo constituyen ciertas formas de aparcería ganadera observadas en el trópico húmedo mexicano, en las que, ante la imposibilidad por parte de los campesinos de continuar con una agricultura de tumba, roza y quema —porque la relación hombre/tierra no permite la renovación de la cubierta vegetal requerida para su práctica— ha surgido una aparcería entre ganaderos privados y ejidatarios, de manera que los primeros se dedican a la engorda y los segundos a la crianza. Las vacas son del ganadero y los ejidatarios tienen derecho a la mitad de las crías (normalmente las hembras) y a la leche, a cambio del acceso a sus pastos y del cuidado del ganado objeto del acuerdo de aparcería. En estas condiciones, la leche, que se vende o se transforma en queso para su venta, pasa a jugar una parte del papel del maíz, y las becerras el papel que el ganado tiene normalmente en la agricultura campesina: fondo de seguridad e ilusoria forma de acumulación.

<sup>23</sup>Véase la nota 3 para referencia a autores. El término 'simple' es empleado por los autores citados para denotar una situación donde no hay acumulación de excedentes ni incrementos de la capacidad de producción de las unidades en el tiempo.

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 35.

pesina parece estar lejos de ese papel, en la medida en que, como destacamos más adelante, ésta persiste no sólo en muchas formaciones de tipo capitalista sino incluso en las de tipo socialista.<sup>24</sup>

### 5. La indivisibilidad del ingreso familiar

Al inicio del artículo se señaló que los análisis económicos convencionales, al evaluar los resultados de la actividad económica de unidades campesinas llegaban, la mayoría de las veces, a 'descubrir' situaciones deficitarias. Y esto era el resultado de aplicar a dichas unidades categorías contables idénticas a las de la agricultura empresarial, donde renta, salarios y ganancias tienen una vigencia objetiva. Para hacerlo, se procedía a imputar valores de mercado al esfuerzo invertido por el campesino y su familia en su propia unidad, dándole a éste el doble carácter de empresario y de asalariado, y creando, por esta vía, un ente esquizoide que, si se paga como asalariado el salario corriente, resulta un empresario irracional o filántropo, pues no sólo no obtiene la ganancia media sino que el 'capital' avanzado le produce pérdidas sistemáticas; si, por el contrario, se le imputa la ganancia media como remuneración a su condición empresarial, resulta autoengañándose como asalariado, al no adjudicarse siquiera un salario de reproducción.

Por contraste con esta ficción, que creemos en nada aclara las motivaciones del campesino como productor, las categorías relevantes son aquellas que tienen expresión objetiva o son susceptibles de ser objetivadas a partir de la conducta concreta de las unidades.

En este sentido, el resultado (y el propósito) de la actividad económica de la unidad familiar es el ingreso familiar total (bruto o neto, en dinero y en especie) derivado del esfuerzo conjunto de sus miembros y donde no es posible separar la parte del producto atribuible a la renta, de la atribuible al salario o a la ganancia.<sup>25</sup>

### 6. El carácter intransferible de una parte del trabajo familiar

Una de las peculiaridades de la unidad campesina es el aprovechamiento de la fuerza de trabajo que no estaría en condiciones de valorizarse (o sea, de crear valores) en otros contextos productivos. Nos referimos tanto al trabajo de los niños, ancianos y mujeres, como al empleo asistemático del tiempo sobrante del jefe de familia y de sus hijos adultos en edad activa. Aquí radica, entre otras fuentes, la capacidad de la unidad familiar de entregar al mercado productos a precios sensiblemente inferiores a los requeridos para inducir la producción empresarial.

Según Tepicht, el trabajo campesino "está compuesto por lo menos de dos partes *cualitativamente diferentes*, tanto por el carácter de las fuerzas que valoriza (transferibles y no transferibles a otros sectores económicos) como por el carácter natural de sus productos y por la remuneración al trabajo que se esconde en los precios a que éstos pueden venderse."<sup>26</sup> En otras palabras, "lo que la unidad campesina está en condiciones de producir con fuerzas marginales a cambio de un pago marginal, requiere una estimación completamente diferente por parte de la sociedad (el mercado) si se considera la fuerza de trabajo necesaria para este tipo de producción".<sup>27</sup>

Tan cierto es lo anterior, que aun en los países con economías centralmente planificadas se advierte que en las unidades colectivas la relación entre los pagos por jornada dedicada a la actividad pecuaria *vis a vis* los dedicados a la agricultura, es inversa a la que está implícita (a través de los precios de los productos respectivos) en las unidades campesinas. Mientras en las primeras dicha relación es mayor que la unidad, en las segundas está bastante por debajo de este valor.<sup>28</sup>

---

lo menos, la ganancia media. Sin embargo, las razones por las que esto ocurre quedan totalmente oscurecidas por esta forma de evaluación o cálculo. R. Bartra aprovecha, en el sentido indicado, las categorías de salario, renta y ganancia en su estudio de la estructura agraria mexicana, *op. cit.*, pp. 58-66.

<sup>24</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, p. 18.

<sup>25</sup>Véase A. V. Chayanov, 1966, *op. cit.*, pp. 2-5, y J. Tepicht, *op. cit.*, p. 36. Tal vez la única virtud de la ficción a que hacemos referencia sea la de mostrar que las unidades campesinas están dispuestas a ofrecer sus productos por debajo de los precios que un productor capitalista exigiría para pagar los salarios y las rentas corrientes y obtener, por

<sup>26</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, pp. 39, 40.

<sup>27</sup>*Ibidem*, p. 38.

<sup>28</sup>*Ibidem*, pp. 36 y 37.

Esta capacidad de valorizar (es decir, de transformar en productos) la fuerza de trabajo marginal, puede extenderse también a la tierra en el sentido que áreas marginales para la agricultura empresarial por su bajísimo potencial productivo —es decir, áreas que ni siquiera son consideradas como recurso por la agricultura empresarial— constituyen, sin embargo, fuentes de sustento de la familia campesina pues, para ella, todo elemento capaz de contribuir al incremento neto de su ingreso familiar, es percibido como recurso hasta tanto sus requerimientos de reproducción no hayan quedado satisfechos y exista un margen de intensificación productiva de su fuerza de trabajo.

A. Warman hace referencia a este fenómeno en términos muy elocuentes: "...la familia campesina integrada en una sociedad capitalista es sobre todo una unidad que produce con trabajo no remunerado. El trabajo de los niños y de las mujeres, que circula débilmente como mercancía en el México capitalista, es uno de los componentes más importantes del producto campesino. Miles de jornadas incorporadas a la producción autónoma de los campesinos las desempeñan las mujeres y los niños, además de desarrollar trabajos que estrictamente no son productivos pero que ahorran gasto y permiten seguir viviendo con ingresos que estadísticamente serían ya no insuficientes sino ridículos".<sup>29</sup> Y, en otro pasaje: "...la atención del ganado requiere más energía que la que aporta, pero ésta se distribuye en un lapso mayor y en unidades de poca intensidad que pueden depositarse en la gente que no puede participar plenamente en el trabajo durante el período crítico por tener poca energía física, como los niños o ancianos, u otras ocupaciones simultáneas, como las mujeres. Tener ganado resulta racional: es como pedir un crédito de energía que se paga con interés pero en abonos que pueden cubrir los que no tienen ocupación total en el cultivo".<sup>30</sup>

### 7. La peculiar internalización del riesgo

Para un empresario, por lo menos en términos teóricos, el riesgo o la incertidumbre a que es-

tán sujetas las ganancias derivables de distintas opciones de aplicación de su capital, son incorporadas, en el proceso de toma de decisiones, como funciones probabilísticas que lo impulsan a buscar, por lo menos, una cierta proporcionalidad entre ganancia y riesgo. En el caso del campesino, su vulnerabilidad a los afectos de un resultado adverso es tan extrema que, siguiendo a Lipton,<sup>31</sup> parece adecuado considerar que su conducta como productor está guiada por una especie de 'algoritmo de supervivencia' que lo lleva a evadir riesgos más allá de las ganancias potenciales que se derivarían de asumir dicho riesgo, "mientras un agricultor americano acomodado puede preferir una probabilidad del 50% de obtener 5 000 ó 10 000 dólares contra la certeza de obtener 7 000 dólares, un agricultor hindú al que se le ofrezca una probabilidad del 50% de X rupias o de 1 000 rupias contra la certeza de Rs 700 al año, con lo cual apenas alimenta a su familia, no puede poner X muy por debajo de 700".<sup>32</sup>

Esta manera de internalizar el riesgo y la incertidumbre por parte de las unidades campesinas es otra de las razones que permiten explicar la persistencia de métodos de cultivo que, aunque generen un menor ingreso, reducen la varianza de los valores de producción esperados. Así también estas consideraciones explicarán el porqué no encaran los campesinos ciertos cultivos de mayor rendimiento por unidad de superficie, pero sujetos a marcadas oscilaciones en sus precios o a un complejo mecanismo de mercadeo.<sup>33</sup>

<sup>31</sup>M. Lipton, "The Theory of the Optimizing Peasant", *Journal of Development Structures*, Vol. IV, abril de 1968, pp. 327-351.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 345.

<sup>33</sup>Una aproximación intuitiva, corroborada por alguna evidencia empírica, indica cierta correlación entre el valor (y grado de liquidez) de los activos que posee el campesino y su capacidad para afrontar riesgos, ya sea incorporando cultivos y/o técnicas que siendo más rentables son más riesgosas que las de patrones tradicionales, o especializándose en algunos de los cultivos tradicionales en lugar de mantener el patrón de 'multicultivo en áreas pequeñas', que es característico del campesino pobre. El ganado de crianza, principal forma de ahorro, cumple, en este sentido, un papel de seguro contra las malas cosechas o contra el resultado adverso de un riesgo asumido, haciendo que quienes más ganado tienen estén más dispuestos a incorporar innovaciones en los patrones de cultivo o en los métodos. A. Schejtman, *Hacienda and Peasant Economy*, tesis de grado, Universidad de Oxford, 1970, Cap. IV.

<sup>29</sup>A. Warman, *op. cit.*, p. 310.

<sup>30</sup>*Ibidem*, p. 298.

### 8. Tecnología intensiva en mano de obra

La necesidad de valorizar su recurso más abundante, el compromiso laboral al que se hizo referencia en el párrafo anterior, unido a la presencia general o local de términos de intercambio desfavorables para los productos campesinos en los intercambios mercantiles, conducen a una tendencia a la reducción, al mínimo indispensable de la compra de insumos y medios de producción. Esto da lugar a que la densidad de medios de producción por trabajador, o de insumos comprados por unidad de producto o por jornada, sean generalmente muy inferiores a los de la agricultura empresarial o capitalista. En este sentido, la respuesta acerca de cómo producir parece guiada por el criterio de maximizar el componente fuerza de trabajo por unidad de producto generado y/o minimizar el de insumos y medios de producción comprados o rentados.

### 9. La pertenencia a un grupo territorial

La unidad campesina, por contraste con la empresa agrícola, no puede ser concebida como una unidad aislada de otras semejantes, sino que siempre aparece integrando un conjunto mayor de unidades, con las que comparte una base territorial común: la colectividad<sup>34</sup> local, o lo que A. Pearse define como el grupo territorial (*landgroup*) y que consiste en "un grupo de familias que forma parte de una sociedad mayor y que vive en interacción, interdependencia y proximidad permanentes en virtud de un sistema de acuerdos (*arrangements*) relativos a la ocupación, y al uso productivo de un determinado territorio y de los recursos físicos en él contenidos, de los cuales extraen sus medios de vida (*livelihood*)".<sup>35</sup> J. Tepicht, por su parte,

llama a este marco social la "concha protectora de la economía familiar".<sup>36</sup>

La propia reproducción de la unidad familiar campesina depende, en muchas ocasiones, del complejo sistema de intercambios extra-mercantiles y más o menos recíprocos que se dan en el seno del grupo territorial. Con frecuencia, la propia perduración o la declinación de las unidades familiares suelen depender del grado de cohesión que el grupo territorial mantenga frente al acercamiento de sus condiciones de supervivencia, que generalmente se deriva del desarrollo de la agricultura empresarial.

De hecho, como se destaca más adelante, la penetración y desarrollo de las relaciones mercantiles va debilitando el papel del grupo territorial en el ciclo de reproducción social de las unidades familiares, haciendo que dicha reproducción se dé sobre bases crecientemente individuales que resultan, sin lugar a dudas, más precarias.

A pesar de la importancia crucial que el grupo territorial ha tenido y tiene como factor explicativo de la persistencia campesina, y de la que debería tener en el diseño de cualquier estrategia de desarrollo rural basada en el campesinado, se ha tendido, muchas veces, a circunscribir el análisis de la economía campesina al análisis de la unidad familiar. A. Warman, por contraste, destaca que: "Resulta evidente que la familia no puede mantener su posición de producir sin capital y sin posibilidades de acumular y de subsistir sin reservas ni ahorros en un medio dominado por las relaciones capitalistas sin estar apoyada por un conjunto mayor que otorgue las condiciones de estabilidad a esta situación contradictoria. En el caso de México, el conjunto mayor está expresado en la comunidad agraria, en la que pueden observarse de una manera más amplia y compleja, aunque siempre parcial, las relaciones de producción de la economía campesina".<sup>37</sup>

<sup>34</sup>Se ha evitado el término comunidad rural o local, de uso tan frecuente en la bibliografía, pues ésta lleva implícita la idea de que el grupo referido compartiría intereses comunes, lo que no siempre ocurre y constituye "un problema empírico que no debe ser introducido en la definición" de estos conglomerados. De Lehman, *On the Theory of Peasant Economy* (fotocopia facilitada por el autor), p. 15; y H. Mendras, citado por J. Tepicht, *op. cit.*, p. 22.

<sup>35</sup>A. Pearse, *The Latin American Peasant*, Londres, Frank Cass, 1975, p. 51. A falta de una palabra castellana, equivalente, emplearemos el concepto de grupo territorial que es idéntico al concepto empleado por Warman en *Los*

*campesinos hijos predilectos del régimen*, Nuestro Tiempo, México, 1972, p. 145, cuando habla del "grupo que comparte una base territorial común".

<sup>36</sup>J. Tepicht, *op. cit.*, p. 20.

<sup>37</sup>A. Warman, *op. cit.*, 1976, p. 314; véase también p. 325.

### 10. Agricultura empresarial: principales contrastes

A manera de conclusión de este primer capítulo parece pertinente considerar en términos sintéticos, los rasgos principales de la agricultura empresarial de modo que permitan contrastarlos, aunque sea en forma esquemática, con los que se han destacado como característicos de la economía campesina.

La caracterización de este sector no requiere de un desarrollo conceptual muy detallado, pues sus rasgos principales —dado el nivel de abstracción en que aquí se plantea— son de sobra conocidos y ya se hizo referencia a algunos de ellos al contrastarlos con los de la economía campesina. Baste, por lo tanto, señalar que se trata de unidades donde capital y fuerza de trabajo están claramente separados y donde, por lo tanto, ganancia, salario e incluso renta de la tierra, son categorías que tienen una expresión objetiva como relación entre propietarios de medios de producción, propietarios de la tierra y vendedores de fuerza de trabajo.

Las relaciones de parentesco están completamente disociadas de las relaciones de producción; es decir, no existe lo que se denomina el compromiso laboral con la fuerza de trabajo.

Las relaciones entre unidades están regu-

ladas por reglas mercantiles y universales en las que no caben intercambios basados en la reciprocidad o, si se prefiere, basados en consideraciones de vecindad y parentesco.

La producción es exclusivamente mercantil (aunque se dejó un margen a algunos cultivos para consumo-insumo interno de la unidad), en el sentido de que las decisiones del qué y el cómo producir nada tienen que ver con el consumo de los productores y de sus familias.

Las consideraciones sobre riesgo e incertidumbre entran como una consideración estrictamente probabilística, en el sentido de que se internalizan en el proceso de toma de decisiones como relaciones entre magnitudes de ganancia esperada y probabilidades asociadas a cada magnitud.

El objetivo central de la producción y, por lo tanto, el criterio con el que se ha determinado el qué, el cuánto, el cómo y el para qué producir, es la obtención de, por lo menos, la ganancia media cuyo destino es la acumulación (y por supuesto, el consumo empresarial).

En términos esquemáticos, el contraste entre las dos formas de organización social de la producción al que se ha hecho referencia aparece sintetizado en el cuadro siguiente:

	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción.	Reproducción de los productores y de la unidad de producción.	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital.
Origen de la fuerza de trabajo.	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades marginales.	Asalariada.
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra.	Absoluto.	Inexistente, salvo por compulsión legal.
Tecnología.	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de 'capital' y de insumos comprados por jornada de trabajo.	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final.

	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Destino del producto y origen de los insumos.	Parcialmente mercantil.	Mercantil.
Criterio de intensificación de trabajo.	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero.	Productividad marginal $\geq$ que el salario.
Riesgo e incertidumbre.	Evasión no probabilística: 'algoritmo de supervivencia'.	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo.
Carácter de la fuerza de trabajo.	Valoriza la fuerza de trabajo intransferible o marginal.	Sólo emplea la fuerza de trabajo transferible en función de calificación.
Componentes del ingreso o producto neto.	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie.	Salario, renta y ganancias, exclusivamente pecuniarias.

## II

### Articulación y descomposición de la agricultura campesina

Hasta aquí nos hemos limitado al análisis de las reglas que gobiernan el funcionamiento interno de la economía campesina y a las diferencias que revelan por comparación con las de la agricultura empresarial. A continuación nos proponemos considerar en qué forma dichas características condicionan los términos de inserción de la economía campesina en la sociedad nacional de la que forman parte.

#### 1. *El concepto de articulación*

El concepto de articulación de formas diferentes de organización social de la producción —la campesina y la capitalista— nos parece central para el ordenamiento de los fenómenos que queremos abordar.

Por articulación entenderemos la relación (o sistema de relaciones) que entrelaza los sectores mencionados entre sí y con el resto de la

economía, formando un todo integrado (el sistema económico), cuya estructura y dinámica está condicionada por (y condicionada a) la estructura y la dinámica de las partes.<sup>38</sup>

La articulación asume la forma de intercambios de bienes y servicios (o, si se prefiere, de valores) entre los sectores, intercambios que se caracterizan por ser asimétricos<sup>39</sup> (o no equi-

<sup>38</sup>Este concepto aparece empleado, con un significado muy semejante al que se le da en este párrafo, por numerosos autores; mencionemos, entre otros, y a título de ejemplo: J. Bengoa, "Economía campesina y acumulación capitalista" en *Economía campesina*, op. cit., pp. 251-286; R. Bartra, op. cit., pp. 79-87; A. Warman, op. cit., 1976, pp. 324-337; G. Oliver, *Hacia una fundamentación analítica para una nueva estrategia de desarrollo rural* (fotocopia), México, CIDER, 1977, pp. 176-199.

<sup>39</sup>El término asimétrico, con un significado semejante al que empleamos aquí, es desarrollado por Warman (op. cit., 1976, p. 325) para contrastar las relaciones en el interior de la comunidad campesina (simétrica) con las que se dan



valentes), y que conducen a transferencias de excedentes del sector campesino al resto de la economía, como consecuencia de una integración subordinada del sector de economía campesina al resto de los elementos de la estructura (agricultura capitalista y complejo urbano-industrial).<sup>40</sup>

Aunque la articulación referida se expresa o se hace visible en el plano de las relaciones mercantiles entre los sectores: en los mercados de productos, de insumos, de fuerza de trabajo e incluso de tierra, los términos de dicho intercambio o, si se quiere, su carácter asimétrico, no pueden ser explicados en ese dicho nivel, sino que se originan en diferencias según el nivel del proceso productivo, es decir, de las formas de producción o de las diferencias en la lógica de manejo que caracteriza a cada uno de los sectores.

Se consideran primero las principales formas de articulación para ver, en seguida, cómo los términos de cada una de ellas se 'explican', en última instancia, por diferencias en el proceso productivo.

## 2. La articulación en el mercado de productos

Una primera forma de articulación o, si se quiere, de exacción a la agricultura campesina es la que se da en el mercado de productos al que el

entre ésta y el resto de la sociedad: "En el modo de producción campesino las relaciones internas están orientadas hacia la simetría, hacia la reciprocidad, para poder lograr la subsistencia de las familias, las unidades eficientes menores del conjunto. La comunidad es el marco por el que fluyen las relaciones de reciprocidad que cumplen la función de redistribuir los recursos, de transmitir con flexibilidad el uso de los medios que hacen posible la producción agrícola, la actividad básica del modo. Entre las distintas comunidades campesinas la relación simétrica se realiza por el intercambio directo de bienes complementarios por los mismos productores. Para que los recursos se intercambien en forma simétrica deben estar bajo el dominio y control autónomo de los campesinos, independientemente de que sean reconocidos de manera formal como su posesión." Al analizar el fenómeno de la diferenciación campesina, se verá cómo la pérdida de control autónomo de sus condiciones de reproducción implican el surgimiento de relaciones asimétricas aun en el interior de lo que se ha llamado el grupo territorial.

<sup>40</sup>Para definir esta forma de articulación algunos autores han adoptado el término 'subsunción', que incluye los conceptos de integración y subordinación y que, a pesar de ser de origen latino, existe en idioma inglés y no en castellano (G. Esteva, *op. cit.*, p. 4).

campesino concurre como vendedor de parte de su producción y como comprador de insumos y bienes finales que su reproducción requiere. Allí los términos de intercambio, o los precios relativos entre lo que vende y lo que compra, le han sido y le son sistemáticamente desfavorables. Con independencia de que, en un período determinado y con relación a un año base éstos pueden mostrar mejorías, existe una especie de subvaloración 'originaria' de los productos campesinos que está en la estructura misma de los precios relativos (producción campesina/ producción capitalista), formados a través de generaciones y de la cual la reproducción del conjunto de la economía depende decisivamente a través de la conocida relación entre precios de alimentos-nivel de salarios y tasa de ganancia.<sup>41</sup>

Aunque la magnitud de la desigualdad en el intercambio, es decir, la magnitud del excedente transferido del sector campesino al resto de la sociedad por el mecanismo señalado, puede acrecentarse o disminuir en función de la mayor o menor capacidad de regateo (fuerza social en el mercado) que cada parte pueda ejercer en la relación mercantil, su origen está en la lógica interna de la producción en cada sector y no en las relaciones de mercado, que es donde se expresa.

El 'secreto' de la posibilidad de un intercambio desigual radica en la disposición de la agricultura campesina a producir a precios inferiores a los que un productor capitalista exigiría para hacerlo en igualdad de condiciones, pues mientras al primero le basta con cubrir los requerimientos de reproducción de la fuerza de trabajo empleada y el fondo de reposición de los medios de producción implicado, el segundo requiere además la obtención de una ganancia por lo menos igual a la ganancia media en la economía.

Si, simplificando, se supone que la fuerza de trabajo empleada en ambos casos es la misma, que el costo de su reproducción es cubierto por los salarios, que los insumos comprados son iguales en ambos casos y que el fondo de reposición campesino es igual a la depreciación del empresario, la diferencia de precios a que cada

<sup>41</sup>J. Tepicht, "Economía contadina e teoría marxista", en *Crítica marxista*, N.º 1, Roma, 1967, p. 76.

uno estaría dispuesto a producir la daría la ganancia media —si ambos pagan igual canon de arriendo— o por la ganancia más la renta de la tierra si ambos son propietarios.<sup>42</sup>

“En efecto, el pequeño campesino-propietario no tiene ni el comportamiento del rentista ni del empresario capitalista. Por principio, está obligado a producir cualquiera sea la coyuntura del mercado, so pena de no sobrevivir. En seguida *se contenta con el equivalente de un salario*, sin plantear ni problemas de renta, ni siquiera problemas de ganancia. El pequeño campesino se comporta exactamente como un asalariado a destajo.”<sup>43</sup>

No es otra la razón que explica la presencia de agricultura campesina en áreas (tierras marginales) y en productos donde la empresa capitalista carecería de viabilidad.

El fenómeno indicado es el que está en la base misma de la formación de los sistemas de precios, en particular del proceso histórico de formación de los precios relativos agricultura/industria, que han permitido una transferencia sistemática de excedentes del campesinado a otros sectores, a través del intercambio.

Esta situación no es privativa de los países periféricos, pues está presente en toda economía (capitalista o socialista) donde existe un sector significativo de productores familiares, aun del tipo *farmer*, cuyo producto —a juicio de G.J. Johnson con referencia a los Estados Unidos— es entregado a la sociedad a ‘precios de liquidación’ (*bargain prices*): “Un cínico podría incluso afirmar que la granja familiar es una institución que funciona para inducir a las familias de granjeros a proporcionar cantidades

de trabajo y de capital a tasas de retorno sustancialmente inferiores a la norma de modo que entrega, al conjunto de la economía, productos agrícolas a precios de liquidación o barata.”<sup>44</sup> No es por otro motivo que la evolución de la productividad agrícola en muchos países desarrollados no se ha visto acompañada por incrementos proporcionales en los ingresos de los agricultores durante largos períodos, por contraste con lo que ocurre en el resto de la economía.<sup>45</sup>

La asimetría descrita constituye una presión a la intensificación de la agricultura familiar, que en el tipo *farmer* suele traducirse en sobreinversiones y en la del campesinado periférico en una autoexplicación más intensa de la mano de obra familiar.<sup>46</sup>

Las subvenciones estatales, ya sea las efectuadas directamente a través de precios de insumos y productos y a través del crédito a bajas tasas de interés, o las implícitas en el financiamiento de las obras de infraestructura no cobradas a los beneficiarios, no son sino una manera de reconocer, compensando parcialmente, el fenómeno descrito.<sup>47</sup>

<sup>44</sup>Citado por J. Tepicht, *op. cit.*, 1967, p. 74.

<sup>45</sup>“A título de ejemplo se puede citar el caso de la agricultura francesa a partir de la última guerra mundial. Denis Cépède mostró muy bien las transferencias de valores agrícolas en beneficio del sector industrial. Entre 1946 y 1962, la evolución de la productividad agrícola fue de 100 a 272, mientras que la no agrícola evolucionó de 100 a 189.2. Sin embargo, el ingreso por cabeza de la población activa en el mismo período evolucionó de 100 a 167.8 para la agricultura, mientras que para los sectores no agrícolas la evolución de este ingreso fue de 100 a 205.4. Señalemos de paso que a partir del año de 1937 se presenta una situación análoga en los Estados Unidos, donde el crecimiento anual medio de la productividad del trabajo agrícola supera ampliamente el del trabajo industrial: 3.8% contra 1.4% para los años 1937-1948, y 6.2% contra 3% para 1948-1953” (K. Vergópoulos, *op. cit.*, p. 169).

<sup>46</sup>Véase G. J. Johnson, “The Modern Family Farm and its Problems”, en *Economic Problems of Agriculture in Industrial Societies*, Londres, Mac Millan, 1969.

<sup>47</sup>Para tener una idea gráfica de lo que implicaría una revisión a fondo de esta asimetría, basta con observar lo ocurrido en el mundo urbano-industrial con la decisión de los países productores de petróleo de dejar de subvencionar la energía que vendían a precios absolutamente inferiores a sus costos de producción en los países industrializados. El petróleo, como la tierra, es un recurso no renovable (aunque la segunda lo sea en un sentido más relativo), y puede reclamar una renta absoluta. El hecho de que en la agricultura dicha renta se haya reducido, hasta desaparecer en muchos casos, no expresa sino el resultado del sometimiento de la agricultura a los requerimientos del desarrollo urbano-industrial.

<sup>42</sup>A la ganancia habría que agregar también la renta de la tierra (imputada o pagada efectivamente) si comparamos un campesino-propietario con un empresario-propietario, pues mientras el primero estaría dispuesto a ceder gratuitamente dicha renta, o mejor dicho, a verla como parte integrante de su ingreso global ‘de reproducción’, el segundo exigirá un retorno equivalente al de sus otros capitales.

<sup>43</sup>K. Vergópoulos, “Capitalismo disforme”, en S. Amin y K. Vergópoulos, *La cuestión campesina y el capitalismo*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1975, p. 165. Chayanov haría idéntica observación: “...no tomamos la motivación del campesino en su actividad económica como la de un empresario que, como consecuencia de invertir un capital, recibe la diferencia entre el ingreso bruto y los costos de producción, sino más bien como la de un trabajador en un peculiar sistema de destajo donde él mismo determina el tiempo y la intensidad de su trabajo” (*op. cit.*, 1966, p. 42).

### 3. La articulación en el mercado de trabajo

Un segundo ámbito donde se expresa la articulación es en el del mercado de trabajo, en particular —aunque no exclusivamente— el de los jornaleros agrícolas, que pueden ser contratados por el sector empresarial por salarios inferiores a su costo de supervivencia o de reproducción.

Si no existiese un sector de economía campesina, la masa de salarios debería ser, por lo menos, suficiente para garantizar el sostenimiento y reproducción de la mano de obra empleada, es decir, el de sostenimiento a través del tiempo, de la fuerza de trabajo requerida por el proceso de acumulación y crecimiento. Lo anterior redundaría —si rigiese una tasa media de ganancia en los distintos sectores (agricultura-industria)— en mayores precios agrícolas, con el consiguiente encadenamiento a salarios, ganancias y acumulación.

El hecho de que una proporción importante de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura empresarial (y aun en actividades urbano-industriales) provenga o esté vinculada más o menos directamente a la economía campesina, y que una parte de sus condiciones de reproducción se generen en ella, permite una reducción en la masa de salarios a través del doble mecanismo de pagar, por una parte, un salario por jornada trabajada inferior al de otros sectores, y, por otra, pagar sólo los días efectivamente trabajados, por reducido que sea su número, sin importar que esté lejos de cubrir no ya la subsistencia familiar, sino siquiera la subsistencia anual del propio trabajador. Con frecuencia, la propia viabilidad de la agricultura capitalista está dada por la posibilidad de pagar salarios inferiores al costo de reproducción de la mano de obra, sobre todo en áreas donde la renta diferencial de la tierra (en el sentido ricardiano) es muy baja o inexistente.<sup>48</sup>

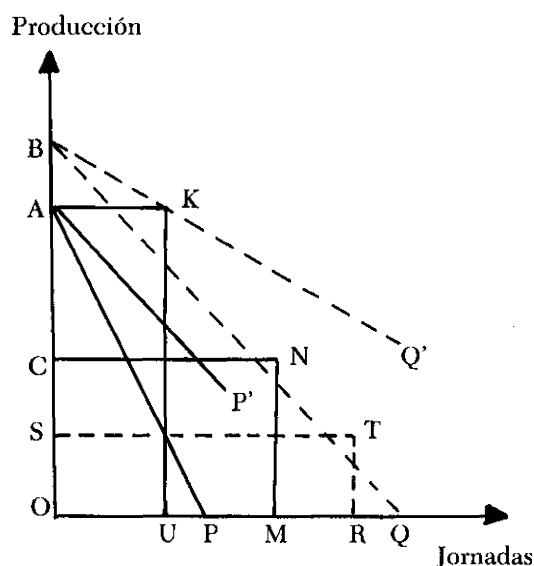
Las migraciones rurales temporales de áreas de agricultura campesina a áreas de agri-

cultura empresarial no hacen sino evidenciar esta interdependencia.

También en el caso de la venta de fuerza de trabajo, la posibilidad de un intercambio no equivalente —es decir, la posibilidad de pagar menos que el costo de reproducción de la mano de obra empleada— es un fenómeno que, aunque se expresa en el mercado de trabajo y puede sugerir que depende exclusivamente de la fuerza de regateo entre las partes, tiene su origen en las condiciones de producción y reproducción de la economía campesina.

Lo anterior alude no sólo al hecho de que una parte de la subsistencia queda asegurada por la propia economía campesina sino además porque la magnitud de la fuerza de trabajo ofrecida por los campesinos, así como los niveles de salario que están dispuestos a aceptar, están determinados por las condiciones de producción que caracterizan a la unidad a la que pertenece. En este sentido, mientras más lejos está de obtener el nivel de ingreso (monetario y en especie) requerido para la reproducción en su propia unidad, mayor será el número de jornadas que esté dispuesto a trabajar a cambio de un salario, y mientras mayor sea el nivel de intensidad con que esté trabajando su parcela, la manifestación de rendimientos decrecientes hará que sea menor el salario necesario para su contratación fuera de ella.

El gráfico siguiente, que es, por cierto, una sobresimplificación de las condiciones reales, nos permite aclarar el sentido de lo señalado:



<sup>48</sup>Hacemos esta calificación porque en áreas de altas rentas diferenciales de las que el empresario-propietario puede apropiarse, éste está en condiciones de obtener ganancias extraordinarias que le permiten compensar tanto las relaciones de precios desfavorables como el pago de salarios equivalentes al costo de reproducción de la mano de obra.

Se comparan dos unidades de producción (A y B), cuyas curvas de producto medio (AP' y BQ') y marginal (AP y BQ) expresan, por ejemplo, una mayor disponibilidad de tierra en la unidad B. Supóngase que la magnitud OCxOM es igual al ingreso neto de reproducción. La unidad A, con el máximo de intensidad posible (es decir, empleando OP jornadas y con la productividad marginal cero), no logra el ingreso de reproducción, pues  $(OC \times OP < OC \times OM)$  bastará ofrecer un salario igual a OS (=RT) para que trabaje fuera de la parcela por lo menos PR jornadas (si se supone que el trabajo familiar disponible es mayor que OR) de modo que logre que  $(OC \cdot OP) + (PR \cdot RT) = (OC \cdot OM)$ . Por contraste, la unidad B, que alcanza el ingreso de reproducción en su propia parcela ( $OC \cdot OM = UK \cdot OU$ ) trabajando OU jornadas, no estará dispuesto a vender fuerza de trabajo salvo que el salario ofrecido sea superior a UK.

Los dos mecanismos de articulación descritos (mercado de productos y mercado de trabajo), aunque significativamente diferentes en la forma, tienen, sin embargo, un fondo común: la capacidad y disposición (por razones estructurales y no filantrópicas) de la unidad campesina de subvalorar su tiempo de trabajo con respecto a los patrones establecidos por las reglas de funcionamiento del sector capitalista, ya sea como fuerza de trabajo propiamente tal, o como fuerza de trabajo materializada en los productos que entrega al mercado.

En esta 'virtud' campesina radican simultáneamente su fuerza, entendida como persistencia, y su debilidad, entendida como descomposición.

#### 4. Descomposición, recomposición y persistencia

Como se destacó en la introducción, todas las corrientes que emergieron del liberalismo (léase liberales propiamente dichos, racionalistas, positivistas, marxistas, etc.), postularon el carácter transicional del campesinado, al que se consideraba como un segmento social condenado a desaparecer —transformado en burguesía (algunos) o proletariado (los más)— como resultado del dinamismo del desarrollo capitalista. La presencia campesina en determinadas sociedades se consideraba como un resabio (cultural y/o social) de épocas pretéritas.

Aunque es cierto que la importancia del sector campesino, como segmento de la población, fue perdiendo peso relativo, no es menos cierto que en los países periféricos sigue siendo uno de los componentes de mayor importancia cuantitativa, pues raras veces constituye una fracción inferior al tercio de la población activa. Si se tratase de un mero estadio transitorio, habría que reconocer que la suya fue una transición muy prolongada. Más aún, en ciertas sociedades, las fuerzas que impulsan su desaparición han sido contrarrestadas, en alguna medida, por otras que no sólo la impiden sino que incluso crean, en determinadas áreas y circunstancias, formas campesinas de organización de la producción donde antes no existían.

Desde el punto de vista de la política y de la política económica, y atendiendo a las consideraciones anteriores, parece más razonable abandonar el supuesto de transitoriedad, y considerar que en un horizonte previsible (y significativo para la política) los campesinos perderán, y proceder, más bien, al análisis de cuáles son las fuerzas que contribuyen a su persistencia y cuáles a su descomposición, de modo de tenerlas presentes en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo en las que se espera que dicho sector juegue el papel que su potencialidad permite.

En lo que sigue se entenderá por descomposición de la forma campesina al proceso que conduce a la pérdida progresiva de las posibilidades de sostenimiento, con sus propios recursos, de la unidad familiar; es decir, a la pérdida de la capacidad de generar un volumen de producción equivalente al fondo de consumo familiar y al fondo de reposición de insumos y de medios de producción.

Por recomposición se entenderá a aquellos procesos que reviertan la tendencia mencionada y a los que conduzcan a la creación de unidades campesinas en áreas donde éstas no existían.

En términos generales, las fuerzas que contribuyen a la persistencia, recomposición o descomposición del sector campesino, actúan sobre, y a partir de, la trama básica de las relaciones inter e intrasectoriales (campesino/resto de la sociedad), definidas como articulación subordinada de la forma campesina a la economía y sociedad nacional, y cuyos rasgos princi-

pales ya se han descrito. Es decir, dichas fuerzas coadyuvan a intensificar, redefinir o morigerar los elementos de simbiosis asimétrica de carácter estructural que se han englobado aquí bajo el concepto de articulación subordinada. En este sentido pueden verse estas fuerzas como elementos superestructurales, que afectan a y son afectados por la estructura definida como articulación.

Para fines descriptivos se pueden agrupar las fuerzas señaladas basándose en el origen del impulso que las genera, y distinguir, entre otras, las que parten del Estado y sus políticas; las generadas por la acción de los hombres-nexo o de las instituciones-nexo entre el campesinado y el resto de la economía; las generadas por la acción consciente del sector empresarial y, finalmente, las derivadas de la dinámica demográfica-ecológica.

#### a) *La acción del Estado*

Como el Estado es una expresión de la correlación de fuerzas sociales de cada momento histórico, su acción no puede sino estar compuesta de fuerzas contradictorias, aun cuando la resultante de dichas fuerzas fuese el sostenimiento de las condiciones de reproducción del conjunto social y, por lo tanto, el sostenimiento del tipo de articulación al que se estuvo refiriendo.

En general, las políticas que implican subvenciones al sector campesino<sup>49</sup> como el crédito con tasas preferenciales, los precios de sostenimiento, la fijación de salarios mínimos (sobre todo si su cumplimiento se controla), etc., son acciones que tienden, en general, a limitar o contrarrestar la descomposición de la unidad campesina al permitir términos de intercambio, en diversos ámbitos, superiores a los que alcanzarían en condiciones de mercado libre.

La reforma agraria y la colonización constituyen también, por lo menos en teoría, políticas de freno a la descomposición e incluso de creación de unidades campesinas a partir de la sub-

división de unidades territoriales mayores y del desarrollo de una legislación y acción complementaria que 'protege' a las unidades creadas.

Por contraste con las acciones anteriores, la inversión pública en regadío, la apertura de vías de comunicación y de opciones exportadoras, han conducido con frecuencia a acentuar la exacción de recursos del sector campesino tanto de un modo directo —apropiación de las áreas beneficiadas por la agricultura empresarial—, como indirecto, a través de la acentuación de las relaciones mercantiles (asimétricas) en el proceso de reproducción de la economía campesina, y han incrementado, por esta vía, su vulnerabilidad.

#### b) *La acción de los elementos-nexo*

Nos referimos aquí a los distintos mecanismos de intermediación que relacionan al campesinado con el resto de la economía y que permiten la extracción de excedentes en el plano de las relaciones de distribución e intercambio. En general, estos elementos-nexo (personas y/o instituciones) aprovechan tanto las posibilidades abiertas por la peculiar lógica de manejo de la economía campesina como las derivadas del menor poder de regateo de las unidades de este sector y del monopolio (mínusculo a veces) de los canales de relación de éste con la sociedad mayor.

Las funciones de los elementos-nexo han sido clasificadas por A. Warman en los siguientes términos:

i) Adecuación física de los productos, que consiste en una especie de transformación de la escala de lo que llega como producto al sector campesino (reducción) y lo que sale de éste al resto de la economía (agregación);

ii) 'Conversión simbólica', que consistiría en 'traducir' al lenguaje campesino las normas del comercio y la contabilidad externas, es decir, transformar a patrones universales las unidades de peso, las normas de calidad, etc.;

iii) La movilización física de los productos que llegan o salen de la economía campesina desde y hacia el mundo exterior, respectivamente;

iv) La de financiamiento que permite ampliar la integración del campesino al mercado

<sup>49</sup>Se habla de subvención en el sentido que los precios o valores implicados son más favorables al campesinado que los que tendrían en el mercado si no mediase la acción estatal. En ningún caso se trata de subvenciones en el sentido de que reviertan las exacciones derivadas de las relaciones estructurales que se expresan en el sistema de precios.

de bienes de consumo o de insumos, más allá de lo que le permitiría la venta de sus productos o de su fuerza de trabajo.

Este tipo de funciones permite extender en general las relaciones mercantiles en el proceso de reproducción de la economía campesina e integrarla al resto de la economía nacional (e internacional). Para cumplir esta función, el elemento nexo "está montado entre dos modos de producción, maneja dos lenguajes, dos tipos de relación social y de racionalidad económica y hace fluir capital hacia el modo dominante. El mismo obtiene una ganancia de todos sus actos, lo mismo cuando pesa para convertir cargas en kilos que cuando presta dinero para sembrar cebolla... Su éxito depende de su flexibilidad y diversificación, de poder vender siete cosas distintas y recibir una gallina como pago".<sup>50</sup> Cada una de las funciones descritas supone una exacción de excedentes y, en este sentido, contribuye a la descomposición del campesinado pero, por otra parte, en la medida en que la permanencia y reproducción campesinas requieren el intercambio mercantil, los elementos-nexo contribuyen a su supervivencia aunque reclamen por ello un alto precio.

c) *La acción de las empresas de transformación e intermediación*

Si bien en sentido estricto este fenómeno debería incluirse como parte de los componentes estructurales de la articulación, hemos preferido destacarlo en forma separada por tratarse de una tendencia reciente en la organización de la producción agropecuaria. Nos referimos al fenómeno de los contratos que suelen establecerse entre la gran empresa agroindustrial o agrocomercial y los campesinos de determinadas regiones.

Estos contratos reflejan una tendencia de parte del capital a abandonar el control directo de la tierra y de los procesos de producción primaria y reemplazarlos por el control —financiero y comercial— de una vasta red de pequeños y medianos productores 'independientes', ya sea creando una especie de campesinado adscrito, o adscribiendo a una masa campesina preexistente, de la que se pueden obtener ven-

tajas que —por las razones ya indicadas— la agricultura empresarial no otorgaría. Lo anterior es particularmente cierto en aquellas situaciones en que el proceso de descomposición campesina sólo puede ser detenido con la apertura de opciones de intensificación del trabajo que suponen el abandono, o la reducción, de patrones tradicionales de cultivo y su reemplazo por patrones mercantiles de alto valor unitario.

d) *La dinámica demográfico-ecológica*

El crecimiento vegetativo de la población campesina que rebasa con creces la menguada capacidad de su absorción productiva por el resto de los sectores, se traduce en una presión creciente sobre la tierra o, si se quiere, en un deterioro de la relación tierra/hombre, no sólo en el sentido de su disminución aritmética sino en el no menos sustantivo del deterioro del potencial productivo de la tierra existente.

En general, ésta es una fuerza coadyuvante a la descomposición campesina, pues la fragmentación —a la que conduce la subdivisión parcelaria por crecimiento demográfico— es signo ineludible de un incremento de la fragilidad o vulnerabilidad de la economía campesina y el preámbulo de su desaparición.

La existencia de opciones de trabajo extraparculario puede contribuir a postergar la tendencia mencionada a base de 'subvencionar' la persistencia de la unidad con ingresos logrados fuera de ella. En el interior del segmento campesino, el resultado de las fuerzas descritas se expresa como un proceso de diferenciación o, si se quiere, de polarización, en el que una minoría de las unidades del conjunto logra no sólo impedir la descomposición sino incluso volcar a su favor la intensificación de las relaciones mercantiles y lograr cierta acumulación.

Otra fracción consigue una suerte de equilibrio entre las fuerzas de distinto signo y logra sostener con mayor o menor seguridad sus condiciones de reproducción a través del tiempo.

Para una mayoría, sin embargo, la dinámica de la descomposición —expresada como pérdida progresiva de su capacidad de autosustentación— se presenta inexorable y sólo es disimulada por la posibilidad, no siempre presente, de obtener ingresos extraparcenarios por

<sup>50</sup>A. Warman, *op. cit.*, 1976, p. 332.

parte del productor o de los miembros de su familia.

En el análisis socioeconómico del segmento campesino así como en los diagnósticos que preceden al diseño de una estrategia que contemple su desarrollo, resulta de crucial importancia el reconocimiento del tipo de heterogeneidad a que conducen los procesos de diferenciación aquí indicados.

En otras palabras, aunque con propósitos descriptivos, se puede recurrir a estratificar al segmento campesino en función de la magnitud de determinada variable dentro de un continuo (tierra, producción, etc.), la distinción sustantiva es la que se deriva de la existencia o inexistencia de condiciones internas de sostenimiento de la unidad productiva y/o del grupo territorial.

El criterio indicado permite distinguir, por lo menos, tres categorías significativas dentro del sector de agricultura campesina:

i) el segmento de infrasubsistencia, o si se quiere, de 'campesinos pobres', constituido por aquellas unidades que requieren de ingresos extraparcenarios para alcanzar el ingreso mínimo de sustentación. Y este parece ser el seg-

mento campesino que crece con mayor velocidad relativa en América Latina;<sup>51</sup>

ii) el segmento estacionario, de reproducción simple o de campesinos medios, constituido por aquella parte del campesinado cuyo producto es suficiente para cubrir, ciclo a ciclo, el fondo de consumo familiar y el fondo de reposición de insumos y medios de producción;

iii) el segmento de campesinos excedentarios o campesinos 'ricos', constituido por aquellas unidades que con sus recursos generan un excedente más o menos sistemático por sobre los requerimientos de reproducción de la familia y de la unidad productiva, aunque no siempre puedan traducirlo en acumulación. El hecho de que este estrato abandone o no la condición campesina, es decir, se integre a un proceso de acumulación asentado en la contratación significativa y sistemática de fuerza de trabajo extrafamiliar, depende de condiciones cuyo análisis escapa a los objetivos de este trabajo.

<sup>51</sup>Huelga señalar que no son considerados campesinos, en el sentido en que este término ha sido empleado aquí, los trabajadores rurales sin tierra o, mejor, no adscritos a una unidad familiar con tierras.

## Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?

*Mario Movarec\**

En la CEPAL, desde sus comienzos ha existido la preocupación por promover el mejoramiento de las estadísticas y con ese propósito ha propiciado en diversas oportunidades la discusión del tema entre planificadores y estadísticos. El autor plantea que, al margen de la importante acción que en el futuro pueden realizar dichos profesionales, en el caso de las estadísticas de comercio exterior existen algunos obstáculos que impiden su mejoramiento, debido a la influencia de ciertos factores directamente vinculados al sector externo, los que no inciden en otros sectores de la estadística.

Luego de identificar los factores de influencia de esas estadísticas —los sistemas administrativos aduaneros, los regímenes operativos y de comercialización, los requerimientos de la comparabilidad internacional y los procesos de integración regional— explica cómo estos factores han tenido en el transcurso del tiempo efectos favorables o perjudiciales sobre las estadísticas, condicionando su desarrollo.

En la tercera sección analiza la participación que les cupo tanto a planificadores como a estadísticos en ese proceso, y los serios obstáculos que se oponen a estos últimos, a la luz de lo acontecido en la ALALC desde 1960.

El artículo concluye con un análisis sobre el mejoramiento de las estadísticas, indicando que los factores tratados al comienzo habrían tenido mayor influencia que la que pudieron ejercer los estadísticos y planificadores.

\*Funcionario de la CEPAL.

## I

### Antecedentes

Desde hace años se ha planteado en la CEPAL la necesidad de realizar reuniones técnicas, de carácter permanente, entre estadísticos y planificadores, con el fin de estudiar y formular propuestas tendientes a coordinar y encauzar las actividades de las oficinas de estadística para satisfacer los crecientes requerimientos de información.

Esta inquietud ha surgido tanto en la CEPAL como en los organismos nacionales de investigación y planificación toda vez que se tuvo que confrontar las necesidades de información estadística con su disponibilidad. Luego de dichas confrontaciones se formó la opinión de que la producción estadística, incluida la oportunidad con que se compilan y publican los datos, es insatisfactoria para atender las actuales demandas de información.

No obstante, debe señalarse que la opinión formada respecto al estado insatisfactorio de la estadística es muy general pues aún no se ha precisado en qué medida las estadísticas producidas no satisfacen los requerimientos de la planificación, como así tampoco en qué campos de la estadística socioeconómica las estadísticas son más o menos satisfactorias o insatisfactorias, puesto que las demandas de información de los planificadores son excesivamente vastas y abarcan prácticamente todas las fases de la función estadística. Ello convierte a los planificadores en los mayores y más importantes usuarios de la estadística y a su vez genera exigencias específicas cuya atención requiere que se establezca previamente un orden de prioridades. Pero en la práctica dichas prioridades aún no han sido fijadas en los países latinoamericanos.

Se han formulado, de todos modos, propuestas tendientes a facilitar, en los países menos desarrollados, la preparación de series estadísticas que puedan ser útiles para establecer un sistema integrado de estadísticas básicas utilizables en los programas de desarrollo económico y social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Naciones Unidas, *Series estadísticas para uso de los países menos desarrollados en relación con sus programas de desarrollo económico y social*. Informes estadísticos, Serie M, N.º 31. Nueva York.



Asimismo, vinculado a la Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID), la CEPAL "ha reunido de una manera sistemática las principales estadísticas e indicadores que, en esencia, representan las bases cuantitativas de los análisis y estudios efectuados en la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo".<sup>2</sup>

A su vez, también se han expuesto ideas tendientes a organizar la información para la Evaluación del Desarrollo.<sup>3</sup>

A la luz de estos y de otros antecedentes que eventualmente puedan surgir urge, en primer término, efectuar un reconocimiento de las estadísticas que se están produciendo con miras a calificar su utilidad para la planificación, para evitar el problema de la subutilización de los datos y luego, a base de este reconocimiento, especificar qué nuevas estadísticas, entre las que todavía no se compilan, también deben producirse.

Naturalmente que es ésta una tarea conjunta, de carácter permanente, de planificadores y estadísticos. No es exclusiva ni autónoma de unos u otros. Ello se hizo evidente en todas las oportunidades en que se reunieron para discutir sobre el tema, y existe consenso respecto a la importante tarea que ambos grupos de profesionales deben realizar conjuntamente.

Si bien esta acción solidaria que se desea promover ofrece fundadas expectativas de lograr un avance efectivo de las actividades estadísticas en su conjunto, en función de la demanda de los planificadores, las perspectivas de mejoramiento no son similares en las estadísticas de todos los sectores de la actividad económica y social. Este juicio se relaciona más

con la influencia que tienen diversos elementos en el desarrollo estadístico de algunos sectores que con el ritmo con que éstas pueden desarrollarse. Se trata, en suma, de precisar si las estadísticas podrían progresar únicamente al amparo de los programas que establezcan los estadísticos y los planificadores, o si por el contrario hay otros factores que también tienen influencia y pueden, por lo tanto, promover su desarrollo independientemente; y en algunos casos, como se verá más adelante, limitar e incluso impedir su mejoramiento.

Al señalar que el desarrollo estadístico de los diversos sectores de la actividad económica y social puede no ser uniforme, se están considerando implícitamente las características inherentes al propio sector que son por último las que en algunos de ellos determinan qué podrá o no registrar y revelar la estadística, condicionando su desarrollo. Que es lo que ocurre con las estadísticas de comercio exterior, tema central de este trabajo, y cuyo desarrollo gira en torno a la influencia que en el pasado y en el presente tuvieron dichos factores. A base de estos elementos, posteriormente se esbozan algunas ideas respecto a los futuros programas de acción que podrían emprender conjuntamente los estadísticos y los planificadores.

Debe advertirse que en la preparación de este artículo no se tuvo otro propósito que intentar ubicar a las estadísticas del sector externo en una dimensión lo más ajustada posible a su realidad. Asimismo cabe indicar que a lo largo de este artículo se citan como ejemplos algunas situaciones que han prevalecido, o prevalecen, en algunos países respecto a determinados aspectos de sus estadísticas de comercio exterior. Ello se hizo únicamente para ilustrar el razonamiento y en modo alguno debe interpretarse como que esos casos particulares sólo se registran en los países mencionados, puesto que examinar una determinada situación en todos los países significaría efectuar una evaluación que escapa al objetivo propuesto.

<sup>2</sup>El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, Tercera Parte (E/CEPAL/981/Add.3).

<sup>3</sup>Juan Sourrouille, *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 23, Santiago de Chile, 1978.

## II

## Los factores que condicionan el desarrollo de las estadísticas de comercio exterior

Conviene examinar con detención los principales factores que, por estar directamente vinculados a las características del sector externo, condicionan el progreso de las estadísticas de comercio exterior:

— El primero, en orden de importancia e influencia, es el hecho de que las estadísticas de comercio exterior se obtienen como un subproducto de las administraciones de aduanas.

El término subproducto adquiere en este caso su acepción más amplia, puesto que “las estadísticas de comercio exterior, por depender de las administraciones de aduanas, quedan afectadas no sólo la clasificación de los productos, sino también el tipo y la veracidad de toda la información incluida”.<sup>4</sup>

— El segundo, corresponde a los regímenes operativos y de comercialización empleados para realizar las operaciones de comercio exterior. Ellos inciden también en gran medida sobre el tipo y la calidad de las estadísticas que se compilan.

— El tercero, se refiere a los requerimientos de la comparabilidad internacional de los datos. Si bien éste es un elemento de importancia en todas las estadísticas, en especial durante los últimos años, lo es en mayor medida, y desde hace mucho, en las estadísticas del sector externo.

— El cuarto, se relaciona con los movimientos de integración regional y subregional, que han promovido un avance decisivo en las estadísticas de comercio exterior de los países latinoamericanos.

Estas características del sector externo han condicionado en el transcurso del tiempo las estadísticas correspondientes de tal modo que a través de ellas podrían explicarse no sólo lo que son en la actualidad, sino además el desa-

rollo a mediano y a largo plazo que en ellas se está gestando.

### 1. *La dependencia de las administraciones de aduanas*

El primero de los factores de influencia en las estadísticas de comercio exterior que se ha señalado tuvo su origen hace más de un milenio. En la primera mitad del siglo VIII llegó a la península ibérica el conquistador moro Tarif ben Malek,<sup>5</sup> quien se instaló en lo que probablemente corresponde a la ciudad romana Julia Traducta. En la invasión musulmana tomó la población nombre de Tarif ben Malek, actualmente Tarifa. Esta ciudad ubicada en la parte sur de España, cerca de Gibraltar, permitía el control del estrecho del mismo nombre. Tarif ben Malek estableció allí un puesto para recaudar tributos por el paso de los barcos de acuerdo a la cantidad y clase de los productos.<sup>6</sup> Este hecho que puede parecer poco significativo para las estadísticas, lo es en grado sumo. Marca el origen de un instrumento económico que tiene gran vigencia e importancia en nuestros días: “la Tarifa”. Señala a su vez la génesis de las estadísticas de comercio exterior y simultáneamente su dependencia de los sistemas “tarifarios” o arancelarios administrados por las aduanas. Porque aun cuando no se conozcan los criterios utilizados en esos lejanos días para aplicar una tarifa a los distintos productos, no cabe duda que éstos tienen que haberse catalogado a fin de controlar lo que se recaudaba. Dicho control, si bien constituía en sí una estadística, derivaba de la aplicación de los dere-

<sup>4</sup>V. S. Kolesnikoff, “Commodity Classification”, en *International Trade Statistics*, R. G. D. Allen y J. Edward Ely, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc. 1953, p. 73.

<sup>5</sup>No debe confundirse con el conquistador Tarik, lugarteniente del caudillo árabe Muza, quien en el año 711 inició la conquista de España. Véase *Enciclopedia Espasa-Calpe*, Madrid, 1923, Vol. 21, p. 908.

<sup>6</sup>V. S. Kolesnikoff, “Commodity Classification”, *op. cit.*

chos de paso de los barcos y no pretendía por supuesto compilar estadísticas para el análisis económico.

En consecuencia, los primeros registros estadísticos relacionados con el comercio exterior se efectuaron para facilitar la tarea de recolectar los derechos, subordinando el registro de los datos con ese fin.

Esta estrecha relación entre recaudación tarifaria y registro estadístico, con la consiguiente subordinación de ésta a aquélla, ha prevalecido hasta nuestros días a nivel nacional e internacional, y sirve para ilustrar los progresos y también las limitaciones y retrasos de las estadísticas correspondientes.

#### a) *La clasificación de los productos*

El primer intento de comparabilidad internacional a nivel mundial se refirió a los aranceles y no a la estadística. Doce siglos después de la aparición de la tarifa, la Conferencia Económica Mundial reunida en Ginebra bajo el patrocinio de la Sociedad de las Naciones en mayo de 1927, se ocupó de la necesidad de establecer una base común para los aranceles de aduanas.<sup>7</sup> A raíz de ello un comité de técnicos emprendió la tarea de preparar un proyecto de nomenclatura común, el que se terminó en 1931 y fue objeto de una prolongada revisión hasta alcanzar su forma final en 1937.<sup>8</sup> Sólo después de concluido este proyecto se realizó 'tímidamente' el trabajo de preparar, en 1938, la Lista Mínima de mercancías para las estadísticas del comercio internacional, de la Sociedad de las Naciones, basada en el proyecto de Nomenclatura Aduanera.<sup>9</sup>

La Lista Mínima no se elaboró como una clasificación estadística independiente y con una estructura propia, sino que era una selección de principales productos para los cuales se consideraba útil que los países publicaran sus datos de comercio exterior, lo que en la práctica

no ocurrió, porque cada país desarrolló su propia clasificación estadística. Además, en la Lista Mínima se utilizaba la misma codificación y definición establecida en el Proyecto de Nomenclatura Arancelaria. En ésta, como es tradicional en dichas nomenclaturas, rige el principio de la clasificación progresiva, que consiste en agrupar dentro del mismo capítulo todos los productos elaborados con la misma materia—desde la materia prima o producto en bruto hasta el producto terminado—, de modo que los capítulos, al contener productos muy heterogéneos respecto a su grado de elaboración, carecen de significación económica para el análisis del comercio exterior. Por ello no se utiliza la estructura de la nomenclatura arancelaria para examinar la evolución del sector externo ya que, por ejemplo, la comparación de los valores de las exportaciones o importaciones de un país basada en los capítulos del arancel no es útil.

En consecuencia no debe extrañar que, posteriormente, cuando en 1950 en el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas se realizaron los trabajos para la elaboración de la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (NAB), la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas haya recomendado la preparación de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Original),<sup>10</sup> para que esta clasificación fuera adecuada al análisis del comercio internacional y satisficiera la necesidad y la creciente demanda de mayor comparabilidad estadística. Cuando en 1960 la CUCI fue modificada<sup>11</sup> y ampliada, uno de sus principales objetivos era asegurar su concordancia adecuada con la NAB, ya que la revisión suponía modificaciones en ambas clasificaciones. En el caso de la NAB, hubo que subdividir varias partidas y añadir observaciones a las Notas Explicativas de Bruselas sobre las subpartidas así creadas, medidas que el Consejo de Cooperación Aduanera aceptó tomar, haciéndose así aplicable a la CUCI la definición precisa lograda por la NAB;

<sup>7</sup>La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros en los países latinoamericanos: *Nomenclatura Arancelaria Uniforme* (CEPAL, E/CN.12/C.1/WG.3/2), julio 1960.

<sup>8</sup>*Draft Customs Nomenclature*. Series II. Economic and Financial (1937 II.B.5.), Vols. 1 y 2.

<sup>9</sup>*Minimum List of Commodities for International Trade Statistics*, Series II. Economic and Financial (1938 II.A.14) y corrigendum, 1939.

<sup>10</sup>Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 10 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional", Nueva York, 1951.

<sup>11</sup>Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 34 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional", modificada, Nueva York, 1961.

de este modo se proporcionaba a los países un sistema que ofrecía, al mismo tiempo, las ventajas de una nomenclatura arancelaria y las de una clasificación estadística internacionalmente aceptada. Se logró así una correspondencia exacta entre la CUCI Modificada y la NAB. Se consideró indispensable mantener la correlación directa entre ambas clasificaciones cuando recientemente en 1975 la CUCI fue otra vez revisada<sup>12</sup> para adecuarla mejor a la compilación y al análisis del sector externo dado el rápido aumento del volumen del comercio mundial desde 1960, y las transformaciones ocurridas desde entonces en su cobertura geográfica y de productos.

A partir de 1960 existe, pues, entre la NAB y la CUCI una correspondencia al nivel más desagregado de ambas clasificaciones, y esto permite que al reordenar los datos basados en la NAB se puedan presentar informaciones según la CUCI y viceversa. Este logro merece ser comentado con detención para explicar hasta qué punto el desarrollo de la clasificación estadística ha dependido de las clasificaciones arancelarias.

Durante el prolongado período que se inicia en 1937-1938 (años en que fueron creadas respectivamente la Nomenclatura Aduanera y la Lista Mínima de Mercaderías con fines estadísticos) hasta 1960, cuando se logró la equivalencia entre ambas, se disponía de dos clasificaciones relacionadas con el comercio internacional.

#### i) *La Nomenclatura Arancelaria*

Esta era propiciada para ser adoptada a nivel mundial como Nomenclatura Arancelaria, lo que se fue logrando paulatinamente por parte de los países, tanto individual como colectivamente, con la puesta en vigor de los tratados que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA). "Entre los factores que hicieron posible concluir ambos convenios en breve tiempo cabe destacar que los países tenían ya sus aranceles respectivos basados en la NAB y

los expertos que intervinieron en su redacción estaban familiarizados con ese lenguaje común. La simple lectura del Tratado de la EFTA demuestra que fue relativamente fácil a los siete países que la integraban en ese entonces, establecer la lista de mercancías manufacturadas o transformadas a que se refieren ciertas disposiciones de dicho convenio —el origen principalmente— y cuyo régimen se definió en función de los capítulos y posiciones de la NAB. También el GATT ha manifestado reiteradamente y de forma taxativa la necesidad de llegar a tener en todos los países aranceles de aduanas comparables en interés de las negociaciones arancelarias, y para facilitar el comercio internacional ha aconsejado que se adopte la NAB".<sup>13</sup>

En nuestra región, la CEPAL convocó, en agosto de 1960, la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Expertos Latinoamericanos en Asuntos Aduaneros para discutir sobre la uniformación de los sistemas aduaneros en nuestros países. Una de las principales resoluciones entonces adoptadas fue la de recomendar a los países latinoamericanos la adopción de la NAB en sus aranceles aduaneros nacionales. Esta Recomendación fue acogida de inmediato por la ALALC en una Resolución del Comité Provisional de Montevideo de agosto de 1960 que estableció admitir la Nomenclatura de Bruselas como base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el tratado de Montevideo, así como para expresar e interpretar las concesiones otorgadas entre sí por las partes contratantes como resultado de tales negociaciones.

Así pues, hasta entonces más de 60 países (sin considerar a los latinoamericanos) habían adoptado la NAB en sus aranceles nacionales o estaban en vías de hacerlo, con los consiguientes beneficios que esto reportaría al comercio internacional.

#### ii) *La Clasificación Estadística*

La otra clasificación vigente en aquel tiempo, y cuya finalidad era estadística, la CUCI ori-

<sup>12</sup>Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M N.º 34, Rev. 2 "Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 2", Nueva York, 1975.

<sup>13</sup>La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros en los países latinoamericanos, *op. cit.*

ginal, en cambio, no tuvo el mismo éxito que la NAB respecto a su adopción internacional. Por el contrario, si bien algunos países industrializados utilizaron la CUCI original para presentar datos de su comercio exterior según la misma, esa información sólo fue complementaria de la que regularmente publicaba cada país según su clasificación estadística nacional (CEN) y por lo tanto era incompleta o en todo caso muy atrasada.

La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas propició el uso de la clasificación estadística por parte de todos los países, para de esta manera poder interpretar más adecuadamente qué ocurre con el comercio exterior. Su estructura, que consta de 10 secciones, se obtiene con facilidad, porque la CUCI, a diferencia de la NAB, es una clasificación que puede integrarse de menor a mayor, en la siguiente forma:

Las partidas, de 5 dígitos, pueden agruparse en grupos acumulando en el tercer dígito	+	(00000)
Los grupos, de 3 dígitos, pueden agruparse en capítulos acumulando en el segundo dígito	+	(00000)
Los capítulos, de 2 dígitos, pueden agruparse en secciones acumulando en el primer dígito	+	(00000)

y las 10 secciones de la CUCI a su vez pueden agruparse para obtener totales según productos primarios y manufacturados. Por consiguiente, la clasificación estadística trata de satisfacer necesidades propias del análisis económico, sin considerar las exigencias de naturaleza arancelaria o aduanera, mientras que en la clasificación arancelaria ocurre lógicamente lo contrario.

En la década comprendida entre 1950 y 1960 no era fácil para los países presentar datos según la CUCI original, porque no había equivalencia entre ésta y las clasificaciones estadísticas nacionales. En consecuencia, no se podía obtener la CUCI reordenando simplemente los datos según las CEN, sino que habría sido necesario compilar otra vez desde los documentos aduaneros, tarea que naturalmente muy pocos países pudieron realizar, limitándose a publicar informaciones según la CUCI para los niveles mayores de la clasificación (secciones, capítulos y grupos). No se disponía, en la mayoría de los casos, de datos según partidas y países de

procedencia y destino, lo que constituía un obstáculo para la comparabilidad internacional de las estadísticas.

Respecto a los países latinoamericanos, durante los 10 años en que tuvo vigencia la CUCI original (1950 a 1960) sólo fue utilizada por los países miembros del Mercado Común Centroamericano y Panamá para presentar los datos del comercio exterior según dicha clasificación. Ello fue posible porque, con anterioridad, en 1953, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano aprobó la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA),<sup>14</sup> basada en la CUCI original. Pero los demás países de la región, que constituían la mayoría, carecían de datos según la CUCI original, lo que impedía la comparabilidad del comercio intra y extrarregional.

Las dos nomenclaturas, la arancelaria y la estadística, tienen razón de coexistir, pues responden a necesidades diferentes. Pero como las estadísticas del comercio exterior son recogidas por los servicios de aduanas según la nomenclatura arancelaria, cuando ésta se basaba en la NAB y no existía una correspondencia biunívoca con la CUCI original, era muy difícil disponer de datos estadísticos.

Esta fue la situación hasta 1960, cuando la información estadística que se podía obtener tenía correspondencia con la Nomenclatura Arancelaria de cada país.

La elaboración de la NAUCA, y su adopción en 1953 por parte de los países integrantes de la SIECA, fue un hecho importante que es útil comentar con la perspectiva que ahora se tiene de algunos acontecimientos ocurridos en ese entonces, y que, aun cuando eran conocidos en el círculo de quienes trabajaban en esas materias, no pudieron ser adecuadamente interpretados.

Por esos años, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas intentaba facilitar la comparabilidad internacional de las estadísticas de comercio exterior recomendando a los países la adopción y el uso de la CUCI, ya que como se ha mencionado los datos disponibles se publicaban según las clasificaciones estadísticas nacionales y no eran comparables entre sí. Como

<sup>14</sup>Resolución 18 (AC. 17), aprobada el 16 de octubre de 1953.

éstas se correspondían con las nomenclaturas arancelarias de los respectivos países, y en muchos de ellos la base era la NAB, existían las conocidas limitaciones para utilizar esos datos con fines estadísticos y de análisis económico. Esto originó una pugna entre quienes promovían el uso de la NAB o el de la CUCI. Quienes consideraban que lo primordial era lograr la comparabilidad internacional de las estadísticas mediante el uso de una clasificación que facilitara el análisis de las corrientes comerciales, impulsaron el uso de la CUCI, instando incluso a que ésta fuera adoptada como base de los aranceles nacionales. De esta manera se aseguraría que la compilación de los datos a partir de los documentos aduaneros fueran más útiles para la estadística. Pero si bien esta estrategia dio sus frutos cuando se estableció la NAUCA basada en la CUCI original, esto sólo confirma el hecho de que la clasificación estadística depende de la Nomenclatura Arancelaria, de modo que cuando ambas coinciden se puede disponer oportunamente de las estadísticas. Cuando difieren, siempre se podrán obtener datos según la Nomenclatura Aduanera, mientras que las estadísticas no se conseguirían con la misma facilidad ni oportunidad.

Quizás haya sido esta idea la que impulsó a la CEPAL para que mediante la acción del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano se elaborase y aprobase, en 1953, la NAUCA, basada en la CUCI original.

Posteriormente, para asegurar la aplicación uniforme de la Nomenclatura, la CEPAL, con la colaboración de la Oficina de Estadística y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, preparó un proyecto de Manual de Codificación de la NAUCA, que aprobó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en reunión extraordinaria (San Salvador, mayo de 1955).<sup>15</sup>

La NAUCA se elaboró teniendo en cuenta exclusivamente las características y requisitos del comercio exterior y la política comercial de los países centroamericanos.

Cabe señalar que, no obstante la considerable contribución que significó la adopción de

la NAUCA en la facilitación del programa de integración económica centroamericana, fue evidente cierta limitación de la misma cuando se llegó en ese programa a la equiparación o uniformación de derechos aduaneros de los países miembros del Istmo frente a terceros países, es decir, a la etapa de la elaboración gradual de una tarifa externa común. Esta limitación se debe a que la NAUCA, siguiendo a la CUCI, clasifica a los productos principalmente según su grado de elaboración, agrupándolos en materias primas, productos semielaborados y manufacturas. Ahora bien, cuando se trata de estudiar y fijar los derechos aduaneros para un determinado producto —ya sea para un país o grupo de países—, es necesario considerar al mismo tiempo los derechos para los demás productos vinculados al mismo proceso productivo. Así, por ejemplo, en el caso de los tejidos debe tenerse en cuenta el tratamiento arancelario para la materia prima (fibras textiles), los productos intermedios (hilados) y los productos finales (confecciones textiles). En el caso de la NAUCA, como en el de la CUCI, esto requiere en la mayoría de los casos el reagrupamiento de las partidas o posiciones arancelarias dispersas en varias secciones distintas. En este sentido, la experiencia ha demostrado que los criterios básicos de la clasificación progresiva seguidos en la NAB cubren con más amplitud las situaciones prácticas que se presentan en la clasificación con fines arancelarios.

Por estas razones, la NAUCA ha sido abandonada y la SIECA acaba de preparar, en 1976, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NABCA),<sup>16</sup> basada en la NAB (actualmente denominada Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera-NCCA). Finalmente, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana fue designada como NAUCA II.

Existe además otro motivo que influye para que la adopten los países que en la actualidad no tengan sus aranceles basados en la NAB, y es la correspondencia recíproca al nivel de las partidas establecida desde 1960 entre la NAB y la CUCI Modificada, la que se ha mantenido

<sup>15</sup>Naciones Unidas, *Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de Codificación* (E/CN.12/420), diciembre de 1955.

<sup>16</sup>SIECA, *Proyecto de Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana* basada en la Nomenclatura de Bruselas (NABCA) (SIECA/76/FIA/2/CAN-2/II).

con la CUCI Rev. 2. Como se lleva indicado, la perspectiva de obtener datos según la CUCI a partir de la NAB, y viceversa, ha eliminado la pugna que otrora existió entre ambas clasificaciones y en la actualidad hay consenso respecto a la importante finalidad específica de una y otra. Pero también se hace evidente que la clasificación estadística no nació ni se desarrolló como una clasificación independiente sino que, por el contrario, se generó en la arancelaria. Si bien ahora su uso se está generalizando es porque previamente la nomenclatura arancelaria se ha universalizado basada en la NAB, y por tanto sigue dependiendo de ésta.

b) *La valoración de las exportaciones e importaciones*

La influencia de la Nomenclatura Arancelaria sobre la clasificación estadística constituye sólo una de las manifestaciones de la dependencia de las estadísticas de comercio exterior con respecto a los sistemas administrativos de las aduanas; y éstos afectan tanto cualitativa como cuantitativamente todos los registros estadísticos. Y uno de los más importantes es la valoración de las exportaciones e importaciones.

Si bien la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas recomienda que la base de valoración de las importaciones sea el valor CIF de *transacción* y la de las exportaciones el valor FOB de *transacción*,<sup>17</sup> hay países que estuvieron registrando los "valores aduaneros que exigen las leyes y los procedimientos de las aduanas, que están orientados más a obtener ingresos que a servir a las estadísticas y los análisis económicos. En sentido estricto, *valor* en términos aduaneros es más un concepto jurídico que un hecho económico".<sup>18</sup>

Para ilustrar dicha influencia pueden citarse las estadísticas de comercio exterior compiladas y publicadas por la Dirección General de Estadística y Censos de la Argentina para los años 1906 a 1941. Los anuarios de comercio exterior correspondientes a ese período presen-

taban para las importaciones los valores de tarifa establecidos en 1906. Los valores de tarifa eran los valores aforados a los efectos de la recaudación aduanera o fiscal, y no guardaban relación alguna con los valores de transacción ni con los precios reales de plaza de las mercaderías importadas, que no eran compiladas. Por el contrario, la aplicación de los valores de tarifa a las importaciones significaba que a cada partida arancelaria se le asignaba un precio fijo por unidad, establecido en la tarifa de avalúos de modo que los valores unitarios de cada partida no registraron variaciones a lo largo de los 35 años, salvo cuando ésta era modificada.<sup>19</sup> En otros términos, a base de esas estadísticas no se podían determinar los valores efectivos que correspondían a los distintos productos importados y tampoco eran representativos para calcular, por ejemplo, índices de valor unitario de las importaciones.

Por entonces, también en el Uruguay, como seguramente en algunos otros países, se asignaron los valores de tarifa a las importaciones para auxiliar a las administraciones aduaneras en su función de recaudar los derechos respectivos, pues no existía a la sazón el adecuado interés por estimar el comercio exterior empleando otros métodos más útiles para la estadística. También puede citarse la valoración de las importaciones efectuadas por la Superintendencia General de Aduanas del Perú que registra el "valor CIF aduanero" el que "está conformado por el valor FOB más 20% del mismo". "Este porcentaje es estimativo de los gastos de flete, seguro y comisiones hasta poner las mercancías en los Almacenes de Aduana".<sup>20</sup> Aun cuando en la aplicación de ese método se consideran los valores FOB de transacción, el recargo del 20% sobre estos valores a todos los productos persigue el propósito de determinar el valor CIF aduanero, sobre el que se aplican los

<sup>17</sup>Naciones Unidas, *Informes estadísticos*, Serie M N.º 52. *Estadísticas de comercio internacional. Conceptos y definiciones*, p. 41, par. 19.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 36, par. 3.

<sup>19</sup>La tarifa de avalúos de la Argentina, establecida en 1906, fue modificada a partir de 1920 con un aumento del 20% en la mayoría de las partidas. En 1923 fue nuevamente aumentada en 60% hasta 1941. A partir del 1.º de julio de ese año fueron sustituidos los valores de tarifa por los valores comerciales de factura. Véase Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos. *El comercio exterior argentino en 1943 y 1942*.

<sup>20</sup>Véase, Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, Lima. *Anuario estadístico de comercio exterior 1975, 1976, 1977*.

derechos *ad valorem* establecidos en la tarifa de avalúos. Este valor aduanero presumiblemente debió haber aportado, desde que comenzó a determinarse hace muchos años, mayores ingresos arancelarios de los que le habría correspondido obtener si hubiese utilizado como base el valor CIF real, ya que la incidencia de los valores reales del transporte y los seguros probablemente eran por entonces inferiores al 20% del valor FOB.

Estos ejemplos explican cómo los procedimientos aduaneros que fundamentalmente persiguen el objetivo de obtener ingresos, por cumplir con dicho objetivo, afectan los registros estadísticos aun cuando existan definiciones y recomendaciones internacionales tendientes a servir a la estadística. Además, debe considerarse que el arancel aduanero es, ante todo, un instrumento de la política económica de un país y como tal un elemento regulador entre el sector externo y el sector productivo. Por consiguiente, las funciones vinculadas a la política económica son más importantes que las vinculadas a la estadística y a la planificación.

### c) *La variedad de la información y su grado de detalle*

El documento aduanero es la fuente del registro estadístico. Por consiguiente, los datos que allí se consignen, aun cuando no se compilen, pueden constituir información estadística. Y por el contrario, los datos que no contenga será información perdida para la estadística. Determina por lo tanto la variedad de la información que se puede compilar y el grado de detalle de la misma, como por ejemplo los países copartícipes, las cantidades o unidades físicas, el peso (bruto o neto), los puertos o aduanas de embarque o desembarque, el medio de transporte y su bandera, el valor de fletes y seguros, etc.

Con respecto a la importancia e influencia del documento aduanero en la compilación de las estadísticas parece útil citar algunos párrafos del documento presentado al último Período de Sesiones de la Comisión de Estadística sobre la Revisión de Conceptos y Definiciones de las estadísticas del Comercio Internacional.<sup>21</sup>

<sup>21</sup>Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20º Pe-

“Las recientes innovaciones, en especial la utilización de métodos de elaboración electrónica de datos y los esfuerzos por simplificar la documentación comercial y agilizar los trámites aduaneros, han influido o influirán de manera no menos importante en el sistema de compilación de estadísticas comerciales. Esto se debe a que, en algunos países, los datos extraídos de los documentos de aduanas se consideran cada vez más como una base de datos que puede utilizarse, entre otros fines, para mejorar el funcionamiento de las aduanas. Por ejemplo, la información obtenida de los documentos aduaneros puede utilizarse para supervisar la corriente de mercancías, para llevar las cuentas financieras relativas a los agentes e intermediarios y para apoyar otras funciones administrativas. Es posible que, oportunamente, estos documentos lleguen a considerarse la fuente de un sistema generalizado de base de datos, uno de cuyos productos secundarios será lo que se ha dado en llamar estadísticas comerciales.

Las series de datos compilados sobre la base de los documentos aduaneros se utilizan con muchos fines, desde los meramente administrativos a los estadísticos. Estos fines entrañan exigencias muy diferentes respecto de los datos básicos. En un extremo, se encuentran las necesidades administrativas como las relativas a la gestión de las aduanas y a la aplicación de su legislación. En el otro, la necesidad de utilizar las estadísticas en las cuentas nacionales o de balanza de pagos. Los usos administrativos, como suelen requerir la identificación de cada transacción o empresa comercial, exigen por lo común más detalle y precisión que los usos puramente estadísticos de los datos”.

De este modo, debe servir de advertencia a estadísticos y planificadores para que en los programas estadísticos que pretendan establecer consideren detenidamente los datos que puedan captarse desde los documentos aduaneros, ya que ellos garantizan la compilación regular y permanente de la información. En cambio, si interesa algún dato no registrado, para poder conseguirlo será necesario lograr

riodo de Sesiones, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*. Informe del Secretario General, 3 de marzo de 1978 (E/C.3/506) p. 6, par. 9 y 10.



que los documentos aduaneros los incluyan, para de este modo asegurar su captación.

En esto consistió la actividad realizada por la Comisión Asesora de Estadística de la ALALC (CAE), al demandar que en el Documento Aduanero Normalizado establecido por esa Asociación para su adopción por parte de los países miembros se tengan presentes los requerimientos de tipo estadístico considerados de importancia esencial para la ALALC.<sup>22</sup>

En todo caso debe tenerse presente que los aranceles nacionales influyeron en el registro de las cantidades y en el contenido de las informaciones. Así, en todos los países cuyo arancel contemplaba la aplicación de derechos específicos, se estipulaba un gravamen a cada producto de acuerdo a una determinada unidad. Tanto pesos moneda nacional de gravamen por kilo, por unidad, por litro, etc.; y en esas unidades específicas se efectuaron los registros estadísticos de los productos respectivos aun cuando no sea la unidad física más conveniente desde el punto de vista estadístico o económico. Por eso en muchas publicaciones los bananos se registran por cachos o cabezas, y el café por sacos en vez de hacerlo por su peso en kilos; los automóviles y las maquinarias en kilos o en unidades, etc.

## *2. Los regímenes operativos y de comercialización*

Se ha visto cómo, a pesar de la vigencia de diversas recomendaciones internacionales, para que sean adoptadas por los países en la compilación de sus estadísticas, en ciertas circunstancias ellas no se aplican porque las disposiciones administrativas de las aduanas se oponen a ello. Al margen de esa influencia, importante por cierto, existen además otras derivadas de los sistemas de comercialización que es útil examinar porque a su vez también las afectan.

Si se admitiera la hipótesis de que las normas ya establecidas para comercializar los productos no determinan la calidad de las estadísticas (haciendo abstracción asimismo de la

influencia de los sistemas administrativos aduaneros), podría esperarse que las recomendaciones estadísticas internacionales fuesen acogidas con mayor o menor celeridad por los países para registrar las operaciones de comercio exterior, asegurando a la larga su comparabilidad internacional. Luego, admitido el mismo supuesto, se podría suponer también que mediante la aplicación de los conceptos y las definiciones básicas a las estadísticas de comercio exterior se favorecería la captación de estadísticas útiles para la planificación. Para garantizarlo, bastaría que los planificadores participasen en la formulación de las recomendaciones internacionales. Sin embargo, en la práctica no ocurre así. Por una parte, los planificadores no tienen participación alguna en la formulación de esas recomendaciones y, por la otra, aun cuando éstas fueran útiles para la planificación (y nada hace suponer que actualmente no lo sean), los regímenes operativos del comercio exterior impiden, en algunos casos, la aplicación de ciertos conceptos y definiciones básicas, sean éstos útiles o no para la estadística o para la planificación. Como las recomendaciones internacionales no siempre reflejan los sistemas de comercialización establecidos, podría llegar a concluirse utópicamente que, en algunos casos, la única forma en que podrían aplicarse sería modificando las reglas que rigen el mercado. Lo cierto es que las normas que operan el mercado internacional y los mecanismos que los países utilizan para comerciar, difícilmente podrían modificarse para adaptarse o adoptar una recomendación. A partir de este hecho debe admitirse que no es factible efectuar un registro estadístico que refleje características diferentes de las que corresponden a la operación de comercio exterior que le dio origen. En la práctica, esta situación afecta los registros estadísticos de diversos países de una manera mucho más seria de la que comúnmente se le atribuye, abarcando aspectos que inciden en la valuación (especialmente en las exportaciones de productos primarios como el petróleo, los minerales y el banano), en la determinación de los países copartícipes, en el registro de la importación de artículos semimanufacturados para terminarlos y luego devolver el producto final al país de origen (procedimiento denominado maquila), etc.

<sup>22</sup>Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística (ALALC/CAE/IV/Informe), 17 de junio de 1966.

Para profundizar este aspecto, utilicemos algunos ejemplos: partiendo de la recomendación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas tendiente a registrar el valor *FOB de transacción* en las exportaciones, que además de lógica parece la más simple y fácil de aplicar, se puede citar como contra-ejemplo la valuación que asigna Bolivia a las exportaciones de sus minerales. "El problema surge por el hecho de que en Bolivia no existen fundiciones para los distintos minerales, entre los cuales tiene una especial gravitación el estaño. La valuación de los minerales, por lo tanto, depende de dos variables. Una corresponde al contenido metálico del mineral que se exporta y la otra variable al precio o cotización internacional del metal. El valor estadístico que se publica en los Anuarios se obtiene de las pólizas de exportación y está basado en el análisis de contenido metálico efectuado por el exportador boliviano y por la cotización del metal en el mercado de consumo (Estados Unidos o el Reino Unido) vigente en el momento de la exportación. Sin embargo, al aplicarse la cotización del mercado de consumo a las exportaciones, se está efectuando una valuación CIF, ya que los precios que paga el importador es por el producto puesto en su país. Consecuentemente, la valuación de las exportaciones de minerales es CIF. No obstante, debe señalarse que el valor que se registra en la estadística y que se obtiene en la forma descrita, no es el valor CIF efectivo o de transacción, ya que el valor real de liquidación por las exportaciones de minerales sólo se puede conocer posteriormente cuando el importador en Estados Unidos o el Reino Unido envía la *cuenta de ventas* en la que se consignan el contenido metálico de los minerales después que éstos han sido fundidos y la cotización internacional vigente en ese momento. Así el valor efectivo de transacción difiere del valor estadístico, porque se registran diferencias en las dos variables que conforman el valor de la exportación. Difieren los análisis del contenido metálico efectuado por el exportador e importador y difieren las cotizaciones en el momento de la exportación e importación. Dado que el valor de transacción corresponde al análisis como a la cotización del importador, el valor estadístico debería reemplazarse por el valor efectivo de transacción registrado en la cuenta

de ventas, de la que se podrían además obtener las deducciones del costo del transporte y seguro de los minerales para poder determinar los datos de exportación sobre base FOB. Pero en la práctica ni la Dirección General de Estadística y Censos ni el Banco Central disponen de las cuentas de ventas".<sup>23</sup> De manera que la valoración de esas exportaciones se realiza sobre base CIF, y los valores no son efectivos o reales. Esta situación afecta a otros países que exportan minerales cuya comercialización es similar a la explicada, originando modificaciones posteriores de los valores registrados en las publicaciones oficiales de los países por concepto de revaluación. Asimismo, incide también en productos agropecuarios como el banano, cuyos valores estadísticos publicados por los países exportadores están sujetos a revaluaciones para ajustarlos a los valores de transacción.

Sobresale por su importancia la valoración de las exportaciones del petróleo venezolano que, hasta 1975 inclusive, se basaba en el régimen de concesión otorgado a las compañías petroleras para su explotación. Los valores de exportación del petróleo y derivados que registraba la Dirección General de Estadística y Censos de Venezuela (DGEC) se basaba en un precio de referencia por barril exportado que tenía un propósito fiscal destinado a obtener una participación en los ingresos generados por la industria petrolera; pero esos valores diferían de los valores efectivos, que llegaron en 1974 a una diferencia de casi un 40%.<sup>24</sup>

Los problemas que plantean estos métodos de valorización, que por lo demás sólo reflejan en este caso la forma cómo se comercializa el petróleo, son muy grandes cuando se trata de efectuar un análisis basado en las estadísticas oficiales.

Por una parte, para obtener los datos detallados de los productos derivados del petróleo

<sup>23</sup>CEPAL, División de Estadística, Mario Movarec, *Informe de la misión de asesoramiento en la Dirección General de Estadística y Censos de Bolivia sobre Comercio Exterior*, agosto de 1967.

<sup>24</sup>El precio fiscal del petróleo crudo y derivados en ese año fue de 14.35 dólares por barril, mientras que el precio de realización fue de 10.53. El valor de las exportaciones de petróleo crudo y derivados a precios fiscales fue de 14 669 millones de dólares y a precios de realización 10 762 millones de dólares.

(fuel y diesel oil, kerosene, bencina, lubricantes, etc.) en cantidades y valores, según países de destino, debe recurrirse necesariamente a las estadísticas del comercio exterior publicadas por la DGE, aun cuando de antemano se sepa que incluyen los valores a precios fiscales, puesto que esa información detallada no podrá obtenerse de otra fuente. A su vez, el Banco Central de Venezuela en la Balanza de Pagos registra el valor de las exportaciones a precios de realización, pero únicamente para el petróleo crudo y derivados como un total, sin discriminación de los productos, por cantidad, como así tampoco, por supuesto, por países de destino. En consecuencia, el manejo y uso de esta información por parte de quienes no estén interiorizados con los métodos de valoración utilizados, pueden confundirlos.

Un producto de tanta importancia actual como el petróleo, ha creado en Venezuela dificultades tan serias en la compilación de sus estadísticas, que llevó a la DGE a publicar, para los años 1973 a 1977 los anuarios respectivos,<sup>25</sup> excluyendo de las exportaciones el petróleo y sus derivados y el mineral de hierro, este último producto por tener también un sistema de comercialización que hace difícil su valoración efectiva. Así pues, por problemas de valoración, ocasionados por el sistema de comercialización, en las mencionadas publicaciones no se incluyen datos de productos que representan el 95% del valor total de las exportaciones de dicho país.

Basten, pues, estos ejemplos para explicar por qué las recomendaciones internacionales, por simples que sean, no siempre pueden aplicarse aun cuando exista consenso en los países respecto a su utilidad y conveniencia.

### 3. *Los requerimientos de la comparabilidad internacional*

Se ha señalado que las estadísticas de comercio exterior, más que las de cualquier otro sector, requieren un desarrollo uniforme a nivel internacional. Ello obedece al hecho de que una transacción comercial efectuada por un país tiene como contrapartida otra, lo que origina la

necesidad de disponer de información respecto al intercambio bilateral y global de ambos países. Esta necesidad puede explicarse con un ejemplo muy simple. Supóngase la exportación de lana desde el Uruguay a los Estados Unidos en un año determinado; aparentemente para obtener esa información bastaría disponer de la publicación oficial de cualquiera de los dos países, sea un anuario de comercio exterior del Uruguay, sección exportaciones, o un anuario de comercio exterior de Estados Unidos, sección importaciones. Sin embargo, aunque los datos relativos al intercambio bilateral podrían obtenerse de cualquiera de ambas fuentes (omitiendo en este caso las diferencias que implícitamente contienen ambos registros), y suponiendo que se utiliza el anuario del Uruguay, seguramente se requerirá mayor información para analizar mejor esa transacción bilateral. Por ejemplo, conocer desde qué países, además del Uruguay, importa Estados Unidos el mismo producto, y esto hará necesario por tanto disponer, además de la fuente uruguaya, de otra de Estados Unidos. Siguiendo con el ejemplo, es muy posible que al consultar el anuario de este último país, se observe que su proveedor más importante es Australia, lo que nuevamente provocará la necesidad de consultar otra publicación de comercio exterior, de Australia en este caso, para conocer a qué países exporta, de qué magnitud es la exportación de ese producto, cuál su valor unitario, etc. De este modo, para obtener toda esa información no basta únicamente con disponer de las publicaciones respectivas, sino que es preciso que las informaciones que ellas contengan sean comparables entre sí. Comparables en su presentación, en la clasificación de los productos y en las definiciones básicas y los sistemas de registro vigentes en los países.

Es precisamente con el propósito de facilitar el uso de las estadísticas de comercio exterior a nivel mundial sobre bases comparables que la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas publica regularmente, desde 1963, datos del comercio exterior por países, según la CUCI Modificada.<sup>26</sup>

Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Caracas.

<sup>26</sup>Naciones Unidas, "Statistical Papers, Series D", *Commodity Trade Statistics*.

<sup>25</sup>Véase *Estadísticas del Comercio Exterior de Venezuela*, resumen anual 1972-1973, 1974-1975, 1976 y 1977,

Los problemas que ocasiona la falta de comparabilidad en las estadísticas ya fueron planteadas en la Convención Internacional de la Sociedad de las Naciones sobre las Estadísticas Económicas realizada en Ginebra en 1928.<sup>27</sup>

A nivel internacional "algunos de los análisis más fructíferos de las estadísticas comerciales se basan en una matriz de corrientes mundiales de mercancías. Ahora bien, para construir tal matriz se necesitan criterios internacionales uniformes, tanto para el marco conceptual de las estadísticas como para su clasificación por bienes. Esta necesidad de uniformidad se extiende a los menores detalles cuando los datos se utilizan para negociaciones internacionales sobre aranceles aduaneros, como en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En los últimos años no sólo ha aumentado el interés por las comparaciones bilaterales de las estadísticas del comercio internacional publicadas por países copartícipes, sino que se han multiplicado también las posibilidades de publicar comparaciones estadísticas detalladas sobre una base bilateral o incluso multilateral. Por ejemplo, desde 1974 la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas ha publicado matrices de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), modificada, en el volumen II del *Yearbook of International Trade Statistics*. Estas matrices ponen en evidencia que, para cada par de países copartícipes y para cada una de las categorías de la CUCI, las estadísticas, que deberían ser idénticas (desde el punto de vista conceptual) difieren, en ocasiones por márgenes inaceptablemente amplios. Algunos países han llevado a cabo estudios en los que sus estadísticas comerciales se comparan sistemáticamente con las estadísticas correspondientes de algunos de sus más importantes copartícipes comerciales. Por ejemplo, Malasia ha comparado las estadísticas de su comercio con la República Federal de Alemania y el Japón con las estadísticas publicadas por estos dos países. Los Países Bajos han preparado planes para la comparación de sus estadísticas del comercio

con la República Federal de Alemania con los datos de este país."<sup>28</sup>

"Sin embargo, el primer gran avance en este campo fue un estudio completo y concienzudo de las discrepancias en las estadísticas comerciales que realizó un equipo mixto del Canadá y de los Estados Unidos."<sup>29</sup>

En términos generales débese a esta frecuente necesidad de recurrir a las fuentes nacionales el interés y la preocupación existente desde hace muchos años por facilitar la comparabilidad de las estadísticas, gracias naturalmente a la acción de los organismos internacionales que se han preocupado, porque este desarrollo se realice tanto a nivel regional como a nivel mundial.

#### 4. *La influencia de los procesos de integración regional*

No cabe duda que los tratados de integración económica han promovido en los países que lo integran un mejoramiento importante de las estadísticas en general. Los campos de la estadística que dicho adelanto pueda haber favorecido han dependido del alcance y la amplitud de los correspondientes movimientos integracionistas. Así, la Comunidad Económica Europea ha generado en sus países un perfeccionamiento importante en las estadísticas de todos los sectores de la actividad económica y social, favorecidas por las atribuciones conferidas a la CEE para obtener y suministrar la información estadística requerida por ese proceso de integración económica.

En nuestra región ninguna de las agrupaciones económicas establecidas tiene el alcance y la amplitud de la CEE. Consecuentemente, el mejoramiento en las estadísticas que los tratados de integración hayan impulsado en nuestros países no admite comparación con el alcanzado por los países europeos, en especial si se intenta confrontar los distintos sectores de la estadística económica y social. De todos modos, si bien los resultados obtenidos en uno y otro continente difieren, tienen como nota co-

<sup>27</sup>Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20.º Período de Sesiones, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*, op. cit.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 4, par. 3.

<sup>29</sup>*The Reconciliation of United States - Canada Statistics, 1970*. (Ottawa, United States - Canada Trade Statistics Committee, 1973).

mún un instrumento vital para promover el perfeccionamiento de las estadísticas, y es la autorización de que disponen esos organismos para imponer y desarrollar en los países programas estadísticos orientados a satisfacer las demandas de información para la integración.

Esa autorización les ha sido asignada por la necesidad misma de evaluar la marcha del proceso de integración, lo que obviamente plantea mayores requerimientos de datos estadísticos que los tradicionalmente disponibles. Las estadísticas así obtenidas se ajustan a algunas características con el fin de adecuarlas a dicho fin:

a) Hay una aplicación más estricta por parte de los países miembros de los conceptos y definiciones básicas uniformes para atender las mayores exigencias de comparabilidad subregional.

b) La variedad de la información es mayor y más pormenorizada para cada sector de la estadística.

c) Como consecuencia de lo anterior se alienta el uso y adopción de documentos básicos uniformes para registrar la información; la aplicación de clasificaciones estadísticas y económicas uniformes; el empleo de codificaciones uniformes y la estandarización de los métodos de verificación y control de la información en cada país.

Por esas circunstancias en los países integrantes se produce un avance de las estadísticas en todas las etapas del proceso de compilación, posibilitando que se puedan materializar fecundas iniciativas de los estadísticos gracias a la acción ejecutiva que ejercen las secretarías técnicas de los organismos de integración.

Sin duda, las estadísticas que más se beneficiaron con esa influencia en nuestra región fueron las de comercio exterior. La SIECA, la ALALC, el Grupo Andino y el CARICOM, siguiendo el orden en que fueron establecidos, contribuyeron a perfeccionar esas estadísticas en mayor o menor medida, según los objetivos que persiguen los respectivos tratados. Es así como la SIECA "ha ido concentrando un importante Banco de Datos que constituye un acopio de la más rica información estadística de los cinco países del Mercado Común Centroamericano y de Panamá. Este Banco se ha puesto a disposición de los usuarios por medio de publicaciones periódicas: Anuario Estadístico

Centroamericano de Comercio Exterior, Series Estadísticas Seleccionadas, Integración en Cifras, y otras como el Compendio Estadístico Centroamericano",<sup>30</sup> que incluye datos comparables de los seis países sobre las siguientes materias: fisiografía, situación demográfica, agricultura, industria, comercio exterior, transporte y comunicaciones, balanza de pagos y cuentas nacionales, finanzas públicas, moneda y banca, precios, salud pública, seguridad social y educación.

Respecto a la ALALC, en 1961, la CEPAL, cumpliendo funciones de asesoramiento en el campo estadístico ante esa Asociación, propuso la creación de un Centro de Tabulación de Estadísticas de Comercio Exterior basado en el suministro de informaciones que los países miembros de la ALALC proporcionarían por medio de tarjetas perforadas.<sup>31</sup> Este proyecto se discutió en la primera reunión de expertos en estadísticas de comercio exterior (Montevideo, enero de 1961). En esa ocasión el Grupo de Expertos recomendó:

— Establecer un sistema de equipo mecanizado de tarjetas perforadas que utilizaría las tarjetas-tipo de carácter sumario que se comprometieron a remitir los Estados miembros de la ALALC;

— Que dichas tarjetas se obtuviesen mediante el proceso de reproducción mecánica, utilizando al efecto las tarjetas perforadas empleadas por los respectivos organismos nacionales para elaborar las estadísticas de comercio exterior;

— Adoptar codificaciones uniformes de países informantes, países copartícipes, períodos y medio de transporte.

Con relación a la clasificación de los productos, los Estados miembros proporcionarían las estadísticas de su comercio exterior conforme a la clasificación establecida por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, de acuerdo con las aperturas con fines estadísticos señaladas por el Consejo de Cooperación Aduanera de

<sup>30</sup>SIECA, *VI Compendio Estadístico Centroamericano*, 1975, Guatemala.

<sup>31</sup>CEPAL, *Sistema de mecanización en las estadísticas de comercio exterior*, Documento informativo N.º 28 de la ALALC presentado en la Primera Reunión de Expertos en Estadísticas de Comercio Exterior, Montevideo, enero de 1961.

Bruselas en 1960. De este modo se aseguraría su correspondencia con la CUCI Modificada.

Quedó así establecido el Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos de la ALALC que actualmente dispone de un computador para procesar los datos grabados en cinta magnética que, desde hace algunos años, envían los países en reemplazo de las tarjetas perforadas. A base de esa información desarrolla un programa de divulgación de estadísticas que consta de:

- Repartidos trimestrales acumulados del comercio exterior según países copartícipes.

- Repartidos semestrales (adelantos de cifras) de las exportaciones e importaciones totales por subpartidas de la NAB, en kilos y dólares. Las importaciones intrazonales se discriminan por “productos negociados” y “productos no negociados”.

- Publicaciones de tres series estadísticas: Serie A Exportaciones; Serie B Importaciones y Serie C Importaciones Zonales.

Asimismo en 1962 se creó la Comisión Asesora de Estadística de la ALALC (CAE)<sup>32</sup> cuyas atribuciones son:

- i) Velar por el correcto funcionamiento del Sistema Centralizado de Estadística.

- ii) Intercambiar, entre los miembros y con la Secretaría, informaciones y experiencia técnica sobre los problemas de elaboración y presentación de estadísticas de interés para el funcionamiento de la ALALC; y

- iii) Colaborar con el Servicio de Estadística del Comité, a los efectos de poder contar con un sistema estadístico ajustado a las necesidades de la ALALC.

La CAE está integrada por dos representantes por cada una de las partes contratantes, quienes deberán ser titulares de cargos de alta jerarquía en los organismos gubernamentales vinculados a la materia y por el Servicio de Estadística de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, a quien corresponde la coordinación de los trabajos de la Comisión.

La CAE se reúne anual o bianualmente, por expresa convocatoria del Comité Ejecutivo Permanente, y asisten a las reuniones los representantes de cada una de las partes contratantes acompañados por los asesores que estimen necesarios.

En síntesis, la CAE se convierte, a partir de su creación, en el órgano encargado de la orientación, coordinación y dirección de los suministros de los datos relativos al comercio exterior global y comercio intrazonal, asegurando de esta manera el correcto funcionamiento del sistema centralizado de estadística de esa Asociación.

A su vez, la Comisión del Acuerdo de Cartagena estableció en 1977<sup>33</sup> un sistema subregional de información estadística que comprende los sectores de estadísticas agropecuarias, comercio exterior y manufacturero. Dicho sistema persigue las siguientes finalidades:

- i) Que los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y la Junta compilen su información según un esquema y calendario uniformes, basados en la utilización de definiciones y métodos comunes;

- ii) La estandarización y simplificación de documentos y otros medios de compilación utilizados, que permiten la comparabilidad y el análisis de los resultados; y

- iii) Proveer a los usuarios de información estadística de carácter continuo e información especial de acuerdo con las disponibilidades, creándose así un centro subregional de acopio y difusión de la información estadística básica.

La misma Decisión 115 creó el Consejo de Estadística cuya función es asesorar a los Organos del Acuerdo en todo lo referente a la armonización de las estadísticas subregionales.

En suma, gracias a los programas establecidos por las agrupaciones económicas regionales para disponer de estadísticas adecuadas para la integración, se ha impulsado su desarrollo efectivo y se cuenta en el seno de las mismas con los órganos oficiales que permitirán en el futuro promover su mejoramiento.

<sup>32</sup>Resolución 15 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

<sup>33</sup>Decisión 115 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

### III

## La participación de estadísticos y planificadores en el desarrollo de las estadísticas de comercio exterior

En la sección anterior se ha intentado explicar cómo actúan los cuatro factores a los que se asigna una influencia prioritaria en las estadísticas de comercio exterior. Se dieron también algunos ejemplos para demostrar cuán negativamente a veces inciden en la estadística, en especial los que se refieren a los sistemas administrativos aduaneros y a los regímenes operativos. Sin embargo, nada sería más ajeno a la realidad que deducir de esos ejemplos que dichos factores tienen únicamente influencias perjudiciales en la estadística; también ellos contribuyeron, en una medida importante, a su perfeccionamiento. No se pretende en esta oportunidad detallar cuánto y cómo esos factores las favorecieron, pero tampoco puede dejar de mencionarse brevemente lo esencial de esa influencia. Por una parte, el control que ejerce la aduana sobre todas las operaciones de comercio exterior impone que la compilación de esas estadísticas sea veraz y confiable, y además durante los últimos años las propias disposiciones de las aduanas han propiciado la aplicación de los conceptos básicos y las definiciones uniformes acordadas internacionalmente. Luego los sistemas administrativos, de los que dependen las estadísticas de comercio exterior, posibilitan obtener los datos con oportunidad, siempre que obviamente exista una buena organización administrativa. Si a ello se suma la acción favorable ejercida por los demás factores estudiados —las exigencias de la comparabilidad internacional y los procesos de integración regional— se lograría explicar los avances logrados en las estadísticas correspondientes. Sin embargo, debería tratar de determinarse si en los progresos ya alcanzados hubo un intento y una acción deliberada por parte de los planificadores y estadísticos por perfeccionarlas, o si las estadísticas simplemente fueron 'arrastradas' por los factores antes enunciados, ya sea favoreciéndolas o perjudicándolas a través del tiempo, como ha ocurrido en la práctica.

### 1. La ausencia de los planificadores

Durante todo el largo período transcurrido desde que se inició la compilación sistemática de las estadísticas de comercio exterior hasta ahora, los planificadores no tuvieron participación alguna. A esta conclusión se llega luego de examinar y comprobar que los planificadores no intervinieron en ninguno de los cuatro elementos determinantes de las estadísticas. No participaron en el establecimiento de las normas administrativas que rigen las aduanas ni en los sistemas operativos del comercio exterior. Tampoco influyeron sobre los requerimientos estadísticos de la comparabilidad internacional o de la integración regional, si bien en esto último pudieron haber tenido una activa participación. El hecho es que debido a que los requerimientos de la integración son muy específicos, todos los programas que se estuvieron desarrollando —desde la compilación hasta la publicación de los datos— se proponen principalmente evaluar los resultados que derivan de los tratados de integración. Si bien puede argumentarse que la información que es buena para la integración lo es también para la planificación, es innegable que no han existido por parte de los planificadores iniciativas tendientes a favorecer la producción de estadísticas útiles para sus propósitos. Por lo tanto, su participación ha consistido únicamente en convertirse en el mayor usuario de la información estadística. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que "el satisfacer las exigencias de carácter general impone a menudo, el tener que salvar brechas o mejorar las estadísticas en sectores determinados de temas específicos. En consecuencia, la planificación nacional de estadística exige que estas dos dimensiones del producto estadístico, el detallado y el amplio y general, se consideren simultáneamente",<sup>34</sup> pero

<sup>34</sup>Véase el resumen de la ponencia sobre *Organización*

ello no ha sucedido en nuestros países. Lo que más se ha necesitado de la planificación, ha sido la planificación del desarrollo estadístico. Porque finalmente "la planificación del desarrollo es un proceso deliberado de transformación económica y social. Por consiguiente, su ritmo y dirección se determinan, controlan y regulan. La determinación, el control y la regulación de este proceso requiere la existencia de un acervo considerable de información fidedigna y objetiva, y el acceso a la misma. Esta información debe ser ante todo de carácter cuantitativo".<sup>35</sup>

Lamentablemente no sólo ha faltado determinación de los planificadores para desarrollar las estadísticas, sino que cuando se ha logrado promover su mejoramiento, no se ha planificado simultáneamente lo detallado y particular con lo amplio y general. Una prueba de ello es el compromiso asumido por los países miembros de la ALALC en el seno de la Comisión Asesora de Estadística respecto al suministro de los datos del comercio intrazonal. Para compilar ese comercio se acordó, a partir de 1962, registrar las importaciones intrazonales según la Nomenclatura Arancelaria para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (NABALALC). Esta nomenclatura fue adoptada como base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones establecidas en el Tratado de Montevideo, así como para expresar e interpretar las concesiones otorgadas entre sí por las partes contratantes como resultado de tales negociaciones.<sup>36</sup>

Pero la NABALALC, que es muy detallada y cuenta con muchas aperturas de interés para los países miembros, se aplica únicamente a las

importaciones intrazonales. El comercio extra-zonal en cambio se registra según la NAB-CUCI, que es más general y no permite su comparación con la NABALALC. Mientras se trató de dar cumplimiento al Programa de Liberación del Intercambio de la ALALC, mediante las negociaciones, la NABALALC fue realmente útil. Pero cuando se trató de determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas entre las partes contratantes, se comprobó que era muy difícil efectuar esos estudios: "La principal limitación que existe actualmente para determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas está constituida por el hecho de no poder comparar las importaciones realizadas de los productos negociados en el programa de liberación con las importaciones de los mismos productos que efectúan los países de la ALALC desde países extrazonales. Esta comparación se estima de suma importancia, ya que permitiría examinar en qué medida los exportadores zonales están aprovechando la demanda existente en los demás países de la región y, por consiguiente, disponer de bases para calificar grados de aprovechamiento. La razón fundamental que ha imposibilitado la comparación referida está dada por el hecho de que las estadísticas de *importaciones de productos negociados* se presentan a nivel de ítem NABALALC, mientras que las de productos procedentes de extrazona se identifican a nivel de posición NAB-CUCI. Dada la importancia del problema, sería conveniente que los organismos especializados de cada uno de los países lo estudien en profundidad y ... se iniciasen las acciones tendientes a solucionar dicho problema".<sup>37</sup>

Esa limitación, comprobada por la Secretaría de la ALALC hace más de un decenio, aún no pudo ser solucionada. Examinar por qué causas este problema, de tanto interés para la ALALC, no se logró resolver todavía, puede servir para reforzar los argumentos esgrimidos en este artículo respecto a cómo intervienen los factores ya señalados en la estadística. Si bien

por temas y funciones preparada por Simón A. Goldberg, Director de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, Ottawa, 3-12 de octubre de 1973, p. 21, par. 23.

<sup>35</sup>Véase el resumen de la ponencia sobre *La planificación del desarrollo y la organización estadística* preparada por S. S. Heyer, Director de la Oficina Central de Estadística, Nairobi, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, op. cit., p. 45, par. 3.

<sup>36</sup>Véase *Nomenclaturas arancelarias y clasificaciones estadísticas del comercio exterior*, E/CN.12/L.100, preparado por la Secretaría de la CEPAL, *Seminario Internacional sobre Estadísticas de las Relaciones Económicas Internacionales*, Berlín 10 al 28 de septiembre de 1973.

<sup>37</sup>Véase *Programa de liberación del intercambio, bases para determinar el grado de aprovechamiento de las concesiones pactadas entre las partes contratantes*, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Montevideo 1972, vol. I, p. 12.



todos ellos la afectan, unos tienen más importancia que otros. De modo que aun cuando uno tienda a favorecerla otro puede decidir lo contrario. En el caso que ahora se está analizando, la creación de la NABALALC y su limitada aplicación al comercio intrazonal se debió a la positiva influencia de la ALALC puesto que se perseguía disponer de una clasificación que contemplara los productos específicos que interesaba negociar a los países miembros. Por ello la nomenclatura NABALALC, basada en la NAB, está dividida en 21 secciones, 99 capítulos, 1096 posiciones, 1167 subposiciones y cerca de 6000 ítem.<sup>38</sup> El gran número de ítem que incluye se debe, como se ha mencionado, a que los mismos fueron estudiados en función de los productos incorporados al programa de liberación, los que son muy detallados por cierto. Pero en aquel momento las nomenclaturas arancelarias de cada país diferían de la NABALALC y no consideraba la mayoría de sus aperturas. Fue necesario entonces efectuar en cada país una compilación especial e independiente del comercio intrazonal según la NABALALC a partir de los documentos aduaneros para suministrar la información estadística a la ALALC, aun cuando la NABALALC no era la Nomenclatura Arancelaria vigente en ellos. No obstante, este esfuerzo no pudo extenderse al comercio extrazonal, porque en cada país regía otra nomenclatura arancelaria que tenía correspondencia con la NAB-CUCI y basada en ésta se continuaron compilando los datos del comercio exterior global (intra y extrazonales). Compilar los datos del comercio extrazonal también según la NABALALC equivalía a compilar en cada país dos veces sus estadísticas de comercio exterior; y ninguno pudo realizar esa doble tarea por el recargo que significaba.

La falta de previsión respecto a las limitaciones que tendría la NABALALC, porque ésta era aplicable únicamente al comercio intrazonal sólo se pudo comprobar varios años después de su creación, y esto confirma la ausencia de los planificadores durante todo ese proceso. Demuestra también que no en vano el primer

factor de influencia en las estadísticas atañe a los sistemas administrativos aduaneros, de modo que la compilación de los datos se efectúa de acuerdo con la nomenclatura vigente y es muy difícil obtenerlos según otra clasificación. Más aún, toda la influencia de la ALALC no fue suficiente para conseguir esa información, simplemente porque ésta tenía una finalidad puramente estadística.

Lo anterior, además de confirmar que los planificadores no han intervenido hasta ahora en los programas estadísticos, plantea una gran interrogante acerca del éxito que podría tener su participación en el futuro, ya que no cabe duda que persistirán los obstáculos que tienen su origen en los sistemas administrativos aduaneros y en los regímenes operativos, muchos de ellos insalvables por grande que sea su decisión de participar en el desarrollo de las estadísticas.

## 2. El fracaso de los estadísticos

No es simple juzgar si el aporte de los estadísticos ha sido o no determinante para el progreso de las estadísticas. El éxito que pudieron haber tenido no dependió sólo de su acción, pues ya se ha señalado que, en diversas ocasiones, hay otros elementos que también deciden. Ello ocurre igualmente con las estadísticas de otros sectores, debido a que "las organizaciones actuales de sistemas estadísticos de países en vías de desarrollo son, más a menudo, el resultado de una serie de circunstancias que el resultado de la decisión deliberada de los estadísticos".<sup>39</sup>

Por consiguiente sería muy beneficioso que se emprendiera la tarea de definir qué circunstancias o factores influyen en cada uno de los otros campos de la estadística económica y social, para que, luego de determinados, pueda orientarse la acción de los estadísticos sobre bases reales para evitar así caer en el peligro de acometer contra 'molinos de viento'.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que

<sup>38</sup>Para mayores antecedentes de la NABALALC respecto a su elaboración, aprobación, aplicación y perfeccionamiento de la codificación, véase *Nomenclaturas arancelarias y clasificaciones estadísticas de Comercio exterior*, E/CN.12/L.100, op. cit.

<sup>39</sup>Véase el resumen de la ponencia sobre *Centralización o descentralización de sistemas estadísticos*, preparada por Jean Ripert, Director General del Instituto Nacional de Estudios Económicos y Estadísticos, París, en *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, op. cit., p. 3, par. I.

“los problemas importantes no son siempre de naturaleza técnica. A menudo, complicados problemas administrativos entorpecen la adopción de la mejor solución técnica normalmente conocida por los estadísticos de los países en desarrollo. El carácter recurrente de estos problemas indica la existencia de ciertas causas profundas en las raíces de las dificultades”.<sup>40</sup>

De acuerdo con lo anterior, si se admite que la obra de los estadísticos está limitada por las condiciones que imponen los factores de los cuales derivan las estadísticas, así como por la existencia de complicados problemas administrativos que atentan contra su adecuada solución técnica, entonces debería admitirse que para contrarrestar esos efectos la actividad de los estadísticos tendría que ser extremadamente preponderante, en lo técnico y operativo, para poder imponerse a los otros factores. Pero lo cierto es que la acción que ellos pueden realizar en sus respectivos países carece de la fuerza necesaria para vencer esos obstáculos; debe considerarse, pues, que “el papel desempeñado por el técnico estadístico y su *status* dependen de varios factores y de la importancia que se atribuya en el país, a las labores estadísticas”.<sup>41</sup>

Tanto la importancia que se asigna a las estadísticas como el *status* de los estadísticos en la mayoría de nuestros países son inadecuados y ello hace que éstos carezcan de ascendiente. A su vez el *status* “implica de alguna forma, el reconocimiento explícito o implícito de la contribución de dicho personal y de que se le aseguren condiciones adecuadas de trabajo y remuneración, seguridad de empleo y perspectivas de carrera”.<sup>42</sup>

La manifestación más concreta de la importancia que puede otorgar un país a las esta-

dísticas es una adecuada asignación de recursos (financieros, técnicos y de personal) para el buen desarrollo de esa actividad. A este respecto, “aun cuando, en algunos países, la aplicación de recursos financieros refleja deficiencias de programación de actividades, es común que los presupuestos estadísticos estén por debajo del nivel que se requiere para atender a las labores estadísticas”.<sup>43</sup>

Resulta entonces, que dadas esas circunstancias, no pueda esperarse que el aporte de los estadísticos sea determinante en el progreso de las estadísticas. De todos modos, su contribución ha sido valiosa y han influido apreciablemente cuando se ha tratado de programas cuyo adelanto requirió la comparabilidad internacional o el de las agrupaciones económicas regionales.

La experiencia que puede recogerse de la actividad que han desempeñado los estadísticos al amparo de la integración sirve para proyectar su participación en los futuros programas estadísticos que se deseen promover, en especial cuando dichos programas tengan una estrecha vinculación con los sistemas administrados por las aduanas. La más importante de esas experiencias tuvo por escenario la ALALC, en 1966, cuando la Comisión Asesora de Estadística celebró su Cuarta Reunión. En aquella oportunidad la ALALC convocó también una reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial (CAPC), integrada por expertos aduaneros, la que se realizó simultáneamente con la CAE. Ambas reuniones habían sido programadas para discutir la aprobación del documento aduanero normalizado. Era éste un proyecto de gran trascendencia puesto que se perseguía la “normalización y unificación de los documentos aduaneros y extraduaneros utilizados en las operaciones de importación y exportación con la determinación de tener presente las necesidades de tipo estadístico. La CAE, valorando en su justa medida la importancia de esa recomendación, incluyó un apartado especial destinado a estudiar todas esas necesidades en la Agenda de su Cuarta Reunión”.<sup>44</sup>

<sup>43</sup>*Ibidem*, p. 33, par. 16.

<sup>44</sup>Véase *Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística*, op. cit., p. 19.

<sup>40</sup>Véase el resumen de la ponencia sobre *Organización por temas y funciones*, preparada por Simón A. Goldberg, Director de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, *Informes y Procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, op. cit., p. 26, par. 40.

<sup>41</sup>Véase el resumen de la ponencia sobre *Reclutamiento, capacitación y “status” del personal estadístico*, preparada por Tulo Montenegro, Secretario General del Instituto Interamericano de Estadística, Washington, D.C., en *Informes y procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística*, op. cit., p. 32, par. 12.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 29, par. 1.

Es muy posible que hasta ese momento, antes nunca se haya presentado una ocasión más valiosa para el mejoramiento de las estadísticas de comercio exterior. Estaban dadas todas las condiciones para que así ocurriera. Se reunirían simultáneamente, y en representación oficial de sus respectivos países los expertos nacionales en estadística y en técnica aduanera para discutir sobre la adopción, en los once países miembros de la ALALC, de un documento aduanero uniforme en el que se incluirían las informaciones de tipo estadístico que los expertos de la CAE decidiesen.

El hecho de que esa función hubiera sido confiada a la CAE significaba otorgar a los estadísticos una oportunidad que no siempre tienen para hacer prevalecer sus puntos de vista en beneficio de la estadística.

Además las estadísticas, en alguna medida, pasaban a constituirse en el fin principal del proceso administrativo de las aduanas.

Así fue como se incorporaron al documento aduanero normalizado, entre otras, las siguientes informaciones con fines estadísticos.<sup>45</sup>

- Medio de transporte
- Bandera del medio de transporte y nacionalidad
- Lugar de embarque de las mercaderías
- País de origen de las mercaderías
- País de procedencia de las mercaderías
- Desglose del valor CIF en:
  - Valor FOB
  - Flete
  - Primas de seguro
  - Valor CIF
  - Peso bruto (KB)
  - Peso neto (KN)
- Otras unidades físicas distintas a KB y KN

Si bien esas y otras informaciones útiles para la estadística se incluyeron en el documento aduanero normalizado, las aspiraciones de los representantes de la CAE fueron mucho más lejos, pues hubo consenso en considerar

que el principal objetivo que debía perseguirse en todo proceso administrativo era el de facilitar la compilación oportuna y veraz de las estadísticas. Se materializó así una gestión que bien podría ser considerada como el primer, y posiblemente único, intento en nuestra región por 'emancipar' las estadísticas de comercio exterior del dominio aduanero al que estuvieron sometidas desde hace más de mil años cuando se estableció la "tarifa": la CAE propuso a los expertos aduaneros modificar el diseño de la póliza uniforme que éstos habían ideado y reemplazarla por otra que los estadísticos presentaron "teniendo en cuenta que la eficiencia, rapidez y productividad en las distintas fases comprendidas en la recolección de los datos estadísticos está supeditada a un formulario, cuyo diseño sea adecuado al complejo proceso de compilación ... para lo cual se anexa un anteproyecto de póliza que contempla las necesidades de tipo estadístico".<sup>46</sup> La póliza diseñada por la CAE para reemplazar a la creada por los expertos aduaneros, consideraba espacios adecuados para la codificación de todas las informaciones estadísticas a fin de facilitar su compilación, reduciendo los espacios destinados para el uso de la aduana. La reacción de los expertos aduaneros fue inmediata y rechazaron terminantemente la propuesta de modificar el diseño de su documento, porque consideraron que los estadísticos carecían de atribuciones para reformar un documento de destinación aduanera.

"La inmensa dificultad de introducir modificaciones en el modelo de la documentación básica o efectuar cambios concretos en la elaboración de los datos hace que los estadísticos renuncien a tratar de alterar los datos en las fuentes."<sup>47</sup>

Quienes actualmente tengan interés en la estadística y piensen de buena fe, como entonces los representantes ante la CAE, que favorecer la compilación de las estadísticas debe ser un objetivo primordial, deben tener en cuenta

<sup>45</sup>La nómina completa de los datos e informaciones de carácter indispensable que deben figurar en el documento aduanero uniforme se incluye en el *Informe Final de la Primera Reunión del Grupo de Expertos de Política Comercial* (ALALC/CAE/CAPC/GE/T/Informe, 22 de junio de 1966).

<sup>46</sup>Véase *Informe Final de la Cuarta Reunión de la Comisión Asesora de Estadística*, op. cit., pp. 22-30.

<sup>47</sup>Véase Naciones Unidas, Comisión de Estadística, 20.º Período de Sesiones. *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*, op. cit., p. 7, par. 13.

que por diversas circunstancias no siempre se dan las condiciones para que ello ocurra, especialmente cuando ellas dependen y son un subproducto de sistemas administrativos como el de las aduanas. El fracaso de los estadísticos en aquella oportunidad así lo corrobora.

Respecto a su acción en el futuro no es aventurado afirmar que más que tarea de estadísticos y de planificadores el mejoramiento de dichas estadísticas depende de varios factores y circunstancias, algunos, como los ya analizados, cuya fuerza e influencia podría ser más determinante que la de esos profesionales.

### 3. ¿Han mejorado las estadísticas?

Antes de responder esta pregunta se debe establecer previamente que aquí no se persigue examinar íntegramente los progresos alcanzados por nuestros países en sus estadísticas de comercio exterior, sino que apenas se intentan definir los aspectos más importantes que permitirían concluir si, en general, se obtuvo o no un mejoramiento. Considerando que la utilidad de las estadísticas depende de que sean lo más actualizadas y confiables posible, su progreso puede referirse a:

- Su oportunidad
- Su veracidad
- Su cobertura
- Su variedad y detalle

Estos factores a su vez dependen del hecho de que el registro estadístico pueda o no tener origen en un procedimiento administrativo, lo cual influye en que las estadísticas de cualquier actividad se distingan por ser más o menos oportunas, confiables, completas o variadas. Debe considerarse también que el registro administrativo de un dato no es de interés exclusivo de la administración estatal, municipal o fiscal, pues puede interesar a un particular, que es lo que sucede cuando, por ejemplo, se inscribe el nacimiento de un hijo para obtener el certificado de nacimiento con el propósito de cobrar la asignación familiar.

Si los registros estadísticos están vinculados al control tributario, aduanero, de divisas o de otra índole, contribuyen a su propia veracidad por el efecto fiscalizador que tienen, mientras que si no lo están y los datos se obtienen

mediante censos o encuestas su veracidad o confiabilidad podría ser menor.

Si bien la oportunidad es una condición que requieren todas las estadísticas, lo es en mayor medida en las de origen administrativo, porque éstas se refieren a breves períodos de tiempo, de interés coyuntural. En cambio un censo se levanta cada cierto número de años, porque en muchos casos las variables que miden no tienen modificaciones apreciables a corto plazo, y los datos para los años intercensales pueden determinarse muy aproximadamente con la aplicación de métodos estadísticos.

Con respecto a las estadísticas del sector externo, la situación actual de los aspectos principales ya enunciados, es la siguiente:

La *oportunidad* es una condición de primera importancia que deben satisfacer esas estadísticas por su mismo carácter coyuntural. Así, cualquier examen que tienda a determinar su mejoramiento debe considerar en primer lugar ese aspecto. Y sobre esto, puede afirmarse que en los países latinoamericanos, con pocas excepciones, es muy insatisfactoria la oportunidad con que actualmente se obtienen las informaciones. Por lo tanto, en su aspecto más importante se ha progresado menos, ya que los anuarios de comercio exterior más actualizados están disponibles 18 a 24 meses después del período que abarca la información; y el atraso es aún más considerable en la mayoría de los países.

Acerca de la *veracidad*, las estadísticas del sector externo están sujetas a la fiscalización de varios procedimientos administrativos rigurosos:

- i) el control de los registros o permisos de exportación e importación ejercido por los bancos centrales u otros organismos correspondientes;
- ii) el control de divisas y la preparación de la balanza de pagos efectuado por los mismos organismos;
- iii) el control de las aduanas.

Esta fiscalización ha contribuido a obtener datos del sector externo cada vez más confiables, salvo en aquellos casos donde, como se ha explicado, los procedimientos de las aduanas y los regímenes operativos lo impiden. Pero en general debe reconocerse que dichas estadísticas son veraces.

La *cobertura* distingue a las estadísticas de comercio exterior de otras estadísticas. Ellas consideran todo el universo estadístico durante cualquier período al incluir todos los productos y todos los países copartícipes con los que se realiza el intercambio. Se diferencian de otras estadísticas porque “no plantean prácticamente ningún problema de selección de muestras, de oportunidades para la preparación de cuestionarios ni de respuestas, y, por consiguiente, quizás sean de interés limitado para los estadísticos profesionales”.<sup>48</sup> Son por lo tanto lo suficientemente completas como para ser utilizadas para cualquier fin.

Finalmente, sobre la *variedad*, y dado el carácter amplio y detallado de los datos sobre los que se basan las estadísticas de comercio exterior, permite que éstas sean muy pormenorizadas.

En síntesis, su progreso puede considerarse satisfactorio en materia de confiabilidad, co-

bertura y mayor detalle, pero no así con respecto a su oportunidad.

Si bien las causas del atraso en la compilación y en la presentación de los anuarios o las publicaciones correspondientes podrían variar de país a país, es posible que ello se deba fundamentalmente a una insuficiente asignación de recursos y una inadecuada organización administrativa, lo que predomina por sobre los aspectos técnicos de la estadística, de modo que por muy buenos que éstos sean, sus resultados pueden ser notoriamente insatisfactorios.

Se puede concluir que el mejoramiento alcanzado en las estadísticas del sector externo se debió en gran medida a la influencia de los factores examinados al comienzo, sin atribuirlos a una acción deliberada de planificadores y estadísticos; y dicho avance tampoco fue logrado en un contexto general de desarrollo estadístico. El resultado se debe simplemente a que se trató de satisfacer requerimientos especiales no contemplados en ningún sistema estadístico, por amplios y coherentes que éstos sean. Por tratarse de informaciones muy específicas, ellas superan la capacidad de lo que puede contener cualquier sistema estadístico.

<sup>48</sup>Véase, *Estadísticas del Comercio Internacional: Revisión de Conceptos y Definiciones*, op. cit., p. 7, par. 13.

# Sobre el artículo de Raúl Prebisch, “Hacia una teoría de la transformación”\*

*Comentario de Gert Rosenthal\*\**

## Introducción

No es nuevo en América Latina el debate entre quienes propician la asignación óptima de los recursos de la economía a través del mecanismo del mercado y quienes recetan distintos grados de intervención estatal para corregir supuestas fallas en aquel mecanismo asignador. ‘La mano invisible’ versus ‘dirigismo’. Durante los últimos años el debate se ha agudizado y polarizado, quizás debido a la ineficacia de varios esquemas moderadamente reformistas ensayados durante los años sesenta, bajo el clima favorable que despertó la llamada ‘Alianza para el Progreso’.

Por un lado, influidos sin duda por los logros de la revolución cubana, al menos en el sentido de haber creado una sociedad igualitaria en menos de una generación, aumenta el número de los partidarios por transferir los medios de producción al Estado y por planificar la economía en función de determinados objetivos. Por otro lado, crece el número de adeptos del liberalismo económico, al grado de que durante los últimos años han surgido algunos grupos que al parecer han redescubierto las teorías neoclásicas y las han aplicado en ciertos países con gran fervor. Desde luego, los partidarios del liberalismo económico se sitúan en un espectro más o menos amplio, que admite variantes en los márgenes de libertad con que debe funcionar el mecanismo del mercado. Así pues, han aparecido en casi todos los países personas influyentes que otorgan tal importancia a dicho mecanismo que lo estiman casi como si fuese algo digno de veneración.

Los mencionados dos enfoques económicos, de signo contrario, tienen su contrapartida en teorías políticas, circunstancia que ha magnificado en mucho la intensidad del debate.

Entre la confusión y la recriminación mutua, se han opacado —y a veces silenciado— enfoques económicos más moderados que abarcan una gama de opciones intermedias, entre las cuales seguramente habría que inscribir el conjunto de orientaciones de carácter reformista que estuvo propiciando la Secretaría de la CEPAL, con cambios de énfasis en el tiempo y para cada caso particular en la América Latina.

Los adeptos de los tres enfoques —el liberalismo, el reformismo y la economía centralmente planificada— alegan poseer la mejor solución para acelerar el desarrollo económico y social. ¿Quién tiene razón? La respuesta es difícil, puesto que, lamentablemente, las ciencias sociales, entre las cuales se incluyen las vinculadas al desarrollo económico y social, no admiten fórmulas precisas como las ciencias naturales. Acaso haya distintas formas de lograr el desarrollo de un mismo país, o bien un enfoque aceptable para un país con determinadas características no lo es para otro. De todos modos, los partidarios de los tres enfoques han revelado una extraordinaria intolerancia para con los otros, convencidos de que el propio es el más adecuado, lo cual sin duda ha dificultado el diálogo constructivo.

Lo peor del caso es que cada uno está tan persuadido que tiene razón, que ni siquiera se molesta en analizar críticamente los demás enfoques, quizás convencido de que sus propias convicciones se apoyan en teorías tan obvias que las otras ni siquiera merecen comentario. Por lo menos ésta es la impresión que da el silencio relativo que ha guardado la Secretaría de la CEPAL ante la creciente popularidad de enfoques neoclásicos. De este modo, la aplicación de dichos enfoques en varios países latinoamericanos ha desatado reacciones emotivas —por no decir viscerales— entre varios funcionarios de la Secretaría,<sup>1</sup> pero fuera de afirmar en varios

\*Los comentarios se refieren a la versión preliminar mimeografiada del artículo cuyo texto definitivo apareció en el N.º 10 de esta *Revista*, abril de 1980.

\*\*Director de la Subsección de la CEPAL en México.

<sup>1</sup>Aníbal Pinto es quien más se ha ocupado del tema en la Secretaría, y lo ha hecho con bastante elocuencia. Véase, por ejemplo, su artículo “Falsos dilemas en la discusión

documentos que el liberalismo económico no tiene horizonte social ni temporal,<sup>2</sup> todavía no se ha hecho una crítica seria de los mismos, lo que demanda una urgente rectificación.

### 1. *Los trabajos del Dr. Prebisch sobre una nueva teoría de la transformación*

Por ello es motivo de satisfacción que Raúl Prebisch, en sus recientes trabajos que apuntan hacia una nueva teoría de la transformación,<sup>3</sup> aborde frontalmente el tema.<sup>4</sup> De todas maneras, sus críticas a las teorías neoclásicas aplicadas al desarrollo de los países capitalistas periféricos de la América Latina aparecen muy inscritas dentro de su interpretación de dicho desarrollo durante las últimas décadas, en donde describe la naturaleza esencialmente imitativa del capitalismo periférico (en contraste con el capitalismo innovador de los centros) y la forma desigual en la apropiación de los frutos de la creciente productividad, todo lo cual contribuye a la persistencia de una sociedad privilegiada de consumo y al desperdicio del potencial de acumulación del excedente. La crítica de Prebisch al enfoque neoclásico depende, en gran medida, de la aceptación de su interpretación sobre la forma en que el fruto de la creciente productividad se convierte en consumo dispendioso y que la insuficiente acumulación resultante mantiene importantes contingentes de la población marginados o absorbidos en forma espúrea.

Ahora bien, las reflexiones que a continuación se formulan sugieren que las principales críticas que Prebisch adelanta en relación al

enfoque neoclásico tendrían validez aun desvinculadas de su marco interpretativo del desarrollo de los países del capitalismo periférico latinoamericano.

### 2. *Las múltiples y contradictorias exigencias del desarrollo*

Casi todos ya están contestes en admitir que un proceso de desarrollo exige altas tasas de crecimiento económico y que los frutos de ese crecimiento deben filtrarse a todos los estratos de la población. Para que haya altas tasas de desarrollo, también se requieren elevadas tasas de acumulación y, por consiguiente, cierta austeridad en el consumo. A las exigencias de ahorro e inversión, consumo austero, y equidad en la distribución de los frutos del crecimiento, muchos autores —entre ellos, el mismo Prebisch— suman la del liberalismo democrático, en el entendido de que el goce de las libertades individuales convencionales forma parte inherente del concepto de bienestar que se persigue con el desarrollo.

Cabe dudar acerca de la factibilidad de obtener, en forma más o menos simultánea, un aumento sistemático en la acumulación (y de allí, la expansión económica) con mejoras en la distribución del ingreso y el respeto a las libertades individuales asociadas a un enfoque liberal democrático. Sin embargo, esto constituye la esencia de lo que se persigue con el conjunto de orientaciones que la Secretaría de la CEPAL ha venido formulando durante los últimos treinta años. En todo caso, cabe reconocer que podrían existir importantes *trade-offs* en el cumplimiento de uno de estos grandes objetivos a corto, o aún a mediano plazo, para lograr el desarrollo propuesto.

Así, por ejemplo, quienes propician una economía centralmente planificada están dispuestos a prescindir, por lo menos durante un cierto período inicial, del liberalismo democrático, para lograr crecimiento y equidad, incluso enfatizando este segundo aspecto. En cambio, los adeptos del enfoque neoclásico están dispuestos a prescindir —aun cuando lo consideren ‘doloroso’— de la equidad a corto y a mediano plazos para estimular la acumulación y el crecimiento. En otras palabras, se sacrifica la equidad por el crecimiento, y se

latinoamericana actual” (DIDE, julio 1978), donde explica la ‘resurrección’ del pensamiento neoclásico como un “regreso al pasado teórico, que curiosamente algunos de sus adeptos postulan como apertura hacia el futuro, que recuerda a un movimiento identificado en la historia de la cultura europea, especialmente en el *fin du siècle* pasado, en que la sequía de la creación artística puso de nuevo en boga la herencia greco-italiana como fuente de inspiración”.

<sup>2</sup>Véanse los trabajos de Raúl Prebisch y Aníbal Pinto en la *Revista de la CEPAL*, N.º 1 y el antes citado artículo de Aníbal Pinto.

<sup>3</sup>Véanse los trabajos de Raúl Prebisch y Aníbal Pinto en la *Revista de la CEPAL*, Nos. 1 (primer semestre, 1976), 6 (segundo semestre de 1978) y 7 (abril de 1979).

<sup>4</sup>Raúl Prebisch, “Las teorías neoclásicas del liberalismo económico”, en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, abril de 1979, pp. 171-192.

supone que en un contexto dinámico los frutos del crecimiento irradiarán a todos los estratos de la población, contribuyendo así a una progresiva prosperidad para todos. Por otro lado, un creciente caudal de literatura sostiene que el enfoque neoclásico implica prescindir, nuevamente por un tiempo, del liberalismo democrático, ya que las tensiones sociales provocadas por el sacrificio del objetivo de equidad requieren un gobierno autocrático para evitar el desborde de dichas tensiones.<sup>5</sup> Es, en efecto, la combinación del sacrificio de la equidad y el sacrificio del liberalismo democrático lo que ha provocado la ira de quienes de algún modo, comparten las tesis reformistas del desarrollo. La experiencia acumulada hasta el presente indica que en aquellos países latinoamericanos donde se ha ensayado un enfoque neoclásico, con distintos grados de rigor, el crecimiento económico alcanzado ha sido excluyente de importantes estratos de la población, y que se ha necesitado de un gobierno autocrático, de signo ideológico bien conocido, para la aplicación de la política económica elegida.

### 3. *Viabilidad del liberalismo económico en el contexto latinoamericano*

Pero, ¿no tendrá algún mérito el argumento de que el desarrollo económico es complejo y doloroso, y que después de un período de sacrificios, como lo contempla el enfoque neoclásico, se logrará una salida a mediano o a largo plazo? En última instancia el razonamiento que se esgrime consiste en reiterar que así se desarrollaron los centros capitalistas, y no existe razón alguna para que la periferia capitalista no evolucione a imagen y semejanza de los centros.

Quienes esgrimen este argumento aparentemente no sólo olvidan que el liberalismo económico que impulsó el desarrollo de los Estados Unidos de América y los principales países europeos estuvo fuertemente 'sazonado' por un creciente grado de intervención estatal a partir

de la segunda mitad del siglo XIX (participando, entre otras formas, en el suministro de asistencia social, en la regulación del comportamiento de los principales agentes económicos y, en la presente centuria, en la aplicación de un régimen tributario cada vez más progresivo), sino también que las condiciones en que se dio la revolución industrial fueron radicalmente distintas a las que hoy prevalecen en los países capitalistas periféricos contemporáneos de la América Latina. Y aquí pueden distinguirse por lo menos cinco elementos en esta situación diferente que conviene mencionar: 1) las notables consecuencias de la creciente importancia derivada de los adelantos científicos y tecnológicos; 2) el panorama demográfico; 3) el papel de la demanda interna; 4) el ordenamiento de la economía internacional; y 5) las notables diferencias entre los sistemas de valores y la herencia político-cultural de los países centrales de antaño y los países periféricos de hoy.

La revolución en el desarrollo científico y tecnológico —es decir, el primero de los elementos mencionados— constituye un fenómeno asociado fundamentalmente a los centros, pero imitado por la periferia. De esta manera, la periferia, ya sea por necesidad de competir en los mercados internacionales o por simple emulación, tiende a incorporar en sus procesos productivos técnicas cada vez más intensivas en el uso de capital, contrariamente a lo que sugeriría su dotación relativa de recursos. En igual forma, el consumismo en la periferia manifiesta un carácter eminentemente imitativo, y no limitado por cierto, a los estratos de elevados ingresos. El desarrollo de los medios masivos de comunicación —otra innovación tecnológica de la que carecían los centros durante el siglo pasado— ha sido muy eficaz para imponer patrones de consumo que bien poco tienen que ver con la capacidad productiva de las economías de la periferia ni, necesariamente, con la calidad de la vida de sus habitantes. Por último, otra de las consecuencias del desarrollo tecnológico ha sido la disminución de las tasas de mortalidad —y en menor medida, las de morbilidad—, lo que contribuye a determinar el segundo elemento que distingue a la periferia de hoy del centro de un siglo atrás, y sobre el cual volveremos en seguida: el crecimiento demográfico.

<sup>5</sup>Véanse: Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. XXXIX, N.º 1, enero-marzo de 1977, pp. 9-59; y Pedro Vuskovic, "América Latina: La crisis de un patrón de desarrollo y sus consecuencias políticas", en *Comercio Exterior*, Vol. 25, N.º 12, México, diciembre de 1975.



Los países actualmente industrializados no tuvieron que enfrentar estos inconvenientes. Si bien el desarrollo de un mercado amplio para bienes y servicios de consumo se convirtió en la principal fuente de dinamismo de esas sociedades, la población no dio rienda suelta a un consumismo imitativo como ocurre hoy con la de los países de la periferia, contribuyendo así, entre otros aspectos, a restricciones de balanza de pagos y de ahorro. Asimismo, los países del centro lograron su desarrollo empleando técnicas más acordes con su dotación de recursos, y si bien se registraron casos de explotación humana bien documentados, nunca se llegó a los extremos de marginación que existe hoy en día en los países latinoamericanos.

Si pasamos ahora al segundo elemento—el demográfico—, distinguiremos una diferencia *fundamental* entre los centros del siglo pasado y la periferia actual. Ningún país hoy desarrollado debió afrontar tasas de crecimiento de su población ni remotamente similares a las que ahora prevalecen en la América Latina. La existencia de importantes contingentes de la población desempleada o subempleada (el llamado 'ejército de reserva') contrasta marcadamente con la situación de escasez de mano de obra en la mayoría de los países industriales de hoy durante su etapa de más intensa transformación; esta circunstancia contribuyó sin duda al desarrollo de innovaciones tendientes a elevar la productividad por persona empleada. El hecho de que la población evolucione a ritmos mayores de los que las economías latinoamericanas están en condiciones de absorber productivamente conduce a fenómenos de diversa índole. En primer lugar, la existencia de un abundante caudal de mano de obra 'barata' llevó a la mayoría de los países a insertarse en el comercio internacional con productos intensivos en el uso de la misma, aprovechando de esta manera sus ventajas comparativas. Se trata de una inserción cualitativamente distinta a la de los países del centro, como más adelante se señala. En segundo lugar, el surgimiento de actividades 'modernas' en los países de la periferia latinoamericana, lejos de absorber un creciente porcentaje de la población, condujo a un dualismo tecnológico que mucho ha contribuido a la desigual estructura distributiva. En

tercer lugar, la posibilidad de que unos pocos explotaran grandes contingentes de mano de obra de bajo costo aunado al fenómeno mismo de la marginalidad, también contribuyó a configurar la estructura de poder típica de la mayoría de los países de la región, al debilitar la capacidad de regateo de los asalariados, en contraste con lo que ocurre en los países industrializados. Una de las razones, por ejemplo, que explican la diferencia entre la sociedad costarricense y las demás centroamericanas, se debe sin duda a que, contrariamente a lo ocurrido en los demás países, durante su época colonial Costa Rica tuvo una reducida población—en términos absolutos y en relación al factor tierra—, lo cual condujo allí al establecimiento de unidades de producción (pequeños propietarios) diferentes de las de los demás. En cuarto lugar, la existencia de un importante porcentaje de la población virtualmente marginado de la economía de mercado conduce a una estructura productiva muy sesgada, que atiende en especial la demanda de la población de ingresos más altos. Y aquí se advierte una tercera diferencia fundamental entre las economías del centro—históricamente y en la actualidad— y las economías de la periferia.

En efecto, uno de los pivotes sobre los que descansan las economías capitalistas del centro, es un mercado amplio de consumidores. Hay conciencia generalizada de que para que funcione adecuadamente el sistema, se requiere un elevado nivel de demanda, el cual, además, debe evolucionar en forma dinámica. A su vez la existencia de este elevado nivel de demanda plantea una gran diversidad de oportunidades de inversión en una gama de bienes y servicios. Y como contraste, desafortunadamente, pareciera que en la mayoría de los países latinoamericanos hay otros requisitos—por lo menos implícitos— para el funcionamiento del sistema que tienen prelación sobre la conveniencia de disponer de una demanda amplia y creciente; entre éstos destaca el de disponer de un amplio caudal de mano de obra de bajo costo para mantener un nivel aceptable de competitividad en el comercio internacional. Tampoco debe extrañar que a los grupos dominantes de la sociedad les interese más el objetivo a corto plazo de comprimir las remuneraciones al factor trabajo como parte de la dinámi-

ca distributiva, que el objetivo a largo plazo de ampliar el mercado interno. Todo esto también significa que las oportunidades de inversión son limitadas, lo cual indudablemente contribuye tanto al consumo suntuario como a la inversión en actividades de baja rentabilidad social, como por ejemplo, los bienes inmuebles.<sup>6</sup> Debido al fenómeno antes descrito, las fluctuaciones cíclicas en las economías del centro han estado vinculadas tradicionalmente a la evolución de la demanda interna. En cambio, en la periferia latinoamericana, las variaciones —bruscas a veces— entre relativa prosperidad (para algunos) y recesión, están mucho más asociadas con la suerte del sector externo.

El sector externo constituye, en efecto, el cuarto elemento que diferencia a los países latinoamericanos de hoy de los del centro de antaño. No se trata tanto del grado de apertura de las economías, sino de la forma como éstas se insertan en el comercio internacional. En ese sentido, existe una abundante bibliografía con trabajos pioneros de la Secretaría de la CEPAL, donde se señala que los países latinoamericanos dependen en alto grado para sus exportaciones de productos de relativamente baja elasticidad-ingreso de la demanda, mientras que los países industrializados exportaban en el pasado, y siguen exportando, artículos cuya demanda posee un intenso dinamismo. Aunque en el futuro cambiara esta circunstancia —podría darse una tendencia hacia la revalorización de materias primas, alimentos y recursos no renovables—, es bastante obvio que la economía internacional no es la misma hoy que durante la segunda mitad del siglo pasado, y muchos de los fenómenos nuevos que caracterizan la economía internacional contemporánea operan, en suma, en contra de los intereses de los países periféricos. En síntesis, los países latinoamericanos actualmente deben afrontar problemas mucho más serios en la economía internacional, y son mucho más dependientes del sector externo, de lo que era el caso para Estados Unidos de América y la mayoría de los países europeos durante los últimos ciento

cincuenta años. De donde las bien conocidas demandas tercermundistas, que configuran el llamado Nuevo Orden Económico Internacional.

Finalmente, las diferencias en la escala de valores de los países centrales del siglo pasado y los latinoamericanos de hoy son pertinentes a los efectos de este sumario análisis. El liberalismo democrático tiene una larga tradición en casi todos los países del centro capitalista, lo cual permitió, entre otros aspectos, la organización efectiva de distintos grupos de intereses, incluyendo los sindicatos. Todo ello generó una estructura de poder más equilibrada que en la mayoría de los países latinoamericanos de hoy. Además, en aquellos países el papel del Estado tradicionalmente consistió en evitar excesos y asegurar un desarrollo ordenado con respecto a los derechos civiles y políticos, mientras que en los últimos ello no siempre fue así. Estos, más bien, aunque adoptaron todos los artificios del liberalismo democrático al llegar a la independencia económica, heredaron simultáneamente estructuras económicas y sociales que fortalecen la desigualdad, sin contar con una tradición de derechos civiles y políticos. En síntesis, en los países capitalistas centrales estuvo operando durante quizás 200 o más años una dinámica que apuntaba hacia una amplia participación popular en el quehacer nacional que incluye, desde luego, el quehacer económico; en escasos países latinoamericanos se encuentra esta misma dinámica, y antes bien el legado del pasado, que se refleja en la actual estructura de poder, apunta en sentido contrario.

No es casual que estas diferencias fundamentales entre los países centrales de fines del siglo pasado y los países latinoamericanos de hoy conduzcan al mismo conjunto de fenómenos descritos por Prebisch en su crítica al enfoque neoclásico: una estructura distributiva muy desigual que no es otra cosa que un reflejo de una estructura de poder desigual; una insuficiente acumulación para absorber en forma productiva la fuerza de trabajo, y esto debido en parte al desperdicio que significa la sociedad privilegiada de consumo, por un lado, y la existencia de mano de obra redundante, por el otro; además, la tendencia a lo que el autor llama el 'estrangulamiento externo' dentro del

<sup>6</sup>Además, tampoco puede dejar de mencionarse la apertura de depósitos en el exterior, que tiene explicaciones más complejas que la simple falta de oportunidades de inversión.

marco de relaciones económicas entre los países del centro y de la periferia.

Claro está que las tendencias de los últimos años podrán cambiar en el futuro, de modo que por lo menos sería imaginable que las economías de la periferia latinoamericana evolucionen en una forma comparable a la seguida por las economías del centro en el pasado. Por ejemplo, es posible que, a pesar de la evidencia actual, eventualmente pueda acordarse un nuevo orden económico internacional que permita una mejor inserción de los países en vías de desarrollo en la economía mundial, o simplemente que se revaloricen los bienes que exporta América Latina. También es posible que el mismo desarrollo de la ciencia y la tecnología, que en el pasado actuó sobre las tasas de mortalidad actúe ahora sobre las tasas de fertilidad, reduciendo de esta manera las tasas de crecimiento geográfico, si bien sería preciso el tránsito de una generación para que el efecto de tal fenómeno se tradujera en una reducción en el ritmo de expansión de la fuerza de trabajo. En suma, lo que sí resulta claro, es que, si se mantienen las tendencias del pasado reciente, no hay motivo alguno que permita pensar que la dinámica de la revolución industrial pueda repetirse en los países latinoamericanos, donde las condiciones internas y externas de carácter económico, social y político, son fundamentalmente distintas. Vale decir, no existe motivo para creer que los países latinoamericanos puedan reproducir la experiencia estadounidense o europea.

De todo lo anterior, puede concluirse que el enfoque neoclásico, que se está ensayando en varios países de la región, no ofrece muchas perspectivas de éxito. En primer término, entraña un sacrificio de ciertos valores subjetivos —aunque generalmente aceptados— como la equidad distributiva, y al parecer, el liberalismo democrático. En segundo lugar, tampoco existe evidencia alguna que permita suponer que los países latinoamericanos de hoy puedan reproducir los notables éxitos logrados por los Estados Unidos de América y por los países europeos durante los últimos ciento cincuenta años.

#### *4. Implicaciones para investigaciones futuras*

El examen histórico antes presentado en forma sumamente sintética y sin duda parcial, es sólo una de las muchas formas de realizar un análisis crítico del enfoque neoclásico aplicado al desarrollo de los países latinoamericanos. De todas maneras, identifica claramente las áreas que requieren mayor investigación: el funcionamiento actual y previsible del sector externo, la formación del excedente y la acumulación, la marginalidad, la estructura distributiva, las relaciones de poder, el consumismo que Raúl Prebisch llama 'privilegiado' e 'imitativo', y la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo. Todos estos aspectos se entrecruzan en una u otra forma en los citados trabajos de Prebisch, y cabe esperar que los miembros de la Secretaría de la CEPAL respondan a este desafío y continúen esta fructífera labor analítica.

### *Comentario de Isaac Cohen\**

1. Estos comentarios apuntan, casi exclusivamente, a los aspectos políticos de los últimos trabajos de Raúl Prebisch. Parece pertinente indicar, de entrada, que ello no significa que se consideren menos importantes los aspectos económicos o sociales de la propuesta, sino simplemente debe atribuirse al hecho de que es en el primero de estos campos donde el autor estima poder contribuir a la crítica del plan-

teamiento. También cabe señalar que los comentarios enunciados a continuación desde el ángulo mencionado, en modo alguno subestiman la necesidad de que los problemas del desarrollo sean enfocados desde una perspectiva que incluya su carácter multidisciplinario. Quede constancia aquí, por lo tanto, de que a los estudios analizados se les reconoce el mérito de abordar la cuestión desde un ángulo que permite reclamar la necesidad de que el proceso de desarrollo signifique, simultáneamente, una mayor acumulación y una distribución más equitativa del excedente acumulado, todo

\*Funcionario de la Subselección de la CEPAL en México.

ello dentro de un marco que preserve un sistema político liberal.

2. Esta última exigencia constituye, en segundo término, otro de los méritos de la propuesta, dada la constante atención que, a lo largo de la misma, se presta a la importancia de las relaciones de poder en el proceso de desarrollo. En este sentido, la propuesta viene a integrar la tradición intelectual a la que pertenece la economía política, tradición que hoy, lamentablemente, ha sufrido considerables menoscabos ante la artificial separación académica que se hace entre ambas disciplinas.

3. De esta importancia atribuida, primero, a las relaciones de poder, y luego a la necesidad del liberalismo político, se deriva una de las críticas que pueden hacerse a la propuesta. Porque luego de haber convertido a las relaciones de poder en una de las explicaciones centrales del proceso de desarrollo, al llegar en la "Teoría de la transformación" a la propuesta, los elementos políticos ya no poseen, por lo menos en esta última parte, la misma importancia que se les atribuyó en la primera. Porque no se aclara a cuáles de los elementos constitutivos del liberalismo político se alude; sean éstos la existencia de partidos políticos, o una estricta separación de poderes que impida, mediante un equilibrio autorregulador alcanzado por pesos y contrapesos entre las distintas ramas del gobierno, los abusos de poder que puedan emanar de cualquiera de ellas. Tampoco se menciona cómo se cree posible preservar las libertades fundamentales, así las de información y asociación, en un sistema que se propone la limitación forzosa del consumo de algunos estratos. En otras palabras, ¿cómo lograr la apropiación social del excedente preservando las libertades políticas?

4. Quizás lo anterior obedezca al hecho de que, en rigor, los aspectos políticos no integran la concepción del desarrollo sobre la que se basa la propuesta. Si se admite que el desarrollo es concebido como "una incesante superposición de capas técnicas de creciente productividad y eficacia sobre capas técnicas precedentes de inferior productividad y eficacia"; y que "en el curso de este proceso estas últimas tienden a desaparecer; y la fuerza de trabajo que en ellas estaba ocupada tiende a desplazarse hacia capas de creciente productividad y

eficacia promoviendo la homogeneidad de la estructura",<sup>1</sup> habría que preguntarse ¿dónde caben, en esta concepción del desarrollo, los requisitos políticos? Quizás esta concepción del desarrollo sería más congruente con la propuesta si incluyera los cambios en la estructura del poder necesarios para que ocurra esta superposición ordenada de capas técnicas.

5. Otra de las críticas que podrían hacerse a la propuesta surge de la concepción de la política sobre la que ésta se fundamenta, ya que se afirma que las relaciones de poder no obedecen a principio regulador alguno, ni están inspiradas en consideraciones de equidad ajenas al funcionamiento del sistema.<sup>2</sup> Ahora bien, si se critica al sistema actual por esta carencia, cabe entonces interrogarse ¿a quién le corresponde aportar los criterios de equidad, con qué legitimidad y cuánto poder poseen para imponerlos? Infortunadamente, la propuesta no responde a esta pregunta. O expresado en otros términos, parece aspirarse a la existencia de un sistema político en el que la equidad sea aportada desde afuera, por alguien no identificado, y donde nada se dice acerca del poder que posee para hacerlo.

6. Posiblemente una concepción diferente de la política contribuya a aclarar estas dudas suscitadas por la lectura de la propuesta. Todo sistema político puede entenderse como un contrato social tácito existente entre gobernantes y gobernados, cuyos compromisos son constantemente puestos a prueba para descubrir los límites de la obediencia y la desobediencia.<sup>3</sup> Aceptada esta concepción de la política, se deberá concluir que la introducción de un principio diferente de equidad al predominante en determinado sistema político requiere la transformación de la estructura de poder. Esto a su vez exige entrar a un análisis de los distintos actores del sistema político, así como de las alianzas que deberían alcanzarse para acumular suficiente poder y así lograr hacer prevalecer estos nuevos criterios de equidad.

<sup>1</sup>"Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978, p. 206.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 168.

<sup>3</sup>Idea tomada de Barrington Moore, *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt*, Nueva York, M. E. Sharpe, 1978, p. 18.

## Comentario de Fernando Fajnzylber\*

### Introducción

Los artículos de Raúl Prebisch a los que aquí nos referiremos<sup>1</sup> resultan, a nuestro juicio, particularmente estimulantes, puesto que el autor:

i) Concentra la atención y enfatiza algunos aspectos endógenos relevantes que contribuyen a explicar el funcionamiento de las economías latinoamericanas;

ii) Analiza el desarrollo periférico como parte integrante del capitalismo en su conjunto e intenta construir el puente entre el plano estrictamente económico y el político-social;

iii) Polemiza abiertamente, no sólo con ciertas "verdades en boga en la región", sino también con planteamientos previos del propio autor;

iv) De su aporte interpretativo busca extraer conclusiones normativas.

Precisamente porque la propuesta normativa surge de la interpretación, parece de particular importancia profundizar en el análisis de la fase interpretativa. Y es lo que aquí se intenta, si bien en forma muy esquemática, con estos comentarios críticos referidos básicamente a los apartados principales de los trabajos de Raúl Prebisch, a saber:

— Carácter imitativo del capitalismo periférico.

— Excedente, estructura productiva y acumulación.

— Tendencia a la crisis del sistema.

— Teorías neoclásicas y política económica.

— Hacia una teoría de la transformación.

\*Co-Director del Proyecto Conjunto de Bienes de Capital NAFINSA-ONUDI (México).

<sup>1</sup>"Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978; "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, N.º 7, abril de 1979; "Hacia una teoría de la transformación" (versión preliminar mimeografiada; las citas de este comentario pertenecen a dicha versión preliminar).

### 1. Carácter imitativo del capitalismo periférico

La gran importancia que el autor concede a este aspecto queda expresada en los siguientes términos:

"El capitalismo periférico es esencialmente imitativo, en contraste con el capitalismo innovador de los centros. Bajo el signo hegemónico de estos últimos, se abre cada vez más a su capital y a su técnica; a sus formas de consumo y otras manifestaciones culturales; a sus ideas, ideologías e instituciones."<sup>2</sup>

Sin embargo, en el análisis específico del funcionamiento del modelo, concentra su atención casi exclusivamente en la imitación de las formas de consumo, como factor relevante en la explicación de la insuficiencia dinámica: "La tendencia excluyente se debe, sobre todo, a la imitación cada vez mayor de las formas de consumo de los centros, así como a la succión de los ingresos periféricos por parte de éstos. Todo ello se cumple a expensas de una acumulación de capital que tendría que ser mucho más intensa que la registrada en el ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo".<sup>3</sup>

### Interrogantes

Dada la importancia que el autor atribuye a este elemento, parecería útil agregar algunas apreciaciones, tanto respecto al concepto como a sus implicaciones:

i) La tendencia a la homogeneización del patrón de consumo constituye más un rasgo característico de la economía mundial contemporánea, que una especificidad del desarrollo latinoamericano. La proyección del 'modo de vida americano' tanto sobre el conjunto de los países desarrollados como sobre los continentes periféricos, constituye un elemento de la

<sup>2</sup>"Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *op. cit.*, p. 182.

<sup>3</sup>"Hacia una teoría de la transformación", *op. cit.*, p. 4.

realidad en cuyo origen se encuentra, tal vez, no sólo el fenómeno publicitario, sino también la aparición de formas de consumo masivo que por particulares razones históricas alcanzaron una elevada expresión en Estados Unidos.

ii) Un aspecto importante de la argumentación de Raúl Prebisch insiste sobre el hecho de que este consumo imitativo estaría localizado, fundamentalmente, en un sector reducido que pertenece a la cúpula de la pirámide de ingresos. Investigaciones recientes realizadas en dos países grandes de la región, México y Brasil, muestran que determinados rubros incluíbles en este capítulo de 'consumo imitativo' poseen un alto grado de penetración en el conjunto de la población urbana. Esto se explicaría por los siguientes factores: modificación de la estructura de consumo en favor de esos rubros, desarrollo de mecanismos de financiamiento del consumo y disminución de los precios relativos de estos bienes con respecto a los de consumo tradicional.<sup>4</sup> Puesto que una elevada proporción de estos bienes modernos se origina en empresas transnacionales, debería concluirse que es preciso calificar, de acuerdo a los sectores productivos, la frecuente afirmación, que compartimos en el pasado, en el sentido de que esas empresas producirían fundamentalmente para los sectores de elevados ingresos.<sup>5</sup> Admitida la hipótesis de que la filosofía de esas empresas es eminentemente pragmática, y que uno de sus objetivos fundamentales es la ampliación del mercado, resulta comprensible que utilicen su influencia para lograr una adecuación de la pauta de consumo de la población a los bienes que ellos saben producir. Independientemente del juicio ético que esta realidad pueda merecer, es fundamental admitir la existencia de ese fenómeno cuya

relevancia trasciende el ámbito estrictamente económico.

iii) Al enfatizar el 'consumo imitativo', el autor hace abstracción de un elemento donde efectivamente América Latina parece presentar un elevado grado de especificidad; nos referimos a la estructura productiva con que se satisface el mencionado patrón de consumo. En efecto, es un hecho indudable que el patrón de consumo 'occidental' penetró, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en países como Japón y Corea, lo que sin embargo no se tradujo por un trasplante masivo de empresas occidentales para producir dichos bienes. La existencia de burguesías nacionales poderosas, con proyectos nacionales definidos, unida a una diversidad de otros factores histórico-culturales conocidos, permitió compatibilizar el patrón imitativo de consumo con una estructura productiva cuyo centro de gravedad estaba en grupos nacionales capaces de competir internacionalmente e, inclusive, en aquellos mercados donde esos bienes se habían originado. La creciente eficiencia de esas estructuras productivas, rigurosamente protegidas durante varios años, permitió disminuir costos y ampliar drásticamente el mercado interno para esos bienes 'imitados'.

De lo anterior se desprende la relativa fragilidad de aquellos análisis que intentan explicar la insuficiencia dinámica privilegiando exclusivamente el elevado nivel de protección. Con esto se sugiere la importancia de introducir en el análisis aquellos factores que explican la conformación de la estructura productiva interna y, en particular, el papel desempeñado por el sector empresarial nacional en forma directa y a través del Estado.

## 2. Excedente, estructura productiva y acumulación

La distribución del excedente desempeña un papel central en los análisis de Prebisch:

"Se basa esta dinámica en un fenómeno estructural al que hemos atribuido significación decisiva. Es el fenómeno del excedente.

"Una parte más o menos importante del fruto del progreso técnico queda en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente, y esto a expensas de la

<sup>4</sup>John Wells, "The Diffusion of Durables in Brazil and its Implications for Recent Controversies Concerning Brazilian Development", en *Cambridge Journal of Economics*, Nueva York, Vol. N.º 3, setiembre de 1977. "Algunas interrelaciones entre redistribución del ingreso y el nivel de crecimiento del producto y del empleo", en *Proyecto de Planificación y Promoción del Empleo*, MEX 75/007 (versión preliminar), junio de 1977.

<sup>5</sup>Como es evidente, difícil sería sostener la validez de esta afirmación para determinadas prendas de vestir, algunos artefactos domésticos, ciertos rubros alimenticios y bebidas, cosméticos y algunos productos farmacéuticos, utensilios de plástico, etc.

fuerza de trabajo desfavorecida por las leyes del mercado debido a la heterogeneidad social del capitalismo periférico.”<sup>6</sup>

Un elemento central del análisis es lo que denomina la pugna distributiva (del excedente), su implicación sobre la acumulación y la inflación, y el efecto de esta última sobre el proceso político y, en particular, sobre lo que designa como la tendencia a la ‘crisis del sistema’.

### *Interrogantes*

#### i) Estructura productiva y excedente.

En este párrafo se concentra la atención sobre la magnitud del excedente y su vinculación con la estructura productiva, tema al cual prácticamente el autor no hace referencia alguna. Su preocupación central es la distribución, a lo largo del tiempo, del excedente entre los sectores propietarios de los medios productivos y la fuerza de trabajo, expresando esta pugna distributiva a través de la relación entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento de las remuneraciones. Si la productividad aumenta más rápidamente que las remuneraciones, se producirá una canalización creciente del excedente hacia los propietarios de los medios productivos. Y aquí el autor no se interroga acerca de los factores que determinan el nivel y la evolución de la productividad a lo largo del tiempo, motivo por el cual no necesita introducir en su análisis los aspectos referentes a estructura productiva. Esta omisión respecto a la estructura productiva, adquiere relevancia en la fase normativa, precisamente cuando el autor propone mecanismos para modificar de manera sustancial la distribución del excedente.

El nivel de la productividad global está determinado, entre otros factores, por la estructura sectorial y por el tipo de empresas presentes en cada uno de los sectores. A su vez, el aumento de la productividad queda determinado por la modificación que experimenta la estructura sectorial y por los cambios, entre empresas modernas y tradicionales, en el interior de cada uno de los sectores. Aun cuando la productividad permaneciese constante en cada

uno de los sectores, la productividad global aumentaría en la medida en que los sectores de mayor productividad creciesen con mayor rapidez que los restantes. Más aún, la productividad por empresas puede mantenerse constante, pero basta que las modernas se expandan más rápidamente que las demás para que se eleve la productividad de cada sector, y por consiguiente la del conjunto. Si en el cuadro anterior se introducen el progreso técnico y el contexto de política económica en que se desenvuelve la actividad productiva (protección, presencia del Estado, estructura de mercados), se logra una visión relativamente aproximada de las fuerzas que explican el incremento de productividad. De este modo se comprueba empíricamente que existe una relación directa entre el ritmo de crecimiento del producto y el incremento de la productividad. Es decir, que el ritmo de introducción del progreso técnico de las empresas y las modificaciones intra e intersectoriales se intensifican con el crecimiento global de la economía.

Por consiguiente, las características y modificaciones que experimenta la estructura productiva son básicas para explicar la evolución de la productividad a lo largo del tiempo, pero también ejercen una influencia directa sobre el crecimiento de las remuneraciones. En efecto, la gravitación relativa de las empresas modernas, la ponderación relativa de sectores más o menos concentrados en las zonas urbanas y el ritmo de crecimiento de la actividad económica, además de los factores histórico-culturales y del tamaño y ritmo de crecimiento de la población, ejercen influencia directa sobre la capacidad del sector laboral para ejercer presión en la pugna distributiva a la que se refiere el autor.

De las consideraciones anteriores se desprende que la abstracción que hace Prebisch de la estructura productiva y el privilegio casi exclusivo que otorga a la distribución del excedente no sólo le impide introducir la heterogeneidad de situaciones de los países de América Latina, sino que además limita las posibilidades de desarrollar la propuesta formulada en la fase normativa.

#### ii) Excedente y acumulación.

A lo largo de los distintos trabajos aparece, en forma más o menos explícita, la idea de que

<sup>6</sup>“Hacia una teoría de la transformación”, *op. cit.*, p. 3.

existiría una relación directa entre el volumen del excedente y el ritmo de la acumulación.

"Para comprenderlo conviene recordar los dos movimientos opuestos de donde resulta la cuantía global del excedente. Por un lado, ésta aumenta por nuevos incrementos de productividad que sólo se transfieren en parte a la fuerza de trabajo. Y por otro, disminuye por el compartimiento que se acaba de mencionar.

"La dinámica del sistema exige que, de resultas de estos movimientos opuestos, el excedente global crezca de un modo incesante para satisfacer las exigencias de consumo de los estratos privilegiados y las correspondientes necesidades de acumulación."<sup>7</sup>

Sin embargo, a los efectos de un análisis específico de los países de América Latina y, fundamentalmente, cuando existe la intención de formular propuestas de desarrollo alternativo, parecería útil añadir algunas calificaciones a ese planteamiento que, por lo demás, constituye un elemento central en las reflexiones de Prebisch.

El hecho de que la productividad crezca más rápidamente que las remuneraciones hace que una proporción creciente del excedente se canalice hacia los propietarios de los medios productivos: definido el volumen de excedente, el monto disponible para la inversión en el sector privado dependerá de la carga tributaria, del consumo de los receptores de ese excedente y de la fracción del excedente que se encamine hacia el exterior como remuneración de factores externos. Si se supone que el monto neto de los recursos disponibles en el país se incrementa, y que no se haya producido una disminución significativa de la relación producto-capital, se enfrentará una situación donde el acuerdo de invertir estará determinado por las oportunidades reales de inversión susceptibles de generar una tasa de rentabilidad satisfactoria. Es decir, la hipótesis de que un crecimiento de la productividad superior al de las remuneraciones implica un incremento en la tasa de rentabilidad privada constituye una condición necesaria pero no suficiente para la acumulación. En algunos países de América Latina se ha observado, durante perio-

dos de tensión social, y cuando las perspectivas aparecen desfavorables para el sector empresarial, que se alcanzan elevadas tasas de rentabilidad privada que no se traducen en inversión interna. Esto también parece ocurrir en algunos países de la región donde se han producido modificaciones drásticas de la política proteccionista, reduciéndose las oportunidades de inversión en aquel sector del ámbito productivo expuesto a la competencia internacional, y limitándose la acumulación a los activos financieros, frecuentemente de carácter especulativo, y a los sectores no comercializables (construcción, servicios de recreación y turismo). Es posible que en aquellos casos donde la participación de las remuneraciones ha disminuido, el incremento de excedentes tampoco se haya traducido en acumulación productiva.

### *3. Tendencia a la crisis del sistema*

Sostiene el autor, en primer lugar, la existencia de una relación entre la naturaleza del sistema y el desenlace de la crisis, y sitúa esta última en una fase avanzada del proceso de desarrollo:

"He sostenido que el curso del desarrollo tiende a la crisis debido a la índole misma del sistema; y esta tendencia sobreviene en fases avanzadas de aquél. Es cierto que las fases primarias se caracterizan por fenómenos excluyentes, pero no aparecen todavía con suficiente intensidad aquellos fenómenos conflictivos que tanto gravitan en el desenlace de la crisis."<sup>8</sup>

Por consiguiente, en el curso del proceso de desarrollo se intensificaría la pugna distributiva, la que en determinadas condiciones intensificaría las presiones provenientes del sector laboral.

"Sin embargo, con las mutaciones de la estructura social, el poder sindical y político de esta fuerza de trabajo desfavorecida le permite ir corrigiendo dicha debilidad de compartimiento y también la insuficiencia absorbente del sistema. Mejoran así su consumo privado y su consumo de servicios estatales, lo que se cumple, como hemos visto, a expensas del

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 5

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 1.



ritmo de incremento del excedente por sobre el ritmo de crecimiento del producto.”<sup>9</sup>

Como consecuencia de esta tendencia llegaría un momento en que las remuneraciones crecerían al mismo ritmo que la productividad.

“Así pues, en el desenvolvimiento de estas diversas formas de compartimiento se llega a un momento en que el ritmo del excedente se vuelve igual al del producto, tanto más pronto cuanto más se propaga el poder político o sindical a los estratos inferiores. Tal es el límite al que puede llegar, sin trastornos, el compartimiento de la fuerza de trabajo desfavorecida en el juego del mercado.”<sup>10</sup>

Frente a esta tendencia, se gestaría, en el sector empresarial, la opción a recurrir, como mecanismo compensatorio, al incremento de los precios.

“Hay resortes institucionales que permiten, sin embargo, a los propietarios de capital resarcirse de la disminución del excedente; trátase de los mismos resortes mediante los cuales les había sido posible captar el excedente estructural [concepto cuyo significado no se precisa F.F.] y retenerlo indefinidamente en sus manos. Son los resortes monetarios y, por más que se resista su autoridad responsable, termina por prevalecer el poder económico y político de aquéllos.”<sup>11</sup>

Esto a su vez provocaría la intensificación de las presiones laborales.

“Esta reacción de la sociedad privilegiada de consumo no tarda en traer consigo la contrareacción de la fuerza de trabajo, cuando ésta ha logrado suficiente poder, con nuevas presiones, las que adquieren mayor intensidad cuando a esta pugna se incorporan eventualmente los estratos inferiores. Se desenvuelve entonces la espiral inflacionaria en donde se manifiesta la crisis del sistema; trátase de una inflación que escapa a las prescripciones de la ortodoxia monetaria.”<sup>12</sup>

Estaríamos así en la fase previa al desencañamiento de la crisis, la que se enfrentaría recurriendo a la fuerza.

“La inflación trastorna el sistema y lo desintegra socialmente, lo cual lleva tarde o temprano a emplear otro de los resortes institucionales del Estado: la fuerza, sea por propia determinación de quienes disponen de ella, sea por la gravitación del poder político en la cúspide del sistema. Se acude al empleo de la fuerza para doblegar o suprimir el poder sindical y político de las masas con serio menoscabo de su aptitud de compartimiento.”<sup>13</sup>

### *Interrogantes*

Frente a este planteamiento, atractivo por su claridad y simplicidad, surgen, entre otras, las siguientes interrogantes:

i) ¿En qué medida se ha comprobado empíricamente en los países de América Latina, y durante períodos relativamente prolongados, un crecimiento de remuneraciones más elevado que el de la productividad? Carecemos de evidencias empíricas, lo que no impide afirmar que para que ello ocurra es preciso que el excedente de mano de obra desocupada sea reducido, que la organización sindical sea poderosa y que el espectro de productividades sectoriales sea mucho más amplio que el abanico de remuneraciones sectoriales. Para que se verifique esta última condición es preciso que el movimiento sindical sea no sólo poderoso en determinadas áreas, sino que presente un elevado grado de integración nacional, lo que en última instancia implica la existencia de fuertes organizaciones políticas representativas del sector laboral.

A priori podría afirmarse que, salvo casos muy particulares (tal vez algunos países del Cono Sur durante determinados períodos), esas situaciones no son las predominantes en los países de América Latina, lo que por lo pronto restringiría en forma significativa la validez de la hipótesis formulada.

ii) Aun en aquellos casos en que se hubiese verificado un incremento de las remuneraciones mayor que el crecimiento de la productividad durante un período relativamente prolongado, en correspondencia con lo que Prebisch denomina ‘fases avanzadas’ del desarrollo lati-

<sup>9</sup>“Estructura socioeconómica y crisis del sistema”, *op. cit.*, p. 189.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 189.

<sup>11</sup>*Ibidem*, pp. 189-190.

<sup>12</sup>“Hacia una teoría de la transformación”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>13</sup>“Estructura socioeconómica y crisis del sistema”, *op. cit.*, p. 190.

noamericano, plantéase la pregunta respecto a la relevancia de esa tendencia como factor explicativo de la inflación y, posteriormente, de la crisis.

En los países desarrollados, a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta, se comprueba empíricamente que las remuneraciones crecen con mayor rapidez que la productividad. Esta tendencia reforzada por el incremento de la carga fiscal y el deterioro de los términos de intercambio para los países desarrollados (intensificado a partir de 1974 por el aumento de los precios del petróleo) habría provocado una disminución de la tasa de rentabilidad, la que, agregada a la perduración de los factores anteriores, estaría en la base del débil crecimiento económico de los países desarrollados y constituiría uno de los factores importantes del mantenimiento de la inflación.<sup>14</sup>

En ocasiones anteriores, el debilitamiento del ritmo de crecimiento determinaba una mayor holgura en el mercado de trabajo, lo que también se proyectaba en el ámbito político, generando así condiciones adecuadas para el posterior despegue de la inversión privada, y ese sería el mecanismo a través del cual el sistema reaccionaría frente a estas fases en que las remuneraciones crecen más rápidamente

que la productividad. Es evidente que, por lo menos hasta ahora, este mecanismo, que por lo demás constituye uno de los factores explicativos del proceso cíclico en los países desarrollados, no ha culminado en el tipo de crisis a la que hace referencia Prebisch en su trabajo, como serían las que habrían ocurrido en varios países de la región. En el caso de algunos países de América Latina, el período de tensiones sociales previo a la crisis no sólo se caracteriza por la intensificación de las presiones del sector laboral en el ámbito limitado de la pugna distributiva, sino por un cuestionamiento más profundo de la organización del sistema social incluyendo modificaciones en la propiedad de los medios productivos. Tal vez precisamente porque este cuestionamiento global no aparece en la pugna distributiva de los países desarrollados el mecanismo de ajuste del sistema a través del esquema cíclico, no conduce a las situaciones de crisis, características del capitalismo *sui generis* de América Latina.

Por lo que respecta a la inflación, parece relativamente claro que la pugna distributiva sería un factor importante, pero en modo alguno el único. Además de los diversos factores estructurales y monetarios que intervendrían en la explicación de ese fenómeno, durante los últimos años, en algunos países donde se materializó el recurso a la fuerza, y se debilitó significativamente la presión sindical, se ha observado una perduración de las presiones inflacionarias, lo que vendría a confirmar que la pugna distributiva es parte de una variada gama de factores explicativos de la inflación.<sup>15</sup>

iii) En la medida en que el autor no especifica los casos nacionales donde su análisis tendría vigencia, podría quedar la impresión de que se aspira proponer una explicación de carácter general para las crisis vividas por diversos países de América Latina. Ahora bien, tanto en lo que se refiere a los factores que determinaron esas crisis como a los modelos que convergieron con posterioridad a las mismas, parecería existir una diversidad de situaciones

<sup>14</sup>Véase P. McCracken y otros, "Towards Full Employment and Price Stability", OCDE, París, junio de 1977; Edward F. Denison, "The Puzzling Drop in Productivity", en *The Brookings Bulletin*, Vol. XV, N.º 2; Leonard Silk, "Productivity and Inflation", en *The New York Times*, enero 12 de 1979; John Wyles, "Puzzling over Productivity", en *Financial Times*, 15 de febrero de 1979; William B. Franklin, "The Inflationary threat on the Productivity Front", en *Business Outlook*, 12 de febrero de 1979, p. 29; "Public Expenditure Trends", OCDE, París, junio de 1978; R. Keohane, "Economic, Inflation and the role of the State", en *Politics*, Princeton University Press, 1978; Martin Feldstein y Lawrence Summers, "Is the rate of Profit Falling?", en *Brookings Paper on Economic Activity*, N.º 1, 1977; Robert Eisner, "Capital Formation, here, why and how much? Capital Shortage: Myth and Reality", en *Capital Formation*, Vol. 67, N.º 1; William D. Nordhaus, "The Falling Share of Profits", BPEA, N.º 1, 1974; Charles L. Schultze, "Falling profits, rising profit margins, and the full-employment profit rate", en *Brookings Papers on Economic Activity*, N.º 2, 1975; Martin S. Feldstein y Michel Rothschild, "Towards an Economic Theory of replacement Investment", en *Econometrica*, Evanston, IL, Vol. 42, N.º 3, mayo de 1974; Arthur M. Okun y George L. Perry, "Notes and Numbers on the Profits Squeeze", en *Brookings Papers on Economic Activity*, N.º 3, 1970.

<sup>15</sup>Albert O. Hirschman, "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience", The Institute for Advanced Studies, Princeton, New Jersey, preparado para The Brookings Project on the Politics and Sociology of Global Inflation, octubre de 1978.

que no serían estrictamente convergentes con el planteamiento que en este sentido enuncia el autor.

Hay casos donde con posterioridad a la crisis se intensifica la industrialización y otros donde ésta se erosiona. En algunos se debilita la participación salarial y en cambio en otros no se verifica esa tendencia; en algunos se provoca una liberación drástica y en otros se mantiene vigente la política proteccionista; y también son significativas las diferencias respecto al papel desempeñado por el Estado. Estamos ciertos que esta diversidad de situaciones no escapa a la percepción del autor, aunque posiblemente ocurra que el ámbito específico que inspira la reflexión de Raúl Prebisch corresponda a algunos de los casos donde se ha experimentado la crisis con empleo de la fuerza.

#### 4. *Sobre las teorías neoclásicas y su aplicación a la política económica*

En su crítica a lo que algunos han denominado una versión 'vulgar' de las teorías neoclásicas, Prebisch concentra la atención en la distribución inequitativa de los frutos del progreso técnico.

"Ante todo, el fruto de la mayor productividad no se traduce en la disminución de los precios, en la medida en que no se hubiera trasladado a las remuneraciones de la fuerza de trabajo, sino que queda en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente."<sup>16</sup>

En su argumentación destaca pues la importancia del factor poder en el proceso de distribución.

"En conclusión, el fruto del progreso técnico no se distribuye según la productividad marginal, como lo suponen las teorías neoclásicas, sino principalmente por el poder de los distintos grupos sociales."<sup>17</sup>

Al analizar la aplicación de la teoría neoclásica al comercio internacional, introduce aspectos institucionales tales como la presencia de las transnacionales y el comportamiento de los centros frente a las exportaciones de la

periferia, enfatizando la funcionalidad que la actual división internacional del trabajo presenta respecto a los intereses dominantes tanto en el centro como en la periferia:

"Así, la teoría clásica del comercio internacional tiene validez científica dentro de ciertos supuestos, pero también ha servido para formular aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que responde a intereses dominantes tanto en el centro como en la periferia."<sup>18</sup>

#### *Interrogantes*

En los países latinoamericanos donde se aplica una política económica inspirada, diáfana y rigurosamente, en la teoría neoclásica se observan, además de los problemas de distribución a los que se refiere Prebisch, graves insuficiencias en cuanto al nivel de actividad y al objetivo mismo de lograr esa inserción eficiente y estable en el mercado internacional. Es decir, hay, en primer lugar, un problema de generación de producto y, en segundo lugar, de su distribución. Para intentar avanzar en la comprensión de ese fenómeno, tal vez sea necesario interrogarse respecto a la vigencia de algunas de las hipótesis sobre las cuales está construida esta teoría, la interpretación hecha de sus conclusiones a efectos de diseñar la política económica, y también las características que presenta el actual contexto internacional donde se están desarrollando esas experiencias. Esto es lo que se intenta, en forma esquemática y sin pretensión alguna de exhaustividad, en los párrafos siguientes.

i) Parece existir consenso en los círculos gubernamentales de América Latina de que el problema del desempleo constituye uno de los principales desafíos que enfrentará la región en las próximas décadas. Curiosamente, una de las hipótesis sobre las que se apoya la formulación neoclásica de la teoría del comercio internacional, es precisamente la existencia de pleno empleo; y su objetivo consiste en definir las condiciones de organización de la producción y el comercio que conduzcan a una solución satisfactoria para el conjunto de los

<sup>16</sup>"Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *op. cit.*, p. 174.

<sup>17</sup>*Ibidem*, p. 177.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 181.

países. Es decir, identificar en qué actividades debe especializarse cada país a los efectos de aprovechar plenamente los 'factores abundantes' de los que habría sido dotado por la naturaleza. Para alcanzar esa situación habría que producir transformaciones sectoriales, pero se supone que esas modificaciones ocurren en una situación caracterizada por el pleno empleo. En este sentido, llama la atención la sorpresa que en determinados círculos se manifiesta respecto al hecho de que aplicando escrupulosamente los criterios derivados de esta teoría, no se logre un aumento significativo del empleo. Se olvida de que, a los efectos de la teoría, esa condición está satisfecha en la situación inicial.

ii) Es explicable que el núcleo de países más avanzados que comparten una matriz tecnológica común y contribuyen a su permanente desarrollo, acepten, por lo menos en el plano intelectual, la hipótesis de la teoría del comercio internacional que sostiene que los países que compiten poseen funciones de producción similares y que el problema consiste entonces, exclusivamente, en seleccionar, en cada país, aquellos rubros que utilicen en forma más intensa los factores que en cada país son relativamente más abundantes. Esto significa que ninguno de los interlocutores presentaría 'ventajas absolutas' respecto al resto. A raíz de la famosa verificación empírica de Leontief<sup>19</sup> respecto al modelo Hecksher-Ohlin y al trabajo posterior de Arrow, Chenery, Minhas y Solow<sup>20</sup> y las investigaciones posteriores del modelo Hecksher-Ohlin-Samuelson cuando las funciones de producción varían para los distintos países, ha quedado en evidencia que no puede excluirse la posibilidad de que determinados países posean 'ventajas absolutas', lo que expli-

caría que aun teniendo 'abundancia de capital', poseerían condiciones para exportar productos intensivos en mano de obra.<sup>21</sup>

Si se parte de la base de que en algunos países latinoamericanos las desventajas son 'absolutas', surge el problema de definir las acciones, mecanismos y plazos necesarios para transitar desde esa situación inicial hasta otra donde se alcancen ventajas en ciertos rubros y desventajas en otros.

En la versión clásica de David Ricardo sobre la teoría del comercio internacional este problema se resolvía en forma automática por el funcionamiento de la 'teoría cuantitativa de la moneda'; según ésta el país que presentaba la 'desventaja absoluta', Inglaterra, vendía más caro, tanto el vino como los textiles, a Portugal que compensaría su déficit pagando en oro; esta operación tendería a elevar los precios en Portugal y a disminuirlos en Inglaterra, de manera tal que llegaría un momento en que el producto fabricado en forma relativamente más eficiente en Inglaterra pasaría a ser competitivo respecto al producto menos eficiente de Portugal, y en ese momento comenzaría la etapa de las 'ventajas comparativas relativas'.

Resulta difícil imaginar, aunque tampoco se excluye la posibilidad, de que alguien pueda sostener todavía ahora que ése sería el mecanismo a través del cual los países de América Latina transitarían desde una situación de 'desventaja absoluta' a una de 'desventaja relativa' en sus transacciones comerciales con Estados Unidos, el Mercado Común Europeo y Japón.

Hasta ahora el mecanismo real ha sido el endeudamiento externo, y sus tendencias e implicaciones sugieren que no será ésa la vía que permita neutralizar el retraso inicial. Suficientes evidencias consienten afirmar que, en ausencia de transformaciones internas, el endeudamiento se traduce fundamentalmente en una consolidación de las distorsiones predominantes.<sup>22</sup>

<sup>19</sup>W. W. Leontief, "Domestic Production and Foreign; The American Capital Position Re-examined", en *Proceedings of the American Philosophical Society*, Filadelfia, PA, N.º 97, septiembre de 1953; W.W. Leontief, "Factor Proportions and the Structure of American Trade: Further Theoretical and Empirical Analysis", en *Review of Economics and Statistics*, Amsterdam, XXXVIII, noviembre de 1956; "Reply", en *Ibidem* (Suplemento), N.º XL, febrero de 1958.

<sup>20</sup>K. Arrow, H. B. Chenery, B. Minhas y R. W. Solow, "Capital Labor Substitution and Economic Efficiency", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, agosto de 1961.

<sup>21</sup>Harry Johnson, "International Trade: Theory", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, David L. Sills (ed.), Nueva York, Mc Millan, 1968, Vol. 8, pp. 83-95.

<sup>22</sup>Anwar Shaikh, "On the Laws of International Exchange", Seminario sobre "Economic Theory and Policies for Growth", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), 5-9 de setiembre de 1977.

iii) La 'eficiencia' es un concepto central del 'discurso neoclásico latinoamericano'. Al formularlo se hace abstracción de algunos elementos empíricos y prosaicos tales como la disminución de la flexibilidad de los precios y los salarios; la erosión global de la competencia y, en particular, de la que se realiza a través de los precios; la interferencia sistemática de los gobiernos; la obsolescencia del sistema monetario internacional y, sobre todo, del patrón oro, como así de las graves imperfecciones en los flujos de información.

Sin embargo, la omisión tal vez más grave es la vinculada con los objetivos de la política económica para los cuales sería funcional este concepto de eficiencia; a nuestro juicio, dichos objetivos deberían integrarse al concepto de 'eficiencia'.

Una agricultura y una industria eficientes serían aquellas cuya contribución, si se mantienen constantes los demás componentes de la balanza de pagos, permitiese, a través de sus exportaciones, financiar el volumen de importaciones necesarias para alcanzar un nivel de crecimiento de la producción y del empleo satisfactorios, y con un nivel 'adecuado' para la tasa de cambio. Estas calificaciones respecto a dinamismos y tasa de cambio son fundamentales para enfatizar que no se trata de cualquier 'eficiencia', sino de aquella que es coherente con los objetivos globales de la política económica. Es fácil impulsar un sector industrial que exporte lo suficiente para financiar el volumen de importaciones requerido por una economía estancada, o bien un sector industrial que eleve significativamente sus exportaciones en una amplia gama de rubros, a base de una drástica devaluación que provocará graves efectos secundarios en cuanto a inflación y concentración del ingreso.<sup>23</sup>

El desafío consiste en elevar la eficiencia, entendida aquí como vinculada a objetivos a largo plazo. Además la importancia de la vinculación entre eficiencia y dinamismo proviene del hecho de que está empíricamente demostrada la existencia de la relación entre creci-

miento de la producción, productividad e innovación tecnológica.

iv) Japón y Corea han sido quizá los ejemplos históricos más claros de países que descartaron la versión 'vulgar' de la teoría de las ventajas comparativas, 'procesando' esos criterios normativos en términos dinámicos y acordes a las características de sus realidades.

La versión tal vez más diáfana y más directa de la realidad de la industrialización de Japón con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial aparece expresada en las palabras del viceministro Ojimi:<sup>24</sup>

"El MITI decidió establecer en Japón aquellas industrias que requieren un uso intensivo de capital y tecnología, tales como acerías, refinerías de petróleo, petroquímicas, de fabricación de automóviles y aviones, electrónicas incluyendo computación electrónica, y de maquinaria industrial de todo tipo. Desde el punto de vista de los costos comparativos de producción esas industrias debían ser las más inapropiadas para Japón, y desde uno estático y a corto plazo el estímulo de tales industrias parecía estar en conflicto con la racionalidad económica. Sin embargo, desde una perspectiva a largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad ingreso de la demanda es alta, y crecen con rapidez el progreso técnico y la productividad del trabajo. Es evidente que sin estas industrias o con industrias livianas habría sido difícil emplear una población de cien millones y elevar su nivel de vida hasta alcanzar el de Europa y Estados Unidos; acertado o equivocado Japón debía tener estas industrias pesada y química. De acuerdo a Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa es la concentración del poder de fuego en los campos de batalla más importantes; afortunadamente, debido a la buena suerte y a la sapiencia aguzada por la necesidad, Japón ha sido capaz de concentrar su escaso capital en industrias estratégicas."

El éxito que este proyecto nacional, donde la participación de la empresa extranjera en la industria fue mínima,<sup>25</sup> tuvo en lograr la pene-

<sup>23</sup> Ajit Singh, "North Sea Oil and the Reconstruction of U.K. Industry", trabajo presentado a la National Economic Conference on De-industrialisation, Londres, Chatham House, 27 de junio de 1978.

<sup>24</sup> Véase OECD, "The Industrial Policy of Japan", Organization for Economic Co-Operation and Development, París, 1972.

<sup>25</sup> Entre 1964 y 1970 la participación de las ET en la

tración en el mercado internacional, lo prueba la reacción cada vez más intensa por parte de Estados Unidos y Europa para frenar el dinamismo exportador de ese país. Después de treinta años de protección Japón se adhiere a las formulaciones de los países desarrollados en cuanto a la conveniencia de liberalizar el comercio mundial, lo que tampoco le impide, a través de la protección no arancelaria, frenar las exportaciones dirigidas a su mercado interno.<sup>26</sup>

En el caso de Corea, además de la amplia batería de instrumentos de política económica, de las particulares condiciones de autoritarismo y situación geopolítica, han desempeñado una función decisiva la vinculación sistemática y orgánica entre el ejecutivo y los grupos dirigentes nacionales, como así también las definidas y audaces opciones estratégicas adoptadas por ese país en el ámbito sectorial.<sup>27</sup>

En la actualidad Corea está entrando en forma decidida en la producción de bienes de capital, contando para lograrlo con el apoyo directo de su gobierno y del Banco Mundial.

Sería erróneo pensar que estos dos elementos, *selectividad y articulación*, son priva-

tivos de sociedades asiáticas *sui generis*. La mejor demostración de que, con distinta intensidad y bajo diferentes modalidades, estos dos criterios tienen plena vigencia en todos los países desarrollados la proporciona el apoyo decidido que sus gobiernos están otorgando actualmente, en estrecha vinculación con sus empresas líderes, al sector de la 'microelectrónica' que constituye el eje de la nueva 'Revolución industrial' cuya fase inicial estaríamos viviendo en este momento.<sup>28</sup>

La convergencia de los avances logrados en telecomunicaciones, computación y electrónica, apoyándose en el desarrollo de los microprocesadores permitiría introducir cambios fundamentales en las distintas fases de la llamada 'tecnología de información', la que a su vez se traduciría en avances significativos en las comunicaciones, las actividades de servicios, en la industria de bienes de capital y de bienes de consumo durables. Estos cambios se proyectarán directamente sobre el comercio internacional modificando drásticamente la posición relativa de los distintos países.<sup>29</sup>

Qué contraste entre esta realidad y las orientaciones vigentes en algunos de los países de la región donde se establece que, por respeto a la teoría, inclusive las actividades vinculadas a la investigación tecnológica, deben estar sujetas a las leyes del mercado y que, por consiguiente, las instituciones de investigación aplicada deben autofinanciarse. En los países desarrollados continúa imperando pues

producción industrial de Japón se eleva de 2.5% a 3.0%. T. Ozawa, "Japan's Technological Challenge to the West, 1950-1974", MIT Press, 1974.

<sup>26</sup>Véanse Charles C. Hanson, "New EEC pressure on Japan to cut trade imbalance", en *Financial Times*, enero de 1979; "The Rise of Japanese Competition", en *Dollar and Sense*, enero de 1979; "Yusuke Kashiwagi, the supreme competitor", Bank of Tokyo's President, *Euromoney*, enero de 1979; "Japan Steps up its 'Invasion' of US", en *U.S. News & World Report*, diciembre de 1978; Bruce Vandervort, "Japan won't meet US trade demands", en *These Times*, noviembre-diciembre de 1978; "Scaling the 'buy Japanese Wall'", en *Business Week*, diciembre de 1978; Mitsuo Ikeda, "Japanese Electronic Cash Registers Score Worldwide Sales Victory", en *Business Japan*, noviembre de 1978; Klaus R. Schroder, "Liberalization comes crawling in", en *Euromoney*, enero de 1979.

<sup>27</sup>Contrariamente a lo que se sostiene con frecuencia, la participación del capital extranjero en la industria de Corea es relativamente marginal. Se ha estimado que no más del 5% de los activos industriales estarían asociados al capital extranjero.

Véase Larry E. Westphal, "The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development", World Bank Reprint Series, N.º 54, p. 361. En materia de exportación se ha estimado que la participación de las firmas extranjeras alcanzaba al 11% en 1970 y al 14% en 1971.

Véase Benjamin I. Cohen, "Comparative behaviour of foreign and domestic export firms in a developing economy", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 60 (1973), pp. 190-197.

<sup>28</sup> Véase Michael Mc Lean, "The Impact of the Microelectronics Industry on the Structure of the Canadian Economy", octubre de 1979; C. G. Kean and Gullen R. Savage, "Micro-computers", Stanford Research Institute, Report 570, California, USA, 1976; W. J. King, "G. E. Micropocessors", pp. 32-36, abril de 1977; Dr. N. Swords-Isherwoos y P. Senker en *Manufacturing Engineering*, octubre de 1978, pp. 64-72.

<sup>29</sup>Véase "Competition, Technical Change and Manpower in Electronic Capital Equipment: A Study of the UK Minicomputer Industry", SPRU, Occasional Paper Series N.º 8, Science Policy Research Unit, University of Sussex, setiembre de 1978; J. M. Mc Lean y H. J. Rusch, "The Impact of the Microelectronics on the UK", SPRU Occasional Paper, Series N.º 7, junio de 1978; B. J. Pond, "A Management guide to computer-integrated manufacturing", en *Iron Age*, abril 10 de 1978; B. J. Pond, "The Road to CAD/CAM", en *Iron Age*, marzo 28 de 1977, pp. 37-44; abril 25 de 1977, pp. 39-44; mayo 30 de 1977, pp. 32-37; junio 27 de 1977, pp. 31-34; B. J. Pond, "Machine Tools: A Time of Change", en *Iron Age*, diciembre 5 de 1977.

la herejía de la intervención gubernamental y el voluntarismo asociado a la selectividad sectorial; en cambio, en algunos países latino-americanos se ha ingresado ya a la fase etérea y abstracta donde sólo impera la pureza teórica.

Tantas y tan variadas son las diferencias culturales e históricas existentes entre Japón, Corea y América Latina que mal podrían transplantarse mecánicamente hacia nuestra región las enseñanzas derivadas de esas experiencias. Por consiguiente, la mención de estos casos sólo tiene por finalidad poner en evidencia que cuando se analiza la experiencia de la industrialización de América Latina, es necesario integrar el proteccionismo dentro del conjunto de elementos que definen el modo de funcionamiento de ese sistema industrial. La protección constituye, sin duda, un aspecto relevante; pero es necesario interrogarse respecto al tipo de producción que se busca proteger, la naturaleza de las empresas que efectúan esa sustitución indiscriminada de importaciones, el papel desempeñado por el Estado, los sectores de la sociedad para quienes resulta funcional esta industrialización, la coherencia entre el carácter del progreso técnico incorporado y las necesidades y potencialidades humanas y de recursos naturales que posee la región.

v) A las consideraciones anteriores debe sumarse el marco concreto de la realidad internacional dentro de la cual se desarrolla el diseño político y económico de este experimento de aplicación rigurosa de la teoría neoclásica.

En los países desarrollados, prevalecen las declaraciones de principios en favor del libre comercio, y acerca de la necesidad de disminuir las barreras proteccionistas tanto en sus propios países como en los subdesarrollados más avanzados;<sup>30</sup> sin embargo, no logran neu-

tralizar las presiones de los sindicatos, de la pequeña y mediana industria, así como de las regiones afectadas por la recesión e inflación que han predominado durante los últimos años.<sup>31</sup>

En el caso particular de Estados Unidos la magnitud y signo del desequilibrio externo ha estimulado el desarrollo de una política de fomento de exportaciones,<sup>32</sup> acompañada de presiones proteccionistas con lo que se espera reforzar los efectos asociados a la devaluación del dólar.<sup>33</sup>

Se torna evidente por tanto que la materialización de las políticas de fomento a las exportaciones industriales está lejos de constituir una tarea trivial para los países de la región.<sup>34</sup>

En términos generales se observa entonces que los países de América Latina se enfrentan simultáneamente con problemas tales como el fomento de las exportaciones desde los países desarrollados; presiones para disminuir su protección; y tendencias que promueven el otorgamiento de crecientes facilidades para la inversión directa en los países.

<sup>31</sup>Un relevante cuestionamiento académico de la tesis de la liberalización proveniente de un país desarrollado cuya posición relativa en el comercio internacional es frágil, aparece en Francis Cripps y Wynne Godley, "Control of imports as a means to full employment and the expansion of world trade: the UK's case", en *Cambridge Journal of Economics*, 1978, N.º 2, pp. 327-334; Francis Cripps, "Causes of growth and recession in world trade", en *Economic Policy Review*, marzo de 1978, N.º 4; Francis Cripps, "The Money Supply, wages and inflation", en *Cambridge Journal of Economics*, 1977, N.º 1, pp. 101-102. La resistencia en el ámbito sindical se expresa así: "El problema del mayor aumento de las importaciones que el de las exportaciones durante la década de los años setenta ha modificado la actitud laboral respecto al comercio". Esa nueva posición se expresa en el programa básicamente proteccionista adoptado por el Consejo Ejecutivo de la AFL-CIO. Véase "American Federationist", julio de 1978.

<sup>32</sup>Véase "US President Statement on Export Policy", Department of State, setiembre 26 de 1978.

<sup>33</sup>Véase, por ejemplo "US Trade Policy and the Textile Industry", en *National Journal*, 10 de junio de 1978, donde se describe la plataforma proteccionista del sector textil.

<sup>34</sup>"La perspectiva para el crecimiento de las exportaciones desde los países en desarrollo a los países industrializados aparece significativamente menos favorable para la próxima década de lo que ha sido en las últimas dos. Sus principales razones son: el lento proceso de recuperación de la economía en los países avanzados y el refuerzo de las presiones proteccionistas". World Bank, *World Development Report*, 1978, junio 12 de 1978, p. 112.

<sup>30</sup>"En el campo del comercio internacional el desafío consiste en ampliar el área de aplicación de los acuerdos del GATT, y por consiguiente el ámbito donde rigen la competencia abierta y el libre comercio. Con este propósito uno de los objetivos de los Estados Unidos consiste en aumentar el número de países que están sujetos a las reglas del GATT incluyendo especialmente algunos de los países en desarrollo y rápida industrialización que han llegado a constituir elementos significativos en los mercados mundiales", W. Michael Blumenthal, "Steering in crowded waters", en *Foreign Affairs*, junio de 1978.

Aunque parezca paradójico, es precisamente en este contexto donde surge con singular fuerza aquella crítica de la industrialización latinoamericana que recomienda eliminar la protección y la necesidad de reducir a su mínima expresión las 'interferencias' asociadas a la acción pública.

### 5. Sobre la propuesta:

#### *Hacia una teoría de la transformación*

Dos niveles de abstracción pueden discernirse en la propuesta de Prebisch. El primero se refiere al carácter y los objetivos fundamentales perseguidos por la propuesta, y el segundo, a su contenido específico en el ámbito económico.

En el plano de la caracterización de la propuesta se identifican como objetivos esenciales la recuperación del liberalismo político, la equidad y el crecimiento, subrayando las inquietudes y aspiraciones de este conglomerado regional específico que se denomina América Latina. Se trataría de "combinar el vigor del desarrollo, la equidad distributiva y el avance y consolidación del proceso democrático".<sup>35</sup>

El centro de gravedad de la propuesta radicaría en lo que denomina el autor 'uso social del excedente': "La nueva opción transformada del sistema, se basa en el uso *social del excedente*, tomándolo de quienes concentran la mayor parte de los medios productivos. Su propósito es atacar los grandes males del sistema mediante una disciplina colectiva *de distribución y acumulación*."<sup>36</sup>

Este planteamiento, estrictamente coherente con la interpretación ya propuesta por el autor en los trabajos antes comentados, concentra la atención en el proceso de distribución del excedente y en su utilización a efectos del crecimiento, postergando para ser considerado en trabajos ulteriores, el tema del nivel y estructura del excedente generado.

Esta propuesta, que en rigor reviste el carácter de una convocatoria a la reflexión, la autocrítica y la búsqueda de consensos mayoritarios, podría concitar, por los objetivos perse-

guidos, la atención y el interés de vastos sectores sociales. De estos consensos mayoritarios tal vez sólo quedarían excluidos los reducidos aunque poderosos sectores que se verían afectados por esta "disciplina colectiva de distribución y acumulación". En efecto, el autor sostiene que "una parte del excedente de las grandes empresas se redistribuirá a la fuerza de trabajo desfavorecida. Y de esta forma podrá acrecentarse el consumo privado y social de este último sector a expensas del consumo privilegiado."<sup>37</sup>

Por otra parte, en cuanto al significado específico de la disciplina de acumulación se aclara que ésta "se propone elevar sustancial y equitativamente el ritmo de acumulación. Para lograr este propósito todas las empresas deberían acrecentar la cuantía del excedente dedicado a la acumulación a expensas del consumo de los propietarios de los medios productivos."<sup>38</sup>

### *Interrogantes*

Con referencia al contenido económico específico la propuesta adquiere un cierto grado de opacidad. En efecto, no resulta evidente en qué forma se encararían algunos temas a los cuales el mismo autor atribuye gran relevancia en la interpretación sobre la que se apoya la propuesta.

i) El carácter 'imitativo' que estaría asociado a determinados patrones de consumo y, por tanto, a la estructura productiva y a la presencia de empresas transnacionales, es un tema no introducido explícitamente en la propuesta. Si esto significa que no se modificaría el carácter imitativo, sería interesante percibir las implicaciones que esto tendría sobre el modelo propuesto; si en cambio se trata de alterar ese carácter imitativo, no se indica cómo podría lograrse ese propósito.

ii) Tampoco se precisa a través de qué mecanismo se alcanzaría el objetivo de traducir en acumulación el excedente 'socializado'. Cabe imaginar el efecto directo de esta redistribución sobre el objetivo de equidad, pero resulta menos transparente la viabilidad de

<sup>35</sup>"Hacia una teoría de la transformación", *op. cit.*, p. 57.

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 16.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 26.

<sup>38</sup>*Ibidem*, p. 25.



lograr en forma simultánea el objetivo de intensificar la acumulación.

iii) En la interpretación del modelo actual, el autor enfatiza la importancia decisiva que ejercería sobre el funcionamiento del 'capitalismo periférico' la subordinación respecto a los centros. Aceptada esta hipótesis, parecería natural interrogarse acerca de las consecuencias que esta 'socialización del excedente', tendría sobre la inserción de los países de la región en la economía internacional.

Entendemos que el propósito de Raúl

Prebisch, y así lo expresa él mismo en las páginas finales de su último trabajo, es mucho más contribuir a estimular la reflexión y la discusión que entregar un producto acabado y riguroso en sus aspectos técnicos específicos. Estimamos que tanto por su aporte interpretativo como por el carácter de la propuesta normativa, el autor ha logrado plenamente su objetivo. Las esquemáticas y sucintas observaciones aquí expuestas constituyen precisamente una expresión de las inquietudes generadas por dichos trabajos.

# Algunas Publicaciones de la CEPAL

**Movimientos internacionales de capitales**, por Ricardo H. Arrazu. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 32, Santiago de Chile, 1979, 90 páginas.

Al estudio de los movimientos internacionales de capitales se le ha prestado cada vez más atención durante los últimos años, dada la intensificación de dichos movimientos y el uso generalizado de la flotación de monedas como base de los sistemas cambiarios nacionales a partir de 1971; dentro de este campo uno de los temas más importantes es el que se refiere a la interrelación entre los movimientos de capitales y los esfuerzos de desarrollo de los países menos avanzados.

En el área latinoamericana el tema ha despertado especial interés por cuanto muchos países de la región dependen, en gran medida, de los movimientos internacionales de capitales para financiar y mantener tasas de desarrollo económico elevadas y sostenidas.

Lamentablemente, la mayoría de los estudios se centran en aspectos institucionales, prestan escasa o ninguna atención al estudio de las causas de los movimientos internacionales, no compensatorios, de capitales, o se refieren exclusivamente a los movimientos de capitales entre países desarrollados, por lo que resultan de poca utilidad para el análisis de las experiencias de países en desarrollo.

Por ese motivo el principal objetivo del presente estudio consiste en evaluar los avances analíticos en materia de movimientos de capitales, adaptándolos a las realidades económicas e institucionales de la región, con el propósito de identificar los principales factores que influyen sobre los movimientos de capitales desde y hacia América Latina.

La sección I describe brevemente los modelos teóricos que sirvieron de base para la confección del 'modelo combinado simplificado' a partir del cual se realizan las estimaciones empíricas. La sección II, netamente empírica, especifica las principales variables económicas que explican el comportamiento de los movimientos de capitales, menciona los problemas de medición para cuantificar dichas variables, y hace una evaluación de los resultados empíricos obtenidos para los países estudiados. Finalmente, la sección III presenta las conclusiones que se derivan del estudio, con el propósito de que ellas puedan contribuir al diseño de políticas para el sector externo.

**Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina**, por Alfredo Eric Calcagno. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 33, Santiago de Chile, 1980, 106 páginas.

Este informe presenta un panorama actualizado de las inversiones directas extranjeras en América Latina, procu-

rando determinar su magnitud y algunas de sus características y tendencias, y establecer cuál es su papel como instrumento para el financiamiento de inversiones en los países latinoamericanos, o para la expansión productiva de los países desarrollados inversores.

En el primer capítulo se analiza el punto de vista de los países en desarrollo y desarrollados, y se señala que en los primeros el mayor problema es el de los efectos de la inversión extranjera sobre el margen de decisión autónoma y el mayor desarrollo del sistema productivo, mientras que las finalidades perseguidas por los países inversores son, sobre todo, la continuidad en los abastecimientos y la obtención de utilidades; de este modo, las inversiones directas se orientan principalmente al aprovechamiento de recursos naturales, de la mano de obra y de los mercados protegidos. A continuación, sintetiza las condiciones de acceso y de actuación de las inversiones directas extranjeras, teniendo en cuenta la importancia relativa y la orientación de política económica del país que recibe la inversión y del país sede de la empresa que la realiza, y examina casos de inversiones en países desarrollados y en desarrollo, así como las operaciones extranjeras en países con economía centralmente planificada.

En el segundo capítulo se indican algunos rasgos del contexto nacional, en particular las interrelaciones entre los Estados nacionales y las empresas transnacionales, que son los principales órganos de ejecución de la política de inversiones extranjeras, y cita ejemplos de la influencia que ejercen las políticas económicas estatales sobre las inversiones extranjeras, y de las tentativas —muchas veces exitosas— que realizan las empresas transnacionales para lograr que las decisiones del gobierno las favorezcan.

El tercer capítulo resume los principales datos cuantitativos sobre el monto acumulado de las inversiones directas extranjeras existentes en América Latina, por sectores y países de origen y destino; en tanto el cuarto muestra algunas características de las empresas que realizan las inversiones, en comparación con las grandes empresas nacionales. Las particularidades analizadas son el tamaño, la productividad, los salarios, las utilidades, la influencia sobre el balance de pagos, el financiamiento y la tecnología.

En el capítulo quinto se plantea el problema de la influencia que podrían ejercer las especializaciones productivas en los países desarrollados sobre la magnitud y orientación de las inversiones directas extranjeras en los países latinoamericanos, y en el sexto se reseñan algunas de las modalidades adoptadas recientemente, que parten del hecho de una mínima salida de capitales del país de origen de la inversión; la contribución de la inversión extranjera consiste básicamente en tecnología, en la gestión —no en el aporte— del financiamiento, en formas organizativas y mecanismos de distribución. Estas modalidades se basan fundamentalmente en operaciones conjuntas. En los casos de las materias primas y los combustibles, algunos países desarrollados están utilizando los contratos de compra a largo plazo, la venta de tecnología y el asesoramiento técnico como medio para asegurar continuidad en el abastecimiento, sin necesidad de detentar la propiedad de las empresas.

Por último, en la recapitulación final se mencionan algunas de las interpretaciones y evaluaciones, y en el anexo estadístico, se brindan las principales cifras utilizadas.

**Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978**, por Daniel Heymann. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 34, Santiago de Chile, 1980, 234 páginas.

Este estudio forma parte del programa de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires sobre "Información y análisis de corto plazo de la economía argentina", cuyo objetivo es el desarrollo de información estadística que permita organizar un sistema de indicadores sobre la actividad económica, como base para la realización de estudios descriptivos del comportamiento de los sectores a corto plazo.

En el capítulo I se pasa revista a los trabajos que se han escrito sobre el ciclo económico en Argentina, destacando la importancia que muchos autores atribuyen a la relación de las coyunturas con la política económica, lo que le permite extraer algunos criterios que han servido para precisar los métodos de análisis empleados, los que se discuten en el siguiente capítulo. En el III examina la evolución a mediano plazo de la industria manufacturera desde 1950, lo cual le sirve para enmarcar la discusión de los ciclos que se plantea en el capítulo IV.

Allí expone los principales resultados de la investigación sobre los ciclos de la producción industrial, los que agrupa en cinco apartados. En el primero, determina la ubicación de los máximos y mínimos del ciclo de referencia (concepto que destaca la difusión de las fases entre distintas actividades) y examina la longitud de las fluctuaciones. En los dos acápites siguientes reseña la amplitud y forma de las mismas; el cuarto incluye un análisis sobre la correspondencia entre extremos cíclicos y transiciones de política económica, y en el último hace un análisis desagregado del ciclo para identificar adelantos y rezagos de los puntos críticos de producción de las distintas ramas industriales respecto del ciclo de referencia, junto con evaluar la amplitud de cada serie específica y su contribución a la amplitud de las fluctuaciones del agregado.

En el V se hace uso de algunos indicadores cualitativos de demanda e inventarios, que existen sólo para un período más reciente, con el objeto de complementar la descripción del ciclo de la producción; mientras que el VI resume los principales resultados logrados y adelanta algunas conclusiones que pueden servir de orientación para futuros trabajos en este campo de investigación.

Por último, incluye ocho anexos y un apéndice; los primeros contienen cuadros estadísticos, gráficos y una descripción de la información y los métodos utilizados, y el apéndice describe de manera sumaria el período más reciente (1978-1979).

**El balance de pagos de América Latina 1950-1977.** Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N.º 5, Santiago de Chile, 1979, 164 páginas.

La CEPAL ha emprendido durante los últimos años la tarea de sistematizar la información estadística de que dispone mediante el uso y la aplicación de la computación. En lo referente a las estadísticas del balance de pagos, las series disponibles en la CEPAL comprenden los datos de

los países latinoamericanos a partir de 1950. Las informaciones provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que ha sistematizado la compilación de las estadísticas del balance de pagos en todo el mundo, a base de los datos proporcionados por los países y de acuerdo con las instrucciones y recomendaciones de las ediciones sucesivas del *Manual de balanza de pagos* del Fondo.

Sobre la base de los datos del FMI, la CEPAL mantiene las series del balance de pagos de los países latinoamericanos, con el fin de disponer de informaciones para la región en su conjunto y para algunas agrupaciones subregionales, como asimismo para suministrar los antecedentes estadísticos necesarios para las ediciones del *Estudio Económico de América Latina* y otras investigaciones de la Secretaría.

Este Cuaderno presenta una selección de cuadros donde figuran las series estadísticas ordenadas en tres secciones. La primera presenta el resumen del balance de pagos de la cuenta corriente, en dólares de cada año; la segunda incluye estimaciones del balance de pagos de la cuenta corriente, en valores constantes, en dólares de 1970; y la tercera comprende el balance de pagos por tipo de transacción, en dólares de cada año.

Las series sobre el balance de pagos en valores corrientes se mantienen para todo el período que se inicia en 1950, pero con una presentación algo diferente a la utilizada por el FMI. Además, los datos referidos al último año en curso suelen ser estimados por la CEPAL sobre la base de datos parciales obtenidos directamente de los países. Por otra parte, la CEPAL ha establecido una metodología para obtener valores de la cuenta corriente del balance de pagos a precios constantes, incluidos el poder de compra de las exportaciones y el efecto de la relación de precios del intercambio.

**CLADINDEX, Resúmenes de documentos CEPAL/ILPES**, Vol. 2, Santiago de Chile, 1979, 269 páginas.

El Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) continúa con la presente publicación la tarea de analizar y procesar técnicamente la documentación generada por CEPAL e ILPES, utilizando el Sistema ISIS (Integrated Set of Information Systems). Su objetivo es difundir el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina mediante una publicación que permita contribuir a la transferencia e intercambio de información socioeconómica en la región y constituir una base de datos de fácil acceso y consulta.

Este volumen corresponde al período 1977-78 e incluye documentos de reuniones, borradores de trabajo, informes, estudios, informes anuales, libros, textos y artículos.

**Boletín de planificación del Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES)**, N.º 7 (marzo de 1979).

Coincidiendo con sus quince años de vida, los gobiernos asignaron al ILPES la función de apoyar el funciona-

miento del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, creado en 1977. Y este *Boletín*, de carácter cuatrimestral, que es el órgano de expresión de dicho sistema, persigue el objetivo de servir de vehículo de comunicación entre todas las instituciones y personas que se ocupan de la planificación en América Latina.

Cumpliendo con esos objetivos, el *Boletín* ofrece en esta oportunidad una selección de artículos sobre las experiencias en materia de planificación económica y social de Cuba, Perú, México y Venezuela, preparados por los organismos de planificación de estos países.



# CUADERNOS DE LA C E P A L

N.º

Título

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,\** 1975, 51 pp.
- 2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,\** 1975, 72 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado).
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado).
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina,\** 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,\** 2.ª ed., 1979, 65 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2.ª ed., 1978, 63 pp. (Agotado.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2.ª ed., 1979, 117 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2.ª ed., 1979, 95 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)

\*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

C E P A L

Casilla 1 7 9 - D

Santiago de Chile

# 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.                                 |

\*Versiones en español e inglés.

## CUADERNOS ESTADÍSTICOS DE LA C E P A L

- 1 *América Latina: Relación de precios del intercambio*, 1976, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 178 pp. (Agotado.)
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 206 pp. (Agotado.)
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp.
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977, 1980*, 174 pp.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 1.50, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL 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

(2)

México, abril-junio de 1980

Núm. 186

In Memoriam Gonzalo Robles

## SUMARIO

### Artículos

Gerardo M. Bueno, *Desarrollo y petróleo en la experiencia de los países exportadores* • Tomás Peñaloza, *Un modelo dinámico de economía abierta: Instrumento para las decisiones de política respecto a los equilibrios 'interno' y 'externo'* • Danilo Astori, *Algunas interpretaciones sobre el proceso económico de la agricultura en la América Latina* • Richard Weiskoff, *Orto y ocaso de la sustitución de importaciones en Brasil. Nueva evaluación* • Asdrúbal Baptista, *Gasto público, ingreso petrolero y distribución del ingreso*.

DOCUMENTOS  
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS  
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

# NUEVA SOCIEDAD 45

noviembre-diciembre 1979

### Notas del editor

Carlos Amat y León, *La experiencia peruana y la miopía del FMI* • Fernando Mires, *Para una crítica a la teoría del fascismo latinoamericano* • Apolinar Díaz Callejas, *La Trilateral y la democracia restringida* • Willy Brandt, *Nuevas perspectivas para América Latina* • Alejandro Dorna, *El socialismo como un proceso de experimentación social* • Iván Fernández, *Estado y desarrollo capitalista en el Ecuador* • Viviani Trías, *Brasil-Argentina. Clave de la integración iberoamericana* • Julio Godio, *América Latina: experiencia sandinista y revolución continental* • Dorothea Mezger, *Endeudamiento y el FMI: La experiencia de Zambia* • José A. Rodríguez Elizondo, *El gran viraje militar en América Latina* • Entrevista al Dr. Hugo Villar.

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 —



# 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 Lichtensztein, Trinidad Martínez Tarragó, Marc Rímez.

---

Semestre Núm. 4

Marzo 1980

---

### PRESENTACION

#### ENFOQUES: LA HEGEMONIA DEL CAPITAL FINANCIERO

Carlos Marichal, *Perspectivas históricas sobre el imperialismo financiero en América Latina.*

Samuel Lichtensztein, *Notas sobre el capital financiero en América Latina.*

Jaime Estévez y Rosario Green, *El resurgimiento del capital financiero en los setenta: contribución a su análisis.*

Oscar Ugarteche, *Acerca de la banca internacional y el Tercer Mundo: la economía política de la moratoria.*

Bárbara Stallings, *Bancos privados y políticas nacionalistas: la dialéctica de las finanzas internacionales.*

#### ANALISIS NACIONALES

María Concepción Tavares, *El sistema financiero brasileño y el ciclo de expansión reciente.*

Carlos Lessa, *Brasil: La administración de la crisis actual.*

Antonio Schneider, *Chile: Un análisis crítico del desarrollo del sistema financiero.*

#### DIFUSION E INFORMACION

David Colmenares Páramo, *20 hitos de la crisis financiera internacional.*

*Documentos fundamentales de la crisis financiera internacional*

*1979: Principales medidas de política económica en la región*

*Investigaciones en curso sobre economía latinoamericana en centros académicos (DESCO)*

Suscripción anual (2 números \$ 150 m/n en México; 15 dólares en América Latina y Caribe; 20 dólares en EE.UU. y Canadá; 25 dólares en Europa y otros. Incluyendo envío por vía aérea).

Dirigirse a: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)

Apartado Postal 41-655

México 10, D. F. MEXICO

# 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 19

Enero-marzo 1980

N.º 76

### Artículos

D.C.M. Platt, *Objeciones de un historiador a la teoría de la dependencia en América Latina en el siglo XIX* • Adolfo Canitrot, *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976* • Roque Fernández, *Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social* • Floreal Forni y María Isabel Tort, *La tecnología y el empleo en un nuevo enfoque de desarrollo agropecuario. El caso argentino.*

### Documentos

El Informe Worthington (Condiciones y perspectivas del comercio británico en algunos países sudamericanos. Tercer informe: La República Argentina, 1898).

### Notas y Comentarios

Miguel Teubal, *Acerca de la importancia del 'excedente financiero' del sector agropecuario argentino. Respuesta a un comentario y nueva reflexión.*

*Crítica 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 41

**REVISTA MENSUAL DEL INTAL**

**Noviembre / 1979**

**Editorial:** La integración: una respuesta a la crisis energética.

**Estudios económicos:** Víctor Bravo, Juan Legisa, Carlos Suárez e Isaac Zyngierman, *La energía y la integración en América Latina* • Leonardo da Silva, *La demanda de petróleo en América Latina para 1985* • John A. Holsen, *Nota sobre temas y perspectivas para América Latina en el decenio de 1980.*

**Derecho de la integración.**

**Estudios:** Nelly Eve Chiesa, *El aprovechamiento compartido del recurso hidroeléctrico internacional no marítimo: problemática estructural, técnica y jurídico-institucional.*

• 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.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店函购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año: en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual es el siguiente:

	Precio por ejemplar	Precio de la suscripción anual
América del Sur, Centroamérica y México	US\$ 3.00	9.00
EE. UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL  
Casilla 179 - D, Santiago de Chile