

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

SEGUNDO SEMESTRE DE 1976

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1976

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto

Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Norberto González
Oscar J. Bardeci	Cristóbal Lara
	Luis López Cordovez
Oscar Altimir	Roberto Matthews
Eligio Alves	Eduardo Neira
Nessim Arditi	René Ortuño
Robert Brown	Aníbal Pinto
Alfredo E. Calcagno	David Pollock
Silbourne S. T. Clarke	Alejandro Power
Joseph F. El Haj	Gert Rosenthal
Eduardo García	Marshall Wolfe

COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Joseph F. El Haj
Andrés Bianchi	Luis Carlos Sánchez
Jorge Graciarena	Marta Boeninger
Adolfo Gurrieri	Jorge Israel (ILPES)
	Marta Beya (CLADES)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: 5.77.II.G.2

Precio: US\$ 2.00 (o su equivalente en otras monedas)

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 los escenarios posibles de la distensión <i>José Medina Echavarría</i>	9
La revolución de los banqueros en la economía internacional: Un mundo sin sistema monetario <i>Carlos Massad</i>	89
Industrialización y empleo: Experiencia en Asia y estrategia para América Latina <i>Akio Hosono</i>	115
Estructura productiva y dinámica del desarrollo <i>Gérard Fichet y Norberto González</i>	161
Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina <i>Jorge Graciarena</i>	203
Algunas publicaciones de CEPAL	239
Notas y comentarios	251
Homenaje: Oscar Varsavsky	259

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.

Prólogo*

AMERICA LATINA FRENTE A LA TURBULENCIA EXTERNA

A despecho de los vaivenes y trazos negativos del escenario internacional, la economía latinoamericana consiguió recuperarse parcialmente en 1976 de la declinación de su tasa de crecimiento en el año anterior. En tanto que en 1975 su producto interno bruto sólo creció 2.70/o, en contraposición a incrementos superiores al 60/o en años anteriores, el año pasado logró elevarse alrededor de 50/o. Estas oscilaciones, dicho sea de paso, fueron menores que las experimentadas por los países centrales, si bien en éstos influyó significativamente la política deliberada de restringir la expansión a fin de disciplinar las presiones inflacionarias.

El año en curso se ha abierto con previsiones muy inciertas, y en algunos países de gran peso en las estimaciones regionales se anticipan resultados inferiores a los de 1976.

Sea como sea, las reservas necesarias sobre la evolución actual y próxima no niegan el hecho capital de que América Latina ha demostrado en esta turbulenta coyuntura internacional una capacidad de resistencia y adaptación que contrasta con su crítica fragilidad del pasado, evidenciada incluso en las contracciones relativamente benignas y pasajeras de las economías rectoras después de la crisis de los años treinta.¹

Conviene, pues, explorar las posibles causas de esa realidad que por cierto, reiteramos, no asegura inmunidad frente a nuevos o más duros embates del comportamiento internacional.

La razón de fondo, sin duda, es la mayor amplitud y diversificación de las bases en que se apoya la economía regional. Aunque en cierto grado tautológica, la afirmación es pertinente por cuanto privilegia ese aspecto frente a otros que han influido en el mismo sentido, como la mayor disponibilidad de financiamiento externo. En lo principal, el cambio señalado es consecuencia del proceso de industrialización, entendido en su acepción más amplia, esto es, como un fenómeno que tiene su asiento dinámico en el sector manufacturero, pero que abarca y se extiende hasta las múltiples y variadas actividades complementarias de la producción primaria o vinculadas a ella, el sector de servicios públicos y privados, la economía fiscal y el comercio exterior.

Distintos estudios de la CEPAL en el último tiempo han destacado y comproba-

*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.

¹ Sobre la materia puede ser útil recurrir al trabajo de David L. Grove sobre "Las fluctuaciones económicas en Estados Unidos y América Latina", CEMLA, México, 1959.

do tal fenómeno.² Sin volver sobre los antecedentes más significativos, bastará en esta oportunidad llamar la atención sobre el elemento estratégico que constituye el progreso alcanzado por América Latina en el abastecimiento interno de sus necesidades de maquinaria y equipo. Hacia 1950, alrededor de las tres quintas partes de la demanda de esos bienes se satisfacía con importaciones. En 1974, las proporciones habían mudado sustancialmente, y unas tres cuartas partes de esas necesidades fueron satisfechas con la producción interna de la región.

Como bien se sabe, esto fue de la mano con un crecimiento apreciable de la importación de tales bienes, que entre los años nombrados se multiplicó 3.3 veces. Pero como contrapartida a ese crecimiento, la producción interna de los mismos se acrecentó 9 veces.

Así, en este sector primordial de la estructura productiva, al igual que en otros, se manifestó la circunstancia paradójica, pero no contradictoria, de que la activa y creciente demanda de importaciones fuera acompañada —y en buena medida determinada— por la mayor expansión absoluta y relativa de las ofertas nacionales.

El resultado global y neto de estos acontecimientos ha sido una mayor autonomía de la economía latinoamericana para enfrentar las vicisitudes de sus balances de pagos y contrapesar con el esfuerzo interno los menores estímulos o los reflejos negativos de la situación exterior. Como es obvio, esta proposición tiene distinta validez según los casos y situaciones particulares que se tienen a la vista. La mayor o menor diversificación de la base productiva o los grados de dependencia de la importación de petróleo, por ejemplo, serían decisivos para evaluar las posibilidades de éxito de las políticas compensatorias en cada caso. Pero estas reservas, insistimos, no desmienten la validez general de la tesis que puede desprenderse del comportamiento regional frente a los sobresaltos de la economía internacional.

Lo señalado tiene clara relación con una polémica que ha recrudecido en el último tiempo y que gira en torno a la industrialización latinoamericana. Sin abundar en los términos de esa controversia, que ha sido tratada en otras oportunidades,³ vale la pena recordar que algunas críticas han ido mucho más allá del análisis y verificación de los rasgos negativos del proceso para, en definitiva, cuestionar su propia razón de ser. En este sentido no han faltado quienes han lamentado que América Latina haya seguido el camino que recorrió en estas últimas décadas, en vez de haber optado por modalidades que se han registrado en otras regiones.

Esta corriente de opinión parece descuidar la colocación histórica y espacial del

² Véase, por ejemplo, la exposición del Secretario Ejecutivo en el decimosexto período de sesiones de la Comisión, *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*. Cuadernos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1975; *Estudio Económico de América Latina, 1975*, y *En torno a las ideas de la CEPAL. Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N° 13, 1977.

³ Véase, por ejemplo, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1975*, primera parte.

asunto. La industrialización latinoamericana muestra el sello de la sociedad y del tiempo en que se desarrolla. Las circunstancias externas de restricción o estrangulamiento de la capacidad de importar, que se prolongan hasta avanzado el decenio de los años sesenta, constituyen algunos de los elementos condicionantes esenciales. La estructura socioeconómica interna con sus reflejos en la distribución del ingreso y del poder y, por ende, en la asignación de recursos, es un factor más. Y a ellos se suman otros no menos influyentes, como el tamaño de las economías, sus acervos humanos y materiales y el grado de organización social.

La necesaria consideración de este trasfondo no significa que las deficiencias y vacíos del proceso de industrialización regional hayan de considerarse consecuencias fatales de aquel cuadro general. En el hecho, el diagnóstico de esas anomalías ha venido haciéndose desde antiguo, y de ello dan prueba inequívoca estudios e investigaciones de la CEPAL que se remontan a los comienzos de los años cincuenta.⁴ Por otra parte —y es lo más importante— ese ejercicio fue siempre acompañado de sugerencias y esfuerzos para rectificar tendencias y hechos negativos. Así lo corroboran con creces, entre otras cosas, las iniciativas en pro de la complementación regional de los mercados nacionales, la planificación adecuada de la asignación de recursos, la diversificación de las exportaciones y la promoción de las de origen industrial, nuevas formas de cooperación internacional y políticas más equitativas de distribución del ingreso.

Podría argüirse, y con razón, que muchas de las críticas y recomendaciones no lograron enmendar diversos rasgos negativos aún presentes. Pero una situación parecida podría encontrarse en relación con distintos modelos de desarrollo, sin que ello haya negado su validez histórica. En último término, el único punto legítimo de comparación es la situación de partida, el momento de ruptura con un *statu quo* que se torna no viable, o que es rechazado como indeseable. En tales coyunturas las sociedades no tienen ante sí un espectro indefinido de opciones para escoger los nuevos caminos, sino que se encuentran restringidas y condicionadas en variadas medidas por las estructuras heredadas y por el ordenamiento exterior.

Desde este ángulo, parece indudable que el camino seguido permitió que América Latina efectivamente se desarrollara en las últimas décadas; que ampliara su base de sustentación y creara un potencial de expansión que tornara más posible, objetivamente, satisfacer sus aspiraciones de mayor bienestar para sus pueblos y menor vulnerabilidad frente a contingencias foráneas.

Esa verificación, claro está, no mella la obligación crítica. Por el contrario, la hace más imperativa, precisamente porque existen esas circunstancias propicias para que rinda frutos.

ENRIQUE V. IGLESIAS
Secretario Ejecutivo

⁴ Véase, por ejemplo, *En torno a las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina*, op. cit.

América Latina en los escenarios posibles de la distensión

*José Medina E.**

Múltiples indicios señalan la posibilidad de un aflojamiento en las relaciones de poder de las grandes potencias, que podría conducir hacia la superación definitiva de la guerra fría y el comienzo de una etapa de paz internacional estable y duradera. Si las relaciones internacionales se encaminaran hacia esa transformación: ¿cuáles serían las repercusiones económicas, políticas e ideológicas sobre América Latina? El autor de este ensayo de sociología proyectiva se propone esta interrogante y, después de presentar los rasgos más salientes de la guerra fría, dedica la parte central del artículo a analizar los efectos que tendría en América Latina la distensión de las relaciones internacionales. Presenta diversos tipos de distensión posibles —cooperativa, competitiva y conflictiva— y los escenarios que cada una configura, considerando en especial las consecuencias de la primera. Entre ellas destaca el predominio de actitudes cosmopolitas y universalistas en las relaciones internacionales, la “descentralización” ideológica, la ampliación de los mercados, la desatelerización y la prevalencia de regímenes no autoritarios. Finalmente, analiza las repercusiones de la distensión sobre tres cuestiones esenciales para el desarrollo de la región: la situación periférica, la contradicción entre la racionalidad política y la económica, y la integración latinoamericana.

*Consultor en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I Presentimiento o conciencia de una mutación histórica

*Paralelismo de las inquietudes en
1945 y 1975*

Aunque su número disminuya con el paso de los años son todavía bastantes los que en estos días no pueden menos de tener la impresión desconcertante de un *déjà vu*. ¿Se pasa en realidad por idéntico trance? Los dirigentes políticos son distintos, y diferentes quizá en su talla y en las situaciones inmediatas con que se enfrentan. Pero los partícipes intelectuales, en los esfuerzos por acudir con sus reflexiones a las azarosas demandas de nuestra hora, se ven envueltos casi en los mismos planteamientos que dominaron los temas y las preocupaciones hacia 1945. Hubo un vuelco decidido y casi dominante en ese tiempo por el tema de la paz que se repite ahora con la misma angustia existencial. ¿Cómo hacer viable y efectiva la organización de la paz en este diferente momento histórico? Un examen comparativo de la literatura producida en torno a los años 1945 y 1975, fechas aproximadas de instantes decisivos, mostraría naturalmente diferencias importantes en algunos puntos, pero subyacente a ellos una misma preocupación fundamental: la convicción de que todos los problemas de nuestro tiempo vuelven a depender en última instancia de cómo se logre y perfeccione la organización de la paz mundial.

En medios de economistas —políticos o intelectuales— sale sin duda al primer plano la exigencia de conseguir una nueva organización de las relaciones económicas internacionales. Pero a nadie puede escapar cómo surgen de nuevo desde la perspectiva de este particular

punto algunas de las cuestiones más candentes —aunque luego fueran olvidadas— que se discutieron hace treinta años, si bien se analizan hoy en distintos términos. Toda la avalancha de disquisiciones —con frecuencia muy extravagantes— sobre las diferentes formas de federaciones y confederaciones no se muestra hoy de igual manera, aunque la idea discutida en aquel momento acerca de las federaciones funcionales limitadas a unos pocos propósitos reaparezca hoy con distinto ropaje en toda su fecundidad. Pero, en cambio, nadie puede en la actualidad dejar de insistir, aunque sea en forma alusiva cuando no elusiva, en el inveterado problema del concepto y vigencia de la soberanía nacional. Lo que vale la pena destacar por ser éste el ejemplo más claro de los indicados fenómenos de repetición, pues muestra claramente que cualesquiera que sean los caminos de la preocupación contemporánea, todos desembocan en un mismo núcleo fundamental: el de la paz misma. Sin la previa reafirmación de una paz, de una situación general de convivencia pacífica, toda suerte de proposición técnica sobre unos u otros problemas concretos queda vacilante sobre un absoluto vacío.

Como el esfuerzo creador en pro de la paz de las pasadas décadas puso en pie numerosas instituciones, nada tiene de extraño que muchos proyectos y propuestas frente al futuro se hagan hoy desde el seno de esas instituciones y referidos a ellas, dejando así en olvido los esfuerzos y bases originarias que las

hicieron posibles y que no fueron otras que las de la empresa de montar una paz duradera al término de una guerra devastadora. Ciertamente es que el contenido del nuevo repertorio de proyectos y propuestas de distintas o reorganizadas instituciones está justificado porque hasta las ahora en funciones tienen que hacer frente a problemas antes desconocidos o vagamente insinuados (contaminación, agotamiento de recursos, etc.). Pero no lo es menos que tales problemas, nuevos quizá en su apariencia, dependen en su solución de la existencia de una paz estable.

Por eso lo que vuelve a plantearse es el tema de la paz en toda su hondura. Y es esto lo que presta a la meditación intelectual de nuestros días su marcado parentesco y afinidad con la desplegada en los finales de la década del cuarenta y en la que algunos con osadía juvenil fuimos arriesgados partícipes. La prueba de ese paralelismo no sería por otra parte difícil mediante un análisis del contenido de una simple estadística de títulos de libros, artículos y memoranda; pues en medio de lo que es ahora una más rica diversidad de cuestiones, reaparecen una y otra vez numerosos escritos que vuelven a recordar cual es la tarea fundamental que hace secundarias, aunque en modo alguno superfluas, todas las demás. Estas líneas se incluyen en ese tipo de recordatorio, y quisieran que ésa fuese su mayor significación, aunque están dedicadas a perfilar otro tipo de consideraciones más concretas.

Condiciones distintas en el planteamiento actual

¿Nos encontramos en los inicios de un viraje histórico cuya magnitud suponga un corte profundo en la experiencia de nuestro proceso histórico? ¿Una mudanza de tal naturaleza que deje en franquía

a unos y otros para ensayar posturas radicalmente originales en la construcción del futuro? El vuelo imaginativo de algunos que parten de ciertos datos realmente existentes y en modo alguno pro-

ducto de la fantasía, los inclina a afirmar la profundidad de ese corte y a contemplar —optimistas o pesimistas— un porvenir totalmente nuevo o inédito. Pero aparte de que todo porvenir arrastra consigo de modo necesario algo del pasado de que se nutre y continúa, una consideración más sobria del cambio que, sin duda, se vive y se percibe no permite ni aconseja posturas milenaristas. Es notorio que buena parte de los componentes de la experiencia histórica que hoy vivimos aparecen como nuevos o antes no percibidos en su forma actual, pero otra parte no menos importante y decisiva se configura en hechos conocidos de antiguo y que impiden por su peso adelantar en salto de ciencia ficción la visión del futuro.

Atenidos a lo empíricamente posible y determinable sería una ceguera desconocer que nos encontramos hoy en todos los campos —políticos, económicos y culturales— ante una situación muy diferente a la que prevalecía hace treinta años, y que la misma exige un esfuerzo por encontrar respuestas originales, distintas naturalmente de las que nos eran habituales. Pero quizá no sea oportuno ni viable marcar la novedad de esa situación como un hito histórico cuyo más allá escapa a nuestra capacidad de exacta previsión. La perspectiva de lo posible no puede confundirse con la adivinanza o la inspiración profética.

Cualesquiera que sean las semejanzas y paralelismos de nuestras preocupaciones de hoy con las dominantes allá por el año 1945, el punto de partida y los intereses de conocimiento y de acción son notoriamente distintos. De suerte que aunque el tema de la paz vuelva a presentarse como el campo esencial y fundamental de nuestros inmediatos afanes ante el futuro, es innegable que las condiciones de su planteamiento son hoy diferentes. Pero importa añadir que sin

duda lo más decisivo es lo que esta aseveración lleva necesariamente implícito, pues esas distintas condiciones en el planteamiento del problema son a su vez condiciones de posibilidad de las tendencias reales que deben tenerse presentes en el movimiento mismo de la historia.

¿Cuáles son esas condiciones diferentes o alteradas del nuevo planteamiento?

En la forma sumaria que va a mantenerse en este escrito podrían consignarse las siguientes, entre otras más. En primer lugar, la necesidad de estudiar de nuevo los fundamentos y las organizaciones instrumentales de una paz universal de la mayor duración posible no es ahora la consecuencia insoslayable de un arreglo entre vencedores y vencidos luego de una lucha productora de ruinas notoriamente visibles y cuya reconstrucción importaba a los bandos combatientes al precio de la pervivencia o acabamiento de todos; hoy, sin ese perceptible dramatismo, es la simple consecuencia de un empate. Los protagonistas de largas y sostenidas jugadas, penosas y agotadoras, se percatan de que a su término se encuentran sin salida frente a una situación de tablas en su complicado juego.

Pero ese empate no es tampoco una situación estática en que descansar, es algo por el contrario que se mueve y modifica en su propio mantenimiento sin tregua alguna con sus inevitables altibajos; de no ser así, si el empate se convirtiera por sí mismo en condición duradera, no habría problema alguno y no preocuparía a protagonistas y espectadores, en este caso los supuestos beneficiarios de un horizonte estable, placentero o penoso. Unos y otros se dan cuenta por el contrario de que es necesario, sin deshacerlo, ir más allá del empate para crear otras condiciones generales de seguridad. Lo que obliga a aspirar de nuevo, si no a la paz perpetua, sí al mínimo de organización que permita lograr las con-

diciones indispensables de previsión que sólo puede otorgar a todos una convivencia pacífica de relativa permanencia. Es muy posible que los resultados de un empate sean menos favorables al esfuerzo común que las consecuencias tangibles de una catástrofe. Exigen al parecer mayores dosis de razón, de una inteligencia que no se entrega a lo meramente visible y que apenas puede apoyarse en inmediatos impulsos emocionales, ni siquiera en la miope defensa de los precarios intereses conseguidos. Ponerse a la tarea de organizar una nueva paz luego de un empate es para muchos un riesgo, posiblemente el sacrificio en algún momento de esos mismos intereses adquiridos, por hábiles que sean en su actual condición. Pero no hay modo de ponerse a razonar sobre la construcción del porvenir, sin tener en cuenta como su primera y fundamental posibilidad objetiva todo lo que significa la salida de un empate que no puede perpetuarse indefinidamente en su situación actual y no sólo por injusta sino por pragmáticamente inestable.

La segunda condición se encuentra en el hecho de que en los años transcurridos en el logro de semejante empate se ha dado al mismo tiempo un auge y una crisis de los sistemas antagónicos, que ofrece argumentos contrapuestos y estimula sentimientos contradictorios a unos y otros. Pero para quien no quiera ver las cosas en blanco y negro, se debe aceptar tanto el auge como la crisis en toda su lógica complejidad. Entre los sostenedores y protagonistas de los dos sistemas contrapuestos no puede faltar entre los más alertas una percepción de ambas cosas más o menos clara o distinta. Para la mirada relativamente desapasionada del historiador los datos del auge y de la crisis hablan por sí mismos. Ambos sistemas han tenido sus triunfos innegables y viven también con la conciencia de sus

propios fracasos. Los países con economía de mercado, y más que ninguno su más alto exponente, exhibieron bazas de consideración no sólo en los campos socioeconómicos, sociales y culturales, sino en los resultados de su política internacional. Y asimismo las presentan los países antagónicos de economía centralmente planificada y en los mismos terrenos, pues tampoco faltan éxitos notables en sus jugadas de potencia internacional. Pero nadie mejor que sus propios dirigentes saben de los fracasos y de las fallas que les amenazan con su repetición. Fuera de esperar lógicamente que a la hora de la verdad de su inminente tarea tengan el respectivo sentido lo mismo del auge que de la crisis en sus razones profundas. Por el contrario, ya no es paradójicamente tan segura y lógica esa espera por parte de muchos espectadores que aún dentro del torbellino no han podido vivir desde sus vicisitudes internas las diferentes razones del triunfo y del peligro.

Otra de las modificadas condiciones dentro de las circunstancias que impelen ahora a la busca de una reorganización más estable de la paz mundial se encuentra a no dudarlo en el aparente resquebrajamiento de la "pax americana". Es cosa conocida que las formas históricas de una paz efectiva si no en el mundo —realidad por otra parte variable— al menos en grandes extensiones del mismo han sido de distinta naturaleza. Pero aquéllas que en este momento nos importan son las derivadas de definidas imposiciones de potencia. El ejemplo más ilustre y perdurable —mientras existió y en sus influencias como aspiración y recuerdo— es sin discusión el de la "pax romana" y no sería digresión inoportuna —de poderla realizar aquí— el examen de como fue posible y sobre todo de las causas que llevaron a su extinción, es decir, del conjunto de con-

dicionamientos políticos, militares y económicos que desembocaron en el panorama radicalmente alterado de la alta Edad Media. La explicación a través del debilitamiento militar y del tránsito de una economía comercial y costera a otra de asentamientos en el interior por causa del agotamiento de la mano de obra esclava en que se apoyaba es seguramente la más estimulante para la comprensión analítica de fenómenos posteriores, entre otros los más actuales.

La "pax británica" constituye la organización pacífica históricamente inmediata a nuestro tiempo y no es difícil juzgar desde esta perspectiva las facilidades con que contó en su instauración y mantenimiento. Resultado inmediato de la revolución industrial en un mundo abierto a las posibilidades de su expansión en inmensos territorios, pudo mantener por bastante tiempo la vigilancia estratégica requerida en virtud de mecanismos relativamente sencillos, el viejo instrumento del equilibrio de poder, el monopolio bancario y la posición marítima apoyada por un conjunto de puestos estratégicos dispersos pero bien situados.

Al término de la segunda guerra mundial cae sobre los Estados Unidos —la potencia vencedora más rica y poderosa en lo económico, militar y tecnológico, la más intacta además de los desastres del conflicto— la tarea de forjar por su propia cuenta una nueva experiencia de paz política universal: la "pax americana". Y como en el país parecía darse la voluntad política interna para llevarla a cabo, se inició en efecto la empresa que unos y otros en sus comienzos —fuera o no de su gusto— percibieron como posible. Junto a otras imposiciones —económicas y de organización— la poderosa república asumió también el papel de gendarme o policía mundial.

Como ahora no se trata de hacer la historia de lo sucedido, basta con señalar

que la empresa norteamericana se iniciaba en condiciones muy distintas, por su complejidad, a las que enfrentó Inglaterra en su época de dominio. Por consiguiente, la carga de los enormes costos de la "pax americana" —a veces como consecuencia de sus propios logros— empezó pronto a hacerse sentir. Y su duración más breve que la prevista y postulada es un proceso concretamente explicable, sobre todo cuando la agotadora experiencia en el campo externo comenzó a repercutir peligrosamente en el consenso social de la política interna. Más allá de la satisfacción de unos y de la inquietud apesadumbrada de los otros, el resquebrajamiento de la "pax americana" es un simple dato, un hecho que a todos interesa por igual. Una condición de las tareas inmediatas.

Cualquiera otra especulación a este respecto carece de sentido. Pero al menos caben dos sencillas afirmaciones muy lejos de toda sospecha de sapiencia futurológica. En primer lugar, el hecho de que no pudiera cuajar cabalmente la pretensión de una muy larga "pax americana", en modo alguno significa que los Estados Unidos como potencia haya perdido los atributos de su carácter hegemónico. Subsiste, claro es, la hegemonía que este país puede desplegar cuando así lo considere oportuno en sus distintos campos de influencia, aunque sea en forma más o menos atenuada, bien por decisión voluntaria o por conciencia prudente de los nuevos límites.

Pero así como el siglo americano no se cumplió tal como se prometía, tampoco parece que la proclamada centuria soviética (1917-2017) sea capaz de obtener una vigencia universal. Por eso, en segundo lugar, no es de presumir que la Unión Soviética pretenda encarnar de nuevo el arriesgado papel de gendarme mundial. El conocimiento muy exacto de los enormes costos económicos y de los graves

azares políticos y militares que tuvo que aceptar la espléndidamente dotada nación norteamericana, rica literalmente en toda clase de medios —incluidos los intelectuales, sin disputa exuberantes— hace improbable que los dirigentes soviéticos se apresten a llenar a fondo y en serio —repetiendo la experiencia estadounidense— el vacío dejado por la renuncia a tan difícil y penosa función. Y si tal ocurre con la Unión Soviética, potencia hegemónica a la altura de la que le es hasta ahora antagónica, no se vislumbra por el momento y por mucho tiempo, que otra potencia pretenda recoger el legado sin legatario de una eficaz vigilancia universal.

No puede omitirse en este rápido panorama de las alteradas condiciones que influyen en el renovado planteamiento del problema de la paz, las que han surgido al paso de los años en el tablero mismo del juego internacional. Dicho sin lenguaje metafórico, los distintos desplazamientos ocurridos en el sistema de las fuerzas internacionales. El detalle de su consideración no corresponde a este instante y habrá que volver más tarde sobre algunos de sus componentes. Por ejemplo, lo que ha significado la gran expansión de las denominadas relaciones transnacionales —a más de los organismos internacionales propiamente dichos— que en sus diversos tipos constituyen una red de poderes de distinta dimensión que es obligado reconocer en todo intento de enfrentar con originalidad la organización del futuro.

Pero en realidad a lo que ahora importa referirse es más bien a la aparición y robustecimiento de nuevos poderes políticos, que ausentes por mucho tiempo de políticas internacionales propias pudiera esperarse que aspirasen a manifestarlas insinuadas o precisas en los años venideros. Lo aparentemente paradójico es el hecho de que algunos de los nuevos

poderes —no todos en modo alguno— han sido el resultado de las políticas subsiguientes a la organización de la paz del cuarenta y cinco, que no buscaban la formación de esas potencias en cuanto centros de decisión internacional, sino como núcleos de expansión económica y en caso límite con el propósito de una estabilización del mismo carácter. El caso típico es el de la Comunidad Económica Europea, que algunos a la ligera tratan como potencia política efectiva, cuando todavía, cualquiera que sea su poder económico, carece de los órganos decisorios para definir y poner en práctica una política internacional propia. Caso distinto sería el del Japón. Mas un etcétera manifiesta la voluntad de eludir por el momento la casuística de otra suerte exigida.

Entre las condiciones distintas o agudamente modificadas que hoy presenta la realidad del mundo ante los nuevos planteamientos de paz nadie podrá negar por último lo que significa la ebullición activa del denominado tercer mundo, dicho en términos redundantes. Porque en efecto hace ya muchos años se empezó a equiparar por inteligencias previsoras la relación norte-sur con la más destacada por entonces entre el este y el oeste. Al cabo de los años, la relación norte-sur, equivalente a la distinción entre países ricos y países pobres, si no por sus aspectos militares y de potencia política, ha venido alcanzando el primer plano en méritos de sus dimensiones económicas, que aparte y más allá de principios de justicia, plantean cuestiones de competencia técnica y de concretas políticas de todo tipo, de cuyo éxito depende la posibilidad de una convivencia solidaria de alcances planetarios. No hace mucho un hombre como C.F. von Weizsacker, entre otros, insistía desde el centro conflictivo de las experiencias europeas que en la planeación de una paz

más estable era necesario considerar, junto a los problemas de la "paz militar" entre el primer mundo y el segundo, lo que designaba como la gran tarea de conseguir una "paz social" de naturaleza mundial. "Semejante paz ni existe hoy ni se da perspectiva alguna de que se convierta en realidad." Por eso una parte muy importante de los planes de paz debe centrarse en las realidades del tercer mundo y poner un mínimo de orden en

lo que son sus "intereses contradictorios" frente a los demás.

En efecto, la intensificación creciente de semejante conciencia intelectual y moral se ha debido a la participación activa de ese tercer mundo, que por sus demandas y distintas actuaciones, espontáneas o concertadas, ha puesto de manifiesto su abandono de una posición pasiva que sólo era capaz de atraer la atención de unos pocos videntes.

II

Las ilusiones perdidas

Razones y sinrazones

A partir sobre todo de los primeros años de esta década aparece un tono sentimental negativo entre los internacionalistas que se mantuvieron activos sea en el servicio o por el manejo de la pluma —ambas cosas a la vez en muchos casos— y que al mirar en juicio retrospectivo lo alcanzado en treinta años de esfuerzos declaran haber agotado el optimismo que en otro tiempo los sostuviera. Y como suele ocurrir en casos semejantes de desplome, se reabre la discusión sobre sus causas y el peloteo de las inculpaciones recíprocas desde las distintas posiciones. Realistas e idealistas andan de nuevo a la greña y viejos temas —a veces venerables— de la ciencia política salen otra vez al campo del enfrentamiento teórico. La amargura de la desilusión imputa a las debilidades del ser humano, a los egoísmos y miopías de los diversos actores de la política internacional y a sus dirigentes en particular, la causa principal de los continuados embrollos y dificultades, renovando la inacabada discusión en círculo vicioso de por donde debe comenzar la transformación, si por la reforma del

hombre o por el remodelamiento de la sociedad y sus instituciones.

El examen de las razones de la violencia ha sido un caso crítico estos últimos años. Otros han insistido en la falacia del orden, que concebido perfecto como sistema siempre se malogra en la realidad por la persistencia de conflictos, más de una vez imprevisibles, causados por el enfrentamiento de intereses y motivaciones. Algunos, razonando con el buen deseo, destacan como factor causal la supuesta perduración anacrónica de la primacía de las políticas de seguridad en torno al principio de soberanía en un mundo interdependiente por numerosas trabazones de hecho, más decisivas para los valores de la condición humana que aquellas políticas. La prioridad en este caso del bienestar y la "felicidad" frente a las ambiciones estériles del poderío. No faltan por último los que en plena desesperanza destacan como la verdadera causa el rezago de la capacidad política e intelectual del hombre contemporáneo para salir de su condición de aprendiz de brujo, dominando de alguna manera la

extrema complejidad aportada por sus propias creaciones científicas y tecnológicas. Este tono sentimental negativo cubre asimismo el examen de las diversas organizaciones internacionales y de los esquemas de relación creados en la postguerra como los "verdaderos" soportes de la paz. Y la crítica se extiende desde el sistema monetario hasta el más pequeño departamento en la organización de las Naciones Unidas.

Pero al contrario de lo que ocurre en el ámbito de los comportamientos filosóficos y científico-políticos, donde es difícil señalar una última posición decisoria, el reconocimiento de una verdad abstracta, las críticas movidas por la desilusión del sistema de instituciones en que todavía se vive salen muchas veces de lo justo y razonable. No es ocasión de dilatarse aquí sobre los logros y fracasos de todas ellas. No siendo perfectas en modo alguno —ni pueden serlo en forma acabada— muestran en los altibajos de su vida, según momentos y circunstancias, realizaciones parciales pero efectivas en beneficio de la humanidad. Caben reformas y complementos sin la menor duda. Pero las más aceradas críticas no debie-

ran olvidar —más allá de éstos o los otros logros limitados— lo que en conjunto han supuesto como centro de información. El éxito decisivo debe ponerse en el día de hoy en el valor —pedagógico en efecto— de esa información, porque sin ella no existiría la dilatación de conciencia del hombre contemporáneo que le permite comenzar con nuevos arrestos la extensión de lo conseguido en su tarea inconclusa respecto del establecimiento de una paz duradera y más justa.

Hay algo común entre aquellos que ondean sus ilusiones perdidas dejando aparte su distinta voluntad de reaccionar. Se trata de la convicción compartida por todos de que, decaídos o entusiastas, nos encontramos al final de una era, en la terminación problemática de la estructura de paz forjada en la postguerra, pasado inmediato y realidad todavía presente al mismo tiempo. Pero esa condición queda sin explicar las más de las veces de modo satisfactorio, aunque también se coincide —no siempre por razones claras de posibilidad objetiva— con que "todos los indicios actuales hacen suponer que la década de los años setenta será más tormentosa que la década anterior" (W. Laqueur).

Los extremos opuestos

No podrá por eso extrañarnos que situación semejante, dominada en definitiva por una conciencia de crisis, sea también un tiempo de extremos. Extremos, se entiende, en el continuo de las posiciones intelectuales, ya que no nos interesan ahora los "extremismos" efectivos de la acción. El extremo, por un lado, de una visión pesimista de ocaso y en su lado opuesto la construcción utópica de un futuro optimista: la oscilación pendular,

optimismo y pesimismo, típica de la "futurológica" contemporánea.

En un extremo tenemos ahora la renovación de una tonalidad spengleriana que no se limita a la decadencia de occidente sino que abarca la civilización del mundo entero y que si exhibe por un lado cultivadores de la interpretación histórica, comprende por otro representantes del más puro "ciencismo" positivista: desde el grupo predominantemente ita-

liano que contempla la perspectiva de una nueva Edad Media hasta el de los que predicen con los instrumentos de una "heurística global" los grandes peligros que nos amenazan.

No se trata naturalmente ahora de hacer aquí una larga exposición, sino de consignar un breve recordatorio, que interesa por sus resonancias en el desarrollo de estas páginas.

La posición de la inteligencia crítica, del tipo de intelectuales que tenía presente la conocida advertencia de la interpretación schumpeteriana, no necesita acogerse ahora en su visión negativa al legado de reiteradas doctrinas. Le basta atenerse a lo que está en germen o conato en la presente realidad político-económica, para sostener que la naturaleza de las grandes tecnoestructuras que se perfilan en el actual panorama, terminarán por conducir en razón de su reducido número y de la enorme potencia que despliegan a determinadas formas de enfeudamiento, a cuyo amparo —en ámbitos geográficos mayores o menores— buscarán los demás grupos sociales las posibilidades de su supervivencia. A semejanza de lo ocurrido en la disgregación del Imperio Romano, surgirá un nuevo tipo de feudalismo con sus peculiares relaciones de vasallaje y protección. La equiparación de ese punto de partida permite luego extender o buscar el paralelismo de los dos medievos en toda la gama de sus manifestaciones sociales y culturales. Quizá esté también en el horizonte un nuevo Renacimiento, imprecisable todavía. La comparación no es novedosa y se había hecho antes repetidamente. Lo nuevo está en llevar el análisis de las grandes tecnoestructuras político-económicas de nuestro tiempo —de la supuesta era tecnocrática— a semejantes perspectivas futurológicas. Las relaciones de producción y consumo de unas pocas economías dominantes en el campo in-

ternacional —sean cuales fueren los modos de vida en la "condición neofeudal"— serán muy lejanas de las que puso en marcha el liberalismo europeo.

Pero no sólo la inteligencia crítica sino asimismo la más puramente funcional —la de los investigadores científicos— ha emprendido caminos no desemejantes por sus resultados en determinados puntos, aunque la empresa tenga por principal propósito señalar ciertos peligros "todavía" posibles de atajar. Por lo demás, es también claro que los componentes de este grupo muestran una gran diversidad de orientaciones que no cabe ordenar con facilidad, si bien se cuenta por otra parte con una síntesis bastante aceptable. Habría que incluir en su exposición relativamente completa —fuera del tema en este momento— desde los renovadores de polémicas clásicas como la de la economía estacionaria en Stuart Mill, pasando por los distintos críticos de la idea desarrollista, hasta llegar a través de los estudiosos de los problemas ecológicos, de la estructura de la población y de los recursos disponibles, a los sostenedores de la amenaza global del desarrollo económico, sean o no partidarios explícitos del crecimiento cero. Baste por el momento con esta corta alusión. La consecuencia es, poniendo la elección preferida en cuestión de gustos, la inquietante contemporaneidad de emparentadas visiones de deterioro de la misma civilización. ¿Cuál preferir? ¿El gran fresco de pintura histórica estremecido por el intenso patetismo hebbeliano de un ocaso de los dioses, o la fría partida de defunción con que amenaza la inteligencia tecnocrática apoyada en sus complicados computadores y las imponentes curvas de la matemática exponencial? Cualquiera sea la preferencia, una epidemia de pánico haría muy difícil, si no imposible, el decidido en-

frentamiento del porvenir. Por fortuna no parece mostrarse así la situación.

Frente a los augurios de siniestros más o menos graves, próximos o lejanos, circulan también hoy entre nosotros como su extremo opuesto todos los que son portadores de un aliento utópico. En paralelismo asimismo con los años de entreguerra se manifiestan por diversos lados esos hombres de buena voluntad que inspiraron en aquel tiempo el título general de los muchos tomos de un famoso novelista francés. Son también estudiosos o investigadores, tecnócratas y personas de alguna experiencia en asuntos políticos y administrativos; reunidos en grupos las más de las veces, en comités elegidos o formados por cooptación, aportan su buena voluntad en la elaboración de proyectos con sugerencias para resolver los más diversos problemas, desde la reforma del sistema monetario o la nueva orientación sin duda necesaria de la investigación científica o tecnológica, hasta la proposición de renovados organismos internacionales o la instauración de "autoridades mundiales" en diversos campos, sea en la alimentación o en la explotación equitativa de los recursos marítimos. A menudo la puntería utópica se revela en los mismos títulos elegidos —hacia otro desarrollo, por ejemplo. Las más de las veces es el resultado de un conjunto ambicioso y casi completo ofrecido como el armazón indispensable del futuro mejor. Los comités con sus distintos expertos no dejan escapar aspecto alguno del "nuevo orden deseado", lo que hace la lectura del "proyecto" atractiva y estimulante. Y no dejan de inspirarse unos a otros y de enriquecerse mutuamente. No debe aceptarse sin embargo el apelativo de utopismo como un juicio peyorativo sin apelaciones de esta rica floración de proyectos, informes y memoranda de que gozamos —sin ironía— en estos momentos.

Primero, porque los hombres de buena voluntad antes y después de la palabra evangélica merecen nuestro mayor respeto y gratitud. Siguen siendo, como creyentes en la Razón, la sal de la tierra. En segundo lugar, porque el talante utópico es cuestión del conjunto o "sistema" de la propuesta, sin afectar en modo alguno la validez de muchos de sus componentes, proposiciones concretas sobre éste o el otro punto que merecen la consideración más atenta y que pueden ser, en su día, el punto de partida de elaboraciones detenidas. Y en tercer lugar, porque no es impugnable en principio la posición utópica; la utopía es siempre una visión del futuro, sin la que las sociedades andan mal, como advierten distintos pensadores, porque la carencia de ella delata quizá una grave pobreza en la interpretación del presente. En el nuestro tan indeciso no sobran como esperanza algunos soplos del aliento utópico.

A veces no todo es utopismo en esta floración de proyectos, pues cuando fijan fechas y precisan plazos dan origen por el contrario a problemas psicológicos de otro tipo ante la dilatación de expectativas. ¿Qué pasa por ejemplo cuando en un severo informe a mitad de camino entre lo inmediato y la utopía se ofrece un plazo de treinta a cuarenta años para rebajar el desnivel entre los países ricos y los pobres a la proporción 3:1, que es precisamente la que rige en la relación interna entre las regiones de uno de los ámbitos más opulentos de la tierra? Se está en efecto muy lejos de la utopía, pero ¿cómo evitar el desaliento de los impacientes o la cínica declaración de los satisfechos de que por esas fechas todos calvos? Sin embargo, pudiera ser que la proposición sea por sí misma técnicamente correcta. En cuyo caso ¿por qué no emprender su realización con la ener-

gía necesaria para poner en entredicho los contrapuestos tonos sentimentales?

Un balance de lo consignado en este párrafo nos llevaría a dos suertes distintas de conclusiones aparentemente desconectadas entre sí. La aceptación en primer lugar de la convicción unánime de que nos encontramos en una vertiente de la historia, de que parece ser un hecho la escasa viabilidad en la continuación de la estructura de la paz conseguida en la inmediata postguerra y de que se impone por eso comenzar con renovado ímpetu la construcción de otra. En esa tarea se precisa aceptar también y tener presentes en su actual planteamiento las condiciones reales muy distintas que ahora se ofrecen y a las que antes se hizo sumaria referencia. Pero no menos hay que contar con el fermento de las corrientes intelectuales en que vivimos, ya que en el debate entre sus extremos no todo es paja que convenga aventar; pues de los unos llegan severas advertencias sobre

reales peligros que sería suicida desconocer y de los otros cabe recoger serias propuestas de indudable alcance instrumental.

Sin embargo, la mayoría de los que nos declaran sus ilusiones perdidas no aciertan a señalarnos la clave de la situación actual y cuáles son sus decisivos elementos estructurales. Estamos, quiérase o no, ante un ejercicio de prospectiva. ¿A partir de qué? ¿Cuál es el adecuado ámbito de su tiempo? Entre el pragmatismo ciego ante lo inmediato y la "heurística de la totalidad" ¿no existen posiciones intermedias quizá más fecundas? Más que lo que debemos hacer interesa realmente aquello que "podemos hacer" en los años venideros. El análisis de la causalidad de lo posible está en nuestras circunstancias inmediatas y no en escenarios más remotos, por mucho que tientes a la combinación controlada de nuestra inteligencia y nuestra imaginación.

III

La experiencia de la guerra fría

La última frase del párrafo anterior es desde luego enigmática e imprecisa. Resulta así porque aparece al término de una marcha expositiva en que se han enlazado sin quererlo —sólo por el hecho de encontrarse ahí frente a nosotros— diversos planos o dimensiones tanto de inquietud como de pensamiento: la supuesta crisis de un tipo de civilización, la de una determinada sociedad —la industrial contemporánea—, la transformación o perduración de ciertos sistemas socio-económicos —capitalismo y comunismo en sus manifestaciones históricas hasta ahora conocidas—, la referencia incluso a los distintos estilos de desarrollo, sean

los dominantes o los "otros" propuestos o posibles. Cuestiones todas de contenido no coincidente en su amplitud o extensión. Y también se han insinuado intereses de prospectiva de muy distinto plazo, desde los globales con largos años por delante a otros de ángulo visual mucho más estrecho y limitado. Ninguna de semejantes cuestiones es por sí misma desdeñable y se impone admitir desde el principio un debate justificado en la selección de unas u otras. Por eso se trata ahora de precisar cuál es realmente nuestro tema. No parece dudoso que quedó formulado al comienzo con toda claridad. Se trata simplemente de replantear

las condiciones de una paz mundial, continuando y modificando al mismo tiempo la imperante hasta hoy desde los últimos años de la guerra. ¿Existe algún hecho decisivo que señale un tránsito e imponga una nueva óptica en los actuales intereses de conocimiento? La tesis de este escrito es que tal cosa parece indudable y que no es otra que el tránsito de la estructura cristalizada *de facto* en la política de la guerra fría, a otra de perfiles por el momento desconocidos que pasa necesariamente por los esfuerzos de la denominada política de distensión. Pero además que esa situación de hecho arrastra consigo una muy precisa obligación intelectual. ¿Cuál es la conformación de ese tránsito histórico? ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas y la perspectiva de las más lejanas? La óptica impuesta por la obligada aceptación de la realidad tal como es y no como quizá debiera, exige en su despliegue intelectual un tipo de análisis de prospectiva de plazo indefinido pero nunca demasiado largo, porque esta última dimensión supondría una transformación total de los datos con que ahora nos encontramos. ¿La adopción de este enfoque supone el olvido o negación de los otros señalados? Ciertamente que no, pero otro elemento de la tesis indicada es que las más de esas tareas, lo mismo en su formulación como en la posible manera de plasmarlas, están condicionadas o dependen de modo necesario de los resultados del esfuerzo inmediato --intelectual y político-- por asentar de modo definitivo la distensión iniciada o al menos postulada. Se trata por tanto, como en todo esquema de sociología proyectiva, de ponernos en claro --testigos o protagonistas menores-- aquéllo que de hecho "podemos hacer" antes de lo que deberíamos hacer (Klages). ¿Qué es lo que está a nuestro alcance en la posible mutación que germina? La idea de la

détente es para muchos objeto de temores, de antagonismo y de crítica; habrá de señalarse en su momento que no puede menos de ser así y que tales posiciones están determinadas cabalmente por el hecho que objetan. Pero el deber de la inteligencia consiste, como siempre, en liberarse en lo posible de esas ataduras, para someter al examen de la razón crítica --científica si se quiere-- la problemática situación de que todos somos partícipes. Saber al menos lo que nos pasa, aunque las conclusiones queden abiertas al público debate.

La denominada "guerra fría" ha sido una experiencia vivida, la *détente* por el contrario es sólo una posibilidad. Conviene marchar lentamente por partes por ser en consecuencia muy distintos en cada caso los instrumentos empleados en efecto o los más aconsejables. ¿En qué ha consistido la "guerra fría" como fenómeno sociológico? ¿En qué han consistido por tanto su estructura y los modos y repercusiones de su funcionamiento? ¿Cuál ha sido la formación histórica de la misma?

Sobre el tema de sus orígenes y desarrollo no es posible en estos instantes intentar una consideración detenida. Constituye un controvertido punto de investigación histórica que exigiría por su especialización numerosas páginas, innecesarias por otra parte para nuestros propósitos. Por lo pronto, el acento de la interpretación variaría naturalmente a tenor de las fuentes utilizadas. Como sujeto de imputación --quién fuera el responsable de los primeros pasos-- la presentación de los hechos se confunde con justificaciones comprensibles de la propia inocencia y de la culpabilidad ajena. La historia quizá pueda precisarlos en su día. Por el momento nuestras fuentes más accesibles, que son las occidentales mismas, sostienen, por ejemplo, que Roosevelt creyó por mucho tiempo que

sus buenas intenciones eran compartidas por la otra parte, lo que hacía innecesaria la renovación de la tradicional política de equilibrio. Lo que esta otra parte creyera es imposible de presumir, sólo se sabe que fue cosa distinta. Ahora bien, semejante traspaso de responsabilidades no afecta para nada, y cabe ponerlo por eso entre paréntesis en forma provisional, a la lógica interna del proceso histórico. La legalidad interna del desarrollo

de los acontecimientos tenía que llevar a partir de Yalta al enfrentamiento de las poderosas fuerzas en obligado contacto de alianza frente a los vacíos de poder y de influencia que surgían por todas partes. La tensión y la contraposición consiguiente tenían que producirse —más allá de las intenciones— como un resultado necesario de las relaciones de poder puestas en juego. Y esto nos basta desde una perspectiva sociológica.

Las notas estructurales

Desde esta perspectiva sólo es posible trazar cabalmente algunos de los rasgos más característicos de esa extraña forma de convivencia general que cubre un período aproximado de veinte años, de 1948 a 1968: la nitidez con que se percibe por unos y otros, el común silencio sobre el significado de los peligros de una “guerra total”, la inflexibilidad en los sistemas de ideas en que se apoyaba y la tremenda paradoja de las consecuencias económicas en la forma de un crecimiento acogido con el mayor entusiasmo.

La articulación de la guerra fría es en efecto un fenómeno que se ofrece y se capta con la máxima claridad. Y lo mismo por los protagonistas principales como por parte de terceros. Se origina una situación en que, como en la duradera estratificación social del *Ancien Régime*, todos conocen perfectamente el puesto que les corresponde y que de hecho ocupan. Todas las formas de conducta internas o externas, nacionales e internacionales, sólo existen y son comprendidas como evidentes en función del antagonismo fatalmente planteado. Hasta el punto de que cuando en ciertos años algunos se definen como no alineados no necesitan declarar su sentido ni

preguntarse en qué consiste el abandono de la fila. La nitidez en el enfrentamiento de dos superpotencias lleva consigo idéntica claridad o ausencia de dudas en las posiciones de aliados y satélites, aunque a veces entre los últimos no sean ni queridas ni buscadas. Por eso debe tenerse muy en cuenta la expresión lineal de los perfiles en la estructura sociopolítica de la guerra fría para comprender de inmediato las confusiones que se producen cuando el intento de su eliminación o apaciguamiento tolera la introducción del claroscuro en la pintura de sus rasgos. Es este claroscuro precisamente lo que algunos deploran en los momentos actuales.

Sin embargo, frente a esa claridad casi diáfana acerca de los supuestos fundamentales en juego de la iniciada coexistencia pacífica, se ofrecía la conciencia oscura por parte de los beneficiarios de esa paz tanto de sus límites geográficos como de su carácter, en definitiva fragmentario y parcial. Dicho en otra forma, el olvido de la naturaleza indivisible de la paz que debe cubrir por igual a la humanidad entera. Ciertamente es que el ser humano ha resistido en todo tiempo los mandatos religiosos sobre el amor al prójimo y que siempre ha tenido como tal al

estricto "próximo", a los miembros casi contados de su propio grupo más o menos extenso. Ciertamente también parece psicológicamente explicable que los que fueron víctimas en sus vidas o testigos supervivientes de los pasados desastres tendieran a permanecer luego poco sensibles a los males ajenos cuando eran sobre todo de los otros, al mismo tiempo distantes y lejanos en el espacio. Pero no menos cierta es, por último, la presencia generalizada de una notoria insensibilidad moral. Apenas se han tomado en cuenta durante los años de esa paz —la generada por la guerra fría— los millones de seres caídos o golpeados en los muchos conflictos "localizados", o que fueron víctimas de hambrunas o de otros desastres de la naturaleza. Los expertos conocen, sin embargo, la cuantía aproximada o exacta de las cifras. Y cuando ellas se recogen y recuerdan por las autoridades espirituales de nuestro tiempo —filósofos o científicos— es con la intención moralmente inexorable de sacudir la conciencia soñolienta de tantos ante las exigencias universales de una paz sólo aceptable en su plena indivisibilidad. En los momentos en que por la insinuación de la *détente* se plantean de nuevo para todas las exigencias organizativas de una nueva paz, se impone para su efectivo logro reavivar la conciencia permanente de que la paz buscada y deseada sólo puede concebirse como un todo indivisible en su extensión geográfica y en sus componentes, por así decir, sectoriales: políticos, económicos y sociales.

Es evidente que el segundo rasgo en la estructura de la paz mantenido por las tensiones de la "guerra fría" apenas merece una consideración detenida, por ser de conocimiento tan común que lo ha convertido en moneda corriente. Y así conformado en tópico no deja de encerrar peligrosas consecuencias. Sabido es que la paz conseguida por la guerra fría

ha llevado a sus últimos extremos el clásico apotegma *si vis pacem para bellum*. Pues ha consistido en el intento, forzosamente alterado y renovado en su propia marcha, de alcanzar un equilibrio —siempre lábil— por medio de amenazas tan graves y fulminantes que susciten el temor del propio aniquilamiento. En realidad, el de una destrucción recíproca por el uso de las armas nucleares en manos de ambos contendientes. El radio de extensión de las zonas de muerte inevitable es incuestionablemente superior al que se dio en la historia de los conflictos bélicos anteriores y parece que puede medirse con alguna exactitud. Esas dimensiones aterradoras son las que han permitido y permiten hablar de un holocausto de la humanidad en su más riguroso sentido. Aparece así el hombre como el único ser que ha concebido y que se enfrenta con el suicidio de su especie. La disuasión por el temor es por lo visto el único medio también de seguir invitándolo a la conservación de la vida. El tópico antes aludido no es otro que el de la confianza suscitada por esa percepción común del inexorable suicidio. ¿Hasta qué punto puede funcionar en todo caso el aprieto de semejante situación límite? La digresión ofrecida por la pregunta cae por entero —de poderla llevar a cabo— fuera de nuestros propósitos.

El hecho es que las dos superpotencias —antes de que se iniciara la relativa proliferación nuclear— siguen buscando hasta ahora en el juego continuamente alterado de la paridad militar el equilibrio de la propia continuidad y con ella la de todos sus aliados y satélites.

Pero la confianza apoyada por la recíproca disuasión militar del terrible armamento es puramente tecnológica y ha parecido silenciar o poner en último plano el mayor peligro por el que ha pasado y sigue pasando el hombre con-

temporáneo, que no es tecnológico, sino psicosocial y en su último fondo una cuestión de conciencia moral. Lo que ha podido evitarse es la amenaza sociológica de la guerra total que descansa en creencias y en modo alguno en el tipo de armamento. Conviene por eso el recuerdo de una breve tipología para entender el sentido de las anteriores afirmaciones. El hecho, en efecto, que permite distinguir los distintos tipos de lucha y conflicto, endémicos al parecer entre los hombres, es la limitación que cada uno lleva desde su comienzo. El viejo combate lúdico, cualquiera que fuera su violencia y las posibilidades de muerte, tenía límites sacrales por todos respetados. Y asimismo la violencia inevitable de las guerras dinásticas y nacionales, típicas de los siglos XVIII y XIX, tenía también límites forzosos en el reconocimiento por los combatientes de los mismos intereses. No convenía destruir la persistencia de determinada dinastía, ni tampoco era de utilidad para nadie destruir las potencialidades económicas del vencido. Fueron por eso guerras limitadas desde su misma ruptura. En cambio los denominados conflictos totales son ilimitados en su esencia. En las luchas de este tipo el enemigo es la encarnación radical de un mal absoluto que exige su completa extirpación. No caben tolerancias frente a él y el empleo de los medios destructivos es por sí mismo ilimitado hasta que no se consiga al fin su "total" eliminación. Las guerras civiles y las religiosas han sido en la historia de occidente su más pavoroso ejemplo.

Pero ese mismo ejemplo de las guerras religiosas, devastadoras del suelo europeo con armas desde la perspectiva de hoy harto primitivas, muestra un camino esperanzado en la superación de este tipo de antagonismo. Pues llegó el momento en que se impuso la tolerancia aunque fuera en sus comienzos por el pragmático

y poco convincente principio del *cujus regio, ejus religio*. Al fin esa tolerancia como disposición espiritual acabó generalmente aceptada como uno de los derechos fundamentales del hombre, el de la libertad de conciencia reconocida por todas las constituciones políticas de inspiración liberal. Pero quizá de la mano de esa misma secularización las oposiciones religiosas se convierten en contraposiciones ideológicas, cuyo violento enfrentamiento totalitario culmina en nuestros días como un conflicto insalvable entre sistemas socioeconómicos, formas puramente terrenales de organizar la sociedad. Pero aunque esta contraposición de carácter absoluto parezca menos justificada que la religiosa, al carecer de toda referencia trascendente de salvación, el hecho no ha sido menos intenso en la experiencia de nuestros días. Su carácter de antagonismo radical es lo que ha permitido hablar a algunos filósofos de la historia de nuestro tiempo de la "guerra civil" desencadenada en occidente, por su influjo en el mundo todo. Semejante pugna ideológica pareció ir cediendo poco a poco, hasta el punto de que algunos se precipitaron a proclamar la muerte de las ideologías, aunque de hecho ellas seguían viviendo enérgicamente. Lo que importa ahora es que semejante conflicto ideológico constituyó el trasfondo más peligroso —por su carácter moral— en el enfrentamiento de las desnudas relaciones de poder entre las dos superpotencias —y de todos los demás— y que es todavía la mayor dificultad cuando parece iniciarse el proceso de distensión.

Se explica así que entre los escritos de nuestro tiempo aparezca la extraña idea de que esa distensión sólo podrá alcanzarse cuando la paridad militar venga acompañada de la paridad ideológica. Fórmula forjada desde luego por sugestión analógica, pero que en cuanto ininteligible por sí misma pone de manifiesto

las incertidumbres del momento. Puede interpretarse en su tenor literal como una equiparación de inmediato inadmisibles. La paridad en el armamento, estratégico o convencional, es cosa calculable y puede mantenerse proporcionada sea en la fase de su incremento como en la de su disminución (desarme); pero es incomprendible trasladar ese cálculo al campo de las ideas, imponiéndoles un enfrentamiento proporcionado. Sin duda aquella extraña fórmula pretende declarar algo distinto. Quizá pueda entenderse como la manera en que en nuestras circunstancias vuelve a asomar con desusado ropaje la vieja idea de la tolerancia. Cabe asimismo interpretarla como la renuncia en la paridad al valor absoluto y excluyente de las ideologías. En todo caso, traduce un estado de ánimo tan saludable como oportuno, la conciencia del peligro mortal de los antagonismos ideológicos radicales. Pues ni la tolerancia ni la renuncia a la pretensión del valor absoluto de una doctrina significan la supresión de las ideas ni el permanente conflicto que siempre acompaña su mutua presencia. Significan, sin embargo, un paso positivo en la elección de una moral de responsabilidad frente a una moral de convicción — en términos weberianos— y de su correspondiente política. Nunca como en nuestro complejo mundo actual se ha impuesto ejercer una política de responsabilidad que antes de entregarse ciega a una idea, valor o doctrina, sea capaz de actuar con lucidez midiendo las consecuencias inmediatas, secundarias y relativamente lejanas de toda acción, y que si no pretende hacer feliz al mayor número posible —de acuerdo con olvidada aritmética— trate sin embargo de evitar la desdicha, la miseria y la infelicidad de los humanos hasta el límite de sus medios.

Las estrategias de la guerra fría impidieron el descalabro final del enfrenta-

miento nuclear y ciertamente evitaron sin declaración expresa la degradación moral del ser humano —más grave que su destrucción física—, su completa deprecación en las agonías de un conflicto total, éticamente ilimitado. Pero no acabaron en los años transcurridos con la desgracia reiterada de las guerras locales, ya aludida con el concepto de la paz indivisible. No importa sin embargo la repetición. Pues aunque algunos de estos conflictos bélicos se originaron en viejas pugnas históricas sin resolver, otros se dieron con carácter representativo y de mandato inexpreso, o surgieron por contagio y mimetismo de las pugnas entre los grandes, es decir, por la estructura misma —como veremos— de la guerra fría. Aparte de las pérdidas humanas, estas guerras locales pusieron, como es sabido, diversas veces a los grandes al borde de una ruptura de su buscado comedimiento. Y sobre todo hicieron gastar en material bélico los escasos recursos de estos países, poco ricos en su mayoría, que habrían debido emplear en mantener a flote a sus habitantes cubriendo sus necesidades más elementales. Necesidades, huelga reiterarlo, que se habrían satisfecho varias veces con sólo una parte del dispendio anual de los poderosos en su competencia armamentista.

Nada puede extrañar por consiguiente que sean pocos los que puedan aceptar en el día de hoy como moderadamente satisfactoria la paz imperante en el tiempo dominado por la guerra fría. Más allá de su estructura lábil, los beneficios conseguidos y los males evitados apenas compensan de las innumerables consecuencias negativas que soporta todavía como un todo el género humano. Profetas apocalípticos y utopistas sinceros de buena voluntad continúan por el momento justificados.

Los pilares ideológicos

Conviene retornar por eso a nuestro camino para destacar con la mayor brevedad posible otro de los rasgos de la estructura de la guerra fría. Tiene que ver de nuevo con las ideologías y a veces parece difícil distinguirlo de lo que viene dicho. Pero en realidad se trata de un aspecto diferente o al menos de una variación en el enfoque.

Es hoy común entre los sociólogos holandeses el empleo de un término que se forjó en sus orígenes en el estudio de los partidos políticos de ese país y de sus supuestos institucionales. Como el sistema muy peculiar de esos partidos —y de las estructuras sociales en que se apoyan— mantuvo por muchos años una sólida consistencia inmune a todo intento de modificación por parte de la ciudadanía, se sostuvo como modo de explicar el fenómeno que habían estado sujetos a un proceso de “pilarización”, término que luego se extiende a cualquier otro fenómeno social que ofrezca por una u otra causa una consistencia semejante, como de cemento, de sus estructuras. Una fijeza en modo alguno invulnerable, pero los mencionados sociólogos no podían contar con el tiempo necesario para poder contemplar el momento en que como las torres de Itálica famosa a “su gran pesadumbre” se rindieran.

Aunque pudiera tentarnos la adopción de ese término por la plasticidad de su valor descriptivo, el uso de ese neologismo así lanzado impone tales dificultades sintáxicas y tipográficas que aconsejan una renuncia decidida. Renuncia que deja a salvo su contenido, la figura de la realidad que pretende apresar. Pues en este instante el nuevo rasgo en la estructura sociológica de la guerra fría a que se acaba de aludir consiste cabalmente en un proceso de rigidez al que estuvieron

sometidas tanto las instituciones como las ideologías de los dos protagonistas principales del enfrentamiento.

Un análisis detenido de ese proceso de rigidez debería atender al mismo tiempo a ambos fenómenos sociales, las instituciones y las ideologías, para determinar en un momento dado si se daban o no tendencias paralelas, y su grado de reciprocidad. Como no parece posible en estos instantes ese tipo de análisis sería aconsejable considerar tan sólo la ideología, por ser su configuración más fácilmente perceptible. No se trata ahora de un estudio crítico de la ideología en sí, en donde podría seguirse la pista de que su fijación responde a su propia lógica, a la ausencia, por ejemplo, de un “estrato intermedio de experiencias” (Freyer) en el desarrollo de su argumento. Lo que nos importa para nuestro tema es la determinación de los factores extrínsecos más simples o elementales de que depende la fijación ideológica en las tensiones de la guerra fría. Puede sostenerse así con evidente simplificación que la rigidez ideológica indicada se debe igualmente tanto a factores de política exterior como de política interna.

Las exigencias de fijación en las relaciones de política exterior parecen notorias al ser la ideología imprescindible bandera de ataque y defensa de la potencia que la exhibe. Los elementos simbólicos que despliega han de marcarse con trazos muy gruesos, pues toda concesión de atenuaciones y matices equivaldría a hacer imposible la identificación. El calificativo de rojo ha cubierto en unos y otros casos una gama muy diversa de posiciones políticas. Por otro lado, la rigidez ideológica en la doctrina y sus símbolos se esfuerza por limitar muy estrechamente las posibilidades de elec-

ción. Es imperialista, pretensión de la que puede estar muy lejos, quien no ha hecho a tiempo la elección adecuada. La fijación o inflexibilidad ideológica en el campo de la política interna tiene que ver naturalmente con las exigencias de legitimidad. Lo que no pretende insinuar que toda "doctrina política" —en el sentido de Mosca— sea necesariamente ideología o mito, ni que toda justificación legitimadora tenga que ser también de modo necesario rígida e inflexible. Pero en un caso de contraposición tensa como en el de la guerra fría, la fijación ideológica es inevitable porque en su doctrina positiva de legitimación para fines internos se incluye en escorzo negativo la doctrina legitimadora del enemigo. En ésta se comprenden por lo tanto todas las exclusiones fundamentales. Es decir, la doctrina no consiente poros o apertura alguna que pueda utilizar el opositor. La presencia permanente como negación de la doctrina del contrario es lo que determina la rigidez en el contenido de los supuestos de la propia legitimidad.

El hecho de que las ideologías se muestren como pilares inmovibles, en torno de los cuales gira toda política externa o interna, tiene como en todo proceso semejante en la vida social efectos que son paradójicos en su doble tendencia. Por un lado, como ocurre en toda fijación, se manifiesta la incapacidad de adaptación a ciertas alteraciones que se producen de hecho en la sociedad, o la más grave aún de buscar cualquiera "innovación" oportuna. Por otro lado, la rigidez ideológica sirve al mismo tiempo como cobertura encubridora de las modificaciones producidas y de la posibilidad de su comprensión. Los ejemplos abundaron en estos años. Pero el caso más significativo en conjunto se da en la famosa polémica sobre la supuesta convergencia entre los contrapuestos sistemas político-sociales. Pues las exigencias

de legitimidad obligan a ambas partes a rechazar —con mayor vehemencia por una de ellas— ese descubrimiento de algunos círculos de académicos o de intelectuales. Los análisis de estrictos datos científicos o las justificadas consideraciones histórico-filosóficas, quebraban desde dentro con la ideología misma su irrenunciable función legitimadora.

Entre los internacionalistas contemporáneos suele tratarse del "mesianismo" de las superpotencias, término inapropiado en una atmósfera de secularización para designar su impulso expansivo. Con alguna cautela puede hablarse ciertamente de su actitud misionera. En las ideologías se ofrece el contenido de su respectiva misión, que por sobrado conocida no es necesario describir. Pero la cautela se impone por otro lado, por el hecho de que en ocasiones el adoctrinamiento no es el resultado de la misión sino el instrumento buscado de un poder de negociación. Y esto se debe a la estructura sociológica misma de la guerra fría. Porque durante su vigencia los conflictos de todo tipo de política concreta se han dado en función de las ideologías dominantes. En esas circunstancias el logro de un apoyo militar o político y fundamentalmente económico sólo podía obtenerse mediante conformidades ideológicas, más de una vez en disfraz de conversión. El sentido de los datos aludidos, tiene suma importancia para todos los que en postura prospectiva se preguntan por lo que habrá de ocurrir una vez estabilizada la distensión o quizá en sus mismos comienzos. Habrá de examinarse más tarde. Pero antes de llegar a ese trance, la estructura de la guerra fría ya empezó a mostrar en su funcionamiento su propio desgaste, que tenía que ser el precio de las rigideces antes señaladas. La distancia entre la realidad vivida y la pretensión ideológica se percibió a través de una dolorosa conciencia de hipocresía. Y es

esa conciencia de falseamiento voluntario lo que está en la base de los movimientos de protesta recientes, fueran o no juveniles, y en el punto de partida de las mal denominadas "contraculturas". Y

no sería inoportuno recordar además que mientras tanto se había producido la poderosa heterodoxia de la revolución china.

La ironía de la "Belle Epoque"

Por una amarga paradoja de la historia —o astucia de la Razón— durante los años de mayor dificultad y sobresalto en el mantenimiento de la guerra fría tiene lugar un espléndido enriquecimiento, y no sólo en los países denominados industriales. El capitalismo en la forma reformada que se insinúa con el prefijo "neo", alcanza un florecimiento que nunca pudieron sospechar los más optimistas en la crisis hito —realidad y leyenda al mismo tiempo— del año 1929. Y el socialismo, contrariando todos los augurios de fracaso que lo condenaban de antemano por defectos de calculabilidad, puede exhibir al poco tiempo éxitos comparables. Economías de mercado y economías de planeación centralizada muestran visibles rendimientos que justifican su emulación declarada. Por el lado de occidente ha podido hablarse, no se sabe con qué grado de punzante ironía, de una *Belle Epoque* comparable a las escasas otras que la precedieron. *Belle Epoque* ciertamente gozada en su plenitud sólo por unos pocos, pero con reflejos positivos para otros, más o menos beneficiados. De una época de ese tipo no se ha dicho nada en el lado oriental, aunque pudo hacerse atendidos meramente los resultados económicos y dejando quizá de lado el momento psicológico del goce de la vida. Unos y otros, se dieran o no exacta cuenta, parecieron vivir sin perplejidades la misma paradoja de un enorme desarrollo a la sombra de la catástrofe. No fue desde luego el

paraíso o la sombra de las espadas, pero algo que le estuvo muy próximo hasta hace poco.

Nada tiene de extraño que el término mágico que se extiende por todas partes como el ábrete sésamo del momento fuera precisamente el de desarrollo, aunque en su inicial ambigüedad anduviera confuso con el concepto del puro crecimiento económico. Ninguno de ambos conceptos o ideas era propiamente una novedad histórica.

La idea del desarrollo en su más amplio contenido se enlazaba en la clara progenie de la fe en el progreso en que participan desde la Ilustración todos los pueblos euroamericanos. Y que si se conserva casi intacto en sus venerables fórmulas en una de las superpotencias —el último gran país creyente en la Ilustración, como se ha dicho— mantiene en la otra iguales impulsos a través del complicado camino del idealismo alemán, que en su último gran remanso hegeliano inspira, a pesar de su contradicción, a la obra de Marx.

La idea del crecimiento se encuentra asimismo en tratamiento explícito o sesgado en todas las figuras de la escuela clásica de economía, con que tiene que enlazarse —y lo sigue todavía en aspectos sorprendidos— su consideración como tema separado por los economistas posteriores. Y es para todos evidente que como idea económica forma parte indistinta del espíritu de la Ilustración y de su concepción del progreso. Pero lo singular

del período de postguerra es, por una parte, el retorno a la idea del progreso cuando ya se había agotado casi por todas partes la fe que la sustentaba, sea por desilusiones de carácter filosófico o moral o porque, como se ha sostenido en forma convincente, el contenido de las aspiraciones o promesas de aquella fe se encontraba ya plenamente realizado en las más concretas circunstancias históricas contemporáneas. Se oteaba así el futuro con la óptica del progreso cuando había dejado de existir como común creencia indiscutida.

Pero por otra parte, que es lo que ahora más importa, esa misma ambigüedad de la idea del desarrollo es lo que permitió que se convirtiera con la misma fuerza en ideología dentro de los dos sistemas dominantes. Sólo la mirada retrospectiva de hoy permite destacar lo que entonces pasaba inadvertido. Lo que constituye una tarea que sólo los historiadores de estos años podrán desentrañar en todos sus complicados aspectos. El hecho, por ejemplo, de que la idea del desarrollo como ideología emparentada de los dos sistemas dominantes apareciera en sus comienzos como una concepción escueta del crecimiento. Son los años —como señaló Myrdal en alguna parte— en que se inundó al público lego con la emulación comparativa de los índices alcanzados en la producción del cobre o la electricidad, del acero o del cemento, de los automóviles o de los aparatos de radio y televisión, etc. Son por eso los años en que el indicador supremo es el del producto bruto per cápita. Indicador que bastaba y sobraba para toda comparación, pues parecía que se pretendiera con la presencia de sus solas cifras tener una interpretación de fenómenos sociales muy diversos. Únicamente en los últimos años se comienza a poner en duda la validez de ese valor casi absoluto, tal como se ofrece con la críti-

ca de la obsesión productivista en general y con el esfuerzo continuado por encontrar la diversa gama de indicadores necesarios para el análisis y comprensión de la efectiva vida social en toda su complejidad.

Pero sea de ello lo que fuere —el sentido de la nueva conciencia crítica o el valor instrumental de sus medios— queda en pie que el uso predominante del referido indicador muestra el significado decisivo de la aspiración al crecimiento como el mayor componente de la idea del desarrollo, esgrimida con igual formato ideológico por los mantenedores de los dos sistemas declarados como contrapuestos.

Más allá de la riqueza obtenida a la sombra de la amenaza nuclear otro hecho decisivo se manifiesta con carácter ahora sí general. Declaradas metas políticas por un lado, con la eficacia del plan Marshall y las promesas de ayuda técnica del punto cuarto, y por otro con los resultados tangibles de los diversos planes confirmando las previsiones de una nueva interpretación histórica, despertaron por todas partes la conciencia del desarrollo como una realidad alcanzable más tarde o más temprano. Esa conciencia acaba con la resignación ante las experiencias seculares de la miseria, de la enfermedad y de la muerte temprana y en todo el mundo la aspiración por el desarrollo se ofrece como una situación de hecho al parecer irreversible y como una esperanza ante un futuro apenas antes soñado.

Esa situación de hecho es la que se ha calificado como una “revolución de las expectativas”, más profunda en su realización que las revoluciones transitorias a que dio lugar y que los esfuerzos evaluativos y de reforma que asimismo produjo. Pero con la “revolución de las expectativas” como resultado venturoso se inicia un período aún no acabado de impa-

ciencia histórica. Una impaciencia que, guste o disguste, quisiera conseguir rápidamente lo que en otros lados fue el resultado de centurias de una trabajosa trabazón de condiciones históricas más que el efecto de una súbita mutación de expectativas. Cuando al influjo de las intensas experiencias intelectuales de los

últimos años aparece un libro con el título impresionante de "L'Utopie ou la mort", su autor inmisericorde en sus advertencias a los ricos no puede ser sino bastante prudente en sus consejos a los más pobres en esa su angustiada situación de impaciencia.

América Latina como ejemplo

De la situación antes descrita en sus lineamientos y significación generales quizá no exista mejor ejemplo que el de América Latina. No tuvo ésta por qué pasar en esos años por descolonización alguna, ni sufrir el impacto disolvente de la denominada europeización. A diferencia de otras partes del mundo ni existían en su territorio formas políticas de rígido y anacrónico tradicionalismo ni sistemas de concepciones del mundo tan distintas y autónomas frente a las occidentales como el de otras culturas milenarias. La subsistencia de determinadas diferencias raciales no implicaba en parte alguna contraposiciones todavía agudas de carácter tribal. Todo esto porque América Latina formaba parte desde centurias del conjunto tan característico y delimitado como el de occidente. Su descripción ha podido y puede hacerse desde una perspectiva económica o, si se quiere, en algunas partes desde el enfoque de un proceso de "aculturación" más o menos rápido. Lo más justo y acertado, sin embargo, es la visión histórica plena que atiende por igual a todos los ámbitos de vida y de cultura. Dentro de ella, aunque se quiera poner entre paréntesis por cualquier motivo el período virreinal, no puede olvidarse que en la constelación originaria de la Independencia se ponen en marcha una serie de naciones germinales cuyas minorías diri-

gentes —no obstante las contradicciones de la realidad social— se orientan por las ideas políticas y económicas patrimonio común en ese instante de todos los países de tradición europea. O dicho todavía en forma más precisa, la constelación originaria de la Independencia imprime por todas partes el cuño idéntico de una definida inspiración liberal. Señalar ahora los avatares en la historia de un siglo de esa inspiración y sus distintos avances y retrocesos en los varios países es cosa tan innecesaria como inoportuna en estos instantes. Se imponía, sin embargo, su alusivo recuerdo antes de volver rápidamente a los años que interesan a nuestro tema.

En los momentos en que se "fleta con cierta solemnidad de botadura el tema del desarrollo y su gran promesa", diversos gobiernos latinoamericanos ya habían puesto en marcha políticas económicas en esa dirección, al menos desde la gran conmoción de la primera guerra mundial. Hecho natural y por sí mismo comprensible que sólo conviene anotar para no incurrir en olvidos injustos como los que pesan sobre los políticos que en la segunda mitad del siglo XIX pusieron las bases de la infraestructura —carreteras, ferrocarriles, puentes, etc.— que todavía persiste, mejorada, en la mayoría de los países de la región. Pero no se trata ahora de deshacer los entuertos de reite-

radas injusticias. Se insiste para subrayar que la idea del desarrollo —de sus distintos mecanismos— no venía del cielo y que era una aspiración interna como meta política en muchos países y sus gobiernos cuando se produce sobre América Latina —aún en sus partes más dormidas— el impacto del estímulo externo del ideal desarrollista, que se lanza desde los mismos “centros” y por las organizaciones internacionales que ellos procuran poner en pie.

Las declaraciones, sean oficiales o de influyentes intelectuales, pronunciadas en los países más ricos, “traducían la honesta y clara percepción de condiciones reales científicamente comparables”, aunque tampoco dejaran de estar “sostenidas por otro tipo de impulsos: unos derivados de una conciencia turbia ahora arrepentida, movidos otros por tendencias humanitaristas, provenientes también a veces de una egoísta aunque embozada percepción del más craso interés”. Sea ello como fuere, el hecho es que en los años finales de la década de los cuarenta confluye en América Latina todo lo que en ella desde dentro ya se buscaba con la gran incitación que le llegaba del exterior. Y su gran fortuna en esos momentos fue que una organización internacional, manejada, sin embargo, por latinoamericanos, pusiera en claro y con coherencia doctrinal lo que quizá se percibía aquí y allá, pero de manera fragmentaria y seguramente confusa. No es cosa de repetir en esta ocasión el relato completo de lo ocurrido, que por lo demás todos los interesados conocen. En definitiva, lo que estaba presente sin duda en diversos tanteos, se formula por la Comisión Económica para América Latina como el programa que había de valer por muchos años con carácter común, el proyecto bien definido de la denominada “industrialización sustitutiva”; pero además, como su apoyatura

técnica, un conjunto de hipótesis algunas de las cuales todavía mantienen su validez en el transcurso del tiempo, aunque otras parezcan hoy más discutibles o modificables al tenor de nuevas experiencias.

De hecho, las orientaciones cepalinas parecen imperar durante dos décadas en toda la región, sea por su aceptación explícita o en virtud de una crítica interna dentro de su propio ámbito que las mantenía como punto de referencia. En el transcurrir del tiempo las críticas han sido de otro tipo y, tengan o no su parte de razón, algunas de ellas exigen por nuestra parte un breve alto en la marcha de estas páginas, que no va a significar en este punto y momento una defensa doctrinal, sino un mero intento de comprensión histórica. Pues nada más natural y evidente por sí que las políticas de desarrollo entonces recomendadas y emprendidas se hicieran dentro del “sistema” económico dominante, “hegemónico” por añadidura respecto de la región. “Lo que pudiera denominarse primera generación tenía que emprender su política de desarrollo formulando metas y construyendo técnicas destinadas a cumplirse como de suyo dentro del sistema heredado, no sin encontrar fuertes resistencias y oposiciones”. Son también comprensibles sus inclinaciones favorables, las más de las veces inexpresas, a la formulación de un tipo de *welfare state*, dentro de sus diversas modalidades posibles frente a las realidades que tenía que enfrentar. Huelga referirse a imputaciones de naturaleza apocalíptica; otras más discretas tropiezan, sin embargo, con igual limitación. Hace ya muchos años que la teoría interpretativa de los “estilos económicos” se puso en circulación en penetrantes estudios de la realidad europea, que no exigen por eso su aceptación incondicionada. Pero quizá en el olvido o desconocimiento de su existen-

cia, nuevas generaciones —en el rápido paso de las modas intelectuales— se acogieron al concepto de los “estilos de desarrollo” desde un punto de vista tan evidentemente crítico como de voluntad constructiva. Lo que la escuela de los estilos económicos puso de manifiesto —trasunto indudablemente de la escuela histórica en general— es que los “sistemas económicos” con sus típicos estilos no son construcciones abstractas puestas un buen día en movimiento sino configuraciones concretas del proceso histórico, que se encuentran ahí visibles y operantes con imperiosa presencia. Sea dicho de paso que los denominados estilos de desarrollo no son de naturaleza distinta. Fragmentos de la realidad histórica que los encarnan, ofrecen opciones limitadas en determinados momentos, difícilmente superables con la construcción analítica de lo que parece posible. Y aunque nada está en contra del interés de semejantes paradigmas intelectuales, no representan puntos fijos e inobjetables desde donde lanzar imputaciones de error a hombres que se encontraban dentro de un determinado estilo de desarrollo, y no de otro, en concretos sistemas históricos.

Precisamente ahora, como consecuencia de cambios históricos cuyos perfiles y dimensiones no pueden fijarse todavía, América Latina vuelve a encontrarse en una situación crítica y abierta por tanto a nuevas expectativas.

En el curso del proceso de desarrollo comenzado en la postguerra en toda la región pareciera que la Alianza para el Progreso había de representar un paso decisivo. Y lo fue en alguna medida. Significaba el impulso externo de mayor volumen político entre todas las influencias que alimentaron la “revolución de expectativas” en la región. Pero por un lado, no pasaba de ser una formalización solemne de las orientaciones económicas que circulaban en ella desde hacía algu-

nos años y a las que se ha hecho mención. Y por otro, es lo más probable que llegaron en un momento tardío y con la tara negativa de sus orígenes como reacción defensiva frente a los acontecimientos cubanos de 1962. Con todo, sus éxitos hubieran sido superiores de haberse actuado con mayor rapidez, con mecanismos burocráticos más expeditos que los creados en el momento. No fue ésta, sin embargo, la nota decisiva de su naturaleza tardía. Las circunstancias de la política internacional en esos instantes fueron adormeciendo el interés de los Estados Unidos por sus vecinos del sur, los cuales dejaron al cabo de ser tratados como conjunto en relaciones multilaterales, sustituidas poco a poco por las bilaterales tradicionales. Todo esto no quiere decir que no quepa hacer un balance de sus resultados positivos.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que durante las dos décadas de los cincuenta y sesenta, aparte de los resultados obtenidos en el concreto desarrollo latinoamericano, se vive en toda la región un notorio progreso en la formación de sus economistas, y sólo un poco a la zaga la de otros especialistas de la ciencia social, la de los sociólogos muy en particular. Son años de una vigorosa ebullición intelectual que había de tener perceptibles consecuencias en las actitudes críticas.

Nadie niega que durante todo este tiempo América Latina mantiene un sostenido ritmo de crecimiento, diverso según los países y con altibajos que sin embargo no alteran las tendencias expansivas del conjunto. Atenidos al indicador dominante del producto bruto el avance es muy positivo. Como también lo es el ocurrido en algunos sectores, los industriales en particular; y pueden exhibirse asimismo progresos de carácter social —en educación y salud sobre todo— bastante satisfactorios cualquiera que sea su medida.

Sin embargo, no todo es beneplácito. El uso generalizado de algunas expresiones como la del "semidesarrollo dependiente" empleadas por unos y otros delata la existencia de una duda crítica que no vamos a considerar aquí. Son muchos los que están de acuerdo en que el "sistema" ha funcionado a costa de producir una marcada "heterogeneidad estructural", lo mismo en lo económico como en sus aspectos sociales. Y otros dentro de líneas menos extremas o heterodoxas han insistido en que la validez de algunas de las hipótesis ya clásicas de la CEPAL no permite la continuidad del proceso sin variaciones. La industrialización sustitutiva al llegar a cierto nivel parece estancarse y el mayor obstáculo reside en

factores exteriores. Punto por el que se inserta, por la marginalización relativa en el mercado de bienes y en el campo financiero de las inversiones, la consideración de la validez de nuevo confirmada de la hipótesis acerca del "estrangulamiento externo" y la realidad del endeudamiento creciente. Cosas de todos conocidas que sólo interesaba recordar ahora en que coincidiendo con la crisis mundial —esa extraña "estanflación"— se abren ante América Latina los horizontes todavía problemáticos del supuesto agrietamiento estructural de la guerra fría y que se ofrecen distintos según sea el resultado de la iniciada distensión. Pero éste y no otro es el tema preciso de estas páginas exploratorias.

IV

De la guerra fría a la distensión

Elementos conceptuales

La distensión en el sentido específico objeto de la consideración de estas páginas no es ningún enigma incomprensible en la opinión pública actual. Todos saben en principio de qué se trata: que pueda darse un aflojamiento en las relaciones de poder entre las grandes potencias, que aminore las fuertes tensiones que entre ellas existen y que todos los demás sufren como reflejo en alguna medida. Puede ser el momento de un respiro o el comienzo de una prolongada seguridad común. Sin embargo, sobre esta significación general pesa como simbólico infortunio la equívocidad originaria del vocablo francés que se utiliza con general aceptación. Pues la *détente*, derivada de *détendre*, significó también en su originaria semántica el acto de *destendre*

la ballesta, un instrumento de combate. Esa primitiva ambigüedad, suficiente para comprender las actitudes contradictorias que despierta la posibilidad concreta de la distensión, sigue gravitando en otras formas hasta hoy. Pero no conviene apresurarse. Lo aconsejable por el contrario es seguir paso a paso el examen de los distintos aspectos que presenta el tema de la distensión según se la considere como situación de hecho, como proceso en marcha, como meta o propósito último o como un problema intelectual, es decir, por su interés de conocimiento.

Como situación de hecho se entiende su mera presencia. La emergencia como fenómeno nuevo en la realidad actual, que no escapa a la experiencia de nadie,

cualesquiera que sean sus prejuicios, favorables o adversos. Pero como en todo dato de inmediata contemporaneidad son muy grandes los peligros de su tratamiento. El que más amenaza, como siempre, es el de quedar a la zaga de los acontecimientos, que nos superan sin respiro en su carrera acelerada. Al académico le atemoriza tener que competir con el periodista, más avezado en esos menesteres. Pero tampoco puede atenerse a los consejos del historiador respecto de la falta de distancia y perspectiva, porque no se trata tanto de un hecho del próximo pasado como de uno del futuro inmediato. Por tanto, el otro peligro que acompaña al anterior, si no deriva de él en cierta medida, es el de la carga emocional que se suscita como reacción ante el fenómeno. Puede dominar la simpatía o la inquietud; el buen deseo que se adelanta a los hechos o la aversión ante los mismos como posible amenaza de intereses y convicciones. Quien siga las vicisitudes de la prensa diaria puede anotar rápidamente ejemplos numerosos de uno y otro tipo. Sin embargo, al que sólo mueven en principio intereses de conocimiento tiene que aceptar el único camino posible, el de una reflexión intelectual consciente en todo instante de aquellos peligros. Porque vale la pena, en efecto, el intento y el esfuerzo de formarse algunas ideas claras acerca de un fenómeno que nos afecta existencialmente a todos por igual, aunque se fracase en definitiva en el ensayo.

Por eso es preciso en primer término subrayar con toda energía que la distensión como presencia emergente en las actuales circunstancias no es por ahora más que eso. Un proceso en marcha, pero en modo alguno una situación de hecho con límites definidos. Un movimiento, por tanto, que lo mismo puede lograrse como malograrse y que exige adaptar la óptica de su estudio a esa su

naturaleza de tránsito hacia algo cuyos perfiles se nos escapan todavía y que pueden coincidir o no con nuestros anhelos o nuestras repugnancias. Mientras el proceso dure no puede menos de ser ambiguo según sea la perspectiva desde la que se le contemple. Pero el hecho está ahí, no otro que el de su aparente iniciación.

Pero, ¿qué es lo que significa la distensión como meta, como el propósito determinante de su movimiento? ¿Cuál es el sentido de la *détente* que como su lógico principio nos obliga a tomarla con la mayor seriedad? ¿Podemos ser en cuanto terceros meros expectadores indiferentes o somos más bien partícipes interesados en un mismo litigio? La respuesta a estas preguntas no ofrece la menor duda. Nos interesa en calidad de partícipes la distensión entre dos grandes potencias de las que no somos miembros porque de sus resultados depende un destino común. Lo que está en juego históricamente es algo más que la superación de un empate que sustituye en un momento el intercambio de amenazas por una oferta recíproca de gestos amistosos, gratos en tal caso de contemplar para un espectador generosamente desinteresado. De lo que se trata, es del paso de un tipo de paz insatisfactoria por su naturaleza a otra más universalmente convincente y duradera. Y ese tránsito consiste en la sustitución de la estructura pacífica basada en las estrategias de la guerra fría por una auténtica coexistencia cooperativa en la que nadie entre con reservas mentales. En una palabra, lo que está en juego es la posible afirmación de los supuestos de esa nueva organización de la paz de que se habló al comienzo de estas páginas. De una organización que sea realmente universal y en que ningún país se sienta prisionero de forzadas dependencias unilaterales o pueda utilizarlas voluntariamente al servicio de sus

singulares intereses. De una paz que trascienda el miedo recíproco y general de una catástrofe nuclear por una cooperación en tareas comunes, que en más de algún caso tienen también que enfrentar amenazas lejanas, pero no menos peligrosas para toda la humanidad.

Se rozarían los límites de la utopía si se pensara en prescindir de inmediato de la consideración realista de las relaciones de poder —inevitables por largo tiempo— o si se creyera que las “autoridades mundiales” que se requieren en diversos campos de actividad pueden montarse rápidamente y completas en breve plazo. Lo que todos los interesados y conocedores piden es tan sólo el logro de “un modelo mínimo” de paz adecuada a los problemas de nuestro tiempo. Pero incluso semejante modelo incompleto exigirá todavía para su madurez prolongados y pacientes esfuerzos. Nada muestra mejor lo que supone la *détente* en calidad de meta, como el hecho de que la gradual sustitución de la estructura de la guerra fría por otra más estable no sólo es el supuesto de una nueva organización de la paz en sus dimensiones generales, sino de las condiciones de posibilidad de lo propuesto de modo casi unánime en los diversos proyectos sobre un “nuevo orden económico internacional”, orden que no es concebible con carácter aislado e independiente y que presta por eso a las propuestas en curso un indiscutible color utópico. ¿Un nuevo sistema monetario, por ejemplo, en cuyo ejercicio no participen como hasta ahora las potencias socialistas? Y así en sucesivas dudas la realización de todos y cada uno de los convenios y acuerdos que el análisis intelectual muestra como imprescindibles. Cómo organizar sin la cooperación generalizada una autoridad mundial de alimentos o del control de la orientación científica y tecnológica en servicio de todos; cómo lograr la estabilización en el

intercambio de los distintos productos en beneficio recíproco de ricos y pobres, o la justa distribución de la carga en la asistencia financiera o la explotación en común de los fondos marinos, etc. Estos y otros problemas tienen como supuesto en todo intento de solución, la existencia previa de una organización mundial de la paz en que aparezcan atenuadas, recíprocamente moderadas al menos, las desnudas relaciones de poderío que mantienen aún su obediencia a la ley de la selva en el escenario internacional.

Luego de los rápidos toques casi alusivos a los distintos aspectos que la *détente* nos ofrece, sólo nos queda verla como problema intelectual, como un objeto de conocimiento. Como tal tiene la indefinición de un proceso de orígenes conocidos pero ilimitadamente abierto en su acabamiento o término; por otra parte, es un fenómeno cuya realidad perceptible es inmediata, que nos está por tanto en próximo contacto. En esa doble faz reclama en forma distinta nuestro interés de conocimiento y determina reflexiones metodológicas que no es ocasión de llevar a cabo. En su naturaleza de proceso abierto a un porvenir desconocido de antemano pertenece a lo que desde hace algunos años se denomina investigación futuroológica o con más modestia, de acuerdo con tendencias recientes, a los estudios de prospectiva. La razón de semejantes cambios terminológicos es más profunda que el de una caprichosa preferencia semántica; y sería de interés en otros instantes poderse detener en su análisis. Baste saber que para muchos la futurología parece sospechosa bien porque su objeto en cuanto puro futuro no existe como tal, lo que otorga a su título una fisonomía demasiado pretenciosa, o porque según otros lo que aparece como ciencia novísima no es otra cosa que un retorno a la que siempre fue la filosofía de la historia.

La idea de la prospectiva se presenta así como más moderada y circunscrita aunque sea idéntica la naturaleza de su objeto. Sea de ello lo que fuere, la *détente* como problema intelectual se incluye sin la menor duda en la preocupación por el futuro, como tal incierto. Pero por otra, se enraíza de tal manera en el presente que sus posibles tendencias se ofrecen ya como previsibles con sólo prolongar a cierta distancia lo que se muestra como dado. Y aquí se ofrece una diferencia en el horizonte de la temporalidad, que determina una posición metodológica particular. Mayores precisiones obligarían a una digresión metodológica ahora inoportuna. Piénsese tan sólo que el largo plazo es una característica de toda investigación futuroológica, como muestran todos los estudios contemporáneos realizados con las más distintas técnicas; sin embargo, esa extensa dimensión temporal empieza a recortarse bastante en las investigaciones de prospectiva que utilizan el instrumento de la construcción de escenarios, tanto más cuanto mayor sea su búsqueda o pretendida saturación histórica. Cuando como en el caso de la *détente* su proceso abierto tiene que pasar de una ilimitación en principio, a lo que es de hecho un plazo limitado si no quiere destruirse en sus propósitos —de no lograrse en un plazo razonable pierde su propio sentido— su análisis prospectivo tiene también que realizarse teniendo en cuenta un plazo, imprevisible desde luego, pero relativamente corto. Como en el caso de los escenarios históricamente saturados, se trata de un futuro de alguna proximidad, aunque no sea inmediata. En esto reside la atracción y la dificultad al mismo tiempo de este tipo de estudios.

Otra característica además de los estudios futuroológicos —por lo común efectivamente cumplida— es su naturaleza global. El universo de su discurso es el

universo real del mundo entero. De acuerdo con esa exigencia el estudio prospectivo de la *détente* tendría que ser asimismo igualmente global y considerar por eso sus efectos sobre el mayor número de países de esta tierra. El que en este escrito se propone es en cambio fragmentario porque pone el foco de su interés sobre la realidad latinoamericana. Razones pragmáticas lo imponen, invitando en su día la aportación de los elementos complementarios. Sin embargo, a pesar de ese recorte es una tarea que excede la capacidad de una sola persona —no sólo hay que atender a una bibliografía copiosa sino seguir día a día la creciente polémica periodística sobre los acontecimientos— y que sólo puede llevarse a cabo por un equipo bien pertrechado en su varia formación. Contentémosnos por ahora con el trazado provisional de unas pocas líneas fundamentales.

En calidad de colofón de las notas anteriores parece obligado ahora referirse a una cuestión que sería en otras circunstancias un amplio capítulo previo a todo lo que ha de seguir. Pero esa cuestión no es por sí importante en este momento ni puede ser contestada ahora en forma satisfactoria. Se trataría en efecto de precisar cómo se ha ido gestando la distensión y si presenta en esos orígenes algunas fases o etapas de interés. Pero como en el caso de la guerra fría también en éste esa historia se encuentra aún por escribir a cargo de especialistas competentes. Entre ellos no parece existir todavía el suficiente acuerdo y las papeletas que unos y otros sacan de sus archivos, señalan fechas diferentes. O sea, el comienzo de la distensión se data a partir de distintos momentos. El único consenso al parecer es que esa gestación es anterior al convenio de principios firmado por Nixon y Brezhnev con la requerida solemnidad. Por otra parte, las etapas que la erudición tendría que rastrear

coinciden con los altibajos de la marcha del convenio sobre la limitación de armamentos estratégicos (SALT I concluido y SALT II aún pendiente) que por su complicado carácter técnico escapan a los más voluntariosos esfuerzos del lego en la materia.

En lo que sigue hemos de limitarnos a diseñar tres tipos diferentes de cuestiones de muy distinto interés. El primer grupo se refiere a las estrictas relaciones de poder durante y después de la distensión y que importan de modo especial, aparte de los políticos, a los internacio-

nalistas profesionales. Los dos siguientes tienen un interés sociológico más general y se refieren a las consecuencias de la *détente* en diversos campos y a los distintos escenarios que sus posibles formas pueden configurar. Vale decir de antemano en unos y otros casos que quien esto escribe tiene que atenerse y hacer uso de los supuestos plausibles y de los argumentos razonables —falsificables por lo tanto en la prueba— que se encuentran con mayor o menor precisión y claridad en la bibliografía —libros y revistas— contemporánea, manejable por cualquier interesado.

Relaciones de poder en la época de la détente

Cuando se siguen algunos de los análisis existentes respecto de las efectivas relaciones de poder, durante el proceso de distensión o en el supuesto logro de ella, hay que estar alerta ante un doble equívoco que se desliza con frecuencia. Por un lado, la creencia de que la distensión pueda poner término de inmediato a los enfrentamientos de poderío —político-militar— hasta hoy existentes. Por otro lado, la tendencia a considerar equivalentes la potencia económica con el poder político en estricto sentido, es decir, en el de constituir un centro autónomo de decisiones en el campo internacional. El contenido lógicamente implícito en el movimiento de distensión se ofrece como un propósito que va más allá de un avance en el desarme nuclear y en la ampliación de los intercambios económicos o de otro tipo entre las grandes superpotencias; pero esa meta, que es la que a todos los demás interesa y que cuenta por eso con su aplauso, está todavía lejos de haberse perfilado como real. Habría que añadir pues al doble equívoco señalado, el que resultaría de

un desplazamiento prematuro de lo deseable a lo efectivamente existente.

Desde hace años el hecho de que algunos países menores optasen o mejor dicho se declarasen partidarios de una política de repudio de cualquier afiliación —política de no alineación simplemente tolerada por inofensiva, incluso cuando se manejaba en modesto juego maquiavélico en beneficio de determinados intereses nacionales— dio pábulo a la creencia de que la denominada relación bipolar había desaparecido o estaba en trance de hacerlo. El fortalecimiento en la potencia de otros países —particularmente económica— parecía también confirmar con la aparición de estos otros centros la teoría de la sustitución de la relación bipolar por otra más complicada. En la actualidad los anuncios de la *détente* —ante la presencia sobre todo de la nueva China— se traducen asimismo por algunos como la suposición renovada de una disolución del eje histórico previo de la bipolaridad. La analogía de conocidos momentos del pasado induce también a pensar en la posibilidad de que pueda

darse una nueva era de equilibrio de poder semejante al impuesto en el concierto europeo como resultado de la Santa Alianza, el cual habría de durar casi intacto hasta la primera guerra mundial. Pero ambas cosas son problemáticas. Es dudoso en efecto, que la relación bipolar como fundamento de una estructura de equilibrio —el de la guerra fría— haya desaparecido de hecho o tienda a hacerlo de inmediato. Ni la existencia de otras naciones con limitado potencial nuclear, ni la misma emergencia del poderío chino, modifican el hecho básico de que todavía la capacidad extrema de disuasión continúa en manos de las mismas dos superpotencias. La existencia incluso del destacado triángulo —Estados Unidos, Unión Soviética, China— reafirma la bipolaridad originaria, pues todas las relaciones posibles dentro de él tienen como condición fundamental la referencia permanente a una u otra de las dos superpotencias. La supuesta desaparición de la relación bipolar es en consecuencia

dudosa —aunque no imposible— por un largo tiempo.

Tampoco parece concebible en la creación de nuevas relaciones de poder la formación de un concierto como el europeo, compuesto por más de media docena de potencias claramente diseñadas a lo largo de la historia de ese continente. ¿Cuáles son las potencias que en número y perfil conocidos podrían constituir en los próximos años un equilibrio semejante al de la paz de Metternich? Aquí aparece la confusión entre el poder político-militar y la potencia económica, muy clara, a título de ejemplo, en la reiterada referencia a la Comunidad Europea. Esta Comunidad es un innegable centro de poderosa irradiación del poder económico que encierra, pero no es todavía una comunidad política —no se sabe cuándo llegará a serlo— ni menos una comunidad con órganos propios de decisión en la política internacional.

Consecuencias de la distensión

Con la afirmación sostenible en cierta medida de la pretendida desaparición de la dominante relación bipolar en el poderío decisivo, circulan otros supuestos de posibilidad objetiva con grados distintos de certidumbre.

Uno es la supuesta “desglobalización” en las actitudes y posiciones políticas de las dos grandes potencias hasta hoy antagónicas. Entendiéndose con semejante término, no muy afortunado, la pérdida del interés de cada una de ellas por encontrarse presentes en todos aquellos puntos de la tierra —conflictivos o no— que puedan afectar a sus pretensiones hegemónicas de uno u otro carácter. La plausibilidad de la argumentación corre

por dos canales diferentes. Uno se refiere al papel policíaco o vigilante sobre el resto del mundo que una u otra potencia pudiera arrogarse; de hecho sólo una pareció ejercerlo o así se le imputa, pero también al parecer quedó como papel vacante por propio abandono, sin que existan candidatos por el momento —quizá por siempre— a llenar el vacío de esa función. En realidad la intervención dictada por el interés global siempre estuvo limitada en su literal sentido por razones de prudencia política, es decir, por la concesión recíproca de zonas mayores o menores de no interferencia. La validez del argumento examinado descansa en las razones favorables a la conti-

nidad de esas actitudes de moderación una vez que la política de distensión se prosiga —a pesar de sus vaivenes— medianamente en serio.

El tema de la supuesta “desglobalización” se roza también por otro camino más indirecto, uno que nos conduce de nuevo al punto antes referido de la renuncia por las grandes potencias a su actitud misionera —mesiánica algunos dicen— frente a los demás países. La hipótesis de que ahora se trata tendería a formularse de esta manera: el abandono de una disposición de naturaleza global por parte de las superpotencias llevaría consigo la despreocupación paralela por imponer a los demás su propia concepción del mundo y de la vida. La cuestión no es sencilla y, cómo negarlo, todavía es espinosa en algún punto. La más o menos rápida sucesión de las potencias hegemónicas siempre ha producido por su peso político la irradiación de su cultura —usos, ideas, creaciones literarias— y en este sentido el ocaso de una u otra de ellas puede medirse por el apagamiento lento o rápido de su influencia espiritual.

Lo que no significa que los pequeños países hayan estado condenados a una permanente oscuridad respecto de sus propios valores; los países escandinavos, por ejemplo, no han tenido que elevarse al pináculo del poderío político para lograr la difusión universal de Ibsen, Strindberg o Kierkegaard. Como tampoco es cierto que la innegable influencia cultural que acompaña a los triunfos del poderío haya sido siempre cosa buscada y concretamente propuesta. Por otra parte, no puede olvidarse que la propagación de una doctrina —querida como tal o por su mera presencia— está sujeta a las tendencias de fatiga y cansancio que conocen y han formulado los estudiosos de las técnicas modernas de propaganda. En la actualidad los efectos de un sostenido adoctrinamiento misionero por par-

te de una gran potencia están sujetos a esa misma ley, y no sólo en los demás como objetos pasivos de la acción, sino en su mismo centro activo. En consecuencia, el abandono de una posición misionera militante por parte de una u otra superpotencia nada tiene que ver con la renuncia en su política a una perspectiva global. El análisis detenido de algunos fenómenos actuales —dentro y fuera de las grandes potencias— quizás permitiría confirmar en su concreción, el principio de la fatiga ante visiones del mundo melladas por el hecho de su reiteración.

El aspecto delicado del tema en la actualidad depende sin embargo de otras razones, que sólo se ofrecen cuando la defensa de una determinada concepción del mundo implica la negación radical de la otra, considerada como la enemiga absoluta fuera de todo pacto y respeto. El caso ha sido ya advertido antes al aludir al sentido necesariamente aniquilador de los conflictos de carácter total, latentes en el más decisivo antagonismo contemporáneo. Pero también la experiencia histórica y la conciencia de sus desastrosos resultados morales —la conciencia del sin sentido del enfrentamiento absoluto— pueden quebrantar, como en el fin de las grandes guerras religiosas, tanto la postura de afirmación como la de negación. Es posible que algo parejo esté ocurriendo en nuestros días, sobre todo cuando el enfrentamiento doctrinal incluye problemas técnicos susceptibles de un examen desapasionado.

Sin embargo, el momento reconocidamente grave y difícil en la maduración de la *détente* es el de la vinculación de una doctrina con un principio de legitimidad. Su abandono completo —quizá no tanto el parcial y fragmentario— equivaldría a la destrucción de aquel principio. Reconocido el hecho, que apenas es secreto para nadie, es difícil especular

sobre lo posible. Los análisis prospectivos requeridos en este punto han de ser muy concretos y seguirse paso a paso, casi por día, sin negar de antemano un horizonte de flexibilidad, dada la gran

variedad de posibilidades objetivas que ofrece el mantenimiento de una posición conservadora capaz de guardar las formas en medio de importantes mutaciones de hecho.

La regionalización

Los internacionalistas que consideran a la "desglobalización" como una de las consecuencias de la *détente* ven como el otro lado de la medalla la tendencia a un recogimiento en la regionalización. Esta supuesta regionalización puede ser impugnada sea en su posibilidad o bien por su sentido, es decir, en un doble aspecto. Empecemos por recordar que la sospecha de que las superpotencias actuales puedan perder una perspectiva universal es por sí misma dudosa o problemática. Sucede más bien al contrario, que dada la creciente interdependencia del mundo esa perspectiva (globalizante) no sólo habrá de continuar en las posiciones de las grandes potencias sino extenderse de modo forzoso, como condición de supervivencia, a todos los demás países, sean grandes o pequeños. Pues ninguno está exento de tener que reconocer —parafraseando el dicho clásico— que nada de lo que sucede en el mundo les puede ser ajeno. En segundo lugar, la regionalización no es una novedad que pueda ser alentada por el abandono de la referida perspectiva, sino una realidad ya existente que se ofrece en la notoria presencia de distintos bloques. Bloques, por lo pronto, de naturaleza político-militar, como los anteriormente señalados, pero asimismo otros de carácter económico, que no coinciden plenamente con los primeros. En la actualidad junto al bloque socialista de predominio soviético —entre paréntesis por ahora la China también socialista— está el bloque de las

sociedades industriales de economía de mercado, que se destaca con igual nitidez. Retorna así en este punto la tendencia ya señalada a confundir o identificar las formas distintas de poderío en lo estrictamente político y en lo económico. De esta suerte, si el triángulo decisivo en las puras relaciones de poderío es el de Estados Unidos, Unión Soviética y China, el bloque de las relaciones económicas de intercambio entre los grandes centros neocapitalistas es también de carácter triangular, con el mismo protagonista en uno de los vértices mientras los otros dos se fijan ahora en la Comunidad Económica Europea y en el Japón.

Para algunos países, los de América Latina en particular, es cabalmente este triángulo el que domina en su escena desde la perspectiva económica. ¿En qué medida y por cuánto tiempo subsistirán estos bloques y su poderosa gravitación? La respuesta es una de las cuestiones más importantes de todo análisis prospectivo en la actualidad. Hay sin embargo algo evidente, susceptible de ser destacado de antemano y que radica en el sentido que pudiera tener la supuesta regionalización como resultado de la postulada *détente*. Pues la persistencia de éstos u otros bloques, la fijación regional de intereses e influencias, contradicen y anulan los propósitos de la nueva organización de la paz como el núcleo de las esperanzas que subyacen para todos en la maduración efectiva de la distensión. Nadie puede pensar que en el transcurso inicial de su

proceso se disuelvan por ensalmo los bloques de uno y otro tipo por hoy dominantes y sus respectivas pretensiones hegemónicas; pero el éxito finalmente valioso de la distensión se encuentra precisamente en la recíproca limitación de tales pretensiones en beneficio de la capacidad de maniobra de todos los demás países.

Parece en consecuencia innecesario insistir en lo que la supuesta regionalización habría de suponer. En sus aspectos de potencia —político-militar— llevaría consigo la consolidación en forma monolítica y sin escape alguno de las infortunadas zonas de influencia. Y dentro de ellas la fijación, como los internacionalistas señalan, de los distintos tramos de dominio que a partir del cordón de seguridad inmediatamente próximo —el glacis de la fortaleza— abarcaría con extensión variable los territorios comprendidos hasta la frontera de otras zonas. En sus aspectos económicos la subsistencia de bloques —cuyo influjo favorable o desfavorable no cabe desconocer y debe examinarse en cada caso con la mayor objetividad— supondría con la subsistencia de los obstáculos tradicionales en la diversificación del intercambio, la continuación del deterioro del mercado internacional en que todos participan, grandes o pequeños, gobiernos socialistas o empresarios de los estados capitalistas.

Para terminar estos parágrafos destinados a situar el juego de las relaciones de poder durante el intento de distensión de la estructura asentada por obra de la guerra fría, sólo quedan dos cuestiones que ocupan en particular la atención de los especialistas, pero cuya consideración detenida, sin negar su importancia, tiene para los fines de este escrito solamente un interés secundario. Una de ellas surge de la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las potencias beneficiarias de las actuales circunstancias y cuál es por

lo tanto su situación en el próximo futuro? La respuesta suele coincidir en señalar tres principales, aunque se añadan otras más inseguras en cuanto a su posible gravitación y que pueden dejarse por eso entre paréntesis. Las referidas potencias beneficiarias son señaladamente, Europa, la China y el Japón. Pero aunque se evite entrar en el tema en estos instantes, debe recordarse que cuando se trata de cuestiones de poderío no sólo importa la capacidad militar y junto a ella la potencial de una estructura económica sólida, sino asimismo la voluntad política de los dirigentes y de los ciudadanos en que aquéllos se apoyan y que al mismo tiempo orientan. Sin la presencia de una decidida voluntad política, toda referencia a los otros supuestos de poder es por sí misma inoperante.

Es China naturalmente la que suscita mayores perplejidades y en consecuencia más opiniones contrapuestas. Se discute si es ya una superpotencia al nivel de las otras dos o si es sólo una gran potencia que con peso menor ha hecho sin embargo una entrada espectacular y decisiva en la arena internacional. Como unidad económica está lejos de ocupar todavía el tercer lugar en la jerarquía de la producción industrial. Se insiste en los largos esfuerzos que le esperan para alcanzar un primer plano en los indicadores del producto bruto, dada la inmensidad de su población y los resultados todavía imprevisibles de un sistema de socialismo igualitario mantenido hasta ahora con rigurosa fidelidad. Su capacidad militar, aunque disponga de armamento nuclear, parece por hoy más defensiva o de contención que ofensiva y de amenaza. Por otra parte se destaca, no obstante su influjo político en algunos países del tercer mundo, que China ha exhibido tanto hoy como en su larga tradición milenaria escaso espíritu misionero o de expansión mesiánica; ha desempeñado

más bien muy segura de sí misma —el “centro de la tierra” en definitiva— un papel reiterado de atracción cultural y ha mostrado una asombrosa capacidad de asimilación de sus propios invasores.

Dicho sea de paso, el interés que hoy despierta este país en todas partes —como habrá de anotarse luego en el campo de las ideologías— recuerda el suscitado por la China tradicional entre los europeos ilustrados del siglo XVIII y que se renueva de continuo en el profano en todo contacto aún superficial con algunos libros de los mejores sinólogos. La atracción intelectual ejercida por China ha sido una constante que ahora revive con la experiencia de su revolución y de sus sucesivos avatares, indudablemente difíciles de entender a la distancia aún con ayuda de las más claras exposiciones.

Volviendo sin embargo a la realidad contemporánea, parece indiscutible que China es la gran beneficiaria de las transformaciones actuales en los sistemas de poder. Japón es una decidida potencia económica con su propio juego asiático y un peso importante comercial y financiero para el resto de los países. Pero todavía bajo la sombrilla nuclear protectora de los Estados Unidos, no es fácil predecir cómo y en qué momento podrá actuar con plena autonomía política en las relaciones internacionales. Respecto de Europa —la Comunidad Económica Europea, mejor dicho— no es necesario repetir lo ya expuesto y conocido. Un imponente espacio económico, no es todavía un área política unificada con órganos propios y autónomos en las decisiones de poder internacional.

Difusión del poder o vacío de poder

La segunda cuestión planteada por los expertos se incluye sin duda en el campo de la sociología del poder sobre la que se ha venido discutiendo en sus grandes trazos; pues pertenece decididamente a sus intereses de conocimiento la consideración del problema de si las alteraciones en las relaciones de poderío descritas como presumibles en la época de la posible *détente* constituyen en realidad una difusión o un vacío de poder. El análisis detenido del problema llevaría demasiado lejos. Puede argumentarse en primer lugar, que la ampliación del “club” de los países con armamento nuclear es un peligro capaz de descomponer el comedimiento voluntario —el equilibrio disuasivo— de las dos superpotencias. Una potencia menor puede vender sus armamentos de ese tipo o parte de su potencial de generación nuclear a otros países en trance de conflicto. Y también

se ha anunciado el temor de que baste una modesta posesión de armas atómicas para convertirla en elemento de chantaje en el caso de desesperación de algunos pequeños frente a la conducta de los grandes. Aparte de semejantes posibilidades, el vacío de poder —consecuencia de la renuncia o indiferencia de las superpotencias— podría manifestarse en el estallido de ciertos conflictos de arrastre histórico entre países medianos o menores, y aunque sólo se emplearan en ellos las denominadas armas convencionales, sus efectos no serían menos destructores dadas las menores dimensiones espaciales de su empleo. En el supuesto vacío de poder se incluyen también otros fenómenos conocidos que pudieran extenderse o imponerse en determinadas situaciones y momentos: la guerra de guerrillas o los actos del terrorismo organizado. La guerra es un camaleón, ha dicho con acierto

R. Aron. Pero hemos de abandonar estas cuestiones no sólo porque nos alejan de nuestro tema, sino en virtud del supuesto ya declarado de que el verdadero sentido de la *détente*—su éxito o su fracaso— estriba en que a través de su proceso y de su logro se pongan las bases de una paz que haga difíciles o muy problemáticos semejantes fenómenos.

Terminada nuestra rápida incursión en el campo estricto de las posiciones de fuerza en las relaciones internacionales en la actualidad, que sólo vale como imprescindible telón de fondo, se trata ahora de enfrentarnos con aquellos aspectos de la *détente* que más nos afectan de modo directo, tanto en la dimensión existencial como en lo que respecta a los intereses de conocimiento de una ciencia social sin acentuación de especialismo. Se dijo ya por adelantado cuál es ahora nuestra inmediata perspectiva. Una que debe esforzarse por fijar hasta donde sea posible las consecuencias de la *détente*. Es decir, sus presumibles repercusiones en los distintos ámbitos de la política interna, de la ideología y de la actividad económica, en la medida, claro es, en que puedan considerarse analíticamente al menos como campos separados. Previa,

sin embargo, a este intento es inescusable una reiteración metodológica. Primero, que se impone postular desde el comienzo, suspendiendo toda clase de dudas, que la distensión es un proceso en marcha aunque no se encuentre aún plenamente maduro. En segundo lugar, que los análisis en perspectiva derivados por necesidad del ensayo emprendido no pueden pasar de ser meramente exploratorios; demarcan un cuadro de presuntas situaciones cuyas condiciones de posibilidad objetiva sólo pueden precisarse mediante el acopio de detenidos estudios empíricos fuera de nuestro alcance en estos instantes. Sin embargo, las proposiciones que puedan formularse no son por eso puramente especulativas—en su tenor literal— porque se apoyan en experiencias de la realidad aunque todavía no permitan las imputaciones causales a que aspira toda interpretación de carácter científico. Huelga insistir por lo demás en que los supuestos de nuestro inmediato examen y las proposiciones que los contienen se encuentran ya en expresiones distintas de una bibliografía abundante en que son partícipes conocedores competentes de la más diversa filiación y especialidad.

La búsqueda de una nueva identidad

Suele señalarse como la repercusión más inmediata de la *détente* sobre las potencias protagonistas principales y sus aliados en el campo político interno, la necesidad de una toma de conciencia del actual funcionamiento de sus respectivas instituciones. Es decir, la urgencia de un examen de sus actuales sistemas políticos—órganos, usos y procedimientos, etc.— y de los caracteres de la personalidad y de la cultura política que en las mismas se definen. Se afirma así como posibili-

dad cercana lo que en términos anglosajones aparece como la búsqueda—reminiscente de una psicología social de herencia freudiana— de una nueva identidad, o sea, el intento de encontrar una autodefinition de sí mismas a la altura de las modificadas circunstancias.

El argumento, que no siempre procede en esta forma explícita, parte de la vieja idea de la primacía de la política exterior sobre la interna. El cambio profundo en la primera que lleva consigo la propuesta

de distensión no puede menos de reflejarse en la segunda, al perder ésta parte importante de sus metas y orientaciones. La estructura de la guerra fría, con su limitación rigurosa del enemigo y de las doctrinas antagónicas, fijaba al mismo tiempo el ámbito de las contraposiciones internas, de lo tolerable tanto como de lo inadmisible. El juego de las ideas y de las organizaciones políticas estaba demarcado por el peligro que la presencia del enemigo significaba. Una manifestación concreta de venerables proposiciones sociológicas acerca de las relaciones entre grupo propio y grupo ajeno. Las alteraciones en la figura del grupo de referencia ajeno inciden en la naturaleza y tipo de la cohesión del primero. En la medida en que los protagonistas de la guerra fría se encuentran liberados de las constricciones que imponía su rígida estructura, se sienten por el contrario obligados a encontrar nuevas maneras de consenso. La fórmula de la búsqueda de una nueva identidad no es otra que la de la preocupación por encontrar un nuevo consenso político. El proceso y más aún el pleno logro de la distensión implica una crisis generalizada de ese consenso en la forma vigente durante muchos años. Y la crisis de ese consenso arrastra consigo, no hay que decirlo, al examen de la validez, tenida por sí misma como evidente hasta hoy, de unas u otras instituciones.

Esta exigencia de revisión reflexiva de la propia estructura política, implicada como una de las consecuencias inmediatas de la distensión, viene a acentuarse con las imposiciones del acontecer histórico. Pues se piensa que en los años más próximos se impone por uno u otro lado una renovación de los cuadros dirigentes; en algún caso por el mecanismo del sistema electoral, en otros por la ley inexorable del ciclo vital que adelanta al primer plano a nuevas generaciones.

Los argumentos expuestos son enteramente plausibles, es decir, por completo razonables en los supuestos en que se apoyan. Pero a esta forma de discursar sociológica hay que añadir la que deriva de la experiencia histórica, la cual delata el desgaste general de unas instituciones que llevan por estos días numerosos años de existencia. Sin una historia detenida —en lo económico y político, lo social y lo cultural— de este próximo pasado, de una época que desemboca en nuestros tiempos con manifiestos signos de deterioro, de visibles transformaciones —dicho en forma neutral— es muy difícil entender y más aún comprobar la referida hipótesis que imputa al hecho de la distensión— quizá un efecto en sí mismo— la determinación o condicionamiento necesarios si no suficientes de los muy serios problemas de consenso político en que se encuentra en estos momentos la mayoría de los estados nacionales. Pero semejante historia no puede ser ni de lejos la tarea de estas páginas.

La denominada búsqueda de una nueva identidad vale por igual por todos lados y apenas si tiene excepciones. Vale lo mismo en efecto para los Estados Unidos y las democracias occidentales, como para la Unión Soviética e incluso China.

Los Estados Unidos y los principales países industriales de Europa occidental tienen de común haber ofrecido durante dos décadas lo que parecía irrefutable prueba histórica de la equivalencia o paridad entre riqueza y democracia, y que era el modelo que los teóricos de la modernización exhibían con insistencia a todos los países en supuesto retraso como la meta futura de su destino. Hay que reconocer que para los europeos no dejaba, sin embargo, de ser novedosa. Tanto es así que ante la innegable expresión gráfica de esa situación en la figura de bulbo de su estratificación —por in-

greso o por status— los sociólogos del continente de la más variada filiación —de izquierda o derecha— gastaron no poco tiempo en definir el sentido de ese tipo de sociedad: ¿Cuál es la denominación que conviene a las sociedades industriales desde esta perspectiva? ¿Homogéneas? ¿De sectores medios? ¿De clases medias, relativamente niveladas? La precisa respuesta no importa por ahora. Sí, en cambio, el hecho de que en esa estructura parecían desaparecer de su superficie las grandes tensiones sociales de otros días y de que por la vía de su institucionalización o del compromiso quedaban en el trasfondo —no suprimidas desde luego— las diferencias y antagonismos de clase que se manifestaron tan agudos en la previa historia social de esos países. Es cierto que Europa occidental no había cumplido las esperanzas de todos los que aguardaron de ella la realización del primer modelo de un socialismo liberal, sin ejemplo concreto todavía en la historia. Pero se aceptaba con beneplácito, aun por esos mismos interesados, la aproximación que significaba semejante estructura social, fundada en un sistema económico de predominante carácter mixto. En los últimos años la situación se muestra menos satisfactoria y aparecen signos de resquebrajamiento por diversos lados.

Las circunstancias actuales de la mayor potencia democrática, los Estados Unidos, son de todos conocidas y su examen detallado no nos corresponde ahora. Las repercusiones internas de la aventura vietnamita, la eclosión de insospechados escándalos políticos y otras inconsistencias de su régimen mantienen la impresión de la urgencia en que se encuentra el país de esforzarse por reconstituir su agrietada personalidad; tan prominente hasta hoy para todos que, como se ha observado con justeza, lo que pasaba en esa nación —en lo bueno y en lo malo— repercutía en los demás de manera casi

inexorable. Piénsese en los efectos de la rebeldía juvenil y de los distintos conatos de “contraculturas” que germinaron en su seno para circular más o menos atenuadas por muchos otros países. ¿Qué es lo presumible en el reencuentro de la nueva identidad buscada? ¿Cuáles son los elementos que acabarán imponiéndose y que los conocedores señalan? ¿Una reacción de extrema derecha? ¿Una u otra forma de radicalismo? ¿O se reconstruirá la línea de su “progresismo” tradicional —más o menos conservador— en sus instituciones democráticas? Los próximos años nos lo irán mostrando, aunque no dejan de existir pronósticos razonables.

Todas las democracias industriales tienen por lo general ante sí, en la búsqueda de su propia identidad, el mismo problema, que no es otro que el escollo que la aprehensión futuroológica de Tocqueville señaló hace ya muchos años: el peligro de una democracia abocada a convertirse en una tiranía mayoritaria con olvido de su gran componente liberal. Pero también es verdad que por el lado de esta veta existe hoy la amenaza de que la posición liberal se confunda con la exclusión de toda capacidad de mando y gobierno.

Parece por eso como próximo esfuerzo común de todos los sistemas democráticos una tarea de restauración. Restauración, palabra mal afamada en muchos círculos y que importa por eso liberar de todo equívoco. Pues no se trata de un arreglo o lavado de las fachadas existentes en sus visibles desconchados, sino de una reafirmación lo más a fondo posible de sus cimientos. Significa simplemente reconstruir todo lo que la vida histórica ha mostrado como perdurable y válido dentro de las inspiraciones originales. Es decir, todos los elementos —de valores y de organización— que se mantuvieron firmes en el sismo contemporáneo y que

no son demasiado pocos. Por eso se ha podido hablar con razón de las tareas de un nuevo liberalismo, tal como ha insinuado entre otros R. Darhendorf desde su perspectiva europea. Y que por ser a nuestro juicio una de las mejores síntesis, importa retener en sus propias palabras: "Un programa de defensa liberal puede concebirse hoy con el propósito de salvaguardar los efectos benéficos de la 'ciudadanía' frente a los peligros de perversión que lleva consigo el intento de su desmedido perfeccionamiento". Y señala de esta suerte algunos de los límites que ya se están transgrediendo. Los límites en la educación a la clásica idea de la igualdad de oportunidades, los límites en la acción política de una concepción desorbitada de la participación, capaz de inmovilizar todo sistema político; los límites de una pretendida democracia sectorial que sólo favorece en esa fragmentación a los intereses de grupos particulares. Sin el reconocimiento de esos límites la tradición liberal está en peligro de estrellarse. "Existe una tendencia suicida en 'el ciudadano', una pulsión hacia la muerte que parece notoria en los días de hoy". En una palabra, los peligros de las democracias actuales parecen manifestarse como fenómenos de erosión, que la publicidad —sin duda relativa— de sus regímenes permite descubrir con cierta facilidad.

En cambio, se dice, los peligros de los sistemas socialistas de inspiración soviética residen en la posibilidad de fenómenos más ocultos de explosión, de rápido estallido de comprimidas tensiones latentes. Cuestión delicada en esta forma de planteamiento y que sólo con reservas podría aceptarse como punto de partida de un ensayo prospectivo. Los que andan por fuera del círculo casi esotérico de los kremlinólogos sólo pueden seguir unas pocas pistas en la prospección de los rumbos posibles en la nueva forma de

conciencia política del mundo soviético como consecuencia de la *détente*. Entre ellos se hallan los indicadores de la minoría cuestionante dentro del país o en el exilio, que poco permiten saber acerca de su extensión. De aceptar al pie de la letra las declaraciones de un famoso novelista, el volumen de escepticismo y de aceptación resignada o cínica de las doctrinas oficiales sería de tal magnitud, que lo difícil en tal caso consistiría en poder comprender cómo basta la represión para contener sus efectos. Es de presumir más bien que la mayoría de los protestatarios no atacan al sistema en que han nacido en cuanto tal y de modo directo, sino sólo un número mayor o menor de sus imperfecciones que sólo pueden captarse como vividas desde dentro. Otra pista se pone de manifiesto en la producción intelectual de universitarios de los países satélites, que giran en lo fundamental en torno a las promesas todavía incumplidas del salto al reino de la libertad en la fase imprecisa del comunismo pleno o de la supresión total de cualquier tipo de enajenación. De esta crítica filosófica derivan las desviaciones heterodoxas más extendidas en occidente. Ahora bien, si la primera pista postula una apoyatura estadística hoy desconocida o insatisfactoria, la segunda circula por cimas de naturaleza metafísica que son inalcanzables por lo común a lo que pudiera ser opinión pública corriente. Las condiciones de posibilidad objetiva —las que ahora nos interesan— se encuentran posiblemente en un terreno menos sublime, pero mucho más próximo en cambio a los afanes cotidianos. Lo que permite al análisis sociológico más elemental sospechar que las condiciones en la mencionada busca de su nueva identidad de la potencia soviética se encuentran cabalmente en la efectividad de sus propios éxitos.

Poniendo entre paréntesis toda doctrina, el hecho que nadie puede negar es

que la política socialista soviética ha puesto en pie y mantenido una sociedad industrial en el mismo plano de realidad que las occidentales y con sus propios y peculiares logros económicos, educativos y sociales. Pero esa sociedad industrial presenta hoy no pocos problemas similares a los que se ofrecen por el lado occidental. No se trata de revivir la teoría de la convergencia, claro está, pues exista o no en ciertos aspectos, lo que interesa en definitiva es que las transformaciones internas ocurridas en la sociedad soviética han obligado ya y forzarán todavía más en el futuro a un esfuerzo de adaptación a ellas, o dicho en sus términos convencionales, a la adaptación de la superestructura política y cultural. Tendencias consumistas en la población, la formación de nuevas capas sociales frente a las burocráticas dominantes, las aspiraciones distintas de los nuevos grupos dirigentes, con las contradicciones o antagonismos entre sus recíprocos intereses, constituyen las condiciones reales con las que tiene que enfrentarse la orientación política soviética en los próximos años. Es posible añadir y tomar en cuenta un posible conflicto generacional como el conocido en nuestros lados, ya que la hora de la sucesión de los viejos mandos es inminente. Aunque a este respecto no deje de sostenerse que la solución del problema parece más fácil en la medida en que funcione y subsista un sistema de cooptación, porque éste permite seleccionar a tiempo entre los grupos más conformistas —cualquiera que sean sus motivos— eliminándose así la ocurrencia de cambios demasiado bruscos.

China no se exime de pasar por una situación semejante, a pesar de su experiencia de intensas mutaciones internas, con flores o sin ellas. También tendrá que buscar pronto frente a la distensión y a la sustitución de sus viejos cuadros, el

logro de una nueva identidad ante sí misma y de cara al campo internacional en el que hace tan poco tiempo hizo su aparición. Pero en el caso de China todo intento de prospectiva tropieza —al menos por lo que a nosotros respecta— con el equilibrio de fuerzas entre la fascinación y la ignorancia.

El esquema de estas posibles mutaciones en el campo interno derivadas del hecho de la *détente* aunque sólo se ofrezca como proceso en marcha, con sus avances y retrocesos, explica la ambigüedad que mantiene y a la que antes se aludió. Pues no sólo suscita suspicacias políticas y temores en los que todavía defienden sus posiciones habituales previas a la distensión misma, sino que se ve con ojos muy distintos por los más directamente afectados. Por eso esa ambigüedad es más patente en los países europeos occidentales que siempre han temido ser las primeras víctimas fatales de una catástrofe derivada de una falta de entendimiento. De ahí que sus contradictorios temores —y sus correspondientes versiones políticas— subrayen más que en otras partes los equívocos inherentes todavía en la distensión. La finlandización de Europa es por eso un fantasma tan amenazante como el otro bautizado en difícil verbalización con el nombre de un país latinoamericano.

Sea de ello lo que fuere, las presunciones sobre un cambio en la cultura y personalidad políticas de las principales potencias afectadas por la distensión son, al parecer de muchos y según lo expuesto, fundamentalmente razonables. El auténtico futuro sigue en cuanto tal como una incógnita, pero los efectos de las posibilidades objetivas de la distensión son hasta cierto punto diseñables en el campo político como en el económico y otros más, siempre que se tengan presentes las posibles formas o escenarios de la misma de que luego se hablará.

Las ideologías y la distensión

Quizá en ningún otro campo como en el ideológico sean más fáciles y claros de abocetar los efectos casi inmediatos de la distensión. Todas las posiciones de oposición y combate, todos los antagonismos y pugnas, sean dentro de un país o en sus relaciones mutuas, estuvieron encubiertas por las ideologías dominantes en una u otra de las dos superpotencias enfrentadas. Hubiera o no incursiones misioneras, la situación se habría presentado idéntica por las exigencias de justificación doctrinal contenidas en la estructura de la guerra fría. Ninguna de las dos fuerzas podía renunciar sin peligro a semejante autojustificación; obedecían desde luego a la tendencia de cualquier poderoso o triunfador, de cualquier privilegiado, válida en todo tiempo, de fundamentar ante los demás sobre razones morales —filosóficas o religiosas— el disfrute y ejercicio de aquel poder, privilegio o simple distinción. La estratificación social nunca se ha dado a secas, sino con su correspondiente apoyo doctrinal. Pero además en este caso en forma más aguda que en el de los antagonismos posibles entre diferentes capas sociales. Al representar la situación límite de una contraposición extrema y casi absoluta entre dos poderes adversarios, la necesidad de justificación tenía mayor amplitud, pues no sólo valía ante el enemigo como argumento razonado de la oposición y ante la opinión pública interna como requerimiento de cohesión, sino que se refería por igual a todos los supuestos terceros que pudieran en principio sentirse ajenos a la contienda; una contienda que en definitiva no podían esquivar por razones de supervivencia o de ventaja e interés. Por eso, ya se dijo antes, la estructura de la guerra fría involucraba a todos en semejante pugna, la cual se

reflejaba con la misma distribución de posiciones tanto en la política interna como en la internacional. Una distribución que no podía menos de girar siempre en pro o en contra de una u otra de las ideologías de legitimación. Con lo que no basta considerar su relación de polaridad, por importante que sea, sino la naturaleza enteriza y de una pieza con que se ofrecían. Pilares de una estructura de convivencia, tenían que aceptarse íntegros por todos los que entraban en el juego de su antagónico mantenimiento por unos u otros motivos. Sólo se toleraban aquí o allá menores discrepancias siempre que no pusieran en peligro el concierto de coexistencia establecida. En consecuencia, el imperio de las dos contrapuestas ideologías fue por muchos años casi absoluto.

El interrogante de hoy es si la *détente* traerá necesariamente, tarde o temprano, una pérdida de importancia de la contraposición ideológica hasta hace poco dominante. Ahora bien, la quiebra o simple atenuación de su imperioso influjo puede tener dos efectos independientes o combinados. Por un lado, la transformación de esas ideologías liberadas ya de su condición de pilares berroqueños. Por otro, la aparición de un vacío ideológico en muchos de los antes obligados a seguirlas con la más aquiescente fidelidad. Por último, la pérdida de la investidura ideológica como peso decisivo en la negociación de ventajas económicas y de protecciones políticas. La desvalorización de la contraposición ideológica dejaría así a unos y otros países abandonados a su propia suerte frente a un campo abierto de creación doctrinal.

La interrogante ahora planteada ha despertado la atención de diversos estudiosos aventurados en la prospección del

horizonte ideológico del mañana. Es cierto que pudiera parecer cosa nada nueva, porque ya hace años que comenzó a hablarse del fin de las ideologías; pero en estos términos el problema era falso por causa de su mal planteamiento. Es improbable que las ideologías como tales desaparezcan en el futuro. De lo que se trata es del cambio o puro desgaste incluso de éstas u otras ideologías concretas. Desgaste al que siempre han estado sometidas desde luego, como todas las instituciones humanas.

El actual planteamiento es distinto, porque no se trata de pronosticar en general, sino de averiguar lo que es realmente posible en el campo ideológico cuando penetran en él los efectos de las distensiones de poder y de la rápida o lenta disolución de la estructura que esas relaciones de potencia mantuvieron por largo tiempo con toda clase de medios y mecanismos.

Entre los investigadores del mencionado vacío ideológico destacan a mi juicio las presunciones de un sociólogo, A.J. Vidich, que lo califica a este respecto como el de una "descentralización ideológica"; por la que no entiende de modo alguno el retorno de viejos nacionalismos o el agotamiento funcional de las organi-

zaciones y sistemas internacionales actuales con su creciente racionalización, sino el predominio de intereses locales o "parroquiales" en las maneras de enfrentarse con el conjunto de todos esos procesos universales. No es necesario aceptar todas las consecuencias que Vidich contempla para reconocer en lo fundamental el significado válido de su proposición. Es decir, como antes quedó insinuado, que los poderes menores antes satelizados quedarían librados, para bien o para mal, a la creación de sus propias doctrinas o puntos de vista ideológicos.

Situación que en modo alguno significa que la desaparición del antagonismo polarizado dé paso inmediato a un mundo sin conflictos y enfrentamientos; al contrario, la pérdida de influencia de las ideologías tradicionales puede dar lugar en los intentos de su sustitución a "nuevos estilos de conflicto y desorden". Una propuesta en definitiva de análisis prospectivo que sólo puede realizarse en forma concreta según las particulares circunstancias de cada país. En todo caso se trata de uno de los temas más atrayentes con que ha de enfrentarse el pensamiento contemporáneo. ¿Qué puede traernos el vacío ideológico que dejan tras sí en su "paridad" las dos grandes doctrinas en pugna?

Las ideologías del desarrollo

Quizá el más inmediato reflejo de ese vacío ideológico y su implícito aliento de nuevas maneras de pensar se dé precisamente en la esfera que ahora más nos interesa, la de las ideologías de desarrollo. ¿Puede aceptarse esta expresión? En parte sí y en parte no, cosa que convendría examinar. Pero su empleo no puede escandalizarnos cuando en los días actuales se nos habla del desarrollo como mito

—antes se dijo de la planeación asimismo—, hay lamentos sobre los desengaños del desarrollo o se le tiene por esquivo. Vale la pena detenerse por un instante en lo que se pretende decir cuando se declara que el desarrollo es un mito, pues el significado es equívoco. Cabe interpretar al mito en su estricta significación soreliana; en tal caso, se ofrece como una potente fuerza de movilización capaz de

estimular entusiasmos y esfuerzos en el cumplimiento de cotidianas tareas económicas que sin él se deslizarían en la rutina tradicional. Pero a su vez ese mito, en la forma en que se ha vivido, ha consistido en la confusión del desarrollo con el crecimiento. Una concepción puramente economicista, como señalaba con acierto Celso Furtado. Con el desarrollo como ideología ha ocurrido tres cuartos de lo mismo, aparte de presentar otras y nuevas notas. En primer lugar, no es correcto calificar de ideológico al desarrollo en la medida en que concierne a un problema puramente científico y que se formula por lo tanto dentro de una ciencia muchas de cuyas proposiciones no pueden ser desdeñadas por nadie sino a su propia costa y peligros. Pero todo el mundo sabe que las teorías de la ciencia social suelen originar, quiérase o no, efectos ideológicos —extraños a sus fines de conocimiento— y que se le imponen como un nimbo en beneficio de otros intereses. Pero no es cosa de extenderse ahora sobre esta permanente amenaza de la razón científica. Tampoco se han planteado históricamente las exigencias del desarrollo como un azar caprichoso, sino como la toma de conciencia en un momento dado de problemas reales que por primera vez parecían solubles aparte de moralmente intolerables. Por eso la necesidad efectiva del desarrollo —del crecimiento puramente económico incluso— sigue presentándose en forma aguda todavía en muchas partes, por esquivo que haya resultado su logro y a pesar de los desengaños que haya podido producir.

No ha de olvidarse, sin embargo, que la idea del desarrollo fue fomentada y alentada desde fuera en fechas muy precisas en los países tenidos como “atrasados” por aquellos otros que marchaban a la cabeza del proceso industrial y que la difundían de acuerdo con su propia experiencia. La ideología del desarrollo era

la forma política y doctrinal que revestía la supuesta solución de un problema técnico por influjo de una u otra de las potencias dominantes. La ideología del desarrollo consistía en el carácter de verdad excluyente y casi absoluta con que se presentaba esa solución dentro de un sistema históricamente determinado. Y tal como en el resto de la pugna ideológica no cabía sino una elección entre los dos modelos ofrecidos. La descentralización ideológica que se postula como resultado de la distensión se presenta como un desafío, lleno a la vez de grandes oportunidades y de no menores peligros. Porque el horizonte más abierto que ahora enfrenta la capacidad inventiva en el campo del desarrollo, muy lejos de implicar una fantasía sin trabas, exige atenerse por el contrario a las condiciones de posibilidad que ofrece una realidad muy determinada en cada caso, dependiente de coyunturas, de experiencias ya realizadas y de ideales acerca de la imagen futura de la sociedad, muy diferentes en cada uno de los países que quisieran aprovechar en el día de hoy facilidades antes inexistentes. Quiere esto decir que respecto al tema de los estilos de desarrollo, hoy en el tablero de la discusión, no puede dudarse de que la *détente* abre posibilidades de nuevas opciones no limitadas a la alternativa entre los modelos principales —alternativa quebrantada ya por la experiencia china— aunque por otra parte este campo de opciones siga limitado. Pues como antes se indicó, nuestras posibles preferencias por un determinado estilo de desarrollo —efectivamente existente o teóricamente construido— tropiezan siempre con el hecho de que cualquiera de ellos depende para su realización del marco de facilidades y dificultades que en una situación y momento dados se muestran como forzosas condiciones de coyuntura para un país o grupo de países determi-

gados. Los recursos materiales y humanos existentes, los rumbos que derivan de inserciones de carácter geográfico o político y de persistentes tradiciones culturales en los usos y actitudes de viejo arraigo que las constituyen, el nivel de la organización económica de que se parte, son entre otras más las condiciones efectivas y las tendencias en curso con las que se impone contar en forma ineludible. Quizá lo que podría parecer una opción ideal, un socialismo frugalista e igualitario por ejemplo, sea irrealizable en determinadas circunstancias o sólo a costa de grandes sacrificios y sufrimientos humanos.

Los estilos de desarrollo no cabe imaginarlos en un vacío abstracto, porque siempre forman parte, nos plazca o nos disguste, de sistemas económicos históricos que sólo permiten reformas, adaptaciones o reajustes desde dentro susceptibles de desembocar, sin embargo, en cambios decisivos. Es presumible que la época que ahora se abre para los países en desarrollo por efecto de la distensión entre las superpotencias y por el vacío o descentralización ideológica que de ella deriva, no tanto fuerce a una afanosa formulación de nuevas posturas ideológicas, como a la puesta en marcha de políticas pragmáticas y en extremo flexibles capaces de combinar inteligentemente los elementos difícilmente eliminables que se ofrecen en la realidad y con los que hay que contar como bazas del propio juego. Una política de permanente adaptación a condiciones reales atentamente observadas y en lo posible previstas es por eso más fácil que una orientada hacia mutaciones radicales. La imaginación necesaria para llevar a cabo un proceso de vigilantes negociaciones y compromisos es equivalente en sus dimensiones a la que requiere cualquier otro tipo de invención.

Las repercusiones de la *détente* en el

campo de la economía constituyen por entero un tema inédito. Seguramente por aparecer con menos claridad de contornos que en los ámbitos político e ideológico. Sin embargo, por una curiosa coincidencia aparentemente casual, los comienzos de la recesión económica en los grandes países industriales marchan paralelos con el inicio de la distensión. Es posible que pueda irse más allá del reconocimiento de semejante azar. La recesión misma sume en perplejidad a sus intérpretes economistas, tal como cristaliza en el extraño término, "estanflación", con que se la designa. La cual no tiene, por otra parte, el anecdotario de los momentos dramáticos de otras crisis, pues nadie cree entre los entendidos que la sindicación de los petroleros haya sido una causa decisiva. Aparte de la lección que representa, alarmante para unos y estímulo para otros.

Es necesario confesar que una situación semejante de incertidumbre se encuentra asimismo en los ensayos prospectivos respecto a la recuperación y sobre todo acerca de su relación causal con la *détente*. Que se sepa ningún economista tiene a la recuperación como imposible, aunque no coincidan los plazos señalados, los que varían como es natural de país a país. Pero dada en general por supuesta para los grandes países industriales, brilla por su ausencia —hasta donde sabemos— todo intento por situarla en las nuevas condiciones de la distensión, a menos de que se dude por completo de su posibilidad, cosa que no parece verosímil.

Conocidas las relaciones entre el armamentismo y la expansión industrial en determinados países —a pesar de que algunos las tengan por exageradas en su influencia causal— estaría justificado que se pensase en las consecuencias del pretendido desarme —parcial desde luego, pero mayor o menor— en la reactivación

económica, no sólo de los grandes protagonistas sino de todos los demás. ¿En qué medida, por ejemplo, alguna parte de las sumas ahorradas podría utilizarse en beneficio de los países y de las capas sociales más necesitadas?

Hasta ahora las presunciones referentes a la recuperación son del más estricto corte tradicional. Son en este sentido positivas, pero haciendo aparecer dudas, en su contraste, las que puedan aventurarse más allá de esos límites. Cabe suponer, en efecto, que aun dentro de las nuevas condiciones de la distensión continuarán los grandes países industriales sus rutas acostumbradas, concentrando por ejemplo en su intercambio recíproco la mayor parte de sus logros de producción. Pero como la distensión tiene uno de sus más fuertes impulsos en el mutuo beneficio de un comercio intensificado considerablemente en sus valores entre las zonas y países hasta ahora antagónicos, cabe también suponer que de llevarse a buen término tales propósitos no podrán menos de traducirse al cabo en una general ampliación del comercio mundial. El mercado internacional más universalizado de esta suerte podrá alcanzar mayores dimensiones normales de las que todos pueden aprovecharse. Esto en la medida en que la *détente* entre en un estado de estable madurez. Pero otras de las suposiciones que pudieran hacerse parecen por lo pronto problemáticas.

Supuesta una nueva situación de riqueza en los países industriales de uno y otro sistema ¿aumentarán en igual proporción sus disposiciones favorables a la ayuda y sostén de los países menos desarrollados? La escéptica actitud de los ciudadanos contribuyentes manifiesta en los últimos años en algunos de los países democráticos, sus renuencias ante lo que consideran una dudosa aplicación de los recursos financieros de ayuda a

otros países de aparente ingratitud, no parecen fácilmente modificables de no tener el *boom* caracteres espectaculares.

Más importante todavía sería poder vislumbrar si la recuperación seguirá por completo en sus viejos carriles o si tendrá lugar por algún lado una auténtica *prise de conscience* de los peligros y amenazas que una copiosa aportación intelectual anuncia para el futuro de los actuales sistemas industriales. Es muy posible que se tomen en cuenta los aspectos más visibles —como directamente sufridos— en las amenazas del equilibrio ecológico, siempre que no puedan trasladarse hacia países distantes menos amagados. Pero si no parece que la sensibilidad por el prójimo lejano sea muy intensa, puede presentarse aún más aguda la denominada preocupación por la posteridad.

Restricciones menores como las impuestas por la crisis petrolera son sin duda presumibles en algunas actividades, así como un interés más concentrado en la escasez de algunos recursos. Pero la expectativa de un cambio psicológico fundamental que modifique en los próximos años las tendencias vigentes en las “sociedades de consumo” parece improbable en las más viejas, que son las que podrían ofrecer a las más nuevas —ávidas de un consumismo fácilmente explicable— los efectos de demostración hasta ahora de signo inverso, los nuevos modelos propuestos a la general imitación. La historia es tardígrada, como decía Ortega y Gasset, y por lo tanto muy lenta en la transformación de los usos colectivos y de los hábitos personales. No es necesario coincidir con los catastrofistas para presumir que las reacciones de cambio sólo suelen darse ante peligros inminentes.

No parece que sean de este tipo en los años inmediatos las evoluciones internas de los mecanismos económicos que obliguen a los grandes países industriales a

encaminarse hacia ese futuro "estado estacionario", sometido ya a diversos sondeos teóricos, tan sugestivos en la prospección de los grandes centros, como despreocupados de sus inevitables efectos en los países periféricos o semi-periféricos.

La primera generalización razonable que cabría hacer, una vez superada la recesión, respecto de los países menos desarrollados, es naturalmente la de que vuelvan a ocupar las posiciones en que se encontraban antes de ella y a seguir sujetos en ellas a sus conocidos avatares. Sin embargo, como las presentes consideraciones se hacen sobre el supuesto de la variable introducida por el hecho de la *détente*, es de suponer que algún efecto habrá de tener este nuevo condicionamiento en el desarrollo de los mencionados países. No puede olvidarse —las reiteraciones son inequívocas— que la consecuencia principal de una distensión en la tirantez de las relaciones de poder entre las superpotencias es, en su caso límite desde luego, el abandono de las potencias menores a su propia suerte cuando en su capacidad de negociación pierden su peso, todavía presente, los aspectos de filiación política e ideológica hasta ahora dominantes. Dejadas de esta suerte a las orientaciones relativamente autónomas de su propio destino, las oportunidades que se les abren pueden ser por eso lo mismo promisorias que desfavorables y

negativas. Todo depende de sus específicas potencialidades en la creación de políticas que exigen una cierta y distinta dosificación de eficaz realismo y de vuelo imaginativo.

En las condiciones descritas sólo puede trazarse ahora en rasgos muy toscos la distinta situación de los países en desarrollo. Los que son en realidad semiperiféricos, es decir, aquellos que a pesar de su heterogeneidad estructural aún persistente en grados diversos, ofrecen con una mayor o menor industrialización otras pruebas de "modernidad" y poseen recursos humanos y naturales suficientes, gozarán de una capacidad de negociación semejante a la de otros países que han pasado o están saliendo de esa fase, y podrán entrar en las voluntarias relaciones de dependencia normal de todos ellos. Países relativamente pequeños pero muy ricos al mismo tiempo —los productores de petróleo, como ejemplo sobresaliente hasta hoy— habrán de gozar naturalmente de una capacidad de negociación muy superior, no exenta de peligros de falso cálculo, irreparables a largo plazo. En cambio, los países medianos o pequeños pobres, con escasos recursos y miseria acumulada, estarán más que nunca en la penosa situación de depender de la ajena benevolencia si no encuentran la manera de integrarse con éxito en configuraciones de mayor tamaño y potencia económica.

Las relaciones transnacionales

Casi a caballo en los límites del campo económico por el que discurríamos pero en buena medida todavía dentro de él, se impone una muy breve consideración del significado en la actualidad y en el futuro de las llamadas relaciones transnacionales. No es infrecuente que en cualquier tipo de descubrimiento, o asumido como

tal, se incurra por sus autores en una abultada expectativa acerca de su importancia. Sucede así que en estos años los internacionalistas han percibido que en el campo de sus preocupaciones había algo más de lo que se tenía por evidente y habitual. La vida internacional desde esta nueva perspectiva no se reduce a la

actividad de unos pocos actores, la de los Estados soberanos; sino que es asimismo el resultado de una conducta muy diversificada de otros actores de distinta naturaleza, y que se ofrece como una red, a veces de apretada malla, extendida a través de varias fronteras nacionales, enlazándolas en dimensión horizontal. Lo que se descubre, en una palabra, es la existencia de múltiples relaciones transnacionales de las que las compañías económicas de ese nombre no son más que uno entre otros casos. Aunque quizá sin la carrera de liebre veloz de estas últimas no se hubiera despertado el interés por la especie. En realidad, puestos a escudriñar en este campo, la novedad se atenúa no poco cuando se comprueba la existencia de sus numerosos precedentes en épocas anteriores, como el notorio caso en la actividad económica misma durante el siglo XIX de la esforzada *bourgeoisie conquérante*. El hecho innegable es que semejante descubrimiento ha fomentado por una parte el análisis detenido de sus distintas formas y manifestaciones y que ha pretendido basar por otra, en el abultamiento de su importancia, una teoría de las relaciones internacionales distinta de la tradicional, aunque no siempre exija sustituirla como definitivamente arcaica. Pero sea o no enteramente correcta, debemos hoy a sus estímulos valiosos estudios de detalle.

La existencia de relaciones transnacionales no es, como se dijo, pura novedad. Así lo testimonia el ejemplo continuamente citado del papel de la Iglesia Católica, sujeto prominente en sus relaciones transnacionales por entre las celosas soberanías de poderosos estados. Lo que se ofrece en cambio como novedad en la escena contemporánea es la multiplicación de ese tipo de relaciones con el más diverso contenido. Junto a las de carácter religioso se encuentran las de naturaleza científica y tecnológica, las

que encierran una pretensión política revolucionaria y las que sirven fines económicos y financieros. Las relaciones transnacionales constituyen una gran familia, en las que casi a última hora se integra la vieja *maffia* siciliana ya despojada de su carácter insular. Pero lo que se subraya sin pretender tampoco ninguna novedad, es el carácter por así decir privado de sus actores, que en el caso de tratarse de organizaciones y fundaciones operan sin ningún carácter gubernamental y oficial. Sin embargo, la trama de sus conexiones extendida a un tiempo por diversos países es a veces tan poderosa en sus efectos como la que pueda desarrollar uno u otro gobierno. Y aunque en esa trama se encierren numerosos conflictos, se sostiene que a la larga es de naturaleza integradora. En todo caso diversos países pueden encontrarse unidos por razón de esa trama y del parentesco de intereses que crea, a pesar o a veces en contra de las políticas oficiales de los gobiernos. Es este sentido aglutinante dentro de la política mundial lo que se destaca por los estudiosos de la materia, que miran de reojo los obstáculos que las soberanías imponen. Esto es lo que los impulsa a pensar si no estará anticuado el clásico paradigma de las políticas de seguridad en el campo internacional y si no habrá sonado la hora de sustituirlo por otro cuyo contenido sea una especie de dilatación universal de los objetivos del *welfare state*. Es cierto que pocos toman la propuesta demasiado en serio, porque aunque se reconozca sin grandes dudas la importancia en nuestros días de las relaciones transnacionales, es un hecho no menos evidente que las mencionadas relaciones pasan todavía por los centros de decisión de los estados soberanos —se desconoce por cuanto tiempo aún— capaces de regularlas, modificarlas e incluso utilizarlas cuando así cuadre a sus objetivos. El afán de sustitución de

un paradigma por otro parece en consecuencia precipitado, sin que esto signifique negar el interés de las relaciones así destacadas y la validez de su más amplio conocimiento.

Como en otros terrenos, más útil que la simple enumeración o una clasificación taxonómica sería poder contar con una tipología más o menos provisional. La ofrecida a este respecto por Karl Kaiser es, en espera de otras mejores, bastante satisfactoria. Contentémosnos con anotar las bases decisivas de su construcción de acuerdo con los siguientes tipos fundamentales: centros de decisión multiburocráticos, integración multinacional y sociedad transnacional propiamente dicha. Cualquiera que pueda ser el contenido de las relaciones de que se trata es posible incluirlas en uno u otro de los tipos indicados y por supuesto las de naturaleza económica. Las posibilidades de la política internacional se ofrecen claro es de modo distinto en cada uno de ellos, entre los cuales no sería difícil reconocer, de ser ésta la ocasión, los más notorios ejemplos de sus manifestaciones contemporáneas. Así los proyectos de integración económica regional se incluyen en sus distintas dimensiones dentro del tipo de integración multinacional. Y sería lo acertado dejar este punto con un etcétera, si no fuera porque el análisis posterior de esas políticas transnacionales en general no ofrece una nueva tipología del mayor interés para nuestras actuales oportunidades de acción: es decir, la distinción de una política transnacional de equilibrio, otra con efectos de dominación y una, por último, de penetración exteriormente controlada. Lugar por donde reaparecen las diferencias efectivas del poderío —político o económico— que algunos hubieran querido olvidar o poner entre paréntesis. Ninguna de ambas cosas es desde luego posible.

De coincidir oportunidad y competencia sería el momento de detenerse un poco más en algunas de estas relaciones transnacionales de mayor interés para nosotros, las económicas o las que tienen como resultado la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos. No siendo esto así, es fácil eludir la tentación y limitarnos a insinuar lo estrictamente necesario en relación con nuestro tema.

La cuestión de las compañías o empresas transnacionales se ha convertido en un candente lugar polémico sobre el que se escriben de continuo nuevos libros y artículos. Están en entredicho su constitución y funcionamiento internos, sus efectos en los países huéspedes así como en sus relaciones con los países de origen. Cabe señalar antes de cualquier examen técnico que frente a ellas el ditirambo y la queja se igualan en sus proporciones. Para algunos las mencionadas compañías representan en los finales de esta centuria lo que fueron económicamente las compañías anónimas al declinar el siglo diecinueve. Con la sola diferencia, claro es, de la distinta localización del campo de sus operaciones. Las quejas de los países huéspedes, los menos desarrollados sobre todo, se refieren a su propia impotencia frente al poderío económico de semejantes organizaciones, superior a veces al del propio Estado, y a las dificultades de un control que escapa en sus complejidades contables a los conocimientos y experiencias corrientes de sus burocracias. Huelga la referencia a la posibilidad de otros tipos de intervenciones. Con todo, junto a estas inconveniencias y peligros nadie desconoce las ventajas que derivan de la actividad de las empresas transnacionales: en los menos desarrollados la producción de bienes de otra suerte inalcanzable —de posible exportación por añadidura— y el aprendizaje por técnicos y empresarios de los

procedimientos más avanzados en ese momento.

Alterando naturalmente lo mudable caben argumentos parecidos respecto de la difusión de la ciencia y de los métodos de investigación, en unas u otras disciplinas, gracias a la actividad transnacional de bien financiadas fundaciones o centros universitarios con sede en el extranjero.

Existen desde luego muchos puntos de referencia en que la persona menos imaginativa puede apoyarse cuando se trata de encontrar modos de regulación dentro de un país de las distintas relaciones transnacionales. El tan citado y común ejemplo de las actividades de la Iglesia Católica sugiere de inmediato el instrumento del concordato, extensivo por analogía como forma de convenio sobre materias diferentes de las eclesiásticas. Y existen los que recuerdan como modelo en el terreno económico estricto la configuración jurídica de la compañía anónima en los códigos mercantiles dentro de la tradición del derecho continental europeo, o la acción ejercida por la ley federal y los precedentes acumulados por la Corte Suprema en los Estados Unidos respecto al ámbito de desarrollo de la corporación como tipo de empresa por encima de toda restricción en el comercio interestadual.

Ahora bien, en el caso de las compañías transnacionales su regulación por convenios particulares y restringidos del tipo concordato produciría una diversidad tal de ordenaciones que haría imposible, por su falta de uniformidad, la existencia misma de esas empresas que por sus modos de operación financiera se extienden por distintos territorios nacionales. Y salta a la vista que la aludida construcción jurídica en uno u otro tipo de derecho carece en el caso de las transnacionales de la suprema competencia judicial. ¿Dónde se encuentra por

ahora esa autoridad mundial que la haga posible? Sin embargo, dentro de las organizaciones internacionales contemporáneas no es imposible conseguir un estatuto de las compañías transnacionales válido al menos para el conjunto de unos cuantos países interesados como partícipes en la elaboración del convenio.

Y éste es el punto por el que necesariamente ingresamos al campo más ceñido de nuestro tema. Pues se trata de colegir en qué forma puede tener que ver el fenómeno de la *détente* con el de las relaciones transnacionales.

Téngase en cuenta por lo pronto que la actividad de las empresas transnacionales se ha dado hasta ahora en espacios relativamente limitados del territorio mundial. Y que fue en sus orígenes una invención del sistema capitalista norteamericano, adaptada luego poco a poco por diferentes grupos industriales y financieros de otros países, que en ocasiones tomó la forma de una invitación a una *joint venture* a los capitales menos emprendedores de los países huéspedes. De todos modos la actividad de las transnacionales tendió a limitarse en su extensión al ámbito de bloques económicos bien definidos.

Cabe presumir por consiguiente que una estabilización duradera de la *détente* traería una expansión mucho mayor de las relaciones transnacionales en general y de las compañías de ese nombre en particular. Es decir, que dejaría de tener sus centros motores en unos pocos países, hasta comprender en la *joint venture* que prometen a los recíprocos intereses de las economías capitalistas y socialistas. Punto éste en donde comenzaron cabalmente, recordado entre paréntesis, los iniciales conatos de la distensión. Bastaría tener en cuenta los efectos de esa ampliación interestatal en las operaciones de las empresas transnacionales

para presumir que en proporción pareja crecerían las posibilidades de su control, es decir, el número de los interesados en suscribir un convenio sobre su estatuto internacional. Conclusión a la que puede llegarse también por otro camino, que vale la pena recorrer aunque conduzca a los límites de una configuración todavía utópica. La *détente* sólo tiene sentido, como se ha afirmado, si su proceso más o menos rápido lleva a poner las bases de una paz universal menos frágil que la

existente. En ese posible escenario de la distensión, del que luego se hablará, se encuentran las condiciones mínimas de una comunidad internacional, que en el caso de su mayor logro permitan la implantación y funcionamiento de diversas autoridades mundiales. En este caso límite para lo que interesa en este instante, se encuentra la autoridad a la cual confiar la regulación y vigilancia concreta de las compañías económicas transnacionales.

La dependencia

Interesa —por mantenernos todavía en las fronteras de lo posible, rozadas en los párrafos anteriores— enfrentar una última cuestión más accesible al palpo intuitivo que a la precisión realista. Y que a pesar de los peligros de ofuscación que la rodean, no pueden eludir su planteamiento las aspiraciones de la inteligencia prospectiva. Un tema obsesivo de los últimos años ha sido el de la dependencia, que manejado por algunos en los límites de la verdad que encierra, se ha utilizado por los más como una simplificada clave explicativa de muy diversas realidades históricas. La imputación causal de la dependencia permitía interpretar con facilidad suma no sólo la existencia aquí o allá de ciertas peculiaridades del desarrollo, sino de concentrar en ella todas las condiciones de su por qué. Del lado inverso facilitaba asimismo encontrar de inmediato la fórmula de salvación. Todas las dificultades actuales quedarían resueltas con el simple escape de una dependencia infeliz.

Los hechos históricos no son en modo alguno tan sencillos, pero no es cosa en este instante de examinar el tema en toda su complejidad. Basta con observar que lo único que se tomaba en cuenta

era el tipo de dependencia hegemónica como relación unilateral. De su existencia efectiva nadie tiene la menor duda, pero limitarse a señalar sus efectos de dominación, y no sólo en los campos políticos y económicos, no pasaba de ser una simple operación tautológica. La presencia de poderes hegemónicos es uno de los fenómenos más persistentes de la historia, pero no siempre ha dado lugar a idénticas relaciones de dependencia. ¿De qué clase de dependencia se trata en este caso concreto? Para no sortear el tema en exceso tengamos sólo presente —concesión extrema— las relaciones de dependencia que se forman en el dominio del sistema capitalista contemporáneo. Indudablemente varían de momento a momento y de país a país. ¿Cuál de ellos escapa por completo a uno u otro de sus efectos? ¿Constituyen siempre un límite insuperable? ¿Permiten en todo caso explicar las diversas singularidades nacionales y todas sus fases y grados de desarrollo? La dependencia en que dentro del "sistema" se encuentran hoy Francia, Italia o España, en sus grados relativos y con sus distintas oportunidades de maniobra, puede ser semejante a aquella en que se encuentren mañana

México o Brasil. Sin embargo, esas situaciones semejantes con sus diferentes matices históricos no pueden explicarse del todo por las relaciones de dependencia existentes, olvidando la propia capacidad interna para utilizarlas, modificarlas o sustituirlas en la ocasión propicia. El desconocimiento de las distintas formas de dependencia aun dentro del mismo sistema es la razón que ha permitido la fácil excusa de las propias deficiencias políticas y sociales.

Pero lo que ahora se ofrece frente a uno de los escenarios posibles de la *détente* —y que imaginativamente debe plantearse en toda prospección del porvenir— es la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el tema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza como dependencia hegemónica unilateral. Cabe entonces, al menos intelectualmente, pensar en una forma inédita de esa dependencia como relación plurilateral y en su límite total. Es decir, todavía con menores posibilidades de evasión. El pleno logro

de la *détente* como estructura duradera de convivencia pacífica consistiría, caso de darse, en poner de manifiesto una realidad mundial sólo percibida hoy como trasfondo o en último plano. La de una interdependencia tan marcada de todos los lugares de la tierra que únicamente permita una dependencia efectiva: la de una solidaridad común. Pero mientras aflora la conciencia de esa moral —traducción de hechos más que elaboración filosófica— las oportunidades en el camino de la distensión obligarán a cada país a mantener una actitud global, patrimonio antes exclusivo de los grandes, que no sólo no eluda normales relaciones de dependencia sino que las busque por el contrario por todas partes con el fin de encontrar el equilibrio de los efectos de dominación más favorables a los propios intereses. La dependencia parece en todo caso ineludible, pero por el hecho de ser generalizada será distinta de la hegemónica hasta hoy imperante, digámoslo, por unos y otros lados. ¿Utopía concreta?

Las posibles formas de la distensión y los estudios prospectivos

Ha llegado el instante de situar en cierto orden retrospectivo todo lo que antecede. Lo cual no significa recaer en una suerte de repetición clasificada de las proposiciones enunciadas, pero sí tratar de poner en guardia, mediante una breve reflexión, sobre el posible mayor defecto que puedan presentar a un lector atento: el de una más o menos aguda contradicción entre unas y otras. Pues es cierto que algunos enunciados eran del más estricto corte realista, mientras bordeaban otros posturas de un idealismo apenas embozado. La razón se encuentra en que el escritor, al abordar los diferentes temas de su interés, no puede menos de tener presentes las posibilidades de dis-

tinto tipo que aun sin quererlo o darse cuenta exigen de él posturas diferentes. Sólo cabe disipar la impresión de tales contradicciones, con la confusión que arrastran, si se coloca todo lo dicho bajo un esquema aún no explícito acerca de las posibles formas de la *détente* y de sus significados político-económicos.

Pero antes de exponer ese esquema de la manera más abreviada y plástica que sea hacedero, se imponen dos observaciones previas que tienen por fin evitar eventuales equívocos. Ambas se prestan a una idéntica tentación de incurrir en largas digresiones por entero inoportunas en estos instantes.

La primera nos remite a una constante

del pensamiento científico-social en general y muy en particular de todo ensayo de análisis prospectivo. Se trata de las inevitables relaciones de valor en la construcción misma del objeto de conocimiento. Sucede, en efecto, que cualquiera que sea la postura del autor de esos intentos o la que le quieran imponer los demás —estrictamente neutral, participe sin atenuaciones o meramente pragmática— de hecho no puede esquivar preferencias estimativas, posiciones de valor que se refieren a los ideales de la sociedad en que vive o de la que considera como futura. Valores, por lo tanto, no restringidos a un campo particular, sino cubriendo el todo de la concepción de lo humano deseable. En consecuencia, no es aconsejable que se los mantenga ocultos o meramente implícitos. Todo enunciado sobre el porvenir lleva consigo una opción por un sistema u otro de valores, aunque se guarde un doloroso recelo sobre su posibilidad.

La segunda observación, emparentada pero no confundida con la anterior, tiene que ver con una característica de los denominados estudios futuroológicos o de prospectiva, cuya reiteración no puede pasar inadvertida al lector aun superficial de esta clase de “investigaciones”. Por lo general, todas ellas presentan un mismo orden esquemático —de horizontes, de escenarios o de pretendida proyección de perspectivas— que suele partir de una situación considerada, inconfesadamente las más de las veces, como la más deseable, o tenida por la mejor para acabar en su trayectoria con la condición menos deseable o juzgada como la peor, pasando por una amplia zona intermedia en que continúan oscilando hacia uno u otro de los extremos muchas de las notas conocidas de la realidad actual, es decir, una prolongación de lo vivido como contemporáneo. Situación esta última en donde las condiciones de su posibilidad

casi se confunden con las de su probabilidad, en la medida en que el investigador parte en sus análisis empíricos del examen de las tendencias reales ofrecidas en el presente.

Lo notable de la característica descrita consiste en su inversión de la posición clásica de la filosofía del progreso, donde la imagen de lo mejor era el punto final de su esquema del transcurso histórico. De querer considerar un poco más a fondo el por qué de esa inversión de perspectivas entraríamos en digresión importuna; bástenos con la sospecha de que quizá se deba a la persistente gravitación de una idea, la del progreso, en la que ya no se cree en nuestros días, aunque no se acepte sin embargo su renuncia total. Es decir, los residuos de una idea que se ha perdido como creencia. Sea como sea, el hecho está ahí en la estructura de toda prospección en el pensamiento contemporáneo y como tal impone también su exigencia de fidelidad al modesto ensayo que a continuación se inicia.

Sin embargo, ninguno de los esquemas futuroológicos conocidos o que se continúan ofreciendo en lo sucesivo valen por sí mismos en su calidad de tales ni aun como sistemas de hipótesis, sino por la confirmación que frente a ellos pueda mostrar una paciente investigación empírica, en este caso históricamente concreta. Pero no por eso es posible prescindir completamente de ellos y no aceptarlos en su provisionalidad, en la medida en que constituyen el cuadro coherente que nos orienta en la busca de las tendencias efectivas y su aproximación o distanciamiento de lo que es desde el comienzo una pura construcción mental de lo posible. Sólo en esa su naturaleza de construcciones intelectuales de posibilidades objetivas valen en una primera etapa del trabajo como “tipos ideales”, que sólo más tarde lo serán en su más estricto sentido metodológico, cuando se rellenen

de la carne histórica de que por el momento carecen.

La *détente*, urge repetirlo, se ha considerado en su doble calidad de proceso en marcha y de meta que merece la pena de ser perseguida. Quizá esta última no se consiga nunca. Nadie puede saberlo con certeza. Lo único cierto y visible es que el proceso mismo no sigue una línea recta, pues avanza y retrocede, da tantos pasos en falso como otros acertados y en definitiva ofrece por hoy una marcha sinuosa. El espectador que sigue su curso en la prensa diaria o en el comentario de intención científica de distintas revistas, más de una vez deja de tocar fondo, braceando desesperado en el escepticismo. Se requiere para evitar semejante naufragio tomar la razonable distancia del saber científico y contar con la paciencia necesaria para contemplar los acontecimientos sin premuras durante un lapso de tiempo no menos razonable. Nadie puede asegurar el fin de la aventura, su

happy end; pero éste es el riesgo que hay que aceptar si se quiere lograr un mínimo de previsión frente a la posibilidad de acciones prácticas, de políticas concretas que respondan a una moral de responsabilidad. La cual exige la ponderación racional mayor posible de los resultados directos, indirectos y secundarios de toda acción.

La marcha todavía indecisa hoy de la *détente*, tambaleante al parecer en más de un momento, permite presumir su configuración en tres posibles formas, otros tantos escenarios de un futuro inmediato que interesa a todos por igual, aparte de sus principales protagonistas. Tendremos en consecuencia presentes los tres siguientes tipos de distensión: la cooperativa, la competitiva y la conflictiva, con sus respectivas características, concebidas desde luego en su naturaleza dinámica y no meramente estática o permanente.

La distensión cooperativa

La distensión cooperativa representa el escenario en que la misma alcanza su plena madurez y consolidación. Es el momento en el logro de su meta, la cual, por otra parte, no es un "eschaton" o término último sino el paso hacia una nueva vertiente de la historia. En su estructura interna el impulso de concordia —en términos del humanista Luis Vives— se concibe como tan fuertemente predominante que algunos, jugando con los vocables franceses, han insinuado la conversión de la *détente* en una *entente*. Una *entente* más o menos cordial, que en modo alguno quedaría reducida a la mutua ventaja de las dos superpotencias interesadas en su iniciación, sino que

afectaría asimismo en forma positiva al grupo mayoritario de los demás países.

Desde una perspectiva global el horizonte de semejante distensión ofrecería como posibilidad objetiva tres efectos importantes. En primer lugar, una generalización creciente de posturas orientadas por puntos de vista universales. Es decir, lejos de significar la distensión cooperativa, como algunos pensaron, la desglobalización en los intereses políticos de las grandes potencias, la pérdida de su enfoque universal, traería por el contrario la aceptación más o menos acentuada de esa perspectiva por parte de todos los países, forzados a contemplar ahora sus propios intereses en fun-

ción de las posibilidades ofrecidas por cualquier acción emprendida en determinados lugares del planeta. Posición que representaría una continuada toma de conciencia de las exigencias recíprocas de una efectiva interdependencia mundial.

Esta situación favorecería, en consecuencia, una tendencia general a la desatelerización. Que no hay que entender, claro es, como un estado de libertad incondicionada —nunca posible en clase alguna de acción social— ni tampoco como la ruptura definitiva de simpatías y diferencias, de afinidades electivas entre países y sistemas, sino como el hecho de su no obligatoriedad. Es decir, que la inequívoca situación efectiva de satélite en los campos político, económico y cultural, no arrastraría ninguna sanción por razones de infidelidad cuando ese satélite en virtud de sus conveniencias entrara en la órbita, para fines determinados, de otros centros de atracción. El tradicional aliado no dejaría de serlo por causa de convenios circunstanciales con otras potencias, ni el cliente habitual perdería tal carácter al entrar en arreglos comerciales y económicos con otros países. La “desatelerización” no sería otra cosa que una mayor flexibilidad en el comportamiento internacional de unos y otros, sin que exista temor o amenaza de inmediatos conflictos. La mencionada generalización de una perspectiva global en las políticas de los diversos países habría de acarrear como presumible cierta coincidencia por parte de todos para conseguir nuevos ordenamientos de carácter mundial. Pues la conciencia de una interdependencia muy estrecha inclinaría a la instauración de autoridades funcionales de competencia mundial respecto de todas las cuestiones y problemas de indivisible interés común que sólo pueden resolverse por la voluntaria aceptación de decisiones universales.

No es posible bosquejar en forma exhaustiva el reflejo de esa general actitud cooperativa en el campo económico. Pero sin llegar a la construcción utópica de transformaciones radicales de una realidad que ofrecerá muchas resistencias por largo tiempo, cabe suponer en su posibilidad objetiva algunas consecuencias generales. Entre ellas: la ampliación del mercado hasta hacerlo más deliberadamente mundial de lo que hasta ahora lo ha sido de hecho, y el reconocimiento dentro de él del derecho de todos los países a buscar y encontrar sus relaciones de intercambio más favorables; por lo tanto, el predominio en el campo de la asistencia financiera y crediticia de las relaciones multilaterales sobre las de carácter bilateral, con sus posibles condicionamientos extraeconómicos. En el ámbito, por último, de las relaciones transnacionales, no meramente las económicas, la preponderancia de las actitudes “cosmopolitas” respecto de las “nacionalistas” de acuerdo con la dicotomía de algunos estudiosos. Hasta ahora los defensores de la posición cosmopolita, intelectuales y académicos de los países centrales, solían echar en cara a los países menores como vicio su actitud “nacionalista”, olvidando en qué grado y manera habían incurrido en ella sus propios países. Les salvaba, claro es, su generosidad intelectual progresista, a veces demasiado fácil. Supuesta una nueva situación de interdependencia económica percibida y mantenida como tal por todos los interesados, la contraposición ideológica cae por su peso —por su eficacia— en favor de los cosmopolitas.

No puede negarse que es asunto delicado y frágil la prospección del posible carácter que tomarían las estructuras de la política interna. No parece, sin embargo, que sea puro dislate sostener que en el clima mundial de la distensión cooperativa acaben por prevalecer regímenes

políticos no autoritarios. Siempre que se entienda esa proposición con el debido grano de sal. Los tipos de gobiernos autoritarios se extienden en una amplia gama de formas, entre los dos extremos de la dominación tiránica y el de la disolución de todo poder. Cesarismo y anarquismo son por eso los extremos excluidos. Pero razonablemente cabría precisar más los matices de esa gama y sus correspondientes tipos, tomando en cuenta el grado de participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en su acceso a las fuentes de información.

Las épocas conflictivas fomentan o quizá imponen formas cesaristas, los tiempos de concordia facilitan por el contrario gobiernos democrático-liberales. Si ahora se entiende a su vez que estos últimos no requieren la pérdida de toda autoridad o se confunden con la renuncia a una efectiva capacidad de mando. En todo caso el posible escenario de una distensión cooperativa contradice la justificación y legitimidad de Estados rigurosamente autoritarios.

Una distensión realmente consolidada tiene que llevar consigo, como antes se indicó, un momento duradero de "descentralización" ideológica. Una como puesta en franquía a los diversos países en su capacidad de elección y elaboración doctrinal. Se entiende por ello su liberación del constreñimiento imperioso de los dos grandes sistemas ideológicos —ya en entredicho de facto desde la reaparición de China— caracterizados no sólo por su contraposición polar sino por el carácter rígido de su consistencia, que por eso mismo encubre todas las alteraciones sobrevenidas a una realidad que dicen expresar fielmente. La descentralización ideológica no significa de modo necesario el fin de las ideologías, pues otras distintas pueden surgir respondiendo a las conocidas razones de justifica-

ción y de legitimidad. Significa tan sólo la posible pérdida de valor de algunas ideologías tradicionales como cuerpo compacto, agrietado ya en buena parte por irreversibles procesos de mutación histórica. Ni tampoco constituye semejante estado de descentralización ideológica, una condición deseable por sí misma sin atenuaciones y exenta de sus propios peligros y desventajas. No es este, sin embargo, el momento de una prospección más detallada de este punto. Nos basta con insistir en que el hueco dejado por esas ideologías pudiera invitar a una floración improvisada de distintos sustitutos ideológicos —la experiencia no sería nueva— que dentro de una atmósfera general de entendimiento y buena voluntad de cooperación constituyan círculos restringidos de conflictos y discordias internas. En el escenario competitivo ese peligro sería sin duda más grave. En el supuesto escenario de distensión cooperativa, de nueva franquía creadora, la liberación de alineamientos compulsivos es por el contrario una condición positiva y esperanzadora.

Esperanzadora, en efecto, porque en los distintos lugares en que seguiría siendo necesaria la preocupación por el desarrollo ya no estaría ella orientada por interesadas influencias ajenas, ni por los impulsos emocionales de su envoltura mítica, ni por la aquiescencia a las cambiantes modas intelectuales, ni menos por las ideologías de una sola pieza que sólo destacan los éxitos supuestamente obtenidos gracias a ellas en otras partes, sino por la aplicación del saber instrumental y de las desnudas experiencias sin disfraces que se han acumulado en uno u otro lado, unas veces en triunfo y otras en penoso fracaso. Es imposible prescindir de lo que los demás han hecho, pero sólo frente a un balance de las necesidades propias, distintas de las que aquéllos enfrentaron, ponderándolas de tal modo

en su urgencia que no haya posibilidad de engaño en la elección entre las opciones que se ofrezcan. Según sean las circunstancias particulares de cada caso, quizá convenga seguir en la línea del crecimiento acumulativo del producto o elegir el camino de su renuncia para cubrir con modesta frugalidad igualitaria las más imperiosas necesidades mayoritarias. Siempre que una u otra cosa, o diferentes opciones intermedias, sean realmente posibles.

Porque tampoco existe libertad incondicionada en la invención de nuevos estilos de desarrollo. La oportunidad que ofrece la supuesta nueva franquía sólo se da en un aquí y un ahora que escapan en su naturaleza histórica a toda decisión arbitraria. La liberación de la fuerza compulsiva de las ideologías de desarrollo dominantes no implica la liberación al mismo tiempo de los sistemas económicos de que aquéllas forman parte. Pues se suele estar incluido en uno de esos sistemas por razones históricas, que pueden modificarse desde dentro en alguna medida y ajustarse a las propias condiciones sociales —intereses permanentes en conflicto— si se las conoce tal como son y no como quisiéramos. La denominada descentralización ideológica no supondrá seguramente la invitación carnavalesca a una incesante puja en la elaboración de nuevas ideologías de desarrollo, postuladas como originales, sino la apertura a políticas económicas flexibles, ágiles y pragmáticas capaces de adaptarse a las singulares circunstancias de cada país dentro del sistema en que —a gusto de unos y disgusto de otros— le tocó vivir.

Un escenario de distensión cooperativa es el marco prospectivo más favorable al estímulo de una inteligencia apta para un reajuste permanente en la propia marcha, a medias elegida y a medias impuesta, capaz de llevar a cabo sobre el suelo dramático de su peculiar escasez —aqué-

lla con que se encuentra y no otra— la combinación de medios y fines más acorde con los valores morales que tenga por suyos. Esto aun sabiendo que a veces tiene que aceptar la antinomia entre las exigencias de la racionalidad instrumental y los requerimientos de la racionalidad material de fines y valores, imposibles de resolver a plena satisfacción de todos. Agilidad y pragmatismo por una parte, pero por otra el escape al temor del tabú de la reforma. Ese tabú que han mantenido muchos en los años recientes por la existencia de ideologías con idénticas presunciones de verdad absoluta. Poniéndose en consecuencia en olvido todo lo que en la historia se ha debido al escalonamiento paciente de sucesivas reformas oportunas, que si carecen por sí mismas del halo luminoso de las grandes fórmulas radicales, capaces ciertamente de movilizar grandes esfuerzos, no tienen que pagarse sin embargo con dosis cuantiosas de sacrificio y sufrimiento.

No por eso es el horizonte de una distensión cooperativa una mera oportunidad conservadora, sino una en que los cambios requeridos puedan lograrse con la eficacia de la inteligencia más bien que con la inevitable desdicha del compromiso emocional. Que se deje de adorar al becerro de oro del imperante indicador del ingreso bruto, no significa que no se le tome en cuenta y con él otros índices y proposiciones válidas de la razón científica, la más decisiva de que se puede disponer todavía para aproximarse con éxito a una realidad siempre esquiva y que sólo domina de manera parcial.

Mientras se consolida o subsista la distensión cooperativa no sólo cabe presumir la ampliación de las actitudes universalistas antes mencionadas, favorables a la estabilidad de las organizaciones internacionales existentes y a la instauración de otras, así como de nuevas autoridades mundiales, sino que también cabe

sospechar que se dé una mayor sensibilidad ante las demandas de una paz indivisible. Cabría esperarse, en consecuencia, un mayor esfuerzo por impedir o acabar rápidamente con los conflictos bélicos localizados, y no sólo por el temor de sus repercusiones sobre los demás en convivencia pacífica, por el miedo a sus ondas de ampliación, sino en virtud de una profunda intolerancia moral ante las cifras que acumulan de vidas humanas sacrificadas sin remedio, por lejanos que se encuentren todavía de nuestros más cercanos prójimos.

Las actividades diplomáticas en marcha —firma de tratados y convenios, propuestas de colaboración, gestos de buena voluntad y reconocimiento mutuo, etc.— y muy en particular el vocabulario asimismo diplomático en que se traducen, constituyen los signos manifiestos de un clima de *détente* cooperativa. Puede esto parecer tautológico; lo es ciertamente en la anterior afirmación.

Pero lo que en este instante importa es su carácter instrumental para la investigación. Los interesados en la de naturaleza prospectiva tienen que perseguir paso a paso los matices de los vocabularios en uso, que muchas veces en forma sutil denotan en las palabras más de lo que indican los hechos, las acciones mismas. Los estudios de prospectiva tienen que recurrir en este caso a lo que hace años se denominó la técnica de los análisis de contenido. Por eso cuando en ese vocabulario sea posible captar términos que impliquen desacuerdo, mero desagrado, por no decir amenaza, protesta declarada, etc., es que nos encontramos ya en una atmósfera diferente. La que domina, en efecto, en el próximo escenario de nuestro inmediato interés. Por el instante no es posible pasar de esta alusión. Únicamente el acopio de investigaciones empíricas de que ahora carecemos podría suministrarnos la prueba de la validez de la anterior proposición.

La distensión competitiva

En la proyección de un escenario de distensión competitiva la imaginación apenas necesita agujoneo. Pues en principio constituye la simple prolongación de las circunstancias actualmente vividas. Pero sólo en principio nada más, porque dado el supuesto de que este escenario se encuentra en un tramo intermedio del proceso antes bosquejado de la *détente* nos exige precisar algunas de sus específicas notas. En primer lugar, su inevitable mayor movilidad, y en consecuencia su inestabilidad más acentuada. Ninguna situación histórica es puramente estática —equivale a una contradicción en los términos—; sin embargo, el más intenso dinamismo que se concibe como propio de este escenario se debe a la tendencia en que se encuentra, mientras perdure, a

oscilar continuamente entre el primero y el tercero, aproximándose o distanciándose de lo que uno y otro representan. De esta suerte, si quisiéramos seguir en sus detalles lo implicado en la metáfora teatral que inspira la terminología nos veríamos obligados a imaginar una escena con cuadros rotatorios que aparecen una y otra vez. Ahora bien, las notas conceptuales que lo definen destacan además su carácter competitivo y su gravitación hacia el *statu quo*. Ha de entenderse que la distensión será competitiva en la medida en que los conflictos y tensiones que contenga se encuentren sometidos o encubiertos —como en toda competencia— por cierto mínimo de principios y aspiraciones comunes, sea que provengan de idénticas convicciones

o de intereses egoístas paralelos. Pero mientras esas normas perduren —estén o no explícitamente declaradas— el conflicto y la pugna se encuentran limitados, sin que eso suponga que ese tope pueda forzar a su supresión; la supresión del conflicto llevaría al acuerdo, lo que tipifica cabalmente a la distensión cooperativa. El traspaso de tales límites mudaría el carácter del conflicto de relativo en absoluto, peligro en el que se encuentra de pleno el escenario conflictivo típico. El movimiento de la distensión tiene, en consecuencia, que manifestarse en el escenario competitivo como una tendencia a mantener el *statu quo*, porque el caso de su superación equivaldría a la liquidación del escenario mismo.

La mayor posibilidad de imaginarlo en sus distintos componentes no se debe únicamente al hecho de representar la continuación de las condiciones actualmente presentes y que todos vivimos con más o menos acuidad, sino por la mayor facilidad con que se desprende el repertorio de sus elementos; no son más en efecto que el resultado de una inversión de las facilidades y dificultades contenidas en el esbozo del escenario cooperativo. La disposición favorable a una reorganización a fondo de las actuales bases de la paz tropezaría con la inclinación reticente a insistir de continuo en sus obstáculos. El viejo paradigma de la política de seguridad con las soberanías nacionales como su núcleo, tendería a sobreponerse como modelo a cualquier otro. Las concesiones que se otorguen en algún momento llevarán con su transitoriedad —el vaivén de avances y retrocesos actualmente experimentados— al aliento de la angustia o del escepticismo del espectador sensible. Es de sospechar por tanto improbable todo esfuerzo serio por reforzar la eficacia de las organizaciones internacionales vigentes, procurando que ofrezcan mayores garantías de equidad.

Y aunque no se rechacen de plano las propuestas de instituciones nuevas y de instauración de autoridades mundiales con la competencia necesaria para resolver problemas que se reconocen hoy como comunes, su examen y discusión tenderá a prolongarse, siendo así ocasión de enfrentamientos técnicamente innecesarios.

Parecería difícil encontrar en tales circunstancias una decidida voluntad común para poner término a los denominados conflictos localizados entre potencias menores; guerras posibles bien por causa de viejas querellas pendientes y por otras nuevas en que las grandes potencias contienden por medio de “personas interpuestas”. De esta manera el mantenimiento de la insensibilidad ante la paz indivisible tenderá a no impedir a tiempo el sacrificio de numerosas víctimas.

En resumen y para acabar con este primer aspecto, todo inclina a suponer en tales circunstancias el predominio de una atonía generalizada que tenderá a debilitar la posibilidad de una enérgica voluntad común capaz de unir a todos en un enfrentamiento conjunto y directo de los problemas mundiales más decisivos en el futuro.

En el terreno económico la persistencia en su configuración actual de los bloques económicos y políticos existentes seguirá recortando las dimensiones del mercado mundial, las posibilidades de una nueva división del trabajo de ese carácter, y manteniendo apenas sin modificar las dependencias tradicionales por medio de distintas trabas a toda política que, sin pretender eliminarlas radicalmente, persiga sin embargo la salida de dificultades económicas internas aprovechando nuevas oportunidades de intercambio —más o menos extensas— en distintos mercados. Lo mismo tenderá a ocurrir con posibles combinaciones diplomáticas deseosas de atenuar sateli-

zaciones absorbentes. En este sentido, una marcada preferencia por el procedimiento de las relaciones bilaterales tratará de poner en sordina el mecanismo más amplio de la multilateralidad, de mayores conveniencias y ventajas para los países en desarrollo.

En la medida en que permanezca sin resolverse la tensión horizontal entre los grandes centros de mayor riqueza —la tensión fundamental entre el este y el oeste— no podrá menos de acentuarse la tensión vertical entre norte y sur, entre los países ricos y los más pobres; acentuación que podrá darse, aparte de su gravedad innegable, como un medio incluso de táctica diplomática para desviar la atención por algún tiempo de la divergencia más decisiva de los grandes sistemas industriales. En el diálogo entre norte y sur se dará sin duda un esfuerzo por ofrecer concesiones, siempre que no pongan en peligro los intereses tácitamente comunes de los grandes centros. De esta manera, es de presumir que los países menos favorecidos en su desarrollo frente a esas concesiones insatisfactorias se inclinen a presentar demandas objetivamente desmedidas fuera de toda posibilidad real de cumplimiento.

En una distensión todavía competitiva se concibe que continúe la inercia en el arrastre de las ideologías polarizadas, aunque no conserven la misma capacidad de atracción originaria. Por eso mismo quizá pueda observarse un esfuerzo por rellenar con nuevas paletadas de cemento sus grietas más visibles, lo cual no podrá impedir la aparición reiterada de nuevas heterodoxias tanto menos eficaces cuanto mayor sea su improvisación e incoherencia interna. En esas condiciones las dificultades para elaborar políticas económicas bien articuladas, ágiles y capaces al mismo tiempo de oportunas adaptaciones, favorecerán la perduración en los planes de la mayoría de los países de la

contradicción existente entre las demandas de las metas a largo plazo y las urgencias apremiantes del plazo más corto. La carencia de oportunidades para emprender de modo efectivo uno u otro de los pretendidos nuevos estilos de desarrollo, más que impedir fomentará por el contrario la floración de proyectos ambiciosos respecto de un orden económico distinto, los cuales conservarán la entonación utópica señalada con acierto como propia de todas estas elaboraciones de grupos y comisiones.

En semejantes circunstancias confusas y de continua oscilación en las orientaciones propuestas, el tipo de gobierno autoritario puede convertirse en la tónica dominante de los países que encuentren agravada la posibilidad de resolver sus conflictos y contradicciones internas con las que se le añaden derivadas del panorama internacional. Y en las mismas democracias tradicionales aún existentes —únicas donde estos fenómenos están al alcance de la observación directa— no será difícil poder anotar —como ya sucede hoy— peligrosas oscilaciones pendulares entre momentos de apatía política general y falta de confianza respecto de los propios dirigentes y otros momentos en donde el temor e inseguridad ante el mantenimiento de lo conseguido conduzcan a movimientos nerviosos en petición de medidas enérgicas y de posturas intolerantes. Movimientos no siempre coincidentes con las presunciones clásicas acerca de la conducta de las distintas clases sociales.

El tiempo durante el que pueda prolongarse nuestra actual y difícil situación en el espacio del escenario competitivo que acaba de dibujarse es ciertamente indeterminado, aunque se encuentra acotado, sin embargo, entre ciertos límites. Sus días parecen contados en este sentido, pues si no se opera en él un esfuerzo supremo por parte de todos —no sólo de

las grandes potencias más responsables— por alcanzar un clima de auténtica cooperación, en donde se pongan las bases de la paz más estable que a unos y otros interesa por igual, no se podrá esquivar el destino de una catástrofe funesta en cualquiera de sus posibles formas. Dicho

de otra manera, si en el escenario competitivo continúan arrastrándose sin resolver sus más importantes presiones, se romperán los diques que todavía las contienen para deslizarse quizá precipitadamente hacia el último de los escenarios de nuestro esquema analítico.

La distensión conflictiva

El denominado escenario conflictivo destaca en el adjetivo su característica esencial. El hecho de que la *détente* entre en una crisis definitiva, cada vez más aguda, que la pare en seco en su proceso y la aniquile en su meta. Pues ese calificativo de la distensión conflictiva no tanto se refiere a la existencia de conflictos, siempre posibles en cualquier circunstancia, sino al grado mayor de su intensidad, al momento en que la cantidad se transforma en calidad, dando otra vez a los conflictos en juego un carácter total y absoluto. Una conversión que renueva el terror de pasadas experiencias históricas.

El holocausto nuclear es otra vez el mayor peligro de un callejón sin salida. Una situación que los expertos señalan como posible si en el enfrentamiento de las relaciones de poder, alguna de las tres potencias —Estados Unidos, Unión Soviética y China— se siente definitivamente amenazada en su supervivencia. Dejemos a esos expertos el análisis preciso de las circunstancias que indican; a nosotros nos basta con destacar el horror de esa desesperanzada perspectiva.

Frente a ella cabría recurrir al intento de una renovación de la estructura de la guerra fría, en cuyas probabilidades de disolución como forma de paz duradera tuvo su origen el esfuerzo de la *détente*. Pero dada la distinta situación de las relaciones de poder, no sólo por la existencia de China sino por la aparición de

otras potencias con capacidad nuclear, es difícil imaginar como pudiera sostenerse por algún tiempo equivalente al de la anterior, ni a qué momento de la teoría de los juegos podrían recurrir los expertos para hacerla factible. ¿No se entraría con más fuerza que nunca en esa noche polar de los técnicos sin alma que estremeció hace ya muchos años la visión de Max Weber?

Eliminada la posibilidad de esta expectativa no queda en la pendiente del escenario conflictivo ninguna otra que colme las esperanzas del ser humano. Lo que es posible sugerir entra de lleno en el campo de la historia ficción, con no menos supuestos, por desgracia, de los de la ciencia de ese nombre, sino mayores. ¿Estaríamos ante las posibilidades de esa nueva edad media a que se aludió al comienzo de estas páginas? ¿Esa nueva sociedad neofeudal en que todos los pueblos y todos los territorios acabarían igualmente tributarios de las concentraciones tecnológicas, con sus zonas de indiferencia abandonadas al arreglo espontáneo y desordenado de sus propios conflictos en la medida en que no amenacen la seguridad y los intereses de los grandes “castillos” y sus poderosas tecnoestructuras? Pero cualesquiera que sean la brillantez y la sofisticación de detalle de estos constructores de la historia ficción —algunos de cuyos aspectos habría que aceptar con un grano de sal—

sus admoniciones milenaristas no son menos sombrías que las que por otros caminos y con posibilidades más cercanas caen sin grandes efectos sobre la opinión pública contemporánea y en cuya propia experiencia encuentran las condiciones de su posibilidad. Pongamos, pues, un término a la consideración de este posible horizonte, en donde si se salvan las posibilidades de supervivencia lo hacen en condiciones de impensable espanto.

En todo caso el esquema analítico de las posibles formas de la distensión enfrenta a los distintos países con un futuro inmediato —en transcurso de décadas— que no pueden menos de considerar con la mayor seriedad. En cada uno de sus momentos se abren oportunidades o dificultades diferentes a su capacidad de acción política y económica, que interesa conocer como alternativas de un futuro, que una prospección detenida debe poner de relieve si aquella capacidad de acción ha de realizarse con éxito. Pero como en todo esquema futuroológico, lo que sugiere sólo vale como planteamiento, como el punto de partida de una paciente acumulación de análisis empíricos de tendencias reales, que ha de efectuarse al mismo tiempo en los más diversos campos y por distintos especia-

listas capaces de entenderse entre sí. Sin ese apoyo de estudios concretos es imposible escapar de un plano especulativo.

En la actualidad se ofrecen gérmenes de cambio por todas partes, pues la busca de una nueva identidad a que antes nos referimos, no es patrimonio exclusivo de las potencias dirigentes. Los países menores se esfuerzan también por encontrarlo, y ya están en ello. Y tampoco carecemos de esfuerzos intelectuales por poner un poco de orden y claridad en todo ese campo de futuras mutaciones en marcha. Como el tiempo con el que se cuenta es más breve del que pudiera pensarse, todo lo que se emprenda desde esta perspectiva es de máxima utilidad. Así, una investigación que sólo conocimos durante la redacción de estas páginas, ofrece un cuadro muy definido para el planteamiento de esos estudios prospectivos. En ella Marshall Wolfe¹ se ha adelantado a ofrecernos una rica síntesis panorámica de las realidades del mundo actual, que aunque destaque en particular las condiciones diferentes de la estructura social, constituye una lograda invitación a proseguir ese tipo de enfoque realista sin el que nada vale cualquier otro ensayo de prospectiva.

V

La posición de América Latina en las condiciones de la distensión

No son necesarios grandes esfuerzos de imaginación o de análisis para percatarse del estado de penosa incertidumbre por que está pasando América Latina ante las oscilaciones actuales de la política mundial, manifiestas en los cambiantes aspectos del supuesto proceso de distensión y

agravada por los efectos de una recesión económica que afecta por igual a todos y cada uno de los países. El tema de estas

¹M. Wolfe, "Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy", CEPAL/BORRADOR/DS/134, marzo de 1976.

líneas obliga sin embargo a poner entre paréntesis este último problema y enfrentar directamente las diferentes oportunidades y los distintos obstáculos que presenta —sea en su intento como en su logro o fracaso— la posible marcha de la distensión tal como ha sido anteriormente descrita.

Aunque nuestro interés se concentra en América Latina, el examen de su situación ganaría sin duda en perspectiva y claridad si pudiera llevarse a cabo una confrontación general de otras regiones con los problemas de la distensión, o al menos de algunos grupos de países que presentan ciertas semejanzas —políticas, económicas o de estructura social— con América Latina en su conjunto. De este modo, a pesar de las supuestas semejanzas, se mostrarían también las diferencias de las respuestas a un mismo desafío, posiblemente necesarias. El grupo de los países árabes, por ejemplo, o quizás, el de los que componen la región asiática sudoccidental. No es de creer que quepan grandes interrogantes acerca de los efectos favorables que para el próximo futuro de América Latina tendría una consolidación efectiva y durable de la *détente*. Sus actuales oscilaciones justifican no pocas actitudes críticas no sólo del ciudadano común, sino de la opinión pública en general y de los responsables de la política y de la economía.

Pero en el caso improbable de un reconocimiento unánime del sentido histórico de la distensión pudiera dudarse todavía de la capacidad de la región o de sus más importantes países para influir positivamente en su desarrollo. En principio, la acción diplomática requerida no parece un imposible si no estuviera frenada de hecho por las tradiciones arraigadas de muchas cancillerías en extremo conservadoras en las orientaciones de sus jugadas. Sin embargo, los estímulos de

una coyuntura que realmente exige la contribución más decidida a la construcción de una paz firme y equitativa y de un nuevo orden económico mundial no es de pensar que queden desaprovechados, sobre todo si una posición cosmopolita y globalizante sustituye o atenúa al menos las preocupaciones tradicionales dominadas por la seguridad y por los recelos de soberanía.

El tema de una sociología proyectiva consiste cabalmente en el esfuerzo intelectual por señalar el cuadro de las alternativas permitidas a la acción eficaz en esa coyuntura —la de una distensión en camino de una nueva estructura de paz universal— en la medida en que se atiene a una rigurosa aplicación de la categoría de posibilidad objetiva dirigida a una aclaración del futuro en lugar de una interpretación del pasado. El examen atento y de carácter empírico de las tendencias reales dadas en el presente, de las diferentes combinaciones en que pueden enlazarse, así como de sus previsibles resultados, constituye el procedimiento metodológico que se impone en la busca de lo objetivamente posible, aunque no siempre pueda alcanzar la garantía de su probabilidad. Los análisis de prospectiva de que se nutre ese tipo de investigación sociológica no pueden ir más allá, aun en el caso de su máximo logro, de una sobria indicación de lo que nos cabe hacer en un instante determinado —lo que se puede hacer como posibilidad objetiva— pero nunca puede esperarse que nos indique lo que deberíamos hacer aun supuesta una libertad incondicionada. Lo que se puede realizar aquí y ahora ante las circunstancias relativamente precisables del mañana es lo único que determina el interés de conocimiento y configura el objeto de semejante orientación sociológica. Esta se muestra ahora como una invitación frente al horizonte indeciso de la situación de *détente* en que nos encon-

tramos de modo inexorable, para nuestro bien o nuestra desdicha, y en donde lo único que está definitivamente excluido es una entrega meramente pasiva o una actitud de indiferencia. De estas páginas, sin embargo, no cabe esperar una elaboración relativamente satisfactoria de ese tipo de sociología —sin el tiempo y la capacidad necesarias— sino sólo el planteamiento de la convicción declarada de su urgencia, la mera incitación a una tarea interdisciplinaria de voluntariosos equipos.

No huelga sin embargo añadir que si bien es cierto que el análisis científico sólo permite buscar lo que se puede hacer, no impide el traspaso de sus fronteras y que se intente señalar además lo que en todo caso valdría la pena emprender. Pues nadie puede cegarse a que aquello que valdría la pena de intentar hacer, aun visto como imposible, puede darnos en el porvenir las condiciones de posibilidad de lo que entonces quepa hacerse de modo efectivo. A pesar de esto se impone cortar aquí el curso de estas insinuaciones aun en su forma más abreviada para volver al objeto específico de este trabajo. Como se trata de enfrentar la situación de América Latina en el horizonte de la distensión, parecería que la manera más fácil de avanzar sin obstáculos consistiría en particularizar respecto a nuestra región los supuestos generales incluidos en cada uno de los tres escenarios previamente diseñados y que constituyen, repetimos, el marco posible de las experiencias por las que parece obligado pasar, sean unos u otros sus resultados, en el espacio de tiempo de contadas décadas. Este cómodo procedimiento semejaría al que en definitiva se ofrece en la reiterada y viciosa ocurrencia de la lectura en lenguaje descriptivo de una tabla estadística que se acompaña en el mismo texto. El lector no sólo merece que se le evite semejante duplicación,

sino que se le deje a su capacidad personal un campo propio de ejercicio estimulante.

Menos quisiera aun el autor de estas líneas repetir opiniones mantenidas por él —con acierto o infortunio— en trabajos anteriores, quizás todavía relativamente válidas, las cuales constituyen por eso el entramado de este renovado ensayo de una perspectiva de conjunto. La única novedad que ofrecen es la prolongación del viejo tema de las relaciones entre poder y desarrollo al terreno internacional; un tema que pareció inescapable luego de un curso prolongado y sinuoso que partió de una consideración más limitada de los “aspectos sociales” de tal desarrollo económico, para terminar con el examen de las distintas formas de la planeación y su enlace con los sistemas políticos.

El propósito de esquivar monótonas reiteraciones y de deslizarse por el derrotero más accesible no deja de presentar muy serias dificultades de articulación conceptual, en el propio pensamiento y en su exposición. Afrontando esos riesgos y sin abandonar en ningún momento el carácter meramente exploratorio y esquemático de estas líneas, parece aconsejable ceñirse a unos pocos núcleos de problemas muy significativos que se encuentran dados desde los primeros instantes de la constelación originaria de la Independencia en América Latina y que quizás sólo puedan resolverse en forma conjunta y satisfactoria en la mutación histórica que promete la época de la *détente*. Enunciados de antemano esos tres núcleos de cuestiones serían los siguientes: el de la inicial aparición de la denominada situación periférica; el de la manifestación primera de una contradicción permanente entre el ideario político y las condiciones reales de la estructura social; y el de la ruptura de un cuerpo histórico que ha seguido fragmentado

desde entonces. Su presencia —naturalmente modificada y con distintos matices— en los momentos actuales determina el ámbito de los problemas decisivos que América Latina puede intentar resolver, o al menos poner las bases de su solución, aprovechando la franquía de oportunidades que quizá ofrezcan una distensión estabilizada y el comienzo con ella de un nuevo orden universal. Ni que decir tiene que la consideración detenida de estos supuestos del pasado y de las posibilidades objetivas de su transforma-

ción tendría que apoyarse en los sopor-tes de un saber histórico, cuya acumulación no es factible en estos instantes. Sin esa apoyatura existe el peligro evidente de que las proposiciones formuladas asuman un cariz apodíctico muy lejos de nuestra intención. Pero no queda otro camino que el de arrostrar ese riesgo en un planteamiento de grandes líneas, pues en todo caso los errores que se deslicen son más estimulantes que la falsa imagen de certidumbre que darían otras conclusiones de carácter deductivo.

Periferia y semiperiferia en la economía mundial

Con el fin de interpretar ciertos hechos actuales del subdesarrollo hubo no hace muchos años una viva polémica que giraba en torno al ámbito temporal del capitalismo y sobre si se dieron o no en ciertos lugares supervivencias del estadio feudal que le precediera. No hay el menor interés en terciar ahora en esa polémica y en reconocer la razón de algunos de sus protagonistas, sin obligarnos por eso a aceptar todas sus derivaciones. En la situación de premura frente a lo que vamos es preferible sustituir el término capitalismo por el de su equivalente de mercado capitalista. Es de reconocer a este respecto que se abre históricamente hacia los finales del siglo XV y que todavía subsiste hoy en su pleno funcionamiento, aunque en él participen sistemas económicos de distinta naturaleza o, con mayor exactitud, países industriales capitalistas en su estricto sentido y países o Estados de organización socialista. Cuando en los últimos años de la década de los cuarenta se ofrece una teoría explicativa de la condición del subdesarrollo de nuestros países surge la distinción, por todos conocida y por largo

tiempo reiterada, entre centro y periferia dentro de un mismo e inclusivo sistema, la confrontación entre países centrales y países periféricos. Tampoco con este otro recordatorio se trata de entrar en polémica alguna sobre la validez de la interpretación subyacente a esa separación dicotómica. Jugó su papel y con harta eficacia en la medida en que puso en movimiento la voluntad de superarla. Pero al paso de los años y desde la perspectiva histórica con que se inician estas líneas parecería aconsejable añadir a la división dual un nuevo elemento, el de los países o sistemas semiperiféricos. En este sentido puede afirmarse que en el transcurso de siglos del mercado capitalista mundial siempre se han dado al lado de un centro históricamente variable diversos países, asimismo históricamente distintos, unos semiperiféricos y otros periféricos en relación con aquél.

En referencia a América Latina y su relación en particular con la posible situación de *détente*, sólo nos importa destacar dos puntos, que quizá convenga enunciar de antemano a pesar de los inconvenientes que tal adelanto pueda

traer. El primero se refiere al hecho del significado económico general del momento de la Independencia. El segundo insinúa la posibilidad de reconocer el carácter actual de semiperiféricos de unos pocos países latinoamericanos.

El primer punto conviene formularlo con palabras ajenas: "las independencias de los países latinoamericanos nada hicieron para cambiar su status periférico. Eliminaron meramente los últimos vestigios del papel semiperiférico de España, terminando con algunos bolsones de no ingerencia en el mercado mundial en el interior de América Latina".² La utilización de esa fórmula, acertada a nuestro parecer, no supone, ni que decir tiene, la íntegra aceptación doctrinal del estudio en que se encuentra, no obstante sus muchas valiosas sugerencias. El significado económico general del momento histórico de la independencia se subraya con suficiente claridad. La independencia no fue sólo la quiebra política de un imperio, sino la mutación en el conjunto y en cada una de sus partes de una totalidad económica. Totalidad que en relación con el centro europeo tenía ya un carácter marcadamente semiperiférico. Es decir, a ciertos pasos de retraso respecto de él, pero no de tajante lejanía. Precisar cuándo y en qué momento se perfila esa condición (1648 con Westfalia o con el rezago de su Ilustración, etc.), obligaría a digresiones históricas fuera de lugar. Lo decisivo es que la fragmentación por la independencia de un conjunto semiperiférico, traslada a todas sus partes a una situación de una definida periferia, en que empezando por España misma se ha permanecido por más de un siglo, en cuyo término no sólo aquel país

sino algunos otros de sus acabados virreinos alcanzan ahora con breves diferencias de tiempo un status de semiperiféricos (la descripción rige pero no *mutatis mutandis* para la expansión portuguesa: una de las constantes diferencias entre el mundo luso y el de lengua castellana).

Vale recordar que la situación de semiperiferia —a diferencia de la periférica estricta— ha estado siempre a una distancia relativamente menor de la central, en tránsito hacia ella, aunque el paso final no parezca predeterminado por ninguna ley histórica. Es decir, no se trata de una fase necesaria. Pero conviene retener a este respecto que en plena era del capitalismo industrial el tremendo empuje expansivo de Alemania y los Estados Unidos se debió al acierto en combinar para sus fines políticos la capacidad de sus regiones internas, tanto periféricas como semiperiféricas. Pero dejemos al historiador económico el estudio en detalle de estos o parecidos fenómenos.

Tampoco nos concierne describir los pasos en España para salir de su situación notoriamente periférica con respecto al centro europeo en que había quedado con el corte completo de sus prolongaciones ultramarinas. No puede desconocerse que en medio de los bamboleos políticos de su siglo XIX, podía todavía acogerse a los islotes de actividad industrial que con diversos altibajos le venían de muy lejos. No importa juzgar el peso de los distintos mecanismos que le han permitido en unas décadas adquirir su renovado status de semiperiferia; menos aún predecir las posibilidades de su continuidad y en qué medida será capaz de lograr el próximo paso. Su coyuntura ha sido bastante diferente desde luego de la que conocieron los países latinoamericanos en su largo esfuerzo todavía inconcluso por salir de la posición periférica en que les colocó su definitiva ruptura con el pasado colonial.

² J. Wallestein, "The rise and future demise of the World Capitalist System", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, Nº 4, 1974, p. 408.

La narración de las venturas y desventuras de las nuevas naciones, pues de todo hubo, abandonadas a su lejana posición periférica desde los comienzos del siglo XIX, se ha hecho en los últimos tiempos en forma satisfactoria y desde distintos puntos de vista. Sólo porque hoy nos aparece en vías de conclusión vale la pena concentrarla en rápidas alusiones hasta llegar al momento presente de nuestro particular interés.

Los que no pueden menos de señalar todavía la heterogeneidad estructural de la región y de sus distintos países deberían recordar la lejanía de sus comienzos, pues se plasmaron enseguida en la contraposición de las ciudades litorales —de naturaleza político-administrativa pero siempre con el mínimo de modernidad según los tiempos impuestos por sus capas mercantiles— y el núcleo decisivo en el agro de la estructura de la hacienda, sólo poco a poco y no por todas partes convertida en empresa. La disonancia estructural no es obra peculiar de una fase avanzada del capitalismo como la ofrecida en algunos países asiáticos y que sugirió a los economistas contemporáneos la famosa teoría del dualismo, indebidamente generalizada. Tampoco se ofrecen cambios fundamentales si sólo se atiende al tipo de mercado mundial alimentado ahora con nuevas exportaciones, pues la forma de intercambio funcionó de modo semejante lo mismo en el período mercantilista como en la era posterior del librecambismo manchestriano. Excepto que éste contribuyó a perfilar con pretensiones teóricas duraderas una forma de división internacional del trabajo, que algunos quisieran ver subsistir hasta hoy.

Lo único que varió desde luego con el paso del tiempo fueron los diferentes productos base de las economías de exportación, lo cual sólo interesa a la historia económica estricta y que en nada

afecta a su estructura fundamental. La configuración resultante de países dependientes del exterior en su vida económica, sujetos por tanto a los cambiantes azares de un mercado que escapaba a su dominio.

Dentro de este cuadro tuvo gran importancia sin embargo la sucesión en el centro hegemónico fundamental —Inglaterra primero, Estados Unidos después— con sus diferentes estilos de actividad económica y sobre todo financiera. Pero el bloque económico al que de modo inevitable se pertenecía —con los países mencionados los de la Europa industrial— se mantuvo casi idéntico hasta los días de hoy, como muestra el cuadro más actual que pueda tomarse de las relaciones comerciales de América Latina, apenas ampliadas con el moderno Japón y un escaso y peculiar intercambio con los países socialistas. El término tan usado para referirse a nuestros países como de semidesarrollo dependiente es naturalmente exacto, aparte de su implícito contenido crítico. Y la tesis de la dependencia no lo es menos despojada a su vez de cualquier orientación polémica. Pero toda postura crítica, para ser veraz, no puede menos de plantearse el análisis histórico-sociológico en toda su desnudez para entender lo que realmente fue y no pudo ser de otro modo. Otra cosa significa entregarse al tipo de historia ficción de lo que hubiera podido ser dadas condiciones distintas; un ejercicio intelectual sin duda interesante pero carente de todo valor interpretativo. Que los países latinoamericanos dejaran de percibir, una vez lograda una relativa madurez, todos los peligros de su estructura económica no es cosa que alguien pueda negar seriamente. Así lo muestra el hecho de que esa percepción se impusiera como imperiosa necesidad en el ensayo de nuevas políticas económicas en las dos coyunturas en que el fenóme-

no tomó forma aguda y casi compulsiva, durante el transcurso y los efectos inmediatos de las dos guerras mundiales.

Ahora bien, lo decisivo es que lo que parecía una postura obligada de supervivencia se convirtió a partir de 1945 en una aspiración consciente esforzada por encontrar sus posibilidades de acción sobre una base teórica que la justificara.

El denominado desarrollismo —término empleado hoy a veces con intención peyorativa— es la primera expresión generalizada de una voluntad de rebeldía deliberada de nuestros países con el fin de superar su condición periférica. A partir de aquí huelga asimismo una narración de sobra conocida que incluiría el papel antes aludido que desempeñaron en esos momentos las ideas de la CEPAL.

Puesta en marcha la política de sustitución de importaciones, una u otra manera de industrialización sustitutiva se inició por todas partes con éxito mayor o menor, hasta el tope del agotamiento de sus posibilidades y el tropiezo luego con la recesión mundial. Los veinte años que transcurren entre 1950 y 1970 no constituyen para América Latina una *Belle Époque* —a la sombra recuérdese de la amenaza nuclear— semejante a la que disfrutaron los grandes países industriales, pero significó un período de general progreso en más de un aspecto. En lo económico puede medirse por los conocidos índices de crecimiento de buen promedio, no obstante las excepciones que por cierto parecían insospechadas. O pueden representarse por las cifras del producto total o del aumento en la capitalización. Sea como sea, es evidente que los cambios fueron grandes, lo que algunos olvidan injustamente.

Pero no se confunda lo que precede con una expresión de triunfalismo. El innegable avance de los países latinoamericanos se pagó al precio de tener que aceptar dentro del sistema un creci-

miento concentrado, puesto de manifiesto en la visible heterogeneidad estructural de sus resultados. Hasta qué punto semejante heterogeneidad estructural no ha sido algo común en la pasada y aún presente estructura económica de otros países y en qué forma pudo ser evitada, es cosa que cae fuera tanto de nuestra competencia como de nuestro interés del momento. Por desgracia no es posible pasar indiferentes ante semejantes aspectos negativos y traducidos en marcadas diferencias en la distribución del ingreso y en la estructura ocupacional; ellas no pudieron atenuarse como se pensó con las distintas políticas sociales, como tampoco respondieron a las esperanzas ilusionadas que se pusieron en las reformas educativas realizadas de hecho por casi todas partes, pero que en virtud de su orientación produjeron efectos negativos y secundarios con los que no se había contado. El hecho deplorable de la “fuga de cerebros” pone de manifiesto al mismo tiempo el importante despliegue de energías y de capacidad intelectual de nuestros países en las décadas transcurridas, menos glorioso en esos resultados que un *boom* novelístico que fue capaz de atravesar las fronteras de su propia lengua.

Todo lo que precede en forma de puras referencias alusivas sólo buscaba desembocar en lo que ahora más nos importa dentro de nuestro tema respecto de la *détente* de las relaciones mundiales de poder. Pues al término del breve período considerado nos encontramos con que el grupo de países latinoamericanos, puestos en la misma posición de periferia en el momento de su independencia, tienden a encontrarse muy diferenciados entre sí por el hecho de que algunos de entre ellos están alcanzando hoy o han alcanzado ya respecto al mercado mundial el status de países semiperiféricos. Ahora bien, dando por

supuesto que llegue a cumplirse lo que antes se señaló respecto de la relativa posición de indiferencia de los países centrales frente al destino de los periféricos —abandonados de esta suerte a sus propias fuerzas, salvo en casos de flagrante miseria o catástrofe— se plantea ahora el problema de cuál pueda ser el futuro, en su desarrollo, de los países latinoamericanos incluidos en esta condición.

Durante el proceso de distensión, sobre todo en el período posiblemente más largo de su escenario competitivo, se ha indicado que la relación de los grandes centros con los demás países será distinta según se trate de países de alguna dimensión, en un estado avanzado de desarrollo, con recursos suficientes y cierta capacidad de organización; de países ricos, aunque sean pequeños, con un fuerte poder de negociación, o de países más pobres pequeños o medianos, obligados a continuar en una condición marcadamente periférica. Atenuado o extinguido el valor del elemento ideológico en el peso de las negociaciones de ayuda y sostén del que antes pudieron hacer uso, la situación de los países estrictamente periféricos tenderá a empeorar hasta que llegue el momento en que puedan sentirse protegidos por el sistema institucional de un nuevo orden de paz mundial.

En las circunstancias que acaban de definirse y que lejos de ser puramente imaginarias ofrecen supuestos suficientemente fundados en su objetividad, el interés prospectivo se vuelca hacia las posibles actitudes de estos nuevos países semiperiféricos, integrantes de la denominada en otros términos "periferia desarrollada" (A. Pinto), frente a los otros países más rezagados de la región. No se les podrá imputar egoísmo particularista si aprovechan las mejores oportunidades para un más intenso intercambio comercial en su beneficio con los centros de mayor poder económico y financiero, tal

como han hecho ya por vías distintas de la inicial industrialización sustitutiva. De modo que si la ventura política acompaña a su desarrollo económico-social puedan entrar en su día en relaciones semejantes, en sus proporciones de dependencia, claro es, a las que rigen actualmente las de los distintos países industrializados y los Estados Unidos, por ejemplo. En el transcurso de esa expansión podrán ir superando con mayores posibilidades la heterogeneidad estructural que aún los aqueja y reducir sus bolsones de pobreza, quizás con más ímpetu que el mostrado en su evolución por naciones más viejas. El problema no reside en que emprendan o no una marcha que ahora pareciera ofrecérseles, sino en que mantengan al mismo tiempo su interés en ayudar a los vecinos más débiles de la región, compartiendo con ellos el destino de una comunidad en la que al principio se encontraban igualados. La rotura de esa igualdad, en cada caso derivada de factores diferentes, impone sin duda a los países semiperiféricos de América Latina una grave responsabilidad que convendría examinar desde ahora.

Las diferencias estructurales dentro de un país han existido siempre, pero en la forma de un problema nacional que la política interna tenía que enfrentar por principios, tanto de justicia como de seguridad. Las diferencias estructurales entre distintos países es por el contrario una cuestión todavía internacional, aun entre países próximamente emparentados, menos clara por eso en el planteamiento de su solución. El gran desafío histórico para todos los países de América Latina y más para los semiperiféricos que para el residuo de los periféricos —peor dotados de recursos y con mercados internos de pequeñas dimensiones— es que puedan ser capaces de responder en las condiciones más complejas impli-

cadadas en la distensión entre los grandes, con una enérgica voluntad política y de creación institucional, a la situación creada para los más débiles frente a los que surgen con mayor fortaleza dentro de la misma área cultural y de intereses comunes. ¿Serán capaces los países de mayor responsabilidad de América Latina de dar una lección al resto del mundo? De manera menos petulante, ¿podrán con el ejemplo de sus propias relaciones intra-

zonales, internacionales al cabo, contribuir por fin a la gran reforma del mercado mundial y sus relaciones de poder, liberándolas de la ley de la selva a que estuvieron sometidas por centurias? ¿Existen indicios suficientes de que están dispuestos a emprender esa tarea, comenzándola por ellos mismos? ¿Sin altruismos impensables desde luego, pero con una sincera preocupación por la suerte del otro?

Difusión de las perplejidades ideológicas

Otra nota esencial de la constelación originaria de América Latina en el momento de su independencia que sigue gravitando hasta hoy y que seguramente pesará en su futuro destino —quizá con mayor agudeza en las próximas décadas— es la contradicción, apenas conciliada de una manera fugaz en algunos instantes, entre los ideales políticos proclamados y las condiciones efectivas de su posibilidad. Una falta de acuerdo continuamente renovada entre la ideología y la práctica. O dicho con mayor precisión analítica, un desajuste permanente entre la racionalidad económica y la racionalidad política. Un tema que aún aislado de todo contexto no podría agotarse en unas pocas páginas, y que ahora se ofrece en forma extrema y con cierto dramatismo frente al horizonte de una supuesta distensión que aporta, según se sostiene, tarde o temprano una crisis de las ideologías que se impusieron al mundo durante las últimas décadas. Crisis que casi ninguno de los grandes países podrá esquivar, puestos ellos en el trance en que empiezan a encontrarse de perfilar su identidad de cara al futuro. Búsqueda que arrastra asimismo a las potencias menores y entre ellas naturalmente a América Latina en su conjunto.

Esta cuestión, sobra declararlo, sólo puede ser examinada en forma esquemática. Pero aún así carecería de todo sentido si no se recuerdan —aceptándolos al menos de modo provisional— algunos de los supuestos de carácter prospectivo antes mencionados. En primer lugar, la pérdida de valor de las ideologías tradicionales como instrumentos de negociación política y económica; en segundo término la aparición como su consecuencia en la formación de otras ideologías de un ámbito autónomo, la denominada descentralización ideológica; tercero, la manifestación más directa de este proceso en las doctrinas referentes al desarrollo, es decir, el hecho de que su primera presa sea la idea misma del desarrollo hasta ahora vigente; cuarto, la significación mayor, por el contrario, de las ideologías políticas, resultado de la busca general de los nuevos rasgos de identidad, o sea, de la propia personalidad político-cultural; por último, el carácter equívoco de la presunta descentralización ideológica por no ser en sí misma pura bendición, pues junto a su oportunidad liberadora contiene asimismo la posibilidad de ser una fuente eventual de numerosos conflictos.

Retornemos sin embargo en lo que sigue a nuestro hilo histórico, sin sentir-

nos obligados a la aplicación sistemática de los supuestos señalados.

El punto de partida, repitámoslo, puede ser formulado en breve sentencia: el liberalismo constituye la ideología fundacional de América Latina y ha tenido tal fuerza que subsiste aún hasta la fecha, aunque sea en la forma de una aspiración malograda. Claro que en este caso ha de entenderse el término liberalismo no tanto como una doctrina definida en lo político o en lo económico —ambas históricamente dadas— sino como una actitud frente al hombre, como una concepción del talante personal.

En los años iniciales de nuestras nacionalidades el liberalismo, aparte de ser un primer y comprensible “anti”, constituía la concepción político-económica madurada en los vigorosos cenáculos ilustrados del dieciocho postrero latinoamericano, en que desembocaba la más vieja y perdurable tradición espiritual de occidente. Sobra reiterar lo archisabido. Sin embargo, en su calidad de arma de combate en la revolución civil insurgente requería plasmarse de inmediato en la organización institucional, empezando naturalmente por lo más importante: la constitución política como código fundamental. Pero el contenido de la constitución y de la legislación derivada de ella, encajaba difícilmente en la estructura social que pretendía regular y de la que debía recibir su continuado sostén. Una estructura que era un producto tan histórico como el de las mismas capas intelectuales urbanas ilustradas, la que manifestaba una organización agraria que había sido el resultado de una lenta penetración en el interior, de poblamiento escaso. La contradicción entre el ideario político y la realidad social tuvo que hacerse patente de inmediato; las distintas formas que tomó, según países y momentos, constituye el eje de la interpretación de nuestra historia hasta hoy. No se trata de

repetirla ahora con todos sus matices y variaciones. El impulso hacia la racionalidad política se quiebra por primera vez en su abstracción frente a la propia marcha de la racionalidad económica, única posible por largo tiempo. Se dieron instantes, sin embargo, según la distinta fortuna de los países, en que pareció alcanzarse una conciliación ante los ojos de los contrapuestos intereses protagonistas, tal como se dio con la salida política del tradicional bipartidismo de liberales y conservadores (con diversos nombres aquí y allá). Conciliación que era consecuencia por un lado de los sistemas electorales satisfactorios para la conciencia liberal y provechosa, sin embargo, para los intereses conservadores. Y a su vez era asimismo el resultado de la naturaleza de los partidos como conglomerado de notables, los cuales pertenecían a una misma clase social —por la cuna o por asimilación— con frecuencia emparentados entre sí por añadidura. Lo que en el fondo permitía esa aparente conciliación era el hecho de que el sistema político de tal forma constituido representaba, sin proponérselo claramente, la única expresión posible de una economía fundamentalmente orientada hacia afuera. Pudo así subsistir en gran número de países a pesar de sus tropiezos hasta que al terminar la prolongación del siglo XIX en el siguiente —con la primera guerra mundial— resultó cada vez más difícil la perduración de semejante sistema económico. Ahora bien, cuando se puso de manifiesto el decidido viraje en favor de una economía orientada hacia dentro, el régimen político vigente apenas se había modificado en su estructura, anquilosado en un bipartidismo por completo extraño a una realidad social y económica definitivamente alterada. Una historia detallada daría cuenta sin duda de la diversidad en los matices y de los esfuerzos excepcionales realizados

en algunos países, pero no modificaría el esquema analítico que ahora se acepta.

Cuando la idea del desarrollo se difundió como aspiración consciente y como programa, el así llamado desarrollismo se encuentra sin una estrategia política propia y adecuada. Una vez más la razón instrumental de la economía adelanta sus pasos. A decir verdad, el desarrollismo llevaba implícitas concretas orientaciones políticas —en el espíritu al menos de la primera generación— que apenas se declararon, es comprensible, de manera explícita y definida. La visión económica del desarrollismo requería en efecto ciertos supuestos muy precisos respecto del tipo de Estado en cuyo dominio territorial había de efectuarse el propuesto desarrollo. Se trataba, ya se declarase abiertamente o permaneciera como concepción implícita, de un Estado capaz de ampliar el radio de su competencia y que aceptara ser al mismo tiempo no sólo regulador de la actividad económica, sino capaz de intervenir en ella y aparecer en caso necesario como sujeto, en calidad de empresario, de esa misma actividad. En una palabra, la imagen de una economía mixta con un fuerte sector público correspondía exactamente a la visión del desarrollismo. Pero como en ningún momento fue enteramente ciego a la diversidad de los intereses sociales, aquel Estado tenía que ser asimismo, en mayor o menor medida, Estado benefactor, un *welfare state* modesto todavía en sus pretensiones iniciales. Ahora bien, el Estado con el que se podía contar en tales fechas carecía de la capacidad necesaria y de la adecuada organización institucional (con posibles excepciones, claro es).

Por otra parte, la inspiración desarrollista no podía menos de contar también con la acción específica de las llamadas clases medias, cuya existencia en la forma deseada constituye un problema aún debatido. Ciertamente es que no cabía pensar-

se que semejantes clases y sus actitudes empresariales acompañantes hubieran de ser un mero calco de lo que representó la burguesía del diecinueve en los países ya desarrollados, pero no por eso era incorrecta la preocupación por encontrar los elementos motores —clases, grupos, individuos— de un crecimiento económico basado en la industrialización. ¿Dónde se encontraban sus soportes sociales? Puede ser que estos fallaran como falló para sostener esa tarea la capacidad administrativa del Estado, pero las críticas posteriores de una supuesta “burguesía nacional”, muy fundadas desde el estereotipo forjado en el siglo anterior, no parecen convincentes ante la posibilidad —como ha ocurrido de hecho— de que se dieran tipos empresariales de otro carácter relativamente indiferente en su tecnocratismo a las preocupaciones políticas de sus predecesores en la historia económica. Pero no es cosa de reabrir aquí ese debate.

Sea de esto lo que fuere, el hecho básico es que en el momento del desarrollismo inicial hubo de tropezarse de nuevo con la contradicción inveterada entre constitución política y estructura socioeconómica.

Nada más convincente a este respecto que el papel que había de jugar la idea de la planeación cuando pudo al fin desembozarse de su primera envoltura como programación. En efecto, los organismos planificadores, cualquiera que fuese su nombre, aparecieron por todas partes como ruedas sueltas de aspecto tecnocrático sin engranaje alguno en el sistema institucional vigente. Lo cual no significa la menor crítica a su labor. Pero en ese su carácter casi fantasmal no sólo no se conectaron de manera segura y eficiente en la organización administrativa vigente, sino que menos pudieron hacerlo con el sistema político en su conjunto. Allí donde subsistía el régimen representativo

no hubo manera de lograr un enlace claro ni con el sistema de partidos ni con los mecanismos del Parlamento. Los partidos no ofrecían claras posiciones en materia de desarrollo económico, ni tampoco programas definidos entre las distintas opciones. En consecuencia, la actividad parlamentaria apenas giró con debates bien perfilados —rigurosos y científicamente fundados— sobre cuestiones de política económica. Dos sistemas de opciones, el de la representación política y el de la planeación económica, marcharon cada uno por su lado. La excusa o consuelo de que un engranaje institucional como el indicado entre el sistema representativo y el planificador apenas se diera en los países democráticos e industriales que sirvieron de modelo —exceptuando los conatos franceses— no puede salvar sin embargo a nuestra región de su falla en intentar resolver con alguna originalidad la persistente contradicción entre la *ratio* instrumental o técnica y las exigencias más extensas de la razón política. No puede extrañar por eso que las primeras emprendieran sus propios caminos, con sus inesperadas sorpresas.

Como sucedió respecto a las capas o clases medias, se ha discutido por bastantes años una supuesta vinculación entre el “desarrollismo científico” y el populismo político. La conexión se manifiesta sin duda aparente. Pero es objetable como algunos han sostenido que desarrollismo y populismo hayan sido las dos caras de una misma moneda. Contemplados más a fondo ambos se presentan como orientaciones adversas y mutuamente incompatibles; en este punto un caso más de la perdurable contradicción tantas veces enunciada.

Es evidente que el populismo es un residuo de la originaria aspiración liberal, expresada esta vez con nuevos y viejos “antis”; pero en su aspecto económico

nunca pasó de ser una protoforma —entre otras más— de una ideología del desarrollo sin contornos claros y precisos.

La característica esencial del populismo para el análisis sociológico, no es tanto su doctrina como el hecho de haber encarnado por todas partes un régimen de clientelas, sin que pueda afirmarse de este clientelismo que fuera debilidad política exclusiva de América Latina, pues no dejaba de tener una larga y previa trayectoria en la Europa mediterránea. (Casos rigurosamente estudiados con tal nomenclatura en Grecia y en el sur de Italia, pero no menos ampliables a otros países de la zona). Ahora bien, el régimen de clientelas es la expresión política típica de situaciones de desarrollo limitado, ofrecida en ropajes democráticos. Pero por lo mismo siempre constituyó en su funcionamiento, y encubriendo sus éxitos políticos, un obstáculo decisivo para la instauración de una democracia auténtica y de un eficiente proceso de expansión económica. Porque el régimen de clientelas, aunque no lo pretendiera, fue en todo momento un fuerte impedimento en la marcha normal, tanto de un Estado racional —de derecho y de burocracia impersonal— como de una empresa económica del mismo carácter. Basta recordar en el campo económico su propensión en general a anteponer los aspectos del consumo a las exigencias productivas. En este sentido, el pretendido emparejamiento del populismo con el desarrollismo fue en todo caso una contingencia infeliz.

Dada la contraposición de intereses necesariamente producida por la acción del desarrollo y que el desarrollo mismo no podía resolver por sí en la cortedad de sus plazos sin la ayuda de una actividad política adecuada, capaz de continuos compromisos sólo provisionalmente aceptables de etapa en etapa, pero que la

persistente inestabilidad institucional impedía, el último recurso ante las dificultades fue una y otra vez la salida autoritaria, quizás inevitable. Un recurso que no establece aún, en caso de éxito, un acuerdo duradero entre la racionalidad política y la económica y que más bien muestra en sí mismo, en la variedad de sus manifestaciones, la continuidad de la contradicción, más allá de todo juicio histórico concreto.

Conocemos el pronóstico futuroológico relativo a la atenuación del influjo de las ideologías dominantes a consecuencia de la *détente*, que sin necesidad de esperar su logro final se presume que comenzará a darse en la fase intermedia y oscilante de su escenario competitivo. Pero esa atenuación o aflojamiento no significa en modo alguno la extinción de toda rivalidad ideológica. Por el contrario, la difusión de un estado de perplejidad en ese campo se presenta como la circunstancia por la que tendrán que pasar posiblemente por algún tiempo buen número de sociedades. Un estado de perplejidad que América Latina ya conoció por cierto en los últimos años, al vivir sus círculos de intelectuales y dirigentes con acentuada diferenciación de sus generaciones. El fenómeno ha sido general y lo recogerá la historia de las ideas en su momento oportuno; pero ofrece además el hecho fascinante de que apareciera exacerbado precisamente en lugares cuya lejanía y aislamiento permitía sospecharlos cerrados a los ventarrones del exterior. No es necesario por eso esperar el momento de la supuesta "descentralización ideológica" para conocer esa experiencia como una novedad.

El desarrollo económico de América Latina se dio dentro de un sistema que, como es natural, impuso por todas partes su propio estilo, y frente a él las pretensiones del estilo opuesto hubieran debido ser, en la estructura lógica de la guerra

fría, la opción dominante. Lo fue en efecto en buena medida, sin que por eso dejara de estar acompañada de sus propias heterodoxias, así como de los residuos de otras ideologías viejas en la región, como la del anarco-sindicalismo. Algo semejante se daba por el lado de la derecha aunque en forma más soterrada. Pero en los comienzos del supuesto proceso de distensión comenzó a ganar influjos al lado del modelo soviético y en un doble aspecto la experiencia económica y social de la revolución china. Estos serán en principio los estímulos de ideas que seguirán actuando en el avizorado momento de la "descentralización" o autonomía ideológica, una vez rota la contraposición polar de los sistemas ideológicos hasta ahora decisivos. Los interesados en la prospección tienen desde luego que partir de esas bases.

En relación al concepto mismo del desarrollo tampoco es una novedad la crisis por que atraviesa, si se le entiende como un puro mecanismo de crecimiento económico incesante medido por las tasas alcanzadas año tras año. A decir verdad, no se le puede imputar al denostado "desarrollismo" inicial ceguera o miopía a este respecto; desde el comienzo se estuvo consciente de que el desarrollo es además otra cosa, aunque la elaboración de este aspecto se mostrara con frecuencia con carácter de apéndice y a veces de mero ritual decorativo. En todo caso nunca dejó de encontrarse presente. En los años transcurridos el acoso intelectual a una visión economicista demasiado estrecha se ha dado por los lados más diversos, sea como crítica realista inmanente o en la forma de proposiciones más o menos utópicas. Pero no está dicho que el crecimiento económico en sí sea un puro error y que los cálculos de su posibilidad puedan arrojarse alegremente por la borda; como asimismo todo otro conato de rebeldía contra los princi-

pios de racionalidad formal de la ciencia económica. En este sentido es poco probable que las sugerencias del "otro desarrollo" —cualesquiera que sean las motivaciones de su impulso moral— produzcan de inmediato cambios bruscos de orientación, en América Latina al menos. Aunque exista pleno acuerdo sobre los deplorables efectos de una "sociedad de consumo", es inverosímil que puedan cortarse de un solo tajo las expectativas que ella suscita aún en muchos países que por su desnivel se encuentran ansiosos de poseer bienes por completo usuales en otras partes, deseo estimulado por los "efectos de demostración" de una cultura a la que se pertenece sin remedio por tradición histórica y contigüidad geográfica. Claro está que parece segura la comprensión día a día mayor de que a la satisfacción de semejantes aspiraciones debería anteponerse en la mayor medida posible el cumplimiento de las necesidades primarias y elementales de los sectores más desposeídos de la población. Tarea en modo alguno imposible aunque sí difícil dentro del sistema actual; excepto en el caso de que con su reforma desde dentro sea posible encontrar los necesarios mecanismos compensatorios. Se trata de buscarlos seriamente.

El momento de la "descentralización ideológica" supone aquella posible circunstancia de la distensión en que los dos pilares de las doctrinas antagónicas pierdan su rigidez dogmática, no sólo por obra de sus respectivas tendencias internas de transformación, sino por el hecho de que en las nuevas perspectivas de las relaciones de poder dejen de ser el instrumento de negociación y compromiso, de sostén y ayuda, que se veían forzadas a aceptar las potencias menores, estuvieran o no en la órbita de las grandes como satélites o aliados. No puede dudarse que algunos considerarán inverosímil tal condición; sin embargo, en todo intento de

prospección no tanto interesan los meros pareceres cuanto lo que pueda contener el análisis empírico de las tendencias efectivas en posible curso, a pesar de sus oscilaciones y tardanzas. Lo que importa en tal caso es prever asimismo con algún fundamento de posibilidad objetiva la que pueda ser la respuesta predominante en América Latina. Pudiera ocurrir que en esa oportunidad de liberación se fomentara en la región el retorno a un aquelarre ideológico o que se estimule por el contrario como más probable, con la "rotura de la camisa de fuerza de todas las ideologías", el comienzo de una época de políticas ágiles dominadas por una voluntad de permanente ajuste a las expectativas ofrecidas por una cambiante realidad.

Mientras dure el horizonte de una distensión competitiva el juego de las influencias externas será aproximadamente el de la actualidad. Pero no puede olvidarse la previsión de que en un grado de relativa madurez de la *détente* todas las potencias interesadas se afanarán en la busca de su nueva identidad o fisonomía —ya comenzada en forma visible— y que América Latina, lanzada necesariamente al mismo proceso, habrá de mostrarse singularmente sensible a lo que ocurra en los países de su misma veta histórica, sin que por eso dejen de pesar otras influencias más difíciles de captar, sin embargo, por las razones internas de su formación en los países o culturas de que procedan.

En tal situación la interrogante decisiva alude de nuevo a la persistencia de la contradicción originaria entre la razón política y la razón económica e instrumental. ¿Será capaz América Latina de poner término a esa antigua contradicción en el momento del hallazgo de su nueva identidad, de poner por fin de

acuerdo, en la afirmación de su personalidad, sus exigencias económicas y la

estabilización de sus instituciones políticas?

Sobre la supuesta existencia de la comunidad latinoamericana

El último punto de las consideraciones hilvanadas por estas páginas se refiere también al significado histórico del momento de la independencia. Pero ahora no se trata de un nuevo y distinto atributo o nota esencial, sino de su substancia misma. La independencia supone naturalmente en su superficie política el corte definitivo de una relación colonial de tres siglos de duración, pero implica al mismo tiempo en su sentido sociológico más profundo la ruptura de un cuerpo histórico que, a pesar de su extensión geográfica, mantenía integradas —mejor o peor— sus distintas partes. Lo que ahora importa es el resultado inmediato de esa escisión y las consecuencias de su manera de producirse. En la parte norte del hemisferio la separación deja intacta su área americana, en la parte sur esa separación la fragmenta en cambio en numerosos trozos. Por eso tenemos de un lado, en términos primero literarios y hoy populares, los Estados Unidos de Norteamérica y por otro los Estados desunidos de América del Sur. En consecuencia, el trauma que conlleva la ruptura de un cuerpo histórico es más grave entre nosotros y subsiste hasta hoy tanto en las penosas relaciones de ambivalencia de las distintas partes con el viejo centro como en la nostalgia insatisfecha de la reunificación de ellas entre sí. Nostalgia que desde el comienzo toma la forma de declaraciones doctrinales que nadie niega pero que también ninguno se esfuerza por cumplir. Persiste, pues, como ideal y como solemne retórica.

Ahora bien, tanto el que escribe como el lector no dejan de darse cuenta enseguida del equívoco de la descripción.

Pues lo que en sus grandes trazos aparece es propiamente la descomposición del gran cuerpo histórico hispánico —no hay otros términos posibles—, pero en modo alguno la ruptura de una totalidad más amplia de igual carácter, que por razón de sus distintos orígenes no se ofrecía por la historia. Brasil se separa asimismo de Portugal, pero manteniéndose como otra área geográfica y políticamente intacta, que no procede de la fragmentación del cuerpo histórico de lengua castellana. Por eso los Estados desunidos de Sudamérica se hubieran dado como tales aunque no se hubiera producido la fragmentación del cuerpo hispánico en la forma en que se hizo. En este sentido, puede sostenerse que nos encontramos de nuevo con una nota esencial y decisiva de la constitución originaria del momento de la independencia que sigue gravitando hasta la actualidad. Nota que no puede ser olvidada o puesta de lado cuando nos enfrentamos con un aspecto del tema peculiar de estas páginas: el del papel de la pretendida comunidad latinoamericana en la coyuntura de una supuesta distensión mundial. ¿En qué medida puede afirmarse la real existencia de semejante comunidad?

El tema llega por fin a plantearse de esa manera en virtud de complicados azares históricos. Pero lo más importante a este respecto es que el nuevo planteamiento se hace ahora por el camino de la incitación económica, cuando a partir de 1945 los objetivos del desarrollo se convierten en el problema dominante de toda la región. Una cuestión que toma en efecto ese carácter no sólo en virtud de su propia importancia, sino por el hecho

de que su consideración y estudio engloba, concentrándolas, otras muchas cuestiones que parecerían hasta ese instante encontrarse lejanas y por tanto autónomas frente a la preocupación de políticos e intelectuales. El tema de la integración —el de la reunificación de la totalidad perdida— es uno de los que se cobijan bajo la nueva concepción del desarrollo económico. Pudo por eso decirse en el momento de semejante alumbramiento que el problema de la busca de una organización supranacional de América Latina consistía cabalmente en que se planteaba en instantes en que por muchos lados estaban todavía sin terminar las sobreentendidas integraciones nacionales.

Hoy, al cabo de bastantes años de avances, el problema ya no se ofrece en la misma forma. Frente al futuro próximo consiste en determinar con el mayor acierto posible el repertorio de facilidades y dificultades que en el horizonte de la distensión se presentan en la busca de una regionalización de América Latina —amplia o recortada— que le permita actuar como una entidad frente al mundo, económica por lo pronto y eventualmente política. ¿Cuáles son los aspectos favorables o adversos en la tarea de poner en marcha una comunidad latinoamericana? ¿Constituye la regionalización su mejor salida frente a los problemas económicos con que se enfrenta? ¿En qué sentido es la regionalización asimismo una exigencia política? Unas y otras interrogantes dentro del marco mucho más amplio de la supuesta distensión y su consecuencia: un nuevo sistema de paz y de orden económico mundiales.

Cabe comparar en rápida abreviatura las condiciones en que se efectuó la Comunidad Económica Europea con las que pueden hacer posible un intento semejante en América Latina. En su conjunto no parecerían ser inferiores; en su

concreción, sin embargo, unas son aparentemente más favorables y otras notoriamente adversas, en la actualidad o en una situación que prolongue la contemporánea sin modificaciones importantes. (Un proceso de distensión excesivamente lento y oscilante, por no hablar de su fracaso.) He aquí su cuadro esquemático.

No puede dejarse de mencionar lo que en esa comparación se presenta por nuestro lado como ventaja: la unidad lingüística —o su gran aproximación en el caso del portugués— y el apoyo de muchas tradiciones culturales comunes o muy semejantes. Un tópico desde luego al que recurren todos los discursos en las ocasiones solemnes y que valdría la pena examinar, de ser ésta la oportunidad. Pues todos los tópicos se yerguen como un desafío en lo que puedan tener o carecer de razonable. En este instante podemos escapar con dos mínimas observaciones. Una que se limita a recordar que el problema de que se trata es meramente de organización en su primer plano, donde en caso necesario puede servir de instrumento cualquiera “lingua franca” y que no necesita basarse —como en el tipo de una integración nacional— en supuestas identidades culturales. Todo esto aceptado con un poco de sal, puestos a esquivar digresiones ilimitadas. La otra observación es más decisiva y no conlleva el peligro de nuevas tentaciones. El más modesto aprendiz de teoría sociológica sabe o debiera saber que una comunidad de lenguaje e incluso de cultura no encierra en sí misma ni las tendencias ni tampoco las fuerzas operantes capaces de desembocar sin otras ayudas en un tipo distinto de “comunicación”. Eso sí, contiene sin duda alguna condiciones favorables de posibilidad, es decir, facilidades ostensibles siempre que se las aproveche con otros medios: voluntad política o una eficiente capacidad de creación institucional. Dejemos

pues intacto al viejo tópico que no carece de potencia mítica y emocional.

La Comunidad Económica Europea se intenta y se consigue a la salida de una guerra que representa el segundo conato de suicidio del antiguo continente. Y los antagonismos que repetían entre Estados nacionales el episodio trágico de las querellas no menos aniquiladoras entre los Estados-ciudades del mundo griego, no eran en modo alguno las tensiones de un ayer reciente. Habría que remontarse a la herencia del Imperio Carolíngeo para seguir paso a paso la serie de pugnas sucesivas entre las grandes naciones europeas que habían de desembocar en dos repetidos conflictos universales. Y sin embargo llega un momento —entre los dos más encarnizados oponentes de esa penosa historia— en que pudo efectuarse un lúcido viraje de ciento ochenta grados. El que quizás se diera gracias al instinto de supervivencia ante graves amenazas más que a un acto sincero de contrición no disminuye en lo más mínimo lo que fue un triunfo de la inteligencia responsable sobre la pasión. Tampoco se aminora ese triunfo por el hecho de que fuera sostenido desde el exterior. La capacidad de invención y el coraje de los hombres que pusieron en pie la idea de la comunidad, es algo que no pueden anular sus posteriores avatares.

Nadie podrá pretender que la historia latinoamericana valga como modelo intachable frente a la europea, ni describirla en consecuencia como si hubiera sido un paraíso de convivencia pacífica entre sus diversos Estados. Se han dado entre ellos conflictos y oposiciones en toda la escala de su gravedad, hasta la guerra misma. Consignarlos ahora sería tan impertinente como innecesario. De ellos quedan algunas cicatrices que perduran en los manuales de historia y en las tácitas orientaciones de las cancillerías.

Pero ni el más pesimista será capaz de convencernos de que semejantes tensiones se dieron en el mismo nivel de intensidad y reiteración de las europeas. Son excepcionales o muy difíciles de señalar la existencia de casos de “revanchismo” o de “irredentismos” inconciliables. Las querellas que todavía subsisten son susceptibles de solución con buena voluntad por los medios diplomáticos usuales, tal como ha ocurrido en diversas ocasiones. Y aunque el paso del tiempo ha estimulado la acentuación deliberada de efectivas modalidades nacionales, así como una curiosa alternancia, por eso mismo inestable, en los conatos de liderazgo de algunos Estados, ninguna de ambas constituyen impedimentos definitivos a una voluntad de acuerdo sobre muchas cuestiones. En una palabra, en el aspecto político las posibilidades de una comunidad latinoamericana —total o parcial— del tipo europeo encuentra de hecho más facilidades que obstáculos.

Es por el contrario en el estricto campo económico donde las desventajas pesan en contra y en relación inversa con el caso europeo. La Comunidad Económica Europea —hasta ahora no ha pasado de ahí— se hizo entre países de avanzado desarrollo industrial, en niveles relativamente próximos. Dicho de otra forma, se dio entre sociedades de una marcada homogeneidad estructural, puestas entre paréntesis las diferencias agrícolas, origen por eso de laboriosos compromisos de continuo renovados por su carácter precario y circunstancial. Lo decisivo estuvo siempre en el terreno industrial y en el de sus vigorosos intercambios. En América Latina, por el contrario —basta su enunciación— no sólo no es equivalente el progreso industrial, sino que a la homogeneidad estructural europea opone su conocida heterogeneidad, no sólo entre las distintas naciones sino en el ámbito interno de cada una de ellas.

Recordemos de paso que la comunidad europea tuvo su núcleo en la comunidad, aparentemente más modesta, del carbón y del acero. Y aunque la historia no requiere ni permite literales repeticiones, ofrece en el acontecimiento citado el ejemplo palpable de lo que exige a la capacidad de inventiva institucional.

Por último, es bien sabido que la idea de la Comunidad Económica Europea contó desde el principio con el estímulo y decidido apoyo de los Estados Unidos, que en ese instante se hallaba en el punto más alto de su poderío hegemónico en Occidente.

En resumen, en este breve cuadro comparativo de los elementos favorables y desfavorables en las distintas situaciones de Europa y América Latina, no parecería presentarse a esta última ningún obstáculo verdaderamente insuperable y definitivo. Las condiciones en que se encuentra son más difíciles sin duda alguna, pero puede aprovechar de inmediato las notoriamente favorables, mientras aprende de su propia experiencia —nada insignificante— y de los resultados de la ajena, lo que necesita para poder vencer en esfuerzo inevitablemente laborioso las que parecen adversas o menos favorables. Ahora bien, este mínimo ejercicio comparativo deja intacta, ni que decir tiene, la perseverancia en las decisiones que ya se tomaron, cuya ampliación es una clara exigencia histórica.

Porque la regionalización parece en efecto, en su contenido económico por lo pronto, la salida más indicada para resolver muchos de los problemas de América Latina en su conjunto. La única cuestión que plantea de inmediato reside en determinar la forma en que se realice, sus dimensiones y los instrumentos utilizables. Exige naturalmente poder precisar asimismo las condiciones de su posibilidad, no sólo en los actuales momen-

tos sino frente a los distintos horizontes y escenarios de la supuesta distensión, en sus presentes vaivenes, en su estabilización o en su temeroso naufragio. Caso este último en que toda prospección habría de ser necesariamente sombría.

A partir de aquí se impone apresurar la andadura de estas páginas cercanas al límite de lo que les es permitido. Pues buena parte de lo que nos queda, se refiere a cuestiones técnicas fuera de nuestra competencia o implica una particularización de las ideas generales antes expuestas cuya reiteración conviene evitar por enojosa. No se olvide, por último, que con este escrito no se pretendía otra cosa que formular, en calidad de programa, un apretado esquema del objeto y cuadro de referencia de un ensayo de sociología proyectiva.

Sin pretender que valga como unánime, pareciera al menos una opinión mayoritaria entre los economistas la de que América Latina en la actualidad ofrece una serie de problemas económicos comunes y fundamentales —aparte de los particulares de cada uno de sus países— que sugieren la conveniencia, o mejor, el imperativo de encontrar respecto a ellos soluciones de naturaleza colectiva. Por un lado la necesidad de superar la fase ya cumplida en conjunto de la industrialización sustitutiva y de avanzar más allá de los límites con que ha tropezado, y el “gran retraso de algunos sectores dinámicos” que requieren una ampliación de su mercado por diferentes caminos en modo alguno incompatibles entre sí. Por otro, la persistencia del viejo problema del estrangulamiento externo, causa de endeudamientos intolerables en los más de los países, que continúa como desafío tenaz a la capacidad de invención o hallazgo de los instrumentos financieros —a más de los existentes— que favorezcan la satisfacción más adecuada de las necesidades de inversión y de los agudos

problemas de las balanzas de pagos, con respecto de los cuales se habla con acierto de la urgencia de establecer una oportuna "red de seguridad" capaz de hacer frente a sus crisis eventuales. Por último, el persistente desfase de la instrumentalidad tecnológica, dada la dificultad, aun en los países de mayor avance económico, de poner por sí mismos en forma autónoma y separada las bases requeridas en la investigación científica y su utilización técnica. El tremendo gasto que implican las actividades de investigación pura y aplicada —las conocidas iniciales R y D— excede por hoy la posibilidad financiera de cualquiera de los países.

Es justo reconocer por otra parte el notable progreso de la región no obstante esos problemas, en su capacidad productiva y en su "creciente significación como importadora frente a los países centrales". En uno y otro caso —el de los problemas y el de los avances— parecería inescapable emprender la vía de la regionalización, mejor dicho, la de los distintos posibles caminos de una acción conjunta. Ahora bien, ¿en qué medida se dan los supuestos reales para la misma? A las reflexiones anteriores es inevitable añadir ahora unas pocas más.

Nadie interesado en estas cuestiones puede dejar de tener hoy presente en su amplia perspectiva político-económica, el planteamiento agudo de H. Jaguaribe, sin verse obligado claro es a seguirle por completo en sus conclusiones.³ Veamos los puntos de coincidencia de ese planteamiento con algunos de los conceptos deslizados en este escrito que por seguir rumbos diferentes de pensamiento fueron saliendo aquí o allá en forma suelta.

La distinción entre países económicamente periféricos y otros semiperiféricos

de cara al mercado mundial y frente a los grandes centros industriales —como complemento exigido por el paso del tiempo de la clásica dicotomía cepalina— no cubre por entero, al ser puramente económica la división, quizás implacable en su tenor literal, entre países viables y otros no viables. Bien entendida esta distinción y limada de sus cortantes aristas, significa evidentemente que algunos países, dada su estructura económica y el tamaño de su mercado, difícilmente podrán escapar por sí mismos de su condición periférica, cualesquiera sean el grado de su consenso político y la capacidad de sus dirigentes y élites intelectuales; mientras que otros en situación semiperiférica, con más amplios mercados, mejores recursos y un relativo desarrollo industrial, podrán continuar su propio camino independiente si así lo quieren, por el que más tarde o más temprano, soplando vientos favorables, podrán alcanzar una posición equivalente a la de otros Estados que nadie estima como subdesarrollados. El problema inesquivable reside en saber si todo sería ganancias en esta ruta —no incompatible con la de acción conjunta— y si tales países podrán eximirse de las repercusiones que el destino de sus vecinos periféricos tendría sobre ellos mismos. Esto aparte de la conciencia de responsabilidad moral y política que suscita su propia condición privilegiada respecto a los fragmentos menos afortunados del cuerpo histórico de que formaron parte y que quizás quepa reconstruir en el futuro.

En el examen anterior de ese cuerpo histórico en su consistencia pasada y actual y el proceso de su fragmentación no pudo menos de señalarse como de paso y sin propósito deliberado lo que fue la posición singular del Brasil en el momento de la constelación originaria de la Independencia. Esa singularidad persiste en el día de hoy e impide por tanto

³H. Jaguaribe, "El Brasil y la América Latina", *Estudios Internacionales*, Año VIII, Nº 29.

echar en saco roto las razones de su ambigüedad frente al resto de América Latina tal como verazmente se analizan por un ciudadano de ese país. Pudiera parecer en tal caso y en virtud de esas razones que la recuperación del gran cuerpo histórico fragmentado en la Independencia no podría hacerse sino en la forma todavía escindida que resulta de gravitaciones históricas y diferencias idiomáticas. Cabe imaginar sin embargo que los supuestos de causalidad objetiva en la vía de la regionalización no sean en principio diferentes para Brasil de los de otros países en posición asimismo semi-periférica o muy próximos a ella.

Como señala el planteamiento ahora glosado, la cuestión decisiva sería en consecuencia la de determinar claramente los límites actuales y los instrumentos más adecuados para conseguir una u otra forma de regionalización. De no lograrse, cualesquiera que sean las condiciones del futuro próximo en el hemisferio y en el mundo, los países latinoamericanos serán blanco fácil del antiquísimo juego del *divide et impera*, sobre todo si sus cancillerías siguen apegadas a la tradicional inclinación por la política de seguridad y no son capaces de completarla —imposible todavía eliminarla del todo— con el paradigma emergente de una política internacional de bienestar. Sólo al amparo de ésta cabe iniciar la sugerida sustitución paulatina de las transnacionales extranjeras por otras propiamente latinoamericanas, o al menos el ponderado acompañamiento de unas por otras tal como una proyección más realista parece aconsejar.

En los debates intelectuales que precedieron la organización de la paz luego de la última guerra, uno de los conceptos más útiles que por entonces se formularon fue el de las federaciones funcionales para definidos propósitos limitados frente a los ensueños de federaciones más

amplias, imposibles en aquellos y estos momentos. Semejante terminología se ha ido esfumando y apenas se la encuentra en la actualidad. Sin embargo, el concepto mismo conserva aún toda su fecundidad instrumental. Pues se refiere a convenios o pactos acerca de objetivos estrictamente demarcados, que dejan intacta la plena autonomía respecto de los demás (la soberanía se decía y puede repetirse todavía hoy). En nuestra región el más claro ejemplo de esa posibilidad se encuentra en el terreno de la investigación científico-tecnológica, aunque no por eso nos obligue a prescindir de su aplicación a otros campos. Pues el principio de federaciones funcionales para propósitos limitados puede extenderse a otros objetivos de carácter económico y social. Acuerdos gubernamentales de ese tipo puestos de nuevo sobre el tapete por la preocupación contemporánea ante las denominadas relaciones transnacionales, ofrecen la gran ventaja de ser susceptibles de variados solapamientos e interconexiones. Es decir, los acuerdos de esta clase no son en principio incompatibles entre sí. En consecuencia, su entramado final, por laborioso que sea, puede cubrir áreas muy extensas en su contenido y con distintos partícipes.

No es necesario suponer que los inspiradores intelectuales del Pacto Andino tuvieran presente aquel lejano concepto de las federaciones limitadas para propósitos limitados, pero de hecho hay que reconocer que en él se encarna de la manera más afortunada. En este sentido el referido Pacto —cualquiera que sean sus inmediatos avatares— es una muestra ostensible de lo que puede lograr una inventiva institucional eficaz ceñida en lo fundamental a tres propósitos claramente delimitados: la ampliación de un mercado, el estímulo a una industrialización planificada y la ayuda

imprescindible a los países comparativamente menos favorecidos. Paradigma efectivo de una federación para objetivos delimitados, cuya existencia no excluye la instauración de otros semejantes ni impide cualquier forma de traslapo recíproco que con igual delimitación pudiera convenir.

¿Es esta la única manera posible de la denominada acción conjunta, que no es incompatible tampoco con el ejercicio paralelo de la vía separada? Evidentemente no. Pero reconocidas las posibilidades de su ampliación —un acuerdo total sobre el conjunto de los problemas más decisivos, por ejemplo— nos encontramos todavía lejos de las perdurables “aspiraciones románticas” a una regionalización integral. Es decir, de los impulsos hacia la plena reconstrucción del viejo cuerpo histórico fragmentado fatalmente en su doble sentido, por las contingencias de acontecimientos pasados.

Ahora bien, aunque se haya discurrido con un mínimo de rodeos no es posible menos de reconocer que esas reflexiones dejan todavía sin tocar nuestro propio y específico tema. ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad de semejante regionalización, de amplitudes distintas, en el supuesto de una *détente*, que en el más presumible de sus escenarios apenas modifica las circunstancias actuales? ¿En ese caso cabe esperarse algo del estímulo externo o sólo por el contrario frenos y dificultades?

Del bloque económico en que la región se inserta no puede aguardarse ningún interés especial en su favor más que la normal e interesada disposición a un incremento de las relaciones comerciales tradicionales, con indiferencia de quién

sea el que las realice. Pero de la potencia hegemónica, aun en el caso de una marcha sin oscilaciones de la distensión competitiva, no parece que queda esperar un interés positivo de estímulo y ayuda a una u otra forma de regionalización latinoamericana, aunque se cuente desde luego con su patrocinio verbal. En la línea de su política general y económica frente a América Latina es de presumir que prefiera el retorno a los acuerdos bilaterales, más fáciles y directos que el trato con entidades colectivas, por flexibles y ágiles que puedan ser sus mecanismos. Una cierta indiferencia distante y sin hostilidad, la cual sólo podrá manifestarse en el caso en que cupiera sospechar en las orientaciones de una acción conjunta la existencia de conatos de una ruptura radical del acostumbrado alineamiento. La regionalización en tales condiciones es una tarea que sólo incumbe a las fuerzas propias de los países latinoamericanos, encaminados por una política pragmática capaz de prever a tiempo sus necesarios tropiezos. Únicamente si se diera un grado relativamente avanzado y seguro en la distensión cabría imaginar condiciones distintas, aquéllas tantas veces indicadas, en que el centro hegemónico descargado de sus preocupaciones prioritarias pueda entregarse en un clima cooperativo a un diálogo auténtico con sus vecinos del sur, cada vez por otra parte —reunidos o separados— con mayor capacidad de negociación.

Sería el momento en la proyección futurológica en que América Latina, actuando como una entidad, podría expresar libremente los impulsos de su personalidad, con una política puramente afirmativa de lo propio y exenta de todos los residuos negativos.

La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario¹

*Carlos Massad**

El presente artículo contiene una visión esquemática del sistema monetario internacional de la postguerra y sus características principales, y pone de relieve los aspectos que posteriormente generaron dificultades. Muestra el desarrollo de dicho sistema y los acontecimientos que llevaron a la crisis monetaria internacional a comienzos del decenio de 1970. Describe los arreglos cambiarios que surgieron como consecuencia de la crisis; analiza las condiciones bajo las cuales tales arreglos son eficientes, así como la posibilidad de los países en desarrollo de utilizarlos, y sus efectos sobre dichos países y sobre la demanda de liquidez internacional de los sectores público y privado. Con relación a este último aspecto destaca el incremento de las tareas de intervención del sector privado en los mercados cambiarios y la influencia de tal incremento en la generación y transmisión internacional de desequilibrios. Pasa revista luego a los intentos de reformar el sistema monetario y a los acuerdos adoptados para modificar el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y sus efectos sobre los países en desarrollo.

Finalmente, ofrece algunos comentarios acerca de la influencia de la actual situación económica internacional en el futuro desarrollo del sistema monetario, contrastando los objetivos declarados con las tendencias presentes.

* Experto Principal en sistemas monetarios y financieros, en la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Introducción

Los diez últimos años han presenciado cambios rápidos y profundos en el campo de las relaciones financieras internacionales. Estos cambios van desde el intento de regulación del crecimiento de la liquidez internacional en la segunda mitad de la década de los años sesenta hasta la aceptación oficial de la libertad en materia de arreglos cambiarios en la segunda mitad del decenio de los setenta. Una implicación importante de tales cambios es la de alterar la responsabilidad principal en materia de regulación cambiaria.

En efecto, el sistema vigente desde fines de la segunda guerra mundial ponía en manos de la autoridad monetaria la responsabilidad principal en el funcionamiento del sistema; en cambio, en la situación actual el mercado y los organismos del sector privado, en particular los bancos y las empresas transnacionales, desempeñan un papel decisivo, y aceptado, en la conducta de corto plazo de los tipos de cambio y en la acumulación y desacumulación de medios de pago internacionales.

1.

El sistema de Bretton Woods

Los primeros esfuerzos esporádicos por organizar alguna forma de sistema monetario internacional en reemplazo del patrón oro datan del período del desorden monetario de los años treinta. Sin embargo, las primeras proposiciones sistemáticas surgieron sólo en 1942, en las

¹ El tema de este artículo fue presentado en el Seminario Académico de la CEPAL el 4 de mayo de 1976. El autor agradece los comentarios recibidos, particularmente los de Raúl Prebisch y Andrés Bianchi, y reclama para sí la paternidad de los errores que aún porfían en aparecer en letras de imprenta.

esferas gubernamentales del Reino Unido y los Estados Unidos.

Tales proposiciones tenían como objetivo buscar solución a los problemas monetarios que se preveían para después de la segunda guerra mundial. En el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Harry D. White encabezaba los estudios y proposiciones, mientras que John M. Keynes lo hacía en Inglaterra.

No habían pasado tres años desde las proposiciones originales cuando la Conferencia Internacional Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas, reunida en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, daba su aprobación al nuevo sistema. Este quedó reflejado en el Convenio Constitutivo del nuevo Fondo Monetario Internacional aprobado en dicha Conferencia el 22 de julio de 1944, que entró en vigencia el 27 de diciembre de 1945 y que subsistió sin modificaciones durante casi 25 años.²

a) *Los problemas por resolver*

Mediante este acuerdo internacional se perseguían dos propósitos principales: el ajuste de las balanzas de pagos y la creación y regulación de la liquidez internacional.

En lo que se refiere al primero de ellos, el convenio estableció que un país sólo podía variar la relación de su moneda con el oro, o "paridad", cuando hubiese desequilibrios fundamentales

que no pudiesen ser resueltos por otros medios, y puso el acento en las políticas monetarias y fiscales. Se esperaba que éstas lograrían ajustar las balanzas de pagos sin necesidad, salvo en casos extremos, de modificar la paridad. Para asegurar una paridad estable, los países se comprometieron a mantener sus monedas dentro de límites máximos de variación de 1% por encima o por debajo de la paridad, y a intervenir en el mercado para mantener dichos límites. Así, a través de esta relación con el oro quedaba establecida una relación de las monedas entre sí, o "tipos de cambio".

Al efectuarse la intervención con dólares de los Estados Unidos, este país perdía su libertad para determinar su propio tipo de cambio. En efecto, el tipo de cambio del dólar sólo era el resultado de la determinación, por el resto de los países miembros del sistema, de sus propios tipos de cambio con relación a él. Si los Estados Unidos hubiese intentado establecer un tipo de cambio distinto, se habría creado una situación de incompatibilidad de políticas, por lo que este país debió abstenerse de intervenir en el mercado; en cambio, se comprometía a convertir en oro, al precio oficial de 35 dólares la onza troy de oro fino, los dólares que fuesen presentados para conversión por las autoridades monetarias de los países miembros.

De esta manera, el dólar aparecía como moneda de intervención y de uso corriente en los pagos internacionales; los tipos de cambio de las diversas monedas quedaban establecidos en relación con el dólar, y esta última moneda, a su vez, anclaba el sistema al oro. Se esperaba que el Fondo Monetario Internacional recomendase medidas de ajuste, tanto a los países con déficit como a aquellos con superávit en sus pagos internacionales, y se establecía un sistema de presta-

²Un excelente recuento de las diversas proposiciones hechas, de los debates y de las negociaciones que llevaron al acuerdo de Bretton Woods se encuentra en: Y. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 1969.

mos de mediano plazo para los países que adoptaban medidas de ajuste, con el fin de cubrir el período necesario para que tales medidas surtiesen efecto.

En cuanto a la creación de liquidez, el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional previó su regulación mediante "cambios uniformes de la paridad", que no son otra cosa que un cambio en el precio del oro, expresado en todas las monedas en la misma proporción. Esto equivale a un cambio del precio del oro en todas las monedas; más monedas por igual cantidad de oro, con lo cual se acrecentaba la liquidez internacional, naturalmente en lo que hace a monedas y no a oro.

Un segundo camino para modificar la liquidez internacional consistía en la posible acumulación de más oro, en las arcas de los bancos centrales. Así, la creación de liquidez internacional quedaba vinculada al acervo total existente, a la producción anual de oro, y al precio de éste en monedas.

b) *El sistema en la práctica*

Las condiciones económicas de los países al salir de la segunda guerra mundial hicieron que el dólar se convirtiese en el medio internacional de pago y en la moneda de acumulación más deseada. Por una parte, los países europeos necesitaban reconstruir sus reservas y, por otra, la expansión rápida del comercio mundial después de la guerra generaba una necesidad creciente de ellas. Con miras a acumularlas, los países europeos mantenían superávit persistentes en sus pagos internacionales, lo que era posible gracias a sostenidos déficit de los Estados Unidos financiados con el crecimiento de los pasivos externos estadounidenses de corto plazo.

Lo anterior apunta a uno de los grandes problemas planteados por el esquema concebido en Bretton Woods: la falta de incentivos para efectuar ajustes en los países con superávit persistentes o en los países que financian su déficit con su propia moneda que se acumula en el exterior. Ni unos ni otros necesitan recurrir al financiamiento del FMI y, por tanto, no están sometidos a su disciplina,³ la que en la práctica termina siendo aplicable básicamente a los países con déficit en sus pagos internacionales y sin moneda de reserva.

De otra parte, las necesidades de liquidez internacional se iban satisfaciendo mediante la acumulación de dólares que hacían los países superavitarios, al costo de transferir recursos reales al país emisor de la moneda de reserva.

El sistema contenía, por tanto, tres asimetrías principales: una asimetría en los estímulos para efectuar el ajuste que hacía recaer el peso de éstos sobre los países deficitarios sin moneda de reserva; una asimetría en la obligación de intervención que eximía de ella a los Estados Unidos a cambio de que este país garantizara la convertibilidad en oro, y una asimetría en la generación de liquidez, cuyo costo debió pagar el resto del mundo al país emisor.

Esta última asimetría justifica una explicación especial. Cuando un país acumula medios de pago sobre el exterior, lo hace dejando de usar dichos medios para obtener recursos reales desde otros países. Por su parte, el país que entrega las divisas que se acumulan, lo hace a cambio de un bien o de un servicio del país receptor de las divisas. Así, un país que financia su déficit con su propia moneda en realidad está cam-

³ Salvo, en el caso de los primeros, por la posibilidad de que su moneda pueda ser declarada "moneda escasa", sanción jamás empleada.

biando esta última por bienes y servicios del exterior. El país que la acumula está entregando bienes y servicios a cambio, con lo cual se produce una corriente neta de recursos reales desde el país que acumula reservas hacia el que financia un déficit. El país emisor de la moneda recibe un señoreaje de los que la acumulan.

Algunas de las asimetrías mencionadas más arriba estaban mejor resueltas en el plan presentado por Keynes durante las discusiones sobre reforma monetaria en los últimos años de la segunda guerra mundial. Este plan preveía el establecimiento de una cámara de compensación que actuaría como banco central de los bancos centrales y llevaría una contabilidad de las transacciones internacionales, del mismo modo que un banco central la lleva de las transacciones entre bancos comerciales. Proponía cobrar interés tanto por saldos deudores como por saldos acreedores en el sistema, creando así un incentivo para el ajuste, no sólo de los países deudores, sino también de los acreedores. Limitaba a un cierto máximo tanto los saldos deudores como acreedores, y sugería crear por decisión multila-

teral una moneda internacional. el "banco", para proveer la necesaria liquidez internacional. Establecía ciertas condiciones bajo las cuales los países deudores deberían devaluar sus monedas o los países acreedores revalorarlas, y permitía mucho mayor flexibilidad cambiaria que el convenio aprobado en Bretton Woods e inspirado por las ideas de Harry D. White. El plan Keynes proponía también crear una organización para inversiones internacionales a la que contribuirían automáticamente los países con superávit de balanza de pagos; una organización encargada de regular las variaciones cíclicas de los precios de los productos primarios y, finalmente, una organización económica internacional de consultas y discusiones sobre política económica en el mundo.

Ambos planes, el de White y el de Keynes, asignaban gran importancia a la acción de la autoridad en el funcionamiento del sistema monetario internacional. Esto quedaba de manifiesto tanto en el organismo multilateral que se proponía crear como en las políticas cuya aplicación por parte de los gobiernos deberían hacer innecesarias, o a lo más mínimas, las fluctuaciones cambiarias.

2.

El desarrollo y la crisis del sistema monetario internacional

Luego del término de la segunda guerra mundial, las economías de Europa y el Japón comenzaron a recuperarse de los efectos del conflicto mundial, a crecer a tasas mayores que la de los Estados Unidos, y a elevar con rapidez su productividad. Se expandía el comercio internacional y aumentaba la demanda de reservas oficiales. Las tenencias privadas de liquidez internacional no tenían importancia alguna; la rigidez de los tipos de

cambio y la importancia decreciente de las restricciones cambiarias permitían al sector privado obtener de las autoridades monetarias las divisas que necesitaba, a un precio dado. Sin grandes incertidumbres acerca de los tipos de cambio, y con mercados monetarios relativamente limitados, no se producían movimientos internacionales bruscos de capitales de corto plazo.

a) *El desarrollo del sistema*

Se configuró así una situación en la que los países europeos y Japón registraban superávit permanentes en sus balances de pagos, acumulando las reservas que necesitaban. Por su parte, la balanza de pagos de los Estados Unidos registraba déficit persistentes, financiados con un incremento de sus pasivos externos que correspondía a la acumulación de dólares por parte de los países superavitarios.

Si bien los Estados Unidos no tenía la obligación de intervenir en los mercados para mantener la paridad del dólar, el sistema preveía la convertibilidad en oro por las autoridades monetarias estadounidenses de los saldos de dólares mantenidos por tenedores oficiales, a su presentación. Se suponía que tal convertibilidad inclinaría a los Estados Unidos a aplicar medidas de ajuste de su balanza de pagos ante déficit sostenidos y la acumulación consiguiente de dólares en el exterior. Esos incentivos, sin embargo, no fueron eficaces frente a la vigorosa demanda mundial de dólares para constituir reservas. Ya a comienzos de los años sesenta las tenencias oficiales de dólares en el exterior habían superado las reservas de oro de los Estados Unidos, y a fines de 1970 llegaban a unos 25 000 millones de dólares.⁴ En ese mismo año las tenencias de oro del país sólo eran de 13 800 millones de dólares.⁵

Tal como lo había previsto Robert Triffin,⁶ a mediados de los años cin-

⁴No incluye tenencias oficiales de eurodólares. Con ellas, la cifra sube a 34 200 millones. Véase FMI, *Informe anual*, 1975, p. 39.

⁵Incluye 2 800 millones de dólares en derechos especiales de giro y posición en el FMI.

⁶Robert Triffin, *Europe and the Money Muddle*, New Haven, Yale University Press, 1957, especialmente las pp. 296 a 299.

cuenta la acumulación masiva de dólares fuera de los Estados Unidos creó riesgo de inconvertibilidad, ya que la autoridad monetaria de este país no hubiese podido convertir la mayor parte de las tenencias oficiales de dólares en el exterior si le hubiese sido presentada con ese fin.

b) *Los síntomas de la crisis*

La desconfianza cada vez mayor que suscitaba el sistema provocó la aparición de diversos síntomas de crisis. Al ponerse en duda la capacidad (o la voluntad) de los Estados Unidos de convertir en oro los dólares acumulados en el exterior por tenedores oficiales, se creó una situación inestable, en la que los rumores manejaban los movimientos del mercado. Ya en 1960 el precio del oro en los mercados privados se elevó por encima de 40 dólares la onza, lo que llevó a que Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza, acordaran mancomunar sus reservas de oro para mantener el precio en el mercado a no más de 35.20 dólares la onza. En diciembre de 1967, los Estados Unidos perdió casi mil millones de dólares —unas 750 toneladas de oro fino al precio oficial de 35 dólares la onza—, al producirse conversiones de dólares a oro ante el temor de que cambiara la política de dicho país. Las pérdidas continuaron en los primeros meses de 1968, y en marzo los países que habían mancomunado sus reservas declararon que no apoyarían más el precio del oro en el mercado libre, y que el precio oficial se mantendría sólo para transacciones entre bancos centrales.⁷

Las fuertes conversiones de dólares a este metal que se hicieron en 1967, así

⁷Francia abandonó el grupo a fines de 1967.

como la creciente acumulación de dólares en el exterior frente a las limitadas reservas de oro de los Estados Unidos, generaron a mediados del decenio de 1960 la impresión generalizada de que dicho país se vería obligado a aplicar medidas de ajuste de su economía que eliminaran el déficit de su balanza de pagos. Estas medidas provocarían el cierre de la principal fuente generadora de liquidez internacional, con el peligro consiguiente de que se produjese una deficiencia de liquidez y una tendencia generalizada a las restricciones en el comercio exterior. Ante estas perspectivas, los países comenzaron a interesarse en la posible creación de un sustituto del dólar como medio de liquidez internacional, cuyo monto sería determinado por acuerdo internacional sobre la base de alguna estimación razonable de las necesidades mundiales de liquidez.

Así nacieron los derechos especiales de giro, vinculados al oro a la misma paridad que el dólar, de los que se esperaba se convirtiesen en el principal activo internacional de reservas. Los derechos especiales de giro son asientos de contabilidad entre el FMI y los países participantes en el sistema. A cada país se le asigna un cierto monto de estos derechos, del cual puede hacer uso para obtener monedas convertibles. No tienen existencia física y sólo pueden ser mantenidos y utilizados por instituciones que cumplan funciones de banco central. La modificación del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, que creó los derechos especiales de giro (DEG), se aprobó el 31 de mayo de 1968 y entró en vigencia el 28 de julio de 1969. Esta modificación fue la primera que tuvo el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario desde su entrada en vigencia a fines de 1945, casi 25 años antes.

Los vaticinios que llevaron a la creación de los derechos especiales de giro no se cumplieron. No sólo continuaron los déficits de la balanza de pagos de los Estados Unidos sino que además crecieron fuertemente las tenencias de dólares y otras monedas fuera de los países emisores, dando un fuerte impulso al mercado de euromonedas.

Hacia 1958 los países socialistas, y en particular la Unión Soviética, comenzaron a depositar saldos en dólares en bancos europeos para evitar una posible acción contra ellos si los depositaban en los Estados Unidos, y estos depósitos dieron lugar a créditos en la misma moneda. Poco antes, Inglaterra había introducido limitaciones al uso de la libra esterlina para propósitos de comercio internacional debido a un fuerte déficit externo. Estos dos hechos dieron origen al mercado de eurodólares, constituido por depósitos en dólares fuera de los Estados Unidos, tanto de bancos centrales y gobiernos, como de bancos y otras entidades privadas. Por otra parte, a medida que se afianzaba en el comercio internacional la posición de monedas distintas del dólar, aparecieron también depósitos y créditos en dichas monedas fuera de sus países de origen, diversificándose y ampliándose así el mercado de euromonedas. Estos depósitos y créditos no están sometidos a las regulaciones y restricciones de los países emisores de las monedas respectivas y tampoco están, en general, regulados en los países receptores, con lo que el mercado de euromonedas es el mercado monetario más libre y menos regulado del mundo.

El crecimiento de las tenencias privadas de divisas, su diversificación y el volumen creciente de las tenencias oficiales introdujeron mayor inestabilidad en el sistema. Tan pronto aparecían rumores de cambio en la paridad de alguna

moneda se provocaban fuertes movimientos de capitales desestabilizadores. Por su magnitud, los efectos monetarios de tales movimientos en los países cuyas monedas estaban envueltas eran imposibles de compensar, aun mediante medidas no tradicionales como los intereses negativos sobre depósitos de extranjeros. Ni siquiera los controles directos bastaban para detener los movimientos de capitales de corto plazo, ya que éstos podían tomar formas difíciles o imposibles de controlar, como atrasos o adelantos en los pagos de importaciones y de exportaciones. Por vías como la señalada, los movimientos de capitales ocurrían a veces a través de las transacciones corrientes, las que, según el convenio de Bretton Woods, no podían o más bien no debían ser reguladas a través de controles directos.

c) Crisis y confusión

A medida que continuaba la acumulación de dólares en esferas oficiales y privadas fuera de los Estados Unidos, se generaban a la vez desconfianza en la convertibilidad del dólar en oro y movimientos de capitales fuertemente desequilibradores. Así las cosas, el 15 de agosto de 1971 el Gobierno de los Estados Unidos suspendió oficialmente la convertibilidad del dólar en oro, con lo cual rompió la base misma del sistema monetario creado en Bretton Woods. Esta fecha marca la crisis definitiva de dicho sistema.

Tras esta medida adoptada por los Estados Unidos hubo gran confusión en los mercados y repetidos intentos por encontrar un nuevo conjunto de paridades que pudiese ser sostenible. A fines de 1971, reunidos en el Instituto Smithsonian de Washington, D.C., las más altas autoridades financieras de 11 países in-

dustriales⁸ acordaron variar los tipos de cambio de sus monedas, devaluando relativamente algunas, principalmente el dólar, y revaluando otras, como el yen japonés y el marco alemán. De hecho, la devaluación del dólar representaba un aumento del precio oficial del oro desde 35 a 38 dólares por onza. Al mismo tiempo, y con el fin de intentar amortiguar los movimientos de capitales de corto plazo, se decidió ampliar el margen permitido de fluctuación de las monedas a cada lado de la paridad desde 1% a 2.25%. Al ratificar estos acuerdos⁹ el FMI creó un nuevo concepto, el de "tasas centrales de cambio". Estas últimas, a diferencia de las "paridades", no suponen necesariamente una relación con el oro, sino más bien con otra moneda o con los derechos especiales de giro.

La ampliación de los márgenes permitidos de fluctuación alrededor de la paridad o de las tasas centrales tenía por objeto establecer un instrumento que amortiguara, mediante el funcionamiento de las fuerzas del mercado, los movimientos de capitales de corto plazo que se habían registrado en el pasado reciente. Se esperaba que, al aumentar de 2% a 4.5% la amplitud de la banda dentro de la cual podían fluctuar las diversas monedas, sin que se hiciese necesaria la intervención oficial para mantener los tipos de cambio, se debilitaría considerablemente el incentivo para los movimientos de capitales de corto plazo.

Sin embargo, la nueva banda tampoco fue suficiente para lograr su propósito y,

⁸ Alemania occidental, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

⁹ Los acuerdos del Instituto Smithsonian son los primeros en que se convienen cambios generalizados en las tasas cambiarias.

apenas transcurridos seis meses del acuerdo smithsoniano, éste se había quebrado por la fuerza de los hechos, generándose una variedad muy grande de sistemas cambiarios en los diferentes países del mundo. Por razones que se analizarán

más adelante, la gran mayoría de los países en desarrollo no tuvo más alternativa que vincular sus monedas a la de alguno de los países industriales con el cual su comercio y sus transacciones de capital fuesen importantes.

3.

La "serpiente", el "túnel" y la flotación

La flotación independiente de las principales monedas desalienta en algún grado la integración económica, ya que modifica el grado de protección convenido de antemano en cada una de las economías que se integran respecto del resto. Tales modificaciones tienden a crear fricciones entre los países y a debilitar acuerdos que reflejan a menudo un delicado equilibrio de intereses.

Conscientes de esta situación y con el objeto de continuar avanzando en sus propósitos de integración económica, un grupo de países europeos, fundamentalmente los de la Comunidad Económica Europea, se propusieron buscar los medios de limitar las fluctuaciones relativas entre sus monedas y convinieron en establecer un sistema en virtud del cual se comprometían a no permitir que los tipos de cambio se apartaran entre sí en más de 2.25% en relación con las paridades o tasas centrales convenidas. De este modo, el conjunto de estas monedas debía moverse más o menos al unísono dentro de márgenes máximos de fluctuación equivalentes a la mitad del margen total de 4.50% permitido en el acuerdo smithsoniano. Así nació la "serpiente", constituida por el conjunto de monedas europeas que fluctuaban menos que el resto. Al margen máximo de fluctuación de 4.50% se lo llamó el "túnel", con lo que resultó un sistema monetario para los países mayores consistente en una "serpiente dentro del túnel".

En la práctica, el margen máximo de 4.50% de fluctuación pronto perdió vigencia, mientras que algunos de los miembros de la "serpiente" se retiraban y volvían a ingresar a ella según las circunstancias.¹⁰

Algunos países como Canadá, los Estados Unidos, Italia, Japón y el Reino Unido, decidieron dejar que sus monedas flotasen independientemente. Esto no significó que sus autoridades dejaran de intervenir en el mercado, sino que dejaron de ceñirse para ello a una regla fija o conocida de antemano. Otros países establecieron su tipo de cambio en relación con un conjunto de monedas o con los derechos especiales de giro, interviniendo en el mercado para mantener dicha relación, mientras que otros, finalmente, ligaron sus monedas a la de algún otro país. Entre estos últimos está la mayor parte de los países en desarrollo.

¹⁰ Alemania occidental, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos son los miembros originales del Grupo, cuyo acuerdo se anunció el 12 de marzo de 1972. El 16 de marzo adhirió Suecia; el 24 de abril lo hizo Italia; el 1º de mayo el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Estos últimos países se retiraron del acuerdo el 23 de junio de 1972, pero Dinamarca volvió a ingresar el 10 de octubre. Italia dejó el grupo en febrero de 1973. Francia lo abandonó temporalmente en enero de 1974, para unírsele nuevamente en el último trimestre de 1975 y abandonarlo otra vez a fines del primer trimestre de 1976.

En esta forma, el sistema de paridades establecido en Bretton Woods y que había operado durante 25 años, fue reemplazado por una variedad de sistemas que reflejaba la diversidad de intereses y situación económica de los países. Para algunos, la flotación cambiaria ha signifi-

cado una solución relativamente eficiente, bastando alteraciones relativamente pequeñas en las tasas cambiarias para provocar movimientos equilibradores. Para otros, en cambio, la flotación puede representar un alto costo económico y social.

4.

Flotación o no flotación

Si alteraciones pequeñas en el tipo de cambio lograsen provocar movimientos equilibradores importantes en el balance de pagos, a los países les convendría dejar flotar su moneda; así, con modificaciones cambiarias leves se facilitaría el equilibrio en los pagos internacionales. En cambio, si para lograr un determinado movimiento equilibrador en los pagos se requiriesen fuertes fluctuaciones cambiarias, entonces probablemente los países no estarían dispuestos a dejar flotar libremente, o aun con cierto grado de intervención, sus monedas. Al mismo tiempo, la existencia de mercados cambiarios, particularmente para transacciones a futuro, permite a exportadores e importadores cubrirse del riesgo de modificación cambiaria, mientras que la no existencia de tales mercados, o su tamaño muy limitado, no facilitan tal cobertura. De este modo, un país en el que coincidan la existencia de mercados monetarios desarrollados con una elasticidad relativamente elevada de respuestas de la balanza de pagos a los movimientos cambiarios, preferirá el sistema de flotación a otros sistemas posibles. En cambio, la falta de tales mercados, unida a poca elasticidad de ajuste ante movimientos cambiarios, desalentará fuertemente tal flotación.

La respuesta de la balanza de pagos ante movimientos cambiarios dependerá tanto de las elasticidades-precio de la

demanda de importaciones y de la oferta de exportaciones, como de la magnitud probable de los cambios en las condiciones que un país enfrenta. Esta magnitud probable influirá en los movimientos de capitales.

La elasticidad-precio de la demanda de importaciones será mayor mientras menor sea la proporción de los productos importados en el total y mientras más diversificadas sean tanto las importaciones como la producción nacional. Así, por ejemplo, un país que importa una pequeña proporción del abastecimiento interno total en determinados productos, encontrará que su elasticidad de demanda de importaciones es más alta mientras menor sea, a cada precio, la proporción de la demanda total que se importe.

Por otra parte, un país de producción diversificada que exporte en general excedentes de su producción interna relativamente pequeños en relación con la producción total, encontrará que pequeños movimientos cambiarios alteran la relación de precios entre productos exportados y consumidos internamente; tal alteración será suficiente para que los cambios en la demanda que ellos generan absorban una parte apreciable de los productos exportables o aumenten considerablemente el saldo disponible para exportación.

Si concurren estas circunstancias, entonces pequeñas variaciones en la tasa

cambiaría producirán movimientos importantes hacia el ajuste en el balance de pagos corriente y, por tanto, la probabilidad de que ocurran alteraciones muy fuertes en el tipo de cambio será pequeña. Además, si es poco probable que las condiciones externas o internas que enfrenta un país cambien muy sustancialmente, este conjunto de circunstancias hará que las alteraciones esperadas en el tipo de cambio sean de magnitud reducida. Esto tiene influencia sobre los movimientos de capitales, ya que bastarían movimientos limitados en las tasas de interés internas con relación a las externas para compensar las posibles ganancias por operaciones especulativas vinculadas a alteraciones cambiarias.¹¹

Estas condiciones se dan en general en los Estados Unidos más que en cualquiera de los países de la Comunidad Económica Europea, tomados aisladamente. Sin embargo, los esfuerzos de integración en Europa, unidos a la flotación conjunta de sus monedas, hacen que la comparación pertinente no sea con cada país, sino con el conjunto de ellos. Así mirados, los países de la Comunidad Económica Europea presentan condiciones muy similares a las de los Estados Unidos, con lo cual el sistema de flotación aparece conveniente para ambos.

En cambio, para la generalidad de los países en desarrollo la situación es preci-

samente la opuesta. La elasticidad-precio de la demanda de importaciones es comúnmente más baja, ya que los productos importados normalmente representan una proporción elevada del consumo total de tales productos o, simplemente, no se producen dentro del país. Por su parte, las exportaciones de estos países están muy concentradas en unos pocos bienes, de los cuales se vende al exterior casi la producción total. De esta manera, tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones, el cambio de los precios relativos entre productos transados con el exterior y productos utilizados dentro del país, debe ser grande para provocar un ajuste de magnitud determinada. Así, la probabilidad de fluctuaciones fuertes de los tipos de cambio es mayor, siendo más difícil compensar mediante variaciones en las tasas de interés, los incentivos para los movimientos de capitales.

Por otra parte, los países en desarrollo no cuentan con mercados cambiarios importantes y en la mayor parte de ellos no existen mercados a futuro para sus monedas, con lo cual no es posible para exportadores e importadores cubrirse en el mercado interno de los riesgos cambiarios.

Aún más, para la mayor parte de los países en desarrollo, los ingresos por impuestos a las actividades de exportación y de importación forman una parte apreciable de los ingresos fiscales, de modo que las alteraciones en los tipos de cambio se transmiten también al resto de la economía a través de sus consecuencias en el financiamiento fiscal.

En suma, mientras la flotación cambiaria es una alternativa apropiada para los Estados Unidos y para Europa, ella es en cambio la posibilidad menos atractiva, o más costosa, para la generalidad de los países en desarrollo. Estas son las razones por las cuales los países en desarrollo

¹¹ Supóngase, por ejemplo, que se espera una devaluación de 3% en el año en la moneda de un país. Bastará que las tasas de interés internas suban 3% en relación con las externas para eliminar el incentivo a la salida de capitales. En cambio, si la devaluación esperada es de 15%, las tasas de interés internas deberán subir al menos 15% con relación a las externas para lograr el mismo propósito. Los movimientos necesarios de las tasas de interés serían aún mayores si la devaluación se esperara para un cierto momento en el tiempo, en vez de ocurrir a lo largo de un período.

no hayan apoyado con entusiasmo alguno la ruptura del convenio de Bretton Woods y que en general hayan vinculado sus monedas a la de algún país industrial con el que tengan lazos comerciales y financieros de importancia.

5.

El efecto de la flotación en los países en desarrollo

Como se ha visto, los países en desarrollo se ven en general impelidos a vincular sus monedas a la de algún país industrial con el cual comercian. Si estas últimas fluctúan en su relación recíproca, se producirán alteraciones en el tipo de cambio efectivo del país en desarrollo en la misma dirección en que se mueva la moneda principal. Cabe esperar que los movimientos de esta última sean equilibradores para el país que la emite, pero no lo serán necesariamente desde el punto de vista del país en desarrollo.

En realidad, las variaciones cambiarias requeridas para lograr una influencia equilibradora en el balance de pagos de un país en desarrollo serán en general diversas de las que harían posible un equilibrio en los pagos internacionales del país industrial a cuya moneda ha vinculado la propia. Este sesgo desequilibrador no desaparece aun cuando la moneda del país en desarrollo se vincule a un conjunto de monedas de países industriales, ya que para cada importador y exportador lo que interesa es el tipo de cambio en la moneda en que se hará una operación, y no un promedio. Eliminar este problema implica ajustes relativamente frecuentes en la tasa cambiaria del país en desarrollo con la moneda prin-

cipal. Si bien tales cambios se hacen en algunos países,¹² ellos son posibles en un medio inflacionario en el cual se aprovecha la oportunidad de movimientos cambiarios hechos indispensables por la inflación para mover también en la dirección deseada el tipo de cambio real. En países en los que la tasa de inflación ha sido pequeña por un período largo, y que tienen una tradición de estabilidad cambiaria, los ajustes frecuentes son a menudo políticamente imposibles e incluso económicamente peligrosos por las expectativas que pueden generar.

La flotación, por tanto, introduce un elemento adicional de riesgo en las operaciones de comercio exterior de los países en desarrollo y tiende, en consecuencia, a reducir el volumen de recursos que se destina a la producción de bienes transables internacionalmente, ya que la incertidumbre es un costo adicional de las transacciones internacionales en comparación con las transacciones en el mercado interno.

Algunos países han tratado de enfrentar estos problemas cambiando la moneda a la cual vinculan la propia. Estos cambios, sin embargo, no pueden hacerse con demasiada frecuencia, ya que ello aumentaría los riesgos de las operaciones internacionales en vez de reducirlos.

6.

El papel de las tenencias privadas de divisas en la generación y transmisión de desequilibrios internacionales

Si bien no hay pruebas claras de ello, podría esperarse que la flotación de las monedas principales disminuyera la de-

manda de reservas para propósitos de

¹² Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo.

intervención por parte de las autoridades, comparada con la demanda existente bajo un sistema de paridades fijas. En este último sistema, el sector privado puede minimizar sus saldos mantenidos en monedas extranjeras, ya que en cualquier momento le es posible obtenerlas de la autoridad monetaria. Sobre esta última recae la responsabilidad total en materia de intervención en los mercados, particularmente cuando la fluctuación permitida alrededor del tipo de cambio establecido es pequeña. En cambio, en un sistema de flotación cambiaria, la tarea de intervenir recae total o parcialmente en el sector privado. La responsabilidad de este sector es total cuando la flotación es completamente limpia, es decir, cuando el sector oficial no interviene nunca en el mercado; en cambio, ella es parcial cuando la autoridad pretende regular de alguna manera, mediante su propia intervención, las fluctuaciones cambiarias.

En todo caso, ya sea con abstención de las autoridades o con intervención parcial de éstas, la flotación crea un estímulo para la intervención privada en los mercados cambiarios con miras a reducir o distribuir en el tiempo, las variaciones de los tipos de cambio.

Con el fin de intervenir en los mercados, dada la incertidumbre acerca de los tipos de cambio, el sector privado, debe acumular las divisas en las cuales interviene. Naturalmente, mientras mayor sea esta acumulación, mayor será el efecto que la acción privada podrá tener en los mercados cambiarios, ya que al disponer de recursos propios, dicho sector será menos vulnerable a las medidas de control o regulación que pueda adoptar la autoridad.

Por tanto, como consecuencia de la flotación, puede esperarse una reducción de la demanda oficial de reservas y en cambio un aumento de la demanda privada.

Por otro lado, mientras mayor sea la diversidad de monedas con importancia en el comercio internacional —en la medida en que sus tipos de cambio varíen— más deberán diversificarse las tenencias de reservas, tanto oficiales como privadas. Tal diversificación, por su parte, puede tender a hacer más volátiles los tipos de cambio, al crearse oportunidades de movimientos especulativos entre las diversas monedas aceptadas en los pagos internacionales. Esto es particularmente cierto cuando parte importante de la acumulación de monedas de reserva se concentra en el sector privado, ya que debería esperarse que el sector oficial fuese menos sensible a la posibilidad de ganancias especulativas.

Para el sector privado se genera un problema de composición de activos que puede tratarse mediante los modelos conocidos de tal composición. Si se sigue la lógica de estos modelos, se concluye que cuando el sector privado acumula divisas extranjeras, lo hace des- acumulando otras formas de activo, incluida la moneda nacional. De este modo, la acumulación privada de divisas puede generar presiones similares a las que se producirían si la acumulación la hiciera el sector oficial. Mientras en este último caso habría una emisión por compra de divisas, en el primero habría una reducción de la demanda de otros activos, incluido dinero, que correspondería al aumento de la demanda de divisas.

Supóngase, por ejemplo, que partiendo de una situación de equilibrio se produce un déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos medida en términos de liquidez, mientras que se mantiene el equilibrio en la balanza medida en términos de transacciones oficiales.¹³

¹³ Esto significa que no cambia la situación de activos y pasivos externos *oficiales* netos de los Estados Unidos, pero que aumentan los pasivos netos frente a acreedores privados.

Este último se mantendrá mientras no haya intervención oficial, pero la falta de intervención no garantiza equilibrio en el balance de pagos en términos de liquidez.

En el ejemplo descrito, se estarían acumulando en el exterior saldos adicionales de dólares en manos del sector privado, generándose así una presión inflacionaria hacia el exterior. A través de este mecanismo, el desequilibrio en la balanza de pagos de los Estados Unidos se transmitiría al resto del mundo, aun cuando los tipos de cambio fuesen flotantes.

Naturalmente, el proceso de transmisión funciona también a través de los tipos de cambio. Una devaluación producirá un aumento del costo de los productos importados y presionará también hacia arriba los precios internos de los

exportados, provocando un incremento del promedio de los precios internos; en cambio, debido a que los precios no se mueven hacia abajo con la misma facilidad que hacia arriba, una revaluación no provoca una reducción similar de ellos. Se observa así que el sistema de flotación cambiaria contiene un sesgo inflacionario aun cuando, en un período largo, el tipo de cambio medio permanezca constante.

Hay quienes afirman que este sesgo se incrementa por el hecho de que tras movimientos del tipo de cambio la flotación cambiaria oculta los efectos desequilibradores de políticas internas, con lo cual reduce los incentivos para aplicar políticas antinflacionarias.

En suma, hay diversas vías por las cuales un desequilibrio puede transmitirse internacionalmente, aun con tipos de cambio totalmente flotantes.

7.

La reforma del sistema

El quiebre del sistema monetario internacional en 1971 generó de inmediato un mayor interés por las discusiones acerca de su reforma. Si bien algunos economistas habían planteado con mucha anterioridad la necesidad de introducir cambios en el sistema, tales planteamientos se habían materializado sólo en la creación de los derechos especiales de giro. El resto de las características del sistema se habían mantenido incólumes hasta su derrumbe total.

Los mecanismos institucionales existentes no facilitaban el estudio de una reforma monetaria en el que participaran no sólo los países industriales más importantes sino también el resto de los miembros del FMI, incluidos los países en desarrollo. La Junta de Gobernadores del Fondo, su autoridad máxima, no era un mecanismo adecuado para el estudio y discusión de problema tan complejo, ya

que era difícil tanto reunir con relativa frecuencia a más de 120 gobernadores como organizar una discusión fructífera en una asamblea de esa magnitud. En vista de ello, el Directorio Ejecutivo del FMI propuso a la Junta de Gobernadores la creación de un comité de 20 gobernadores que representarían a diversos países o áreas geográficas del mundo; con un secretariado ejecutivo pequeño y a través de reuniones frecuentes de nivel técnico, tendría a su cargo el estudio de la reforma monetaria. Este comité, que se estableció con el nombre de Comité de los 20, trabajó en 1972 y 1973 preparando las bases de lo que sería la reforma monetaria.

El Comité de los 20 intentó concebir las características básicas de un sistema monetario del futuro que resolviese de manera adecuada tanto los problemas de ajuste de balanza de pagos como los de

creación de liquidez. El Comité convino en la necesidad de asegurar una mayor simetría en las obligaciones de ajuste de países deficitarios y superavitarios, así como en la conveniencia de controlar mejor la creación de liquidez. Hubo consenso en que los derechos especiales de giro deberían ser el centro del sistema monetario en reemplazo del oro y en que era conveniente establecer un sistema de paridades estables, pero ajustables.

El Comité de los 20 fue reemplazado posteriormente por el llamado Comité Interino,¹⁴ que constituyó el anticipo de otro que se crearía en calidad de órgano permanente del FMI mediante una modificación de sus estatutos. Este Comité

Interino ratificó las características básicas del sistema convenidas en el Comité de los 20, aunque varió el enfoque de su trabajo. Se dedicó esencialmente a determinar las modificaciones que deberían introducirse de inmediato en el convenio constitutivo del Fondo con el fin de establecer alguna base jurídica para el funcionamiento del sistema monetario internacional. Y en la Quinta Reunión del Comité Interino de la Junta de Gobernadores del FMI sobre el sistema monetario internacional, realizada en Jamaica en enero de 1976, éste dio su respaldo final a un conjunto de nuevas disposiciones que modificaron sustancialmente el Convenio Constitutivo del Fondo.¹⁵

8.

Los países en desarrollo, las modificaciones al Convenio Constitutivo del FMI y los acuerdos de la Reunión de Jamaica¹⁶

Las modificaciones al Convenio Constitutivo del FMI aprobadas en la reunión de Jamaica se refieren a cinco aspectos básicos del sistema monetario: la función del oro, el sistema cambiario, los derechos especiales de giro, las operaciones y transacciones del Fondo y su estructura institucional.

a) *El oro en el sistema monetario reformado*

Las nuevas disposiciones significan la abolición del precio oficial del oro así como del conjunto de normas destinadas a poner en vigor tal precio oficial, incluyendo la eliminación de las limitaciones de los bancos centrales o autoridades

monetarias para operar libremente en el mercado del oro. Sin un precio oficial, este metal deja de ser el centro del sistema monetario, ya que se elimina toda vinculación predeterminada entre las monedas y el oro. Este pasa así a desempeñar, dentro del sistema monetario, el mismo papel que cualquier otro producto no perecible, con la única diferencia de que este metal tiene una aceptación muy generalizada.

¹⁴ El Comité de los 20 presentó su informe final, y un esquema de reforma, el 14 de junio de 1974. Fue reemplazado el 2 de octubre de ese año por el nuevo Comité Interino de la Junta de Gobernadores sobre el sistema monetario internacional.

¹⁵ La Junta de Gobernadores ratificó en abril de 1976 lo aprobado por el Comité Interino en la reunión de Jamaica. Sin embargo, para que las modificaciones al Convenio Constitutivo puedan entrar en vigor se requiere, en la generalidad de los países miembros, ratificación legislativa.

¹⁶ Un examen similar del tema que trata esta sección, hecho por el mismo autor, apareció anteriormente en *Temas del nuevo orden económico internacional*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 12, Santiago de Chile, 1976.

En general, se autoriza al Fondo para vender oro a un precio vinculado al precio de mercado, a cambio de monedas, con ciertas limitaciones y después de consultar al país cuya moneda se adquiere a cambio de oro. También se lo autoriza para vender oro a los países que sean miembros al 31 de agosto de 1975, en proporción a sus cuotas en esa fecha, a cambio de sus propias monedas y al precio oficial.

Cada vez que el Fondo venda oro a precio de mercado deberá ingresar a su Cuenta General la parte correspondiente al precio oficial, y el excedente lo ingresará a una Cuenta de Desembolso Especial, tanto para operaciones normales como para financiar operaciones especiales no consideradas en el Convenio Constitutivo; entre ellas se encuentra la distribución directa a los países en desarrollo en proporción a sus cuotas. Cuando se trata de operaciones especiales, éstas deberán ser aprobadas por la Junta de Gobernadores con una mayoría de 850/o de los votos emisibles.

Al eliminarse el precio oficial del oro, el sistema de paridades basadas en éste desaparece no sólo *de facto* sino *de jure*, con lo cual surge la necesidad de un nuevo sistema cambiario.

b) *El sistema cambiario*

Las modificaciones al sistema cambiario apuntan a que cada país pueda usar el que sea de su preferencia: flotación, ajustes graduales y frecuentes, flotación conjunta con otras monedas, tipo de cambio fijo respecto de la moneda de intervención o de los derechos especiales de giro o de un conjunto de varias monedas, u otros que puedan adoptar los bancos centrales. Se especifica sí que cualquiera que sea el sistema que se aplique, el Fondo ejercerá supervigilancia general

sobre el funcionamiento de los sistemas en uso, para asegurar la colaboración de sus miembros en la solución de los problemas que puedan presentarse.

En otros términos, el nuevo estatuto del Fondo no establece un sistema cambiario sino más bien sanciona la situación existente¹⁷, aunque autoriza al Fondo para reestablecer un sistema de paridades, cuya base se traza sólo en líneas generales. En efecto, el proyecto señala que con una mayoría de 850/o de los votos emisibles, el Fondo puede determinar que las condiciones económicas internacionales permiten la introducción de un sistema cambiario generalizado basado en paridades "estables pero ajustables", las que podrán establecerse en términos de derechos especiales de giro o de otro común denominador que no sea el oro ni las monedas. Se establece además que los tipos de cambio máximo y mínimo para transacciones al contado entre la moneda de un país y las de otros que mantengan el sistema de paridades no podrán diferir más de 40/o, margen que podrá variar el Fondo con el 850/o de los votos. Al estar estas paridades expresadas sobre una base distinta de las monedas, el margen se aplica en la misma forma a todas ellas.¹⁸

Para poder restablecer el sistema de paridades, además de la mayoría del 850/o exigida, el Fondo deberá hacer un juicio acerca de la situación de la economía mundial, particularmente en lo que se refiere a la generación de liquidez y al proceso de ajuste. En cuanto a la primera se esperaba que hubiera un buen control

¹⁷ Se propone cambiar el título del Artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario, "Paridades de las monedas", por "Obligaciones en relación con los arreglos cambiarios".

¹⁸ Si las paridades se expresaran en términos de una moneda, el margen posible de variación de ésta sería la mitad del margen de variación de las otras.

del crecimiento de la liquidez internacional. En cuanto al segundo, se esperaría que estuvieran en vigor mecanismos que hicieran que tanto los países con superávit como aquellos con déficit en sus pagos externos actuaran "pronta, efectiva y simétricamente" para lograr el ajuste. Por lo demás, el Fondo deberá basar su juicio en la estabilidad de la economía mundial, tomando en cuenta movimientos de precios y tasas de crecimiento de las economías de los países miembros.

c) *Los derechos especiales de giro*

Las modificaciones relacionadas con las características y uso de los derechos especiales de giro tienen como propósito que éstos se constituyan en el principal activo de reserva del sistema monetario internacional. Se termina la vinculación entre los derechos especiales de giro y el oro y se autoriza al Fondo para determinar la forma de valorarlos y aun para introducir cambios substanciales en los sistemas de valorización. Se mantienen en términos generales las disposiciones que limitan el uso de los derechos especiales de giro a situaciones en que haya necesidad de usarlos y no simplemente deseo de cambiar la composición de las reservas. Se conserva el principio de "designación" en virtud del cual el Fondo puede designar a un país para que provea monedas a cambio de derechos especiales de giro, siempre que la posición de reservas de dicho país sea suficientemente fuerte. Además, se reduce la mayoría necesaria para modificar o eliminar la obligación de reconstitución.¹⁹

¹⁹ Las actuales disposiciones señalan que los participantes deben mantener, al término de cada trimestre calendario, un promedio diario de derechos especiales de giro para los últimos cinco años que no sea inferior al 30% del promedio diario de asignaciones netas acumuladas que se le hayan hecho en el mismo período.

Se eliminan las limitaciones a la tasa de interés que se paga a los derechos especiales de giro y se elimina el oro como medio de pago para obtener derechos especiales de giro con el propósito de pagar los cargos que se apliquen. Los países participantes en la cuenta de derechos especiales de giro se comprometen a colaborar para lograr que éstos se conviertan en el activo principal del sistema monetario internacional. Además, se establece que los países podrán entregar al Fondo moneda de otros países miembros a cambio de derechos especiales de giro, siempre que los países emisores de la moneda en cuestión estén de acuerdo con la operación.

d) *Las operaciones del Fondo y su estructura institucional.*

Las nuevas disposiciones prevén también una modernización de las operaciones y transacciones del Fondo y una ampliación de sus categorías, y facilitan el uso de recursos del Fondo para financiar contribuciones destinadas a existencias reguladoras internacionales de productos primarios; asimismo, se espera que el FMI utilice sus tenencias de todas las monedas en sus operaciones, y no sólo las de algunas de ellas, como ocurre en la actualidad: el concepto de "moneda convertible de hecho" es reemplazado por el de "moneda usable libremente".

En cuanto a la estructura institucional del organismo, los nuevos estatutos autorizan a la Junta de Gobernadores del Fondo a establecer, como nuevo organismo de éste, un Consejo de Gobernadores que serviría como foro de análisis y

Si el promedio es inferior al mínimo, surge la obligación de "reconstitución", es decir, de adquirir derechos especiales de giro para cumplir con la obligación.

discusión de carácter político, más ágil y eficiente que la propia Junta. El Consejo tendría tantos miembros como el Directorio Ejecutivo del Fondo, y estos miembros serían elegidos por los mismos países o grupos de países que eligen directores ejecutivos.

e) Otras decisiones del Comité Interino

Además de aprobar las modificaciones al Convenio Constitutivo del FMI, la reunión del Comité Interino en Jamaica ratificó la decisión de vender un sexto de las tenencias de oro del Fondo (unos 25 millones de onzas) mediante subasta pública en un período de cuatro años, y destinar a los países en desarrollo toda la utilidad producida, tanto mediante la entrega directa a ellos de la proporción de las utilidades correspondientes a sus cuotas, como mediante la formación de un fondo especial de ayuda a los países en desarrollo que se hallen en condiciones difíciles. En este último caso, se tomará en cuenta el ingreso per cápita del país miembro en cuestión.²⁰

Se ratificó también la decisión de entregar a cada país miembro, a cambio de su moneda, la proporción que corresponda a su cuota de un total de 25 millones de onzas adicionales, valoradas al precio oficial de 0.888671 gramos de oro fino por derecho especial de giro.

En la reunión de Jamaica, el Comité Interino dio su respaldo a los acuerdos alcanzados en el Directorio del Fondo con respecto a un incremento global de 32.5% en las cuotas de los países

²⁰ Esto significa que se preferirá especialmente a los países con ingreso per cápita inferior a DEG 300 (unos 360 dólares), excluyéndose así a la mayor parte de América Latina.

miembros.²¹ Este aumento se distribuiría de tal manera, que se duplicaría la proporción de los países productores de petróleo (de 5% a 10% del total); se mantendría la proporción de los otros países en desarrollo y se reduciría la de los países industriales. Al mismo tiempo, el Comité decidió apoyar la propuesta de aumentar en 45% cada uno de los tramos de crédito del Fondo, como medida transitoria mientras entra en vigencia el incremento de las cuotas.

Además, el Comité acogió con beneplácito la decisión del Directorio del Fondo de modificar el mecanismo de financiamiento compensatorio por caídas transitorias de los ingresos procedentes de las exportaciones. Tales modificaciones liberalizan el sistema y permiten tomar mejor en cuenta los acontecimientos más recientes, incluidos los aumentos de precios que se registran en el comercio internacional.

f) Efectos en los países en desarrollo

De este conjunto de decisiones sobresalen, por su efecto sobre los países en desarrollo en general y sobre los latinoamericanos en particular, aquellas relacionadas con la abolición del precio oficial del oro, el uso de todas las monedas en las operaciones y transacciones, la aceptación de la existencia de múltiples sistemas cambiarios, los cambios introducidos en el servicio de financiamiento compensatorio, el aumento temporal de

²¹ El aumento de cuotas ha sido ya aprobado por votación de los Gobernadores, pero no entrará en vigencia mientras no se cumplan los requisitos legales en cada país y mientras no se aprueben las reformas al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario. Todo el proceso puede demorar aún más de un año.

los tramos de crédito del Fondo y la creación de un Fondo Fiduciario.²²

Ante todo, la abolición del precio oficial del oro —mientras se mantenga su aceptación generalizada— significa en la práctica un aumento de este precio. Si bien los precios del mercado ya influían en las decisiones de los Bancos Centrales, la libertad para transar oro a precios del mercado legitima la consideración del oro a precios más altos que el oficial de DEG 1 por 0.888671 gramos de oro fino, equivalente a unos 42 dólares la onza. En realidad, el Fondo ya había convenido al menos con un país miembro que éste podría valorar el oro de sus reservas, para propósitos internos, a un precio más alto que el oficial.

Un mayor precio para el oro significa un incremento de la liquidez expresada en términos de moneda, distribuido en proporción a las tenencias de oro. Pero dado que existe incertidumbre acerca del precio de mercado es probable que la medición de la liquidez creada deba hacerse descontando cierto factor debido a tal incertidumbre.

Si se supone una diferencia de precio de 60 dólares por onza entre el precio oficial y el de mercado, la legitimación de este último para operaciones oficiales al aprobarse las modificaciones al Convenio Constitutivo propuestas afectará la conducta de los tenedores oficiales de oro. Si, dada la incertidumbre acerca del precio de mercado, se reduce a 50 dólares la utilidad que afecta la conducta de los tenedores oficiales de oro, el incremento de liquidez resultante sería de unos 50 000 millones de dólares. De este total, no más de 2 600 millones corres-

ponderían a los países en desarrollo no exportadores de petróleo.²³

Por otra parte, las disposiciones relacionadas con el uso por el Fondo de todas las monedas para sus operaciones, significan que también se usarán las monedas de los países en desarrollo, las que en general no son consideradas monedas de reservas y que, por tanto, serán convertidas a tales monedas. De este modo, las reservas de los países en desarrollo quedarían comprometidas en alguna medida, difícil de especificar.²⁴

Los nuevos acuerdos probablemente tendrían también otros efectos de más largo plazo, pero tal vez más importantes, en los países en desarrollo. La confirmación de la flotación como sistema podría obligar a diversificar la tenencia de monedas en las reservas de los países, reduciendo en vez de acrecentar la importancia de los derechos especiales de giro. Para los países en desarrollo, cuyas monedas en general no serán acumuladas por otros países, esta tenencia puede significar un costo en términos de recursos entregados a cambio de las monedas de otros países que se acumulan. Este costo también es difícil de apreciar por anticipado, y su medición tendrá que esperar el desarrollo de los acontecimientos.

²³ Estimaciones sobre la base de un total de tenencias de oro por los países miembros del FMI de mil millones de onzas, de los cuales 50/o corresponde a tenencias de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Se supone que el precio del oro que afecta la conducta de los tenedores de ese metal es inferior al precio de mercado, ya que este último está sujeto a fluctuaciones de cierta consideración.

²⁴ Si un país, en un giro contra el Fondo, obtiene monedas de uso escaso en el comercio internacional, se dirigirá al país emisor de dicha moneda para obtener, a cambio de ella, monedas de reserva.

²² El Fondo Fiduciario se constituirá con parte de las utilidades provenientes de la venta del oro del Fondo y se destinará a ayudar en condiciones muy concesionales a los países miembros más pobres.

Por su parte, como se ha indicado en páginas anteriores, la flotación en sí misma impone un costo adicional a la mayor parte de los países en desarrollo que, debido a falta de mercados cambiarios para transacciones en sus monedas, o al tamaño pequeño de tales mercados, se ve en la necesidad de vincular sus monedas a la de algún país o grupo de países con el que comercian. Naturalmente, si la flotación logra minimizar las fluctuaciones en el comercio internacional de los países desarrollados se tendrá por esta vía un efecto positivo sobre los países en desarrollo; sin embargo, lo que se ha observado hasta ahora no parece apuntar en tal dirección.

Los cambios introducidos en el servicio de financiamiento compensatorio permiten que los países en desarrollo hagan uso más fácil de él,²⁵ y las estimaciones realizadas en el FMI parecen indicar que, por esta vía, los países en desarrollo podrán contar con alrededor de mil millones de dólares en 1976.²⁶ Suponiendo incrementos netos de mil millones de dólares por año hasta enterar 5.000 millones adicionales, el valor actual de este mayor acceso al crédito, a una tasa de 70% anual, sería de menos de 4 400 millones de dólares.

El aumento temporal de los tramos de crédito del Fondo en un 450% representa también mayores recursos a disposición de todos los países miembros; por esta vía los países en desarrollo podrían obtener en 1976 unos 500 millones de

dólares.²⁷ Si se acepta que estos países contarían con incrementos netos de 500 millones de dólares por año hasta enterar 2 000 millones, el valor presente de tales recursos, también al 7% por año, sería de unos 1 800 millones de dólares.

Por último, el Fondo Fiduciario podría significar un aporte adicional a los países en desarrollo más pobres de 400 a 500 millones de dólares.

La liberalización del servicio de financiamiento compensatorio y el aumento temporal de los tramos de crédito significarían entonces unos 5 200 millones de dólares para los países en desarrollo no exportadores de petróleo, medidos en términos de su valor presente. El precio libre del oro y el Fondo Fiduciario se traducirían por su parte en unos 3 000 millones de dólares más.

Pero al mismo tiempo, el término del Servicio Financiero del Petróleo implicaría la pérdida del derecho a girar recursos por unos 2 800 millones de dólares, cifra que corresponde al valor actual de los giros de los países en desarrollo efectuados o aprobados en 1974, 1975 y 1976.²⁸

Los países en desarrollo se ven afectados además por las mayores necesidades de ajuste de sus economías frente a las fluctuaciones de las monedas principales, y por la necesidad de acumular monedas adicionales en sus reservas. Por el contrario, para los países desarrollados la flotación parece resolver algunos problemas

²⁵No es posible aún medir concretamente la mayor facilidad de uso del servicio de financiamiento compensatorio, ya que dependerá no sólo de las nuevas reglas de operación sino también de las políticas específicas que el Fondo ponga en práctica.

²⁶Declaración del Director Gerente del FMI en conferencia de prensa, del 8 de enero de 1976, *Boletín del FMI*, 26 de enero de 1976, pp. 24 y 25.

²⁷Declaración del Director Gerente del FMI en conferencia de prensa, del 8 de enero de 1976, *Boletín del FMI*, 26 de enero de 1976, pp. 24 y 25.

²⁸El Servicio Financiero del Petróleo fue establecido por el Fondo en 1974, con el fin de contribuir a evitar medidas restrictivas al comercio internacional que pudieran originarse en los países importadores de petróleo debido a la fuerte alza del precio de este combustible.

de movimientos de capitales difíciles de manejar por otras vías, al tiempo que la acumulación de monedas por ellos se compensa al acumular cada uno las monedas de los demás; en términos netos, la acumulación de monedas por parte de los países en desarrollo significa una absorción por ellos de monedas emitidas por los países desarrollados.

Por otra parte, los países desarrollados y los exportadores de petróleo recibirán un incremento de su liquidez, medida en términos de moneda, de unos 48 000 millones de dólares, y tendrán también la posibilidad de usar los tramos ampliados de crédito en el Fondo, lo que puede significar un valor presente de unos 5 600 millones de dólares más, lo que hace un total de unos 53 600 millones de dólares. Además, estos países dejarán de

contribuir al financiamiento del Servicio Financiero del Petróleo, que significaba para ellos otorgar un financiamiento (descontados los giros hechos por países desarrollados) cuyo valor presente es de unos 2 800 millones de dólares, haciendo un total de unos 56 400 millones de dólares.

Como se desprende del cuadro, los efectos cuantificables de los acuerdos de Jamaica y de las otras medidas adoptadas por el Fondo representan recursos por casi 64 000 millones de dólares, de los cuales sólo 10% corresponde a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, aunque éstos aportan 22% de las cuotas al Fondo, y generan al menos 15% del producto nacional total de los miembros del Fondo.

**EFFECTOS MENSURABLES DE LA REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO
Y OTROS ACUERDOS DEL FONDO SOBRE PAÍSES EN DESARROLLO
Y OTROS MIEMBROS DEL FMI**
(Miles de millones de dólares)

	<i>Países en desarrollo no exportadores de petróleo</i>	<i>Otros miembros</i>
Financiamiento compensatorio	4 387 ^a	—
Tramos de crédito	1 812 ^b	5 616 ^c
Oro ^d	3 000	48 000
Petróleo ^e	— 2 757	+ 2 757
TOTAL	6 442	56 373

^aCalculado bajo el supuesto de que sólo los países en desarrollo no exportadores de petróleo hacen uso de este servicio. El cálculo supone, además, que habrá un incremento neto de giros de 1 000 millones de dólares por año durante cinco años, y que de ahí en adelante no habrá nuevos incrementos netos. Para determinar el valor presente se usó una tasa de actualización de 7% anual.

^bCalculado bajo el supuesto de que habrá un incremento neto en los giros de los países en desarrollo de 500 millones de dólares por año, hasta alcanzar 2 000 millones de dólares.

^cCalculado bajo el supuesto de que habrá un incremento neto en los giros de los otros países miembros de 2 000 millones de dólares por año, hasta alcanzar 6 000 millones de dólares.

^dCalculado bajo el supuesto de una ganancia de 50 dólares por onza en el oro mantenido como reserva.

^eActualización al 7% anual de los datos efectivos.

9.

Las consecuencias de la situación presente sobre el sistema futuro

Los objetivos que debería lograr un nuevo sistema monetario internacional y que han sido ratificados en diversas reuniones internacionales de nivel ministerial son los de reducir el papel del oro en el sistema, hacer de los derechos especiales de giro el elemento central, lograr un control adecuado de la expansión de la liquidez y asegurar simetría en los incentivos de ajuste para países deficitarios y superavitarios. Se ha señalado también como objetivo el lograr un sistema de paridades estables, pero ajustables; más estables que los tipos de cambio presentes, pero también más ajustables que las antiguas paridades. La estrategia elegida para alcanzar estos objetivos es una de evolución gradual, para asegurarse así de que cada paso adicional se dé sólo cuando las circunstancias económicas generales lo hagan posible.

Sin embargo, hoy la situación del sistema apunta, como se verá, en direcciones distintas a las señaladas. En la actualidad un grupo de países industriales se ha puesto de acuerdo para flotar sus monedas en conjunto; las de otros países industriales flotan independientemente, mientras la gran mayoría de los países en desarrollo vincula sus monedas a alguna de los países industriales.

La flotación conjunta de un grupo de monedas requiere de intervención oficial para mantener cada una de ellas dentro de los límites aceptados por el conjunto. Esta intervención exige el uso constante de las diversas monedas que componen el conjunto, y un financiamiento que generalmente se obtiene mediante alguna forma de apoyo crediticio mutuo entre los bancos centrales. Si bien la necesidad de

financiamiento sería muy pequeña o nula a largo plazo si el sistema fuese estable, dicha estabilidad no está garantizada, a la vez que existe en el corto plazo una necesidad de recursos financieros para intervenir. Naturalmente, la intervención se hace mediante el uso de monedas y no de otros activos internacionales.

Por otra parte, el conjunto de monedas que flotan unidas se mueve, respecto de aquéllas que flotan independientemente, en dirección generalmente equilibradora para el conjunto de los países envueltos, aunque no necesariamente para cada país individual. Si esta flotación fuese libre o limpia, las autoridades no necesitarían intervenir en el mercado. Desde este punto de vista, mientras las autoridades necesitan disponer de recursos para intervenir con el fin de mantener los tipos de cambio dentro de los límites convenidos por el conjunto de países cuyas monedas flotan al unísono, no se requiere de ellos para intervenir respecto de monedas fuera del grupo. Sin embargo, en tal caso surgirán, como se ha dicho, incentivos para que el sector privado intervenga en los mercados de las monedas que están flotando, para lo cual este sector tendrá que acumular monedas con las cuales intervenir.

Por su parte, los países en desarrollo, al verse en general forzados a vincular sus monedas a alguna de los países industriales, tienen que aceptar intervención ilimitada de sus bancos centrales con el fin de mantener la tasa cambiaria fijada con la moneda a la cual se vinculan. Ya que dicha vinculación puede producir efectos desestabilizadores, también puede au-

mentar la necesidad de reservas oficiales para intervenir. Consideraciones de incertidumbre seguramente llevarán a los bancos centrales de los países en desarrollo, así como a otros tenedores de monedas extranjeras, a diversificar sus tenencias.

Esta situación tiene diversos efectos en la demanda de reservas. Como se ha dicho, las autoridades monetarias de los países cuyas monedas flotan juntas, cubren las necesidades de financiamiento de la intervención destinada a mantener los tipos de cambio entre ellos mediante un sistema de créditos recíprocos, de manera que la demanda neta de reservas adicionales del grupo para este efecto será cercana a cero. Por otra parte, la flotación respecto de las otras monedas principales tenderá a disminuir su demanda de reservas y a cambiar la composición de ellas en favor de una mayor acumulación de monedas de los países fuera del grupo que sean aceptadas como medio internacional de pago. En el sector privado, por su parte, se generará también una mayor demanda de monedas con las cuales cumplir su intervención ampliada en los mercados monetarios.

Es difícil medir el efecto relativo de estas influencias dado el limitado número de observaciones de que se dispone y el hecho de que la flotación no ha sido verdaderamente libre. Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones tentativas en relación con las transferencias de recursos reales implícitas en la acumulación de reservas. Los incentivos inherentes al sistema parecen apuntar a reducir en algo la demanda oficial de reservas en los países cuyas monedas están flotando y en cambio incrementar, tal vez considerablemente, la demanda privada. En todo caso, los países cuyas monedas se usan en las transacciones internacionales observarán que el aumento de tenencias de monedas de los demás se

compensa, al menos en parte, por el aumento de las tenencias de su propia moneda en los otros países.

En el caso de los países cuyas monedas flotan juntas, es posible esperar que, si el sistema es estable, compras y ventas de cada moneda en particular tiendan a compensarse en el largo plazo. Por tanto, para los países cuyas monedas se usan en el comercio internacional, cualquier acumulación adicional de reservas se hará sin transferencias de recursos reales o con muy pequeña transferencia. Esto contrasta con la situación anterior a 1970, en que el conjunto de los países europeos acumulaba la moneda dólar sin que los Estados Unidos debiese acumular monedas europeas. Como resultado de estas influencias, habrá un incremento relativo de la demanda de monedas respecto de otros activos de reserva y en particular con respecto a los derechos especiales de giro.

En los países en desarrollo, la demanda de reservas oficiales tenderá a incrementarse debido a las necesidades adicionales de ajuste creadas por la vinculación de su moneda a otra que flote. Esta acumulación se hace sin compensación, ya que otros países no acumularán las monedas de los países en desarrollo.²⁹ Por tanto, estos países acumularán reservas al costo de transferir recursos reales a los países cuya moneda acumulen. Así se establece un vínculo entre la generación de liquidez y la transferencia de recursos reales, pero es un vínculo que funciona en la dirección opuesta de la deseable: se transfieren recursos desde los países en desarrollo hacia aquellos cuya moneda se acumula.

Este análisis permite concluir que el sistema monetario internacional no contribuye a fortalecer el papel de los dere-

²⁹ Con la excepción de aquellas de los países exportadores de petróleo.

chos especiales de giro. Las necesidades de reservas para intervención pública o privada se concentran esencialmente en las monedas principales. Si hay algún aumento en la demanda de reservas, será un aumento en la demanda de monedas y no de derechos especiales de giro. Si bien en los países industriales puede reducirse la demanda de reservas del sector oficial, sin duda se incrementará la del sector privado, el que requiere monedas para su acción y no puede, por la naturaleza y las características del instrumento, usar derechos especiales de giro. De modo que en estos países el efecto principal probablemente sea el de un cambio en la composición de las reservas totales, públicas y privadas, en favor de las monedas y en desmedro de los derechos especiales de giro.

En los países en desarrollo no ocurre necesariamente lo mismo, ya que las mayores necesidades de ajuste creadas por la flotación de las monedas a las cuales vinculan la propia generará una mayor demanda de reservas oficiales. Esta mayor demanda de reservas podría reflejarse también en un aumento de la demanda de derechos especiales de giro, aumento que por su poca gravitación no incrementaría la importancia de éstos en el sistema monetario internacional. Así, el papel de los derechos especiales de giro en el sistema podría reducirse en vez de incrementarse, aun cuando se los mantuviese como unidad de cuenta útil.

Conviene destacar que la función de los derechos especiales de giro como unidad de cuenta, por importante que sea, no da a éstos un papel central en el sistema. En efecto, la misma unidad de cuenta podría construirse con un conjunto de monedas, sin referencia alguna a los derechos especiales de giro.

Mientras mayor sea la importancia de las monedas como instrumento de reserva, y la proporción de las tenencias

privadas en el total, más difícil será lograr una adecuada regulación del crecimiento de las reservas internacionales. Por una parte, la acumulación de monedas dependerá de la política económica de cada país, y no de una decisión colectiva racional; por otra, la acción del sector privado puede contribuir a crear o destruir medios de pago internacionales mediante la operación de los sistemas bancarios, con lo que se introduce en el cuadro un elemento adicional extremadamente difícil de manejar.

En el mercado de euromonedas opera un multiplicador bancario, similar al que existe en cualquier sistema bancario nacional con reservas fraccionarias.³⁰ En los sistemas bancarios nacionales, las decisiones del sector privado —bancos, empresas e individuos— en cuanto a las reservas que se mantienen para afrontar posibles retiros de depósitos, así como en cuanto a la composición preferida de las tenencias monetarias, determinan la capacidad del sistema bancario para crear más o menos dinero. En el mercado de euromonedas operan los mismos elementos, con la diferencia de que no existen, en general, encajes legales mínimos que tiendan a poner un límite relativamente bajo al multiplicador bancario. En todo caso, las decisiones privadas pueden reducir o incrementar el volumen total de depósitos de euromonedas, así como llevar a cambios en su composición. Si las tenencias privadas crecen lo suficiente será la acción del sector privado la que predominará en materia de intervención, y no hay garantía alguna de que ella se hará teniendo en vista las necesidades de ajuste internacional.

Al mismo tiempo, el sector privado

³⁰ Véase una explicación detallada del proceso de "creación" de dinero en el mercado de eurodólares, en M. Friedman, "The eurodollar market: some first principles" *The Morgan Guaranty Survey*, octubre de 1969.

puede ahora evadir mejor que nunca la política monetaria y crediticia de los bancos centrales nacionales por el simple expediente de operar en bancos fuera de las fronteras nacionales. La verdadera revolución ocurrida en materia de financiamiento internacional privado hace que sea mucho más difícil para las autoridades monetarias de los países el control de la situación monetaria y crediticia interna. El sector privado está ahora en el centro de los mecanismos monetarios internacionales.

En suma, los países de mayor importancia en el comercio internacional se sienten, en general, relativamente cómodos con la flotación de las monedas, su demanda de derechos especiales de giro tiende a disminuir y la influencia del

sector privado a aumentar, resolviendo así las necesidades de la flotación.

Para los países en desarrollo, en cambio, la flotación es costosa y con el fin de obtener recursos de liquidez adicional, deben transferir recursos reales en cambio. Como este último grupo de países no es suficientemente importante en términos cuantitativos en las transacciones internacionales y su poder de decisión en el plano internacional es bastante limitado, no es probable que predomine su interés sobre el de los países industriales, por lo que es difícil esperar que se cumplan los objetivos señalados para la reforma monetaria. Al mismo tiempo, la influencia de las decisiones privadas en materia cambiaria y crediticia ha llegado a ser decisiva.

10.

Conclusiones

Como se desprende del análisis realizado en páginas anteriores, la situación de corto plazo tiende a reducir la importancia de los derechos especiales de giro, acentuar el papel de la flotación de las monedas e incrementar la importancia de algunas de ellas en el comercio internacional. A la vez, disminuye la autoridad del organismo encargado de supervigilar todo el sistema y se amplía el papel de las decisiones y la acción privada en el proceso de ajuste.

En este último aspecto, los bancos y los banqueros privados que actúan en el campo financiero internacional tienen responsabilidades cada vez mayores. Sus expectativas del futuro tienden a validarse a sí mismas, provocando devaluaciones o revaluaciones si esperan una devaluación o revaluación. Así, ellos han pasado a desempeñar un papel protagónico en las fluctuaciones cambiarias y en el proceso internacional de ajuste. El sector

privado es más sensible que el oficial ante variaciones de las tasas de interés relativas o en los tipos de cambio esperados, de manera que el volumen extraordinario que han alcanzado las tenencias privadas de monedas extranjeras introduce un peligroso elemento de inestabilidad. Además, los cambios en la composición deseada de los activos y pasivos del sector privado pueden provocar efectos importantes en la demanda interna global.

Por todo esto, la situación existente no es estable. Podría llevar a repetidas crisis e inducir, como consecuencia, modificaciones deseables en el sistema. Pero tal efecto sólo se lograría, no mediante una evolución tranquila, sino mediante la insatisfacción creciente que generan las crisis.

Como ilustración, el caso de la "serpiente" es especialmente interesante. Dadas las condiciones en que se desenvuelve

la economía mundial, para que la "serpiente" pudiera subsistir se requerirían frecuentes ajustes en las paridades o tasas centrales de los países que la integran, o sucesivos retiros y reingresos al grupo, es decir, frecuentes crisis en el mecanismo.

Al parecer, sólo repetidas crisis en el campo financiero internacional podrían llevar finalmente a alcanzar los objetivos que se consideran deseables. Las más altas autoridades de los países miembros del FMI han convenido en que es necesario contar con tipos de cambio estables pero ajustables, disminuir la importancia de las monedas y aumentar la de los derechos especiales de giro en los pagos internacionales. Sin embargo, la situación actual conduce precisamente en la dirección opuesta.

Ni siquiera puede alcanzarse el objetivo de regular la expansión de la liquidez

internacional en las condiciones presentes. La creciente influencia de las transacciones privadas en los mercados monetarios internacionales³¹ hace prácticamente imposible el adecuado control de la liquidez internacional, el que es necesario para garantizar un desarrollo sostenido en el comercio internacional sin presiones inflacionarias o depresivas. Tal control requiere una mayor influencia del sector oficial y de los organismos internacionales, incluyendo una regulación apropiada de los mercados de euro-monedas. Sin embargo, también en este aspecto la tendencia ha ido en la dirección opuesta.

En suma, o los verdaderos objetivos que se buscan en el campo financiero internacional no son los que han sido aceptados internacionalmente, o los procedimientos adoptados para lograrlos no son los más apropiados.

³¹ En 1964, las tenencias privadas de liquidez internacional, de unos 24 000 millones de dólares, eran un tercio de las reservas oficiales totales. Ya en 1973, con unos 125 000 millones de dólares, representaban más de los dos tercios, y excedían por mucho las reservas oficiales

de los países en cuyas monedas se mantienen dichas tenencias. Véase, por ejemplo, FMI, *Annual Report*, 1974, p. 44, que presenta estimaciones de las tenencias privadas de liquidez internacional.

Industrialización y empleo: experiencia en Asia y estrategia para América Latina

*Akio Hosono**

En América Latina suele pensarse que los sectores moderno y tradicional de la economía son divergentes e incluso incompatibles; sin embargo, la experiencia del Japón y China permiten rechazar esa aseveración. En la postguerra, el Japón optó por un estilo de desarrollo integrado de ambos sectores que ha promovido el avance paralelo de industrias de diferente tamaño y densidad de capital. Por su parte, China se ha orientado desde 1958 hacia el llamado "desarrollo en dos piernas", que procura el desenvolvimiento simultáneo y combinado de la agricultura y la industria y, dentro de ésta, de distintos sectores, niveles tecnológicos y localizaciones.

Ambos procesos tuvieron considerable éxito en absorber la numerosa mano de obra existente en esos países y, por tal razón, el autor sostiene que deben ser conocidos y estudiados en América Latina, donde se prevé un gran aumento de población activa en los próximos decenios.

*División de Comercio Internacional y Desarrollo.

Introducción

Se estima que en 1990 América Latina tendrá 477 millones de habitantes y 613 millones en el año 2000.¹ No cabe duda, entonces, de que la estrategia de desarrollo que se aplique en el resto del siglo XX debería tener muy en cuenta esta interrogante fundamental: ¿Cómo proporcionar alimentos y fuentes de empleo, y mejorar considerablemente el nivel de vida de la población, dada la expansión demográfica prevista?

En la búsqueda de una estrategia de desarrollo para América Latina puede ser útil conocer la experiencia de desarrollo de algunos países de Asia densamente poblados. El Japón, con 100 millones de habitantes y un territorio montañoso menor que el estado de California, es el país que alcanzó más recientemente un grado de industrialización comparable con el de los países europeos, pero a través de un proceso muy diferente al de otros países desarrollados, debido precisamente a su abundancia de mano de obra. China, por su parte, con más de 700 millones de habitantes y una muy limitada superficie cultivable por persona, adoptó un estilo de desarrollo muy diferente al de los países socialistas europeos, pues se basó en la llamada política de "desarrollo sobre dos piernas", en la de industrialización rural y otras.

La comparación de los principales indicadores económicos de América Latina con los de dichos países asiáticos puede facilitar la apreciación del significado de la experiencia de éstos en los últimos veinticinco años, y contribuir a encontrar una estrategia de desarrollo optativa para el próximo cuarto de siglo en América Latina. (Véase el cuadro 1.)

¹CELADE, *Boletín demográfico*, Nº 17, enero de 1976.

En el presente estudio se analizan los problemas relativos al empleo y sus posibles soluciones desde tres ángulos: las características de la industrialización, la modernización de la agricultura y los avances tecnológicos.

Cuadro 1

AMERICA LATINA, BRASIL, CHINA Y JAPON: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
(Millones de unidades)

Indicadores	América Latina		Brasil		China		Japón	
	1950	1970	1950	1970	1950	1970	1950	1970
Población (habitantes)	155	275	52	93	569 ^a	842	83	104
Tierra cultivada (hectáreas)	69 ^b	85	25 ^b	34	254 ^a	289 ^c	6	6
Producción de cereales (toneladas)	36	91	14	37	154 ^a	240	15	15
Generación eléctrica (kWh)	27	147	8	46		60	47	360
Producción de acero (toneladas)	1.4	13	0.7	6	1	21	3	93
Valor de las exportaciones (dólares)	6 313	13 783	1 364	2 739		2 320	820	19 318

Nota: Esta información tiene sólo fines ilustrativos. Incluye cifras aproximadas y algunas no estrictamente comparables.

^a 1952.

^b Promedio 1959-1961

^c 1965.

I La experiencia del Japón²

Al terminar la Segunda Guerra Mundial el Japón tuvo que enfrentar un grave problema de mano de obra redundante, ocasionado por la repatriación desde sus

² En el proceso de industrialización japonés, el período que deja una experiencia más valiosa para América Latina es el de 1950-1970; por esa razón se concentrarán en él la información estadística y el análisis relativos a este país.

ex colonias y desde los territorios que había ocupado, por el licenciamiento de aproximadamente 6 millones de soldados en 1946-1947 y por el aumento de la población al reducirse la mortalidad. Conviene recordar aquí que hacia fines del decenio de 1940 había en el país alrededor de 15 millones de personas desocupadas o semiocupadas y que en

1950 cerca del 50% de la fuerza de trabajo se dedicaba a la agricultura.³

En los 20 años siguientes (1950-1970) la mano de obra aumentó en más de 15 millones de personas; en la fase final contribuyeron a esta expansión los nacidos en el período de alta natalidad de postguerra. Además, hubo un desplazamiento marcado y permanente de mano de obra desde los sectores primarios (agricultura y pesca), que afectó a cerca de 10 millones de personas. Por consiguiente, la industria manufacturera, la construcción y otros sectores tuvieron que absorber en ese período más de 25 millones de personas.

Sorprende entonces comprobar que, pese a la situación que existía al comienzo de la postguerra, y al enorme incremento de la fuerza de trabajo en los años siguientes, en poco tiempo la abundancia

de mano de obra se transformó en escasez, hecho importante para la economía japonesa pues la mano de obra superflua había sido uno de los problemas crónicos más graves antes de la guerra.⁴

El secreto de este fenómeno reside sin duda en el crecimiento económico acelerado, fundamentalmente merced a la industrialización. La mano de obra ocupada por la industria manufacturera aumentó de 6 millones en 1950 a 13.87 millones en 1970. Si se agregan los sectores de electricidad, gas y agua, de transporte y comunicaciones y de construcción, el aumento neto de la mano de obra absorbida en el período por estos sectores asciende a 12.2 millones de personas (de 9 a 21.2 millones de personas). Ese aumento corresponde al 80.3% del incremento total de la mano de obra en el Japón en el período considerado. (Véase el cuadro 2.)

1. Características de la industrialización y aumento del empleo

¿Como pudo la industria manufacturera absorber tanta mano de obra, especialmente si se tiene en cuenta que el desarrollo industrial del Japón se caracterizó por la expansión de las industrias pesada y química, apoyadas en gran medida en tecnologías importadas? Bien sabemos que esas industrias, cuya tecnología ha surgido en países donde la mano de obra escasea, generalmente no pueden absorber fuerza de trabajo en gran escala.

Lo que en síntesis puede decirse es que hubo un avance paralelo de industrias que hacen uso intensivo de mano de obra y de industrias con gran densidad de capital, fenómeno que se debió tanto

a la estructura particular de la industria manufacturera japonesa, en la cual tienen alta ponderación ciertos subsectores, como a la coexistencia y desarrollo si-

³ El porcentaje correspondiente antes de la guerra (1940) era de 41.5%.

⁴ Analizar en términos más estrictos cuándo y cómo ocurrió este cambio, es un tema que ha interesado mucho a los economistas japoneses. (Véase, por ejemplo, Ryoshin Minami, "The turning point in the Japanese economy", *Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1968.) A mediados de los años cincuenta el problema del empleo era una de las preocupaciones principales del país. Funcionarios de la Agencia de Planificación Económica, al elaborar el Nuevo Plan Económico de Largo Plazo, consideraron indispensable un crecimiento económico mínimo de 6 a 7% para poder absorber anualmente 1.3 millones de nuevos trabajadores en 1957-1963. Véase Takafusa Nakamura, *Sengo Nihonkeizai* (La economía japonesa en la postguerra), Tokio, 1968.

Cuadro 2

JAPON: MANO DE OBRA OCUPADA POR LOS PRINCIPALES SECTORES ECONOMICOS

Año	Total	Agricultura, silvicultura y pesca	Minería	Construcción	Industria manufacturera	Servicios básicos	Comercio, banca y otros servicios	Administración pública
<i>Millones de personas</i>								
1950	35.7	18.4	0.5	1.3	6.0	1.7	7.2	1.2
1970	50.9	8.9	0.2	3.9	13.8	3.5	19.0	1.6
<i>Variación (Tasa acumulativa media anual)</i>								
1950-1970	1.79	-3.57	-4.38	5.82	4.24	3.72	4.97	1.48

Fuente: Oficina de Estadística del Japón, *Japan Statistical Yearbook*, varios números.

Cuadro 3

PAISES INDUSTRIALIZADOS: PARTICIPACION DE LAS INDUSTRIAS PESADA Y QUIMICA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Porcentajes)

	Japón	Estados Unidos	Reino Unido	Francia	Italia	República Federal de Alemania
Valor agregado						
1955	45	63	62	59	55	57
1965	64	64	65	61	61	60
Valor de las exportaciones						
1961	53	83	78	71	62	86
1968	73	87	77	74	64	84

Fuentes: Producción: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1967*. Exportación: Ministerio de Industria y Comercio Internacional, Informe oficial sobre comercio exterior (en japonés).

multáneo de empresas de diferente tamaño.

Como se ha dicho, la industrialización del Japón en la postguerra se caracterizó predominantemente por la expansión extraordinaria de las industrias pesada y química. La participación de ambas⁵ en la generación del valor agregado de la industria manufacturera alcanzó a fines del decenio de 1950 el mismo nivel que en los principales países europeos y los Estados Unidos. (Véase el cuadro 3.)

Más aún, la participación de las industrias pesada y química es excesiva, si se tienen en cuenta el tamaño de la población y el ingreso per cápita.⁶

⁵ Las industrias pesada y química comprenden la industria química (incluidas las industrias de derivados del carbón y del petróleo, así como la industria petroquímica), la industria metalúrgica y la industria de maquinaria (incluye máquinas ópticas y de precisión), según la definición normal de la Agencia de Planificación Económica del Gobierno del Japón, (que es la que se aplica en el presente estudio, a menos que se indique otra cosa). El término "industria pesada y química" es muy común en los círculos oficiales y entre los economistas del Japón y sirvió como meta general de la política industrial en el período posterior a la segunda guerra mundial. Pero algunos economistas admiten que esta expresión no es siempre clara y que suele responder a un concepto vago. Al respecto véase, por ejemplo, Miyoei Shinohara, "El cambio estructural en la industria manufacturera del Japón en el período de postguerra", Shinohara y Fujino (compiladores), *Nihon no Keizai Seicho* (Crecimiento económico del Japón), Tokio, 1967. Sin embargo, se acepta ampliamente que las industrias pesada y química tienen como características comunes mayor elasticidad en la demanda de sus productos con respecto al aumento del ingreso, mayor ritmo de desarrollo tecnológico y mayores efectos en otras ramas de la industria.

⁶ Según un informe del Ministerio de Industria y Comercio Internacional sobre comercio exterior (1972), el valor agregado de las industrias pesada y química en 1960 dobló con

Cabe destacar, sin embargo, que entre las diversas industrias pesada y química, se expandieron rápidamente las que hacen uso intensivo de mano de obra.⁷ Se trata de las industrias electrónica, de precisión, de maquinaria eléctrica y textil, etc. Si bien estas actividades requieren avances tecnológicos, no exigen tan alta inversión por persona ocupada como las industrias metalúrgica, automotriz y petroquímica. El capital fijo invertido por persona ocupada en la industria de maquinaria eléctrica es la decimocuarta parte del requerido en la industria de derivados del petróleo y menos de la tercera parte del necesario en las industrias química y siderúrgica. E incluso es menor que el observado en las industrias textil y alimentaria cuando se trata de establecimientos con 20 trabajadores o más. (Véase el cuadro 4.)

Asimismo, el capital requerido para la fabricación de maquinaria textil, máquinas de coser, máquinas fotográficas y relojes es aún inferior al que necesita la industria de maquinaria eléctrica. En la

creces el valor agregado normal que corresponde al tamaño de la población y del producto nacional per cápita calculado sobre la base de un modelo de desarrollo estándar con los datos de 22 países. En 1960 las cifras referentes a las industrias metalúrgica, de maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y equipos de transporte fueron de 4.83, 3.06, 3.52 y 3.32, respectivamente.

⁷ Sólo para fines ilustrativos se compara aquí la estructura de la industria de maquinaria en los Estados Unidos y en el Japón. En este último país las industrias de maquinaria eléctrica, barcos y algunas máquinas livianas, cuya producción se ha fomentado, absorben 47.5% de las personas ocupadas en las industrias mecánicas y generan 45.2% del valor agregado total de estas últimas. Los porcentajes correspondientes en los Estados Unidos son considerablemente menores: 35.8 y 32.9%, respectivamente.

Cuadro 4

JAPON: MANO DE OBRA OCUPADA, CAPITAL FIJO Y VALOR AGREGADO EN
LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1966 ^a

	Número de personas ocupadas (miles)	Valor agre- gado por persona (millones de yen)	Valor del capital fijo por persona (millones de yen)
<i>Industria manufacturera total</i> ^b	7 434	1.30	1.15
Industria alimentaria	674	1.24	1.03
Industria textil	880	0.75	0.63
Industria química y petroquímica ^c	457	2.59	2.81
Derivados del petróleo y carbón	33	3.53	8.73
Industria siderúrgica	451	1.60	3.10
Metales no ferrosos	159	1.88	2.11
Manufacturas de metal	420	1.10	0.71
Maquinaria no eléctrica	741	1.29	0.84
Maquinaria eléctrica	839	1.18	0.62
Equipos de transporte	634	1.54	1.09
Maquinaria de precisión	159	1.05	0.50

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Kogyo Tokei-hyo* (Estadísticas industriales), 1966, Tokio, 1968.

^aEstablecimientos con 20 personas o más.

^bIncluye los demás subsectores de la industria manufacturera.

^cSegún la clasificación industrial del Japón. No incluye manufacturas de goma, elaboración de pulpa, etc.

industria de equipos de transporte ocurre algo parecido: el capital fijo per cápita requerido para la construcción de barcos es menor que el promedio necesario en la industria manufacturera y equivale casi a la mitad del correspondiente a la industria automotriz. Como es sabido, el Japón se especializa en la construcción de barcos y proporciona más del 50% de los barcos del mundo.

Esta es una de las causas de que las industrias pesada y química pudieran

absorber gran cantidad de mano de obra en el Japón.

Cabe destacar, sin embargo, que todas las industrias anotadas en que el Japón se especializó, pese a que necesitan un capital fijo por persona ocupada relativamente bajo, obtienen un valor agregado por persona ocupada considerablemente mayor que las industrias alimentaria, textil, de manufacturas de madera y cuero, etc. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

La mayor especialización del Japón en

estas industrias se refleja acentuadamente en la composición de sus exportaciones. De acuerdo con estadísticas oficiales, los productos de las industrias que hacen uso bastante intensivo de mano de obra (excluidas las de equipos de transporte) constituyeron aproximadamente 30% de la exportación total del Japón y ascendieron a 52% del valor total de las exportaciones de manufacturas producidas por las industrias pesada y química, mientras que este último porcentaje para la República Federal de Alema-

nia, Francia e Italia oscila alrededor del 30%. En contraste, los productos de las industrias que requieren gran densidad de capital (incluidos los equipos de transporte), representan en el Japón sólo 28% de su exportación total, mientras que en los tres países europeos citados constituyen más del 45% de ella. Esta diferencia se hace aún mayor si se excluyen los barcos, cuya producción tiene características algo similares a las industrias del primer grupo mencionado. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

PAISES INDUSTRIALIZADOS: EXPORTACION DE MANUFACTURAS SEGUN
CARACTERISTICAS DE LAS INDUSTRIAS, 1964^a

(Porcentajes)

	Japón	República Federal de Alemania	Francia	Italia
<i>Productos de las industrias pesada y química</i>	57.4	80.5	69.4	59.7
<i>Industrias de gran densidad de capital</i>	27.6	56.5	44.6	43.5
Equipos y maquinaria pesada	18.8	44.6	31.8	33.7
Barcos	7.4	1.4	1.2	1.0
Otros productos	8.8	11.9	12.8	9.8
<i>Industrias de densidad relativamente alta de mano de obra</i>	29.9	24.1	25.4	16.2
Maquinaria ligera	12.7	10.2	6.1	6.9
Otros productos	17.2	13.9	19.3	9.3
<i>Productos de la industria ligera</i>	42.6	19.5	30.0	40.3

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, Informe oficial sobre el comercio exterior, 1965.

^aConforme la clasificación elaborada por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, según grupos de la CUCI (tres dígitos).

En el período 1955-1965 la producción y exportación de las industrias pesada y química que hacían uso más intensivo de mano de obra aumentaron más rápidamente con respecto a otras industrias. (Véanse los cuadros 6 y 7.) Vale decir, las industrias que crecieron más rápidamente tenían la ventaja de requerir menor densidad de capital, pero asimismo alcanzaron una elevada productividad y un alto ritmo de exportación de sus

productos. Más aún, en ciertas épocas, algunas de esas industrias elevaron considerablemente la productividad sin que creciera la proporción del capital con respecto a la mano de obra.⁸ El fenómeno es atribuible a diversas medidas de racionalización y a un adelanto tecnológico apreciable basado en la transferencia y adaptación de tecnología extranjera. (Véase el cuadro 8.)

Cuadro 6

JAPON: COMPOSICION Y AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS CLASIFICADOS SEGUN DENSIDAD DE CAPITAL ^a

(Porcentajes)

Grupos de productos	Composición		Aumento (tasa acumulativa anual)	
	1955	1965	1956-1960	1961-1965
Industrias de gran densidad de capital				
Productos de las industrias pesada y química	28	31	10.6	24.6
Productos de la industria ligera	39	26	15.2	8.4
Industrias de gran densidad de mano de obra				
Productos de las industrias pesada y química	15	35	28.5	24.0
Productos de la industria ligera	18	8	10.3	2.9
Participación de las exportaciones de manufacturas en la exportación total	89	95	—	—

Fuente: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1967*.

^aLas manufacturas se clasifican según el valor del capital fijo por persona ocupada utilizado en la producción del respectivo artículo, excluidos los productos alimenticios.

⁸En la industria de maquinaria no eléctrica, por ejemplo, el índice de personas ocupadas en 1960 aumentó a 193.0 (1950 = 100.0) y el índice de productividad a 132.0, mientras que el índice del capital fijo por persona ocupada se mantuvo en 92.5. El fenómeno fue aún más

extraordinario en la industria de maquinaria eléctrica, ya que el índice de personas ocupadas ascendió a 287.3 en 1960 y el de productividad a 191.5, en tanto que el capital fijo por persona ocupada se mantuvo en 101.0.

Cuadro 7

JAPON: PRODUCCION DE MANUFACTURAS POR GRUPOS DE PRODUCTOS CLASIFICADOS
SEGUN DENSIDAD DE CAPITAL ^a

(Porcentajes)

Grupos de productos	Composición		Aumento (tasa acumulativa anual)		Valor de las importaciones comparado con la producción nacional ^b	
	1955	1965	1956-1960	1961-1965	1955	1965
Industrias de gran densidad de capital						
Productos de las industrias pesada y química	37.7	34.6	17.8	13.7	5.4	5.4
Productos de la industria ligera	19.6	17.4	16.8	13.9	3.7	3.0
Industrias de gran densidad de mano de obra						
Productos de las industrias pesada y química	25.6	36.6	27.3	14.9	0.8	1.5
Productos de la industria ligera	17.1	11.4	14.0	10.3	0.5	0.9

Fuente: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1967*.

^aVéase el cuadro 6.

^bValor de las importaciones dividido por la suma de los valores de importación y producción.

2. El papel de las industrias pequeñas y medianas

Otro factor importante que explica la extraordinaria absorción de mano de obra por la industria manufacturera fue el desarrollo paralelo de industrias pequeñas y medianas, por una parte, y grandes, por otra, tanto en las industrias pesada y química como en la industria liviana. La coexistencia de establecimientos industriales de diferente tamaño en el Japón se conoce con el nombre de "estructura dual". Al comienzo del gran auge industrial las inversiones se concentraron en las industrias grandes y, par-

ticularmente, en las industrias pesada y química. Las industrias pequeñas y medianas también crecieron constantemente a lo largo de todo el período y si bien su participación relativa en el valor agregado se redujo algo, la tasa de crecimiento de su producción fue sumamente elevada.

Lo más importante en este proceso fue que, en cifras absolutas, estas industrias absorbieron gran proporción de mano de obra. Según los censos de la industria manufacturera levantados en el

Cuadro 8

JAPON: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y NIVEL DE SALARIOS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR GRUPOS DE PRODUCTOS CLASIFICADOS SEGUN DENSIDAD DE CAPITAL^a

Grupos de productos	Productividad de la mano de obra ocupada (tasa acumulativa anual)		Nivel de salarios (1 000 yen/año)		Aumento de salarios (tasa acumulativa anual)
	1956-1960	1961-1965	1955	1965	1956-1965
Industrias de gran densidad de capital					
Productos de las industrias pesada y química	9.6	10.3	217	491	8.5
Productos de la industria ligera	7.8	8.9	126	354	8.8
Industrias de gran densidad de mano de obra					
Productos de las industrias pesada y química	12.5	9.6	199	464	10.9
Productos de la industria ligera	7.7	6.9	110	293	10.3

Fuente: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1967*.

^aVéase el cuadro 7.

período 1955-1965 el número de personas ocupadas por las industrias pequeñas y medianas⁹ aumentó en 2.81 millones, en tanto que el de personas ocupadas por industrias grandes creció en 1.61 millones. El alto porcentaje de mano de obra absorbido por las industrias pequeñas y medianas en el Japón también puede apreciarse si se efectúa una comparación internacional. (Véanse los cuadros 9 y 10.)

Las industrias japonesas pequeñas y medianas podrían clasificarse en tres gru-

⁹De acuerdo con la legislación vigente en el Japón se consideran industrias pequeñas y medianas los establecimientos industriales que emplean menos de 300 personas.

pos principales: las productoras de bienes de consumo; las vinculadas a las empresas grandes para el suministro de materias primas, componentes y otros insumos; y las industrias locales especializadas en determinados artículos, particularmente de exportación.

En general, las empresas grandes se especializaron en actividades en las cuales tenían mayores posibilidades de lograr una productividad elevada con su mayor escala de producción, sus fuertes inversiones y sus tecnologías modernas. Existen en el país numerosas empresas comparables, e incluso superiores, a las empresas europeas, en cuanto a capital invertido por persona ocupada, producti-

Cuadro 9
 JAPON: MANO DE OBRA OCUPADA Y VALOR AGREGADO EN EL SECTOR
 MANUFACTURERO, POR TAMAÑO DE EMPRESAS

(Distribución porcentual)

	1956			1966		
	Industria ligera	Industrias pesada y química	Total	Industria ligera	Industrias pesada y química	Total
<i>Mano de obra ocupada</i>						
Fábricas de menos de 300 personas	82.9	55.6	72.3	82.2	54.5	69.7
Fábricas de más de 300 personas	17.1	44.4	27.7	17.8	45.5	30.3
<i>Valor agregado</i>						
Fábricas de menos de 300 personas	65.6	38.0	51.1	71.8	39.4	53.5
Fábricas de más de 300 personas	34.4	62.0	48.9	28.2	60.6	46.5

Fuente: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1968*.

Cuadro 10
 PAISES INDUSTRIALIZADOS: PERSONAS OCUPADAS EN LA INDUSTRIA
 MANUFACTURERA POR TAMAÑO DE EMPRESAS, 1958

(Distribución porcentual y número de personas ocupadas)

Tamaño de las empresas	Japón	Estados Unidos	Reino Unido	República Federal de Alemania ^a
Menos de 100 personas	58.4	27.0	20.2	48.4
100 a 499	19.7	30.2	31.6	22.9
500 personas o más	21.9	42.8	48.1	28.7
(Número total de personas ocupadas (miles))	(6 664)	(15 394)	(7 680)	(9 932)

Fuente: Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1965*.

^a1955.

vidad por persona, etc.¹⁰ En cambio, en las empresas medianas y pequeñas la inversión fue generalmente menor y la proporción de mano de obra que éstas absorbían siguió siendo muy grande.

A continuación se dan algunos ejemplos.

Diversos indicadores señalan que la escala y la tecnología adoptadas en el Japón para la producción siderúrgica fueron considerablemente superiores a las empleadas en los Estados Unidos y en los países europeos.¹¹ La producción diaria de hierro por alto horno era de 1 644 toneladas en 1966 en comparación con 1 268 toneladas en los Estados Unidos, y duplicaba con creces el promedio de los principales países europeos. Otro indicador importante es el uso del convertidor LD. En ese mismo año el 55% del acero se producía en el Japón en convertidores LD en comparación con el 17.4% de los Estados Unidos, y el 19.1% de la República Federal de Alemania.¹² Por otra parte, la producción de acero bruto por persona ocupada ascendió en 1966 a 160 toneladas, llegando casi a igualarse a la de los Estados Unidos. Como es sabido, desde hace varios años la industria japonesa tiene el costo más bajo en la producción siderúrgica.

Si bien la producción de acero correspondió casi exclusivamente a las grandes

industrias, cerca del 60% de la fabricación de productos siderúrgicos se realizaba en industrias pequeñas y medianas. En el caso de la forja y fundición de acero y de la fundición de arrabio, esa proporción subió a más del 70%. (Véase el cuadro 11.)

Más claro todavía es el ejemplo de la industria textil. Ante la fuerte expansión de la manufactura de fibras sintéticas, que necesita cuantiosas inversiones y tecnología moderna, y absorbe menos mano de obra que la de fibras de algodón, millones de tintorerías e hilanderías pequeñas y medianas siguieron empleando un gran número de trabajadores y efectuaron adaptaciones tecnológicas para la utilización del material sintético.

A este respecto, en el informe ya citado sobre comercio exterior,¹³ se considera que los factores que en 1965 permitieron al Japón convertirse en el primer exportador de fibras sintéticas en todas sus etapas de elaboración (filamento, fibra, hilado y tejido) fueron los siguientes: i) la inversión en instalaciones para la producción en gran escala de materia prima, lo que permitió aumentar la productividad y disponer de capacidad de producción física suficiente para dejar un gran margen para la exportación; ii) aprovechamiento de la experiencia tecnológica acumulada en el uso de fibras naturales para la elaboración de textiles sintéticos (tintorería, hilandería, etc.); y iii) utilización de los canales de comercialización establecidos para la exportación de los textiles tradicionales del Japón.

En relación con los textiles de fibras sintéticas habría que mencionar la industria petroquímica por ser la que produce la materia prima. En ella se realizaron

¹⁰ Un interesante análisis sobre este tema se incluyó en Economic Planning Agency, *Economic Survey of Japan, 1967*, Tokio, 1968.

¹¹ Véase el informe oficial sobre el comercio exterior, 1967 (en japonés), del Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón.

¹² El convertidor LD se introdujo en el Japón en 1957, mucho antes que en otros países. El alto horno más grande del mundo se encuentra en uso en ese país desde 1966, y tiene una capacidad diaria de 4 500 toneladas.

¹³ Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *op. cit.*

Cuadro 11

JAPON: PERSONAS OCUPADAS Y VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA SIDERURGICA
POR TAMAÑO DE EMPRESAS, 1966

(Distribución porcentual y valores absolutos)

		Tamaño de las fábricas			Totales	
		Menos de 100 personas	100 a 299	300 o más	Porcen- tajes	Valores absolutos ^a
Industria siderúrgica total ^b	A:	24.6	12.8	62.6	100	485
	B:	18.0	10.8	71.2	100	743
Producción de hierro por alto horno	A:	0.0	0.0	100.0	100	148
Laminación de acero	A:	0.9	7.5	91.6	100	81
Productos de acero (tubos, barras, alambrón, etc.)	A:	32.0	27.6	40.4	100	80
Forja y fundición de acero (productos de acero forjado o fundido)	A:	39.5	25.4	35.1	100	34
Fundición de arrabio (productos de arrabio)	A:	61.5	14.6	23.9	100	95

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Kogyo Tokaihyo* (Estadísticas industriales), 1966.

Nota: A: personas ocupadas; B: valor agregado.

^aA: miles de personas; B: miles de millones de yen.

^bIncluye los demás subsectores.

grandes inversiones y se introdujeron aceleradamente tecnologías avanzadas, al igual que en la industria siderúrgica. La política del Gobierno establecida en 1955 para fomentar esta industria fue muy importante para orientar y estimular su expansión. Según el informe aludido sobre comercio exterior,¹⁴ la capacidad total de producción del Japón era desde 1963 la más grande del mundo, excepción hecha de los Estados Unidos; la escala de producción de etileno por fábrica era en 1965 de 107 000 toneladas, la mayor del mundo después de los Estados Unidos. En 1967 el Gobierno determinó que sólo se fomentaría la instalación de complejos petroquímicos

cuya capacidad fuera de 300 000 o más toneladas de etileno.

Hay varios otros casos de división del trabajo entre empresas grandes y empresas pequeñas y medianas: industrias automotriz, naviera, de metales no ferrosos, etc. Las industrias automotrices grandes alcanzaron una escala de producción similar a la de los países europeos, lo que les permitió realizar grandes inversiones en matrices de carrocería, máquinas de transferencia (*transfer machines*), etc.; las industrias pequeñas y medianas, en cambio, se especializaron en ciertas piezas de automóviles. (Véase el cuadro 12.)

En suma, las empresas grandes que pudieron aprovechar plenamente las nuevas tecnologías se modernizaron por completo y dejaron a las industrias pe-

¹⁴ *Ibid.*

Cuadro 12

JAPON: PERSONAS OCUPADAS Y VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ,
POR TAMAÑO DE EMPRESAS

(Distribución porcentual y valores absolutos)

	Tamaño de las fábricas			Totales		
	Menos de 100 personas ^a	100 a 499	500 o más	Porcen- tajes	Valores absolutos ^b	
Industria automotriz total						
1962: A	28.5	24.1	47.4	100	324	
B	12.2	14.8	73.0	100	404	
1966: A	26.0	21.0	53.0	100	456	
B	13.3	13.6	73.1	100	690	
Producción de automóviles, y de carrocería						
1962: A	4.9	11.1	84.0	100	121	
1966: A	5.1	5.8	89.1	100	158	
Producción de componentes para automóviles						
1962: A	42.5	31.8	25.7	100	203	
1966: A	37.7	27.9	34.4	100	293	

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Kogyo Tokeihyo* (Estadísticas industriales), 1962 y 1966.

Nota: A: personas ocupadas; B: valor agregado.

^aPara el año 1962 no se incluyen establecimientos con tres personas o menos.

^bA: Miles de personas; B: miles de millones de yen.

queñas y medianas un amplio campo en que el uso intensivo de mano de obra y el menor uso de capital seguían siendo ventajosos, sin entrar por lo general en competencia con ellas.

Por ese motivo, durante el proceso de rápido crecimiento industrial y de cambio estructural del sector manufacturero, en que se hizo hincapié en las industrias pesada y química, crecieron casi paralelamente empresas de tamaño diferente. Las industrias pequeñas y medianas utilizaron insumos básicos (acero, derivados del petróleo, materias primas sintéticas, metales no ferrosos, así como energía eléctrica) cada vez más baratos y de mejor calidad producidos por las grandes industrias, y a su vez suministraron com-

ponentes y otros insumos necesarios para las grandes industrias; su escala de producción aumentó a medida que crecían las empresas que absorbían sus productos.

Confirman este proceso dos fenómenos interesantes. Primero, aumentó el intercambio de productos entre las empresas grandes y las empresas pequeñas y medianas. Un estudio, en el que se usaron matrices de insumo-producto, mostró que al comienzo del período considerado (1951-1955) las ventas de las empresas pequeñas y medianas se destinaban en gran parte al consumo final. El mismo análisis señaló en 1960 que habían aumentado apreciablemente las ventas de esas empresas a las empresas gran-

des y, asimismo, las ventas entre ellas; a su vez, crecieron también enormemente las ventas de las empresas grandes a las empresas pequeñas y medianas.¹⁵

El desarrollo simultáneo de empresas de diferentes tamaños se aprecia también por las exportaciones indirectas de las empresas pequeñas y medianas. Cerca del 18% de la exportación total de maquinaria eléctrica del Japón corresponde a la exportación indirecta, vale decir, a las piezas incorporadas en artículos exportados por empresas grandes pero originalmente producidas por las empresas pequeñas y medianas. Los porcentajes correspondientes para los equipos de transporte, maquinaria de precisión y otra maquinaria son aproximadamente 16%, 10% y 10%, respectivamente. El promedio para toda la industria manufacturera asciende a 7.9%.¹⁶ Estos porcentajes muestran una leve tendencia al alza. La exportación directa e indirecta de las empresas pequeñas y medianas representaban el 54% de la exportación total de manufacturas del Japón en 1966.

Finalmente, cabe mencionar un grupo de empresas pequeñas y medianas que se dedican a producir artículos de exportación, instaladas en diferentes localidades del país según su especialización. Entre ellas están las de tejidos de seda, instrumentos musicales, cuchillería de acero, cuchillos, paraguas, esquís y otros artículos de deporte, gemelos, azulejos, loza y cerámica, muebles, anteojos, juguetes, bicicletas, encendedores, artículos de antimonio, piedras preciosas, he-

¹⁵ S. Okita, y otros (compiladores), *Situación actual y perspectivas de la economía del Japón* (en japonés), Tokio, 1965.

¹⁶ Véase "El fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia a América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. XV, Nº 1, cuadro 16.

rramientas, etc. Existen 346 localidades especializadas en la producción de determinados artículos, 120 de las cuales exportan un elevado porcentaje de su producción total. Según un informe oficial¹⁷, sobre estas 120 localidades, sus industrias ocupaban más de 570 000 personas, y el porcentaje medio de exportación de su producción total fue 41.6% en 1970, cifra mucho más elevada que el promedio correspondiente a las empresas pequeñas y medianas en general (aproximadamente 8%).

En su mayoría, estas localidades son rurales y se estima que el 70% de las personas ocupadas en sus industrias eran originalmente campesinos que por lo general residían en la misma zona. Cabe señalar también que en más del 50% de las localidades el auge de la producción se produjo en el decenio de 1960, si bien la mayor parte de ellas existía desde antes de la guerra. Las industrias instaladas en estas localidades no necesitan producir en gran escala ni efectuar grandes inversiones, sino usar bastante mano de obra y emplear técnicas especializadas de cierto nivel. La mayoría de los artículos que elaboran, los producen también industrias pequeñas y medianas de otros países, pero lo interesante en el Japón es que estas industrias se concentran según los artículos que fabrican en diferentes localidades del país.

Estas industrias así establecidas tienen las siguientes ventajas:¹⁸

a) En cada localidad existe siempre gran variedad de tamaños, diseños, colores, calidades, etc., ya que en ellas se produce el mismo tipo de artículo. Estas industrias son las más adecuadas para la

¹⁷ Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Chushokigyo Hakusho* (Informe oficial sobre empresas pequeñas y medianas), 1971 Tokio, 1972.

¹⁸ *Ibid.*

producción de artículos de los cuales se requieren muchas variedades.

b) Los consumidores finales o importadores identifican los artículos por el nombre de la localidad, lo que contribuye a estabilizar las ventas. Como son productos elaborados en pequeña escala, no es fácil que la marca de cada uno de los productores sea conocida como la de los productos de grandes empresas. Asimismo, por la concentración de los fabricantes es más fácil establecer un sistema eficiente de comercialización.

c) En muchos casos las empresas pueden especializarse en ciertos componentes o subprocesos de elaboración del producto de la respectiva localidad, lográndose así una especialización más avanzada y mayor productividad.

d) Es posible también desarrollar actividades comunes en la comercialización de los productos, adquirir conjuntamente los materiales, la maquinaria, efectuar investigaciones técnicas conjuntas, etc.

En el Japón se formularon críticas a un estilo de desarrollo industrial que permitía la expansión simultánea de empresas de diferentes tamaños, pero no se ha planteado una clara alternativa al respecto. En el fondo, la crítica no se refería a la coexistencia de empresas grandes y empresas pequeñas y medianas, sino a la diferencia considerable que existía, y aún persiste, entre ambos tipos de empresas en cuanto a productividad y sueldos. Estas diferencias se originaron, en general, por el reducido volumen de inversiones y la limitada introducción de tecnología en las empresas pequeñas y medianas, determinados entre otras cosas, por el acceso restringido de estas industrias al financiamiento bancario y la escasa capacidad de financiamiento propio.

Sin embargo, es importante destacar que a medida que avanzaba la industrialización

estas diferencias comenzaron a disminuir. El aumento de la productividad por persona ocupada fue mayor en las industrias pequeñas y medianas que en las grandes en el período 1961-1966, en tanto que en 1956-1961 había ocurrido lo contrario.¹⁹ En el período 1962-1970, para el cual se dispone de datos más detallados, fue mayor el aumento de la productividad en las empresas menores (en este caso empresas de 20 a 299 personas) que en las empresas grandes (más de 300 personas). Cabe señalar que en las principales ramas de la industria de maquinarias (maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica, equipos de transporte) la productividad de las empresas menores aumentó más que la de las empresas grandes. (Véase el cuadro 13.)

Simultáneamente disminuyeron las diferencias de salario según el tamaño de las empresas y prácticamente desaparecieron en los últimos años en lo que respecta a los trabajadores jóvenes.

Ese aumento de la productividad de las empresas pequeñas y medianas es atribuible al creciente incremento de las inversiones y a la introducción de tecnologías. Aunque estas empresas no pudieron invertir tanto como las empresas grandes al comienzo, en años posteriores sus inversiones crecieron con mayor rapidez.²⁰

¹⁹ En el período 1961-1966 el aumento de productividad de las empresas menores de las industrias pesada y química fue 171.3% comparado con 161.4% de las grandes empresas. (Véase "Fomento de las exportaciones en el Japón..." *op. cit.*, cuadro 13.)

²⁰ El nivel de inversión en capital fijo por las empresas pequeñas y medianas se elevó 3.37 veces en 1969 comparado con el de 1961. La cifra correspondiente a las grandes empresas fue 2.33 veces. En este caso se consideraron empresas pequeñas y medianas las que tienen un capital entre 2 millones y 50 millones de yen, y grandes aquéllas con 50 millones de yen o más.

Cuadro 13

JAPON: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
POR TAMAÑO DE EMPRESAS

(Porcentajes)

	Aumento del valor agregado por persona, 1962-1970		Indice del valor agregado por persona, 1970 (promedio de la industria manufacturera = 100)	
	Fábricas con 20 a 299 personas	Fábricas con 300 o más personas	Fábricas con 20 a 299 personas	Fábricas con 300 o más personas
Industria manufacturera total ^a	13.8	13.3	100	100
Industria alimenticia	13.3	10.7	109	85
Industria textil	14.1	9.2	72	41
Industrias química y petro- química ^b	16.0	17.3	210	189
Derivados del petróleo y carbón	17.2	14.1	202	297
Industria siderúrgica	15.7	17.2	138	109
Metales no ferrosos	15.1	15.3	127	115
Manufacturas de metales	14.4	13.2	110	88
Maquinaria no eléctrica	13.9	13.2	115	102
Maquinaria eléctrica	11.4	10.9	76	90
Equipos de transporte	13.3	11.2	92	101
Maquinaria de precisión	12.6	12.6	83	58
(Valor agregado por persona: miles de yen/año)	—	—	(1 870)	(3 159)

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Kogyo Tokeihyo* (Estadísticas industriales), 1966.

^aIncluye los demás subsectores de la industria manufacturera.

^bSegún clasificación industrial del Japón. No incluye manufacturas de goma, elaboración de pulpa, etc.

El incremento acelerado de las inversiones de las empresas pequeñas y medianas obedeció a diversos factores. Aumentaron los fondos disponibles de las instituciones financieras privadas²¹,

creadas para estas empresas, tanto en términos absolutos como relativos. Tales recursos representaban alrededor del 11% de las disponibilidades totales de

²¹ Se incluye el Banco Central Cooperativo para el Comercio y la Industria, las asociaciones

de crédito (*Shinyo Kinbo*) y los bancos mutuales de ahorro y préstamo.

las instituciones financieras del Japón a mediados del decenio de 1950, y subieron a 160/o a mediados de la década siguiente. Además, creció el financiamiento de la Corporación Financiera para las Empresas Pequeñas y Medianas, organismo semiestatal, y estas empresas también contaron con el financiamiento cada vez mayor ofrecido por los bancos comerciales, especialmente en los períodos de contracción económica cuando las empresas grandes no se interesaban por realizar grandes inversiones.

Por otra parte, según diversos indicadores, las empresas pequeñas y medianas experimentaron un considerable progreso tecnológico al aumentar la introducción de tecnologías extranjeras y sus desembolsos para la investigación tecnológica. Pero más importante aún para el avance de estas empresas fue la asistencia recibida de los institutos tecnológicos estatales y provinciales y la cooperación tecnológica prestada por las empresas grandes. Los institutos tecnológicos establecidos a lo largo del país, normalmente para servir a la pequeña y mediana industria, se especializaron en investigaciones relacionadas con la actividad industrial de la zona, como por ejemplo, fabricación de loza, fundición de arrabio, tintura y diseño de tejidos de seda, etc.

Las empresas grandes, por su parte, contribuyeron a mejorar la tecnología de las empresas que les proporcionaban los componentes o insumos, a través de diversas formas de cooperación: prestación de servicios de especialistas, intercambio de experiencias, contratos de transferencia de tecnología, etc.

Un indicador interesante es el aumento de transferencia tecnológica contractual entre las empresas pequeñas y medianas y las empresas grandes. El valor pagado por las primeras a las segundas por concepto de transferencia de tecno-

logía ascendió a 1.7 millones de dólares en el bienio 1966-1967. Cabe subrayar que se acentuó también el proceso inverso debido al progreso tecnológico en las primeras, que recibieron de las grandes empresas un equivalente a 660 000 dólares en el período mencionado.²² Y si además se tienen en cuenta otras transferencias efectuadas gratuitamente se observa que la cooperación tecnológica entre las empresas de diferente escala de producción es muy importante.

Cabe agregar también que en el progreso tecnológico de las empresas pequeñas y medianas tuvo gran importancia la introducción de sistemas de control de calidad y organización de la producción basados en la aplicación cada vez más general de normas estandarizadas. Sus efectos fueron múltiples, pues no sólo contribuyeron a mejorar la calidad de los productos sino también a racionalizar el sistema de producción y la especialización mediante la integración vertical de la producción manufacturera y junto con introducir tecnologías avanzadas, se trajeron en un considerable aumento de la productividad.²³

Una característica importante de este proceso reside en que a pesar de contribuir inmensamente al aumento de la productividad requiere una inversión relativamente pequeña, aunque es indispensable que todas las empresas conjuguen sus esfuerzos. La orientación y

²² Agencia de Planificación Económica, *Economic Survey of Japan, 1969*.

²³ La introducción de normas se vincula también estrechamente al control de la calidad en la exportación de manufacturas. Es muy conocido el ejemplo de las máquinas de coser y otras máquinas livianas. (Véase "El fomento de las exportaciones en el Japón...", *op. cit.*, capítulo IV, y también Asian Productivity Organization, *Industrial Standardization in Japan*, Tokio, 1971.)

asistencia del Gobierno en este proceso, así como la comprensión y colaboración del sector privado, han sido muy importantes.

Finalmente, el proceso de industrialización analizado no fue totalmente espontáneo, pues en él desempeñó un papel significativo la posición del Gobierno. Este concedió importancia especial a la política relacionada con las industrias pequeñas y medianas, y para su ejecución creó un organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio Internacional.²⁴

Conviene agregar, también, que las relaciones especiales entre los empresarios y los trabajadores —un sistema pecu-

liar de “empleo por vida”, sindicatos de trabajadores organizados básicamente por empresas y no por oficios u ocupaciones como en otros países— han influido en el proceso de industrialización japonesa analizado aquí. Si no fuera por el sistema de empleo estable, por ejemplo, las empresas no habrían podido hacer fuertes inversiones en capacitar a sus trabajadores. Además, esa modalidad de organización sindical contribuyó, en gran medida, al desarrollo paralelo de empresas grandes y de empresas pequeñas y medianas, sin conflictos laborales graves, determinando así otros rasgos peculiares de la industrialización japonesa.

3. Selección de tecnologías e industrias

Como se desprende del análisis anterior, la absorción de gran cantidad de mano de obra por la industria manufacturera se debió fundamentalmente a dos hechos que caracterizaron el desarrollo de esa industria en el Japón: su estructura peculiar, en la que tienen alta ponderación ciertos subsectores, y la coexistencia y desarrollo simultáneos de empresas de diferente tamaño.

En este proceso no hubo una política deliberada de selección de tecnologías e industrias destinada a absorber directamente la gran cantidad de mano de obra.

A pesar de que en la postguerra había en el Japón exceso real y potencial de mano de obra no se adoptó una política

de empleo de gran envergadura para resolver directamente el problema, sino que se aplicaron algunas medidas de alcance limitado, como la asignación de fondos especiales para la construcción de infraestructura. Tampoco se intentó absorber fuerza de trabajo a través de la selección de tecnologías que hacen uso intensivo de mano de obra.²⁵

²⁴ Sería muy útil efectuar una evaluación exhaustiva de la política que se aplica a las empresas pequeñas y medianas en el Japón, a la luz de la realidad de los países en desarrollo. (Véase Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Outline of Policy for Smaller Enterprises — Japanese Experience*, publicado por Asian Productivity Organization, Tokio, 1969.)

²⁵ La selección de tecnologías fue orientada usualmente por factores distintos del empleo. Por ejemplo, en su período inicial la industria automotriz japonesa adoptó diversas técnicas especiales, como el uso de matrices de plástico sintético para la impresión de carrocerías. Este método suele aplicarse para fabricar carrocerías en la etapa experimental; sin embargo, con algunas adaptaciones resultó económico para una escala de producción limitada, de 500 unidades o menos. Por otra parte, para una escala de producción de 500 a 2 000 unidades mensuales se usaron matrices metálicas simples, en tanto que se siguieron ejecutando a mano algunos trabajos que no necesitaban alta precisión, como cortar y doblar orillas, etc. Sin duda las técnicas perfeccionadas en ese período hacían uso mucho menos intensivo de capital que los

Conviene analizar también la adaptación de tecnologías importadas en el Japón. El estudio económico del Japón de 1967 señala que se introdujeron importantes mejoramientos tecnológicos en 60 de los 68 productos elaborados con tecnologías importadas cuya producción experimentó un fuerte aumento. Según el estudio oficial sobre comercio exterior de 1967, más del 70% de las tecnologías importadas utilizadas en las industrias de equipos electrónicos y maquinaria eléctrica se modificó y mejoró en el Japón, y fue precisamente gracias a esa capacidad de absorción y mejoramiento tecnológico que la industria electrónica creció y se orientó hacia la exportación.

Sin embargo, ese mejoramiento y esa adaptación tuvieron generalmente por objeto aumentar la productividad, mejorar la calidad de los productos y aplicar tecnologías importadas en la fabricación de nuevos productos, etc.; no se puede afirmar que su finalidad directa fuera absorber mayor proporción de mano de obra.²⁶

Lo que sí puede afirmarse es que, en muchos casos, se introdujeron tecnologías más avanzadas solamente en el proceso principal de producción, sin alterar sustancialmente los subprocesos (por ejemplo, el empaque, acarreo de productos intermedios dentro de la fábrica, fabricación de algunos componentes,

métodos normales y se adoptaron porque la escala de producción era reducida; ésta, a su vez, estuvo condicionada por las características de la demanda de automóviles prevaleciente en aquella época. (Véase Ministerio de Industria y Comercio Internacional, informe oficial sobre tecnología, 1955.)

²⁶ Por otra parte, no es efectivo —por lo menos en el decenio de 1950— que las tecnologías avanzadas se introdujeran para ahorrar mano de obra.

etc.) que suelen hacer uso más intensivo de mano de obra. Podría decirse que esta situación se dio no sólo en las fábricas sino en la mayoría de las ramas industriales y en el sector manufacturero en general, pues se aplicaron tecnologías adelantadas en los procesos en que se habían especializado las industrias grandes, en tanto que en el resto de la producción (ciertos subprocesos como la fabricación de algunos componentes, etc. a cargo de empresas menores) siguieron usándose métodos que hacen uso relativamente intensivo de mano de obra.

En todo caso, parece difícil afirmar que la selección de tecnologías, o la adaptación de tecnologías importadas, haya sido uno de los factores que más contribuyeron a que el sector manufacturero absorbiera mayor cantidad de mano de obra.

Por otra parte, la política industrial, en su orientación general, no procuraba estimular las industrias que aparentemente hacían uso más intensivo de mano de obra. El Ministerio de Industria y Comercio Internacional, que tiene a su cargo la formulación y ejecución de la política industrial, señala al respecto que al Japón no le bastaba centrar su actividad en las industrias textil y de productos varios, denominadas industrias simples, que requieren mucha mano de obra.

“Si el Japón se hubiera especializado en esas industrias, la economía se habría estancado de forma casi permanente y el país no habría podido salir de la pobreza.”²⁷ Sin embargo, afortunadamente, se tenía como meta establecer industrias de gran densidad de capital o tecnología,

²⁷ Ministerio de Industria y Comercio Exterior. “Industrial policy of Japan”, *Japan Reporting*, noviembre de 1973. Las afirmaciones de este párrafo y del siguiente se basan en este mismo informe.

como la siderurgia, las refinerías de petróleo, la industria petroquímica, la automotriz, la fabricación de aviones, de maquinaria industrial, y la industria electrónica, incluidas las computadoras. Fomentar estas industrias significaba contradecir los postulados de la lógica económica de corto plazo. No obstante, desde el punto de vista dinámico y de largo plazo, el Japón debía inevitablemente estimular cuanto antes estas industrias para poder dar empleo a sus 100 millones de habitantes y elevar su nivel de vida para equipararlo al de los Estados Unidos y los países europeos, ya que estas industrias se caracterizan por la alta elasticidad-ingreso de la demanda de sus productos, su rápido progreso tecnológico, sus mayores beneficios secundarios, y un crecimiento más acelerado de la productividad de la mano de obra”.

Entre las industrias pesada y química, cuya instalación se fomentó, crecieron naturalmente con más rapidez las que tenían una mayor demanda interna y externa. Aumentaron más las exportaciones de las industrias que pudieron aprovechar los factores favorables que se daban en el Japón, como mano de obra relativamente barata y cierto nivel tecnológico, para mejorar su capacidad de competencia. En este sentido fue muy lógica la decisión del Ministerio de Industria y Comercio Internacional de iniciar la aplicación de la política aludida mediante el fomento de la exportación de maquinaria liviana. Según el informe citado, el primer paso para aplicar la política de fomento de las industrias pesada y química consistió en estimular la industria de maquinaria liviana, productora de máquinas de coser, gemelos y cámaras fotográficas. Cabe destacar que la política adoptada para estos productos consistió en promover la simplificación, la estandarización y la especialización, y

que ella ayudó en gran medida al desarrollo de la industria mecánica.

En cambio, las industrias de gran densidad de capital cuyo desarrollo se fomentó igualmente, como la siderúrgica, la petroquímica y la química, recibieron orientaciones para que a través de grandes inversiones, la introducción de tecnologías y la producción en gran escala, bajaran sus costos al nivel más bajo posible, comparable con el de las industrias correspondientes de los países europeos y de los Estados Unidos. La exportación de los productos de estas industrias también creció rápidamente, pero por razones muy diferentes al caso de la maquinaria liviana. Posiblemente la industria naviera estuviera entre estos dos tipos de industrias.

Ahora bien, diversas industrias que utilizaban las materias primas producidas por las industrias de gran densidad de capital pudieron aumentar enormemente su capacidad de competencia gracias a que eran abastecidas de estas materias a un precio igual o menor al del mercado internacional. Además esas industrias, que hacen uso intensivo de mano de obra, reúnen otras condiciones favorables que les son propias, como disponer de mano de obra relativamente barata y de adelantos tecnológicos y haber racionalizado el proceso de producción. El extraordinario desarrollo de la industria electrónica japonesa sería un caso representativo, favorecido además por la política del gobierno a través de una ley de fomento a esta actividad.

Los planes quinquenales relativos al acero, el carbón, la energía eléctrica y el sulfato amónico, y las medidas especiales para fomentar las industrias petroquímica, de fibras sintéticas y plásticos, permitieron el suministro barato de los insumos industriales para el resto del sector manufacturero. Por otra parte, las leyes de fomento de las industrias me-

cánica y electrónica (promulgadas en 1956), así como la ley de fomento de la exportación de maquinaria ligera, dieron importante apoyo a las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra y a la vez emplean tecnologías adelantadas, como se señaló anteriormente. También se consideran importantes para el desarrollo de la industria productora de barcos los planes de expansión de flotas marítimas.

Para algunas industrias fue también muy importante la selección de productos y, a menudo, la creación de modelos propios adaptables a las condiciones de la demanda y la producción.²⁸ Por ejemplo, los vehículos automotores que se produjeron en el Japón en el período inicial de la industria automotriz tuvieron características muy especiales: mayor resistencia a los caminos en mal estado, mayor capacidad de carga —pese a que su tamaño era similar a los camiones producidos en otros países— y mayor economía en el uso de gasolina. Como ejemplos cabe citar la producción masiva de camionetas de tres ruedas que se adaptaban mejor a los caminos muy angostos del Japón, y de pequeños automóviles de pasajeros con motor de 360 centímetros cúbicos de capacidad, cuya introducción fue estimulada especialmente por el Gobierno.

La exportación de vehículos automotores del Japón, al principio, estuvo constituida principalmente por camiones y autobuses, que para rebajar el costo no necesitan producirse en tan gran escala como los automóviles particulares; así se pudo aumentar su capacidad de competir

con otros países que también los producen.

Podrían citarse diversos ejemplos similares en otras industrias. Así, muchos productos de la industria electrónica se idearon y perfeccionaron en el Japón de acuerdo con las exigencias de la demanda interna y externa. Un ejemplo muy conocido es la aplicación de los transistores y diodos —inventados originalmente para uso industrial— a los artículos de uso doméstico. Cabe señalar también que diversos artículos cuya exportación aumentó rápidamente (relojes, cámaras fotográficas, motocicletas), se fabricaron al comienzo para el mercado interno y luego se empezaron a vender en el exterior. Dicho de otro modo, numerosos productos empezaron a exportarse después de abastecer la demanda interna y haber logrado reducir los costos, mejorar la calidad y aumentar la capacidad de competencia.

De estos productos, aumentó más rápidamente la exportación de aquéllos que se producían en el Japón en condiciones más ventajosas que en otros países, por la disponibilidad y el bajo costo de diversos factores de producción. Vale decir, en el Japón se produjo un proceso natural de selección de productos y de especialización, determinado por la mayor facilidad de competencia de estos productos en el mercado exterior, si bien ciertas orientaciones del gobierno contribuyeron a acentuar este proceso. Sus resultados se reflejaron muy claramente en la estructura de las exportaciones del Japón. (Véanse nuevamente los cuadros 5 y 6.)²⁹

²⁸ Al comienzo también se consideraron los materiales industriales disponibles en el país, por la limitación de divisas para importar materias primas extranjeras. Como caso típico puede citarse la producción de vinylon sobre la base de materias primas nacionales.

²⁹ En cambio, obviamente, las exportaciones de los productos de las industrias de gran densidad de capital, como la siderúrgica, la petroquímica, etc., que producen generalmente materiales industriales de especificación uniforme, no se sometieron a este proceso de selec-

De lo anterior podría deducirse que en el Japón la gran expansión relativa del empleo en el sector manufacturero no obedeció necesariamente a la selección o adaptación de tecnologías que hacen uso intensivo de mano de obra o a la selección deliberada de industrias con esa misma característica, sino más bien a la expansión espontánea de la producción de artículos que ocupa de manera directa o indirecta una cantidad relativamente grande de mano de obra.

Tampoco debe olvidarse que de no haberse estimulado vigorosamente la industrialización no habría aumentado tanto el empleo, como lo señala el informe citado anteriormente,³⁰ pese a que, a corto plazo, las industrias pesada y química no parecían muy adecuadas para el Japón. Estas industrias, por sus características, pudieron aumentar rápida-

mente la productividad, a través de adelantos tecnológicos, lo que permitió ahorrar fondos para efectuar mayores inversiones e introducir nuevos adelantos tecnológicos, que a su vez aceleraron el incremento de la productividad. La mayor demanda de bienes de capital determinada por estas inversiones, así como la expansión de la demanda de bienes de consumo duraderos ante el poder adquisitivo cada vez mayor de los consumidores, estimularon el crecimiento de diversas industrias nuevas. Además, el aumento de la productividad, junto con la disponibilidad de mano de obra relativamente barata, permitió a las industrias japonesas lograr la capacidad necesaria para competir en el mercado internacional. La industrialización acelerada con énfasis en las industrias pesada y química creó, de esta manera, amplias oportunidades de empleo a largo plazo.

4. Evolución del sector agropecuario y del empleo

La producción agropecuaria del Japón creció apreciablemente en la postguerra, si bien no en forma tan extraordinaria como la producción industrial. El índice de producción agrícola subió de 90.4 en 1955 y 85.4 en 1956 (en 1960 fue 100) a 112 en 1965, y hacia fines de los años sesenta alcanzó un tope máximo de aproximadamente 131. La producción total de arroz aumentó de 9.65 millones de toneladas en 1950 a 14.5 millones de toneladas en el período 1967-1969 (a

una tasa anual de 2.4%), pero posteriormente tendió a declinar como consecuencia de la política aplicada para desalentar su producción. El rendimiento por hectárea de este producto subió de 3.27 toneladas en 1950 a 4.4 y 4.5 toneladas a fines de los años sesenta. Entre 1958 y 1967 aumentó también la producción de frutas (a una tasa anual de 6.3%), la de ganado (9.7%), de hortalizas (5.3%), y de materias primas para la elaboración industrial como té, remolacha, tabaco, semillas oleaginosas (a una tasa anual de 2.7%); en cambio, bajó considerablemente la producción de trigo y papas cuya ponderación en la producción agropecuaria japonesa ha sido siempre relativamente reducida.

Como es sabido, el terreno agrícola por persona ocupada en la agricultura ha sido siempre muy limitado en el Japón.

ción de productos. Puede señalarse, no obstante, que el tipo de acero que no requería una tecnología muy avanzada o de alta precisión fue el que primero se vendió al exterior, ya que para la exportación era necesario producir acero que igualara o superara las normas de calidad exigidas en otros países industrializados.

³⁰ Véase la nota 27.

Aun en la postguerra disminuyó parcialmente para convertirse en zonas industriales y residenciales. La tierra cultivada por unidad de producción (normalmente una familia) era sólo 1.2 hectáreas en

1967 y representaba la décima parte del promedio de los países europeos y el 10/o del de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 14.)

Cuadro 14

ALGUNOS INDICADORES AGRICOLAS DE PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1967

	Japón	Comunidad Económica Europea	Estados Unidos
Número de personas ocupadas en la agricultura (miles)	10 270	11 148	3 844
Número de personas ocupadas por cada 10 hectáreas	14.9	1.6	0.1
Superficie media cultivada por unidad de producción (hectáreas)	1.2	11.5	120.1

Fuentes: Agencia de Planificación Económica, *Economic survey of Japan*, 1970; datos basados en estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Por ese motivo, al comienzo de la postguerra se consideró que la mecanización de la agricultura era muy difícil, pues además del tamaño reducido del predio rural por familia campesina había otros factores desfavorables, como las modalidades especiales del cultivo del arroz (necesidad de mantener anegados los campos de arroz, etc.), y las características geográficas de las zonas agrícolas (alto porcentaje de áreas cultivadas en zonas montañosas, cultivo de arroz y otros productos en terrazas en las laderas de los valles).

Sin embargo, a pesar de estos factores desfavorables ha habido avances importantes en ese sentido. Se diseñaron diversas maquinarias de tamaño pequeño (como tractores), adecuadas a las condiciones especiales del país. El número de tractores y cultivadoras a tracción mecánica, cuya potencia en su mayoría era inferior a 10 HP, aumentó de 90 000 en

1955 a cerca de dos millones a fines de 1965 y a más de 3 millones y medio en 1971; también aumentó muy rápidamente el número de vehículos de transporte para la agricultura (camionetas, etc.), el que ascendió a más de un millón en 1972 y, asimismo, la maquinaria agrícola: pulverizadoras, máquinas para plantar arroz, máquinas regadoras, máquinas secadoras.

Es interesante examinar el efecto que tuvo este proceso de modernización, especialmente la mecanización, sobre el empleo en la agricultura. El número de familias campesinas se mantuvo en seis millones en los años cincuenta y experimentó un descenso de alrededor de 100/o en el decenio de 1960. Pero lo más importante es que a partir de fines del primer decenio mencionado disminuyó marcadamente el número de familias que se dedicaban a la agricultura a jornada completa y, en cambio, aumentó rápidamente el número de ellas que se dedi-

caban a la vez a la agricultura y a otras actividades. Entre éstas, aumentaron en mayor proporción las familias cuyo ingreso no agrícola era superior al ingreso agrícola. De este modo el número de personas ocupadas exclusivamente en la agricultura disminuyó de alrededor de 14.23 millones a 7.87 millones aproximadamente en el período de 1955 a 1971. Otro fenómeno importante es el aumento del porcentaje de personas mayores de cuarenta años ocupadas en la agricultura. En 1966 el 59.30/o de las personas ocupadas tenía cuarenta años o más y 28.60/o, cincuenta y cinco años o más.

Este fenómeno obedeció a que en las zonas agrícolas y localidades adyacentes se multiplicaron las oportunidades de empleo no agrícola y, además, a que aumentó el empleo en las grandes ciudades. En el Japón es cada vez más común que los padres sigan dedicándose a la agricultura y que sus hijos trabajen en las fábricas situadas en lugares cercanos y participen en la actividad agrícola solamente en el período de mayor trabajo. El aumento del empleo en las zonas rurales es atribuible tanto a la expansión de las actividades de las industrias pequeñas y medianas locales como a la descentralización de las industrias grandes, que buscaron mano de obra en las zonas rurales, así como a la expansión del sector de servicios (comercio, transporte, turismo).

En realidad, este fenómeno no sólo se observó en la postguerra, sino que venía manifestándose desde hacía mucho tiempo. Un estudio de la FAO sobre el desarrollo agrícola en el Japón³¹ señala, por ejemplo, que en el período inicial de la industrialización algunas industrias im-

portantes se instalaron en las zonas rurales. Entre ellas no figuraban solamente las que dependían de las materias primas agrícolas nacionales, como las de elaboración de alimentos, devanado e hilado de la seda, etc., sino que comprendían las industrias más variadas. Estas industrias tuvieron indudablemente fuertes repercusiones sobre las oportunidades de empleo. Antes de 1883, aproximadamente el 800/o de las fábricas se encontraba disperso en las zonas rurales. En aquel entonces más del 300/o de las personas ocupadas en la agricultura tenía un empleo secundario. Según el primer censo agrícola de 1920 la población de trabajadores agrícolas con empleo secundario ascendió al 450/o. La misma fuente también señala que las industrias relativamente pequeñas, que utilizaban gran cantidad de mano de obra, establecidas en las zonas rurales o urbanas, no eran industrias ineficientes que intentaran revivir artificialmente técnicas tradicionales y atrasadas sólo para aprovechar la mano de obra adicional; por el contrario, eran en su mayoría altamente productivas y representaron el perfeccionamiento de una tecnología adecuada a la proporción de factores de producción que había en el Japón.³²

³² Según Ogura Takekazu (ed.) *op.cit.*, en la instalación de fábricas en las zonas rurales del Japón a fines del siglo XIX influyó principalmente el espíritu de empresa de los terratenientes. Los terratenientes que captaban alrededor del 500/o del producto agrícola en forma de alquiler, parte del cual se destinaba a pagar los impuestos sobre la tierra, supieron usar atinadamente sus entradas netas, destinándolas al mejoramiento de la producción agrícola, su comercialización y financiamiento, y también al establecimiento de numerosas industrias pequeñas en las zonas rurales, particularmente para la elaboración de productos agrícolas, como aceites, harina, papel, elaboración de bebidas alcohólicas y fábricas de hilados y tejidos.

³¹ Japan FAO Association, *Agricultural Development in Modern Japan*, Ogura Takekazu (ed.), Tokio, 1966.

El estudio citado de la FAO se refiere también a los efectos de la industrialización rural japonesa. Además de contribuir al crecimiento industrial en general, las industrias pequeñas diseminadas en las zonas rurales sirvieron para llenar el vacío existente entre la industria y la agricultura. Por un lado, ofrecían empleo e ingreso complementarios a los trabajadores agrícolas, aliviando así la presión

sobre la tierra; por otro, como las industrias estaban instaladas en medio de las comunidades agrarias, contribuyeron a mantener bajos los costos sociales de la industrialización y, por consiguiente, se pudo disponer de mano de obra relativamente barata. Finalmente, al familiarizar a los campesinos con las técnicas industriales facilitó la promoción de técnicas más avanzadas en el sector agrícola.

II

La experiencia de China³³

En 1949 China se encontraba en una situación económica muy desfavorable. La industria pesada era muy reducida: la producción de acero no sobrepasaba el millón de toneladas anuales; las industrias de maquinaria prácticamente no existían; las líneas ferroviarias sólo se extendían 12 000 millas aproximadamente. Unas pocas estaciones de energía eléctrica abastecían a grandes ciudades, pero en las zonas rurales la electricidad prácticamente no se conocía. Alrededor del 80% de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura.

Se estima que la base industrial y la infraestructura en China eran en ese año más pequeñas que las de Rusia en 1914 y que las de la India cuando obtuvo su independencia.

Además, durante años las guerras civiles, las invasiones militares extranjeras, las inundaciones y otras calamidades na-

turales habían deteriorado gravemente la base productiva y la infraestructura.

Cabe destacar también que la disponibilidad de terreno cultivable por persona ocupada en la agricultura era muy reducida, más baja aún que la del Japón, según se estima.

Hasta mediados del decenio de 1950, la política económica de China se caracterizó por la industrialización y dio especial importancia a las industrias pesadas y a la planificación central. Esta política, similar a las adoptadas por otros países socialistas, fue posteriormente descartada, y se buscaron líneas propias de desarrollo que consideraran las condiciones existentes en China, como el predominio del sector agrícola y el gran número de habitantes.

Esta nueva política de desarrollo económico se conoce con el nombre de "desarrollo en dos piernas" o "el desarrollo simultáneo de la industria y la agricultura". Su aplicación se inició en 1958 con la campaña del Gran Salto Adelante (*Great Leap Forward*).³⁴ Lue-

³³ Para el análisis de este capítulo se utilizaron casi exclusivamente informaciones oficiales de China o informaciones proporcionadas por funcionarios del Gobierno de Japón o de sus dependencias.

³⁴ Aunque la política referida no se aplicó hasta 1958, tiene raíces anteriores. Por ejemplo,

go, estos principios evolucionaron hasta "la línea general de desarrollo nacional sostenido por la agricultura como base y la industria como principal centro de interés" (*agriculture as foundation and industry as focus*). Asimismo se buscó "el desarrollo simultáneo de las industrias grandes, medianas y pequeñas" y "se señaló la necesidad de lograr el desarrollo integral de la silvicultura, la ganadería, la pesca y las industrias subsidiarias en torno a la producción de cereales". Estas políticas se llevaron plenamente a la práctica a fines del decenio de 1960.

La política china proponía el desarro-

llo simultáneo de la agricultura y la industria (las industrias pesada y liviana; las industrias del centro y locales; las tecnologías modernas y tradicionales). Tomó este carácter considerando que el país tenía más de 700 millones de habitantes, en su mayoría campesinos.

Es importante saber cómo esa política solucionó diversos problemas de desarrollo en una economía caracterizada por los escasos recursos productivos disponibles para una población muy numerosa. Antes de evaluar esta política, conviene hacer un breve resumen de sus resultados.

1. Características del desarrollo económico y de la industrialización rural

La primera etapa de ejecución de la política mencionada fue el período de la campaña del Gran Salto Adelante (últi-

en 1955 el Ministro encargado de la planificación señaló:

"Nuestra tarea consiste en conseguir una distribución apropiada de la inversión entre las empresas grandes, medianas y pequeñas durante el establecimiento de la industria, y lograr coordinación y apoyo mutuo al construir estas diversas empresas, de modo de garantizar no sólo la ejecución de proyectos de gran prioridad, sino también retornos rápidos de las inversiones. Muchas empresas medianas y pequeñas pueden crearse en un tiempo corto, retornando rápidamente la inversión, y aumentando nuestra capacidad productiva. No sólo tienen un papel importante en el aumento de los productos industriales y en el apoyo a la producción agrícola, sino que constituyen un factor indispensable para acumular cada vez más fondos para apoyar y contribuir a la construcción de proyectos de gran prioridad". (Li Fu-chun, *Informe sobre el Primer Plan Quinquenal*, Pekín, 1955, citado por Wheelwright and McFarlane, *The Chinese Road to Socialism*, Londres, 1970).

mos años del decenio de 1950). La campaña fomentó la construcción de plantas industriales pequeñas en zonas rurales a lo largo de todo el país. Estas plantas estaban destinadas fundamentalmente a proporcionar los insumos y artículos necesarios para realizar diversas obras de infraestructura agrícola, tales como riego, reforestación, construcción de caminos, etc.

Se construyeron principalmente plantas hidroeléctricas, industrias de maquinaria y herramientas agrícolas, industrias de fertilizantes e industrias elaboradoras de productos agrícolas. Luego se desarrollaron las minas de carbón, la producción siderúrgica, de cemento y otros insumos y las industrias de máquinas-herramientas simples. Todas estas empresas eran de tamaño pequeño o mediano, se establecían en las provincias y proporcionaban los elementos necesarios para las industrias rurales antes mencionadas.

De esta manera el promedio de fábricas por provincia aumentó de dos a

treinta entre los años 1957 y 1959. En un artículo publicado en 1960, se señala que en el período del Gran Salto Adelante se instalaron 3 millones de fábricas en el país, de las cuales 200 000 sobrevivieron como fábricas firmemente establecidas.³⁵

En 1958-1959 se construyó un gran número de pequeños hornos de fundición de hierro de hasta 100 metros cúbicos cada uno, con una capacidad total de 43 000 metros cúbicos. También se construyeron hornos medianos con una capacidad total de 24 000 metros cúbicos; estos últimos entregaron el 50% de la producción total de hierro en lingotes de buena calidad. (La producción de hierro por metro cúbico de horno fue en 1959 de 0.85 toneladas en los hornos pequeños y de 1.49 toneladas en los hornos grandes.) En el acero, utilizaron extensamente convertidores pequeños y medianos de hasta 3 toneladas, cuya producción ascendió a más de 3 millones de toneladas, de un total de 11 a 12 millones de toneladas de producción nacional en 1958. En la minería del carbón, el 40% de la producción total en 1958-1959 provino de minas pequeñas y medianas. El 81% del carbón se obtuvo por métodos modernos; de esta proporción el 24% correspondió a la pequeña minería modernizada.³⁶ Se construyeron más de 10 000 plantas de extracción de petróleo de esquistos bituminosos, con una capacidad anual de menos de

100 toneladas cada una (así como 100 plantas medianas y 500 refinerías medianas) y su capacidad total ascendió a 1.2 millones de toneladas, constituyendo aproximadamente 80% de la producción nacional en el año 1958. Por otra parte, se crearon 2 000 plantas pequeñas de ácido y soda en las zonas rurales antes de mayo de 1959.³⁷

Es importante señalar que simultáneamente con la creación y expansión de las industrias locales, pequeñas y medianas, se establecieron grandes industrias. Las industrias grandes creadas en el período del primer plan quinquenal continuaban siendo las principales proveedoras de hierro, acero, maquinaria pesada, máquinas-herramientas y energía. Mientras en muchas comunas rurales se construyeron estaciones hidroeléctricas pequeñas, entraron en función en 1958-1959 grandes estaciones hidroeléctricas como Tankiangkou (900 000 kilovatios), Hsinan (652 000 kilovatios) y Kwangsi (210 000 kilovatios). También se construyeron estaciones termoeléctricas importantes como, por ejemplo, Tsinan (225 000 kilovatios). El desarrollo de plantas siderúrgicas grandes también data de este período: se instalaron con capacidad de 700 000 toneladas anuales en Shenyang y Dairen.³⁸

Un proceso similar resurgió en los últimos años del decenio de 1960, pero ahora enriquecido por la experiencia adquirida en el período del Gran Salto Adelante y años siguientes.

El progreso de la industrialización rural en los últimos años del decenio de 1960 se considera sin precedente en China. En más del 90% de las 2 300

³⁵ Según un artículo de Shen Li-jen aparecido en *Chingchi yenchin*, 1960, N° 3, citado por R. Kojima, "Development of the Ideas of the Great Leap Forward under the Cultural Revolution", *The Developing Economies*, diciembre de 1971.

³⁶ S. Adler, discurso pronunciado en el Instituto Estadístico de la India, Nueva Delhi, 26 de diciembre de 1959, citado por Wheelwright y McFarlane, *op. cit.*

³⁷ Para diversos otros ejemplos de establecimiento de industrias pequeñas y medianas, véase Wheelwright y McFarlane, *op. cit.*

³⁸ Wheelwright y McFarlane, *op. cit.*

provincias de China se creó, antes de fines de 1970, una fábrica de maquinaria agrícola, en tanto que se construyeron plantas de acero de pequeña escala en 300 provincias y pueblos.³⁹ En el mismo período se establecieron en las provincias a lo largo del país fábricas locales de

fertilizantes con capacidad de producción de 2 000 a 3 000 toneladas anuales. Su producción conjunta constituyó alrededor de 43% de la producción total del país en 1970, y cerca de 60% en 1971.⁴⁰ En 1966 la cifra había sido de 15%. (Véase el cuadro 15).

Cuadro 15
CHINA: DESARROLLO INDUSTRIAL RURAL RESPECTO DE LA INDUSTRIALIZACION TOTAL^a

Año	Generación eléctrica (miles de kilovatios)			Producción de acero (miles de toneladas)			Producción de fertilizantes (miles de toneladas)		
	Total del país	Plantas pequeñas rurales	Porcentaje del total	Total del país	Plantas pequeñas rurales	Porcentaje del total	Total del país	Plantas pequeñas rurales	Porcentaje del total
1953	2 350	5	0.2	1 873	100	5.3	226	—	—
1957	4 454	20	0.4	5 604	163	2.9	630	—	—
1959	9 834	400	4.0	13 350	4 720	35.5	1 330	—	—
1971	12 800 ^b	1 500 ^b	11.8 ^b	21 000	3 500	16.6	16 800	10 000	60.0

Fuentes: 1953-1970: Reiitsu Kojima, "Development of the Ideas of the Great Leap Forward after the Cultural Revolution", *The Developing Economics*, diciembre de 1971; 1971: Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, "Perspectivas de las relaciones comerciales entre el Japón y China", *Boeki Seisaku* (Política comercial), septiembre de 1972.

^aEstimaciones.

^b1970

De la misma manera se estima que la producción de las fábricas pequeñas de las provincias representó entre el 17 y el 12% de la producción total de acero y de energía eléctrica en 1970. El porcen-

taje correspondiente a cemento, minerales de hierro y carbón fue de 30 a 40.⁴¹

⁴⁰ Cifras oficiales citadas por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional en un artículo en japonés sobre perspectivas de las relaciones comerciales entre el Japón y China, publicado en *Boeki Seisaku* (Política comercial), septiembre de 1972.

⁴¹ *Ibid.*

³⁹ Jenmin Jihpao, 27 de diciembre de 1970, citado por R. Kojima, *op. cit.*

Ya en 1966 la producción local de máquinas y herramientas agrícolas constituía dos tercios de la producción nacional, y se estima que hacia fines de los años sesenta representaba aproximadamente tres cuartas partes de ella.⁴²

Cabe mencionar que este proceso de industrialización rural se llevó a cabo en dos planos: el de las provincias y el de las comunas. En el plano provincial, además de las industrias de maquinaria agrícola, fertilizantes y acero ya mencionadas, se crearon fábricas de generadores eléctricos de tamaño pequeño, de otros artículos y maquinaria eléctricos, de máquinas herramientas simples, etc. En cambio, las comunas rurales construyeron y operaron talleres de reparación de máquinas y herramientas agrícolas, así como de equipos de transporte (camiones, etc.); minas de hierro y carbón; fábricas de hilados, de insecticidas, de ladrillos, fábricas elaboradoras de productos agrícolas, como molinos de arroz y de trigo e instalaciones para extracción de aceite, refinación de azúcar, elaboración de pastas a base de chuño, producción de vinos, licores, etc. También en las comunas rurales se construyeron plantas hidroeléctricas pequeñas de 20 a 30 kW, capaces de abastecer a una y hasta tres comunas.

Las industrias establecidas en las provincias constituyen los núcleos de las industrias rurales. Las fábricas integradas de maquinaria, en las provincias, se encargan de abastecer de equipos y diversos artículos a las plantas menores de las comunas, además de producir dínamos y otros artículos eléctricos. Finalmente, en los distritos especiales o en las capitales de varias provincias se producen, entre otras cosas, máquinas herramientas de alta calidad, tractores grandes y maqui-

naria y equipos para las plantas de fertilizantes y acero.

Este sistema de estratificación de la industrialización rural es una de las características importantes en el decenio de 1960, si se le compara con el período del Gran Salto Adelante, en que no se dio importancia a este aspecto.

Otra característica importante de la industrialización rural en el decenio de 1960 es la de haber dado importancia al abastecimiento de insumos modernos para la agricultura. En el decenio de 1950 esta meta no estuvo muy clara; en cambio, la industrialización rural de los años sesenta, especialmente en el segundo quinquenio, se llevó a cabo de acuerdo con las condiciones y el aumento de la demanda del sector agrícola.

Según informaciones oficiales, durante los últimos diez años las cosechas han sido buenas; la producción de cereales ascendió a 240 millones de toneladas en 1970 y a 250 millones de toneladas en 1971. Esto ha sido el efecto de dos factores: el aumento de los insumos tanto modernos como tradicionales a raíz de la industrialización rural, y la modernización y mejoramiento de la infraestructura. (Véase el cuadro 16).

Por otra parte, la producción de la industria manufacturera aumentó considerablemente en los últimos años. En 1969 y 1970 se logró un aumento de la producción industrial de alrededor de 20% anual y en 1971 de más de 10%.⁴³ Se estima que en los últimos años la economía china ha mantenido un aumento acumulativo del producto bruto nacional de más de 10%.⁴⁴ (Véase los cuadros 17 y 18).

⁴³ Yoshio Akino, "Situación actual y futuro de la economía en China", *ESP* (en japonés), julio de 1972.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴² R. Kojima, *op. cit.*

Cuadro 16
CHINA: PRODUCCION DE CEREALES
(Promedios trienales)

Trienios	Producción de cereales ^a (millones de toneladas)	Población al final del trienio ^b (millones de personas)	Producción por habitantes (kilogramos)
1952-1954	157.4	581.9	216.4
1957-1959	197.8	648.4	244.0
1960-1962	184.8	692.0	213.6
1963-1965	232.2	735.7	252.5
1971-1973	250.0	879.1	227.5
1952-1973 (tasa acumulativa anual)	2.5	2.2	0.3

Fuentes: S. Swamy, "Economic growth in China and India", *Economic Development and Cultural Change*, julio de 1973; Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, *Informe sobre comercio exterior 1974, 1975*.

^aCifras y estimaciones oficiales.

^bEstimación por extrapolación de las cifras de 1953, al 2.2% anual.

Cuadro 17
CHINA: PRODUCCION INDUSTRIAL
(Indice: 1956 = 100)

Años	Serie oficial	Serie S. Swamy
1952-1954	62.0	66.5
1957-1959	184.8	145.5
1963-1965	210.1	161.4
1970	300.8	259.3
1952-1970 (tasa acumulativa anual)	6.7	5.8

Fuente: S. Swamy, *op. cit.*

Cuadro 18

CHINA: PRODUCCION DE PRINCIPALES PRODUCTOS INDUSTRIALES

(Promedios trienales)

Años	Electri- cidad (miles de millones de kWh)	Carbón	Petróleo crudo	Acero crudo	Ferti- lizantes químicos	Cemento	Papel	Azúcar	Madera (millones de metros cúbicos)	Textiles de algodón (miles de metros de metros)
1960-1962	38.3	292	4.8	12	2.9	8.5	2.6	0.9	34	4.5
1963-1965	34.7	230	7.0	10	4.3	8.0	2.9	1.1	31	4.7
1966-1968	42.7	213	10.3	11	4.8	11.0	1.7	1.7	36	5.0
1970	60	255	20.0	18	14.0	13.5	2.5	1.7	38	8.5
1971	71	275	25.6	21	16.8	16.5				
1973			50.0	25	25.0					
1960-1971 (tasa acumu- lativa anual)	6.4	-0.6	18.2	5.8	19.2	6.9 ^a	-0.4 ^a	6.6 ^a	1.1 ^a	6.6 ^a

Fuentes: 1960-1970: S. Swamy, *op. cit.*; Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, varias publicaciones.

^a1960-1970.

Estos antecedentes parecen indicar que la industrialización rural fue uno de los principales instrumentos del desarrollo económico de China en el decenio de

1960. Se analizarán a continuación las relaciones entre la industrialización rural y la modernización de la agricultura.

2. La modernización del sector agrícola y el problema del empleo

En China es pequeña la superficie de tierra cultivada si se tiene en cuenta el número de habitantes que se dedica a la agricultura. Sólo se cultiva aproximadamente 12% de la superficie (incluidas las áreas frutícolas), siendo que el 80% de la población del país se dedica a esas labores.

Dadas estas condiciones, ¿cómo se modernizó la agricultura en China en los últimos veinte años?

Como se sabe, después de algunos períodos transitorios de cooperativas, se organizaron comunas agrícolas a fines de 1958. Las familias campesinas, en su casi totalidad, se incorporaron a 70 000 de

esas comunas, que agruparon entre 5 000 y 50 000 familias cada una.⁴⁵ La organización de las comunas se llevó a cabo al mismo tiempo que las campañas de grandes obras de riego y de construcción de infraestructura.

En 1958 se establecieron los lineamientos generales de la modernización sistemática de las técnicas de producción agrícola denominados "los ocho principios básicos de la agricultura": cultivo profundo y mejoramiento de la tierra, utilización de fertilizantes, expansión del riego, mejoramiento de las semillas, plantación intensiva, eliminación de las plagas y pestes agrícolas, conservación de la tierra y modernización de las herramientas agrícolas.

En lo que respecta a la mecanización, primero se trató de mejorar las herramientas agrícolas tradicionales y de divulgar su uso, promoviendo su producción en las zonas rurales. El proceso se limitó generalmente, en un comienzo (1958 y años siguientes), al mejoramiento de las herramientas manuales, ya que éstas podían producirse fácilmente en las industrias locales. Esta política contrasta con la política del período anterior que fomentó, sin éxito, la producción de herramientas o maquinaria agrícola de tracción animal, que en dicho período se realizaba en las fábricas de ciudades grandes o medianas.

También en el período de 1958 a 1960, se introdujeron masivamente diversos instrumentos para el riego, equipos de transporte elementales para la agricultura y herramientas como arados para el cultivo profundo, maquinaria para la plantación de mayor densidad, etc., destinadas a los cultivos más intensivos.

⁴⁵ Al principio, el número de comunas fue 26 578, con la participación de 123 millones de familias y un promedio de 4 637 familias por comuna (en 1958).

La introducción de maquinaria agrícola es un proceso complicado que necesita tiempo y experimentación; pero después de un período de tanteo, comenzó en el decenio de 1960 la mecanización más avanzada de la producción agrícola. La potencia total incorporada a la agricultura (incluidos los tractores y bombas de todo tipo) se elevó de 0.6-0.9 millones de HP en los últimos años del decenio de 1950 a 5.2 millones y 7.0 millones en 1964. (Véase el cuadro 19.) El número de tractores se duplicó en cinco años (1965-1970) y alcanzó a 300 000 (15 HP como promedio). Aumentó también el uso de maquinaria para cosechar, elaborar productos agrícolas, trillar, avenar y regar.⁴⁶

También cundió el uso de fertilizantes: la cantidad total utilizada en la agricultura se elevó de menos de un millón de toneladas métricas en 1954 a cerca de dos millones en 1957, a tres millones y medio al principio del decenio de 1960 y a seis millones en 1964. Se estima que en 1971 alcanzó por lo menos a 20 millones de toneladas.⁴⁷ Esto se debe, en gran parte, al aumento de la producción de las plantas pequeñas y medianas establecidas en las zonas rurales.

Ya que en China es muy limitada la superficie de tierra cultivada con relación al número de personas ocupadas en la agricultura, cabe preguntarse cómo pudo emplearse productivamente la fuerza laboral en este proceso de modernización. Podría pensarse que la mecanización y

⁴⁶ Hideo Yamamoto, "El proceso de la mecanización en la agricultura en China", *ESP* (en japonés), en 1972.

⁴⁷ 16.8 millones de producción nacional más 2.8 millones de importación desde el Japón. Véase el cuadro 16 y Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Informe oficial sobre comercio exterior* (en japonés), 1972.

Cuadro 19

CHINA: INSUMOS EN LA AGRICULTURA

(Promedios trienales)

Trienios	Area sembrada (millones de hectáreas)	Uso de fertilizantes (millones de toneladas) ^a	Maquinaria (millones de HP) ^b	Indice de cosechas múltiples
1952-1954	114.3	0.57	0.05	135
1957-1959	120.8	2.53	0.72	141
1962-1964	127.7	5.11	5.27	140
1952-1964 (tasa anual acumulativa)	1.1	24.5	59.3	0.4

Fuente: S. Swamy, *op. cit.*^aIncluye importación y producción de N, P₂O₅ y K₂O.^bIncluye bombas y tractores de todo tipo. (Según informaciones oficiales la cifra correspondiente a 1970 es el doble de la de 1965, de la cual 4.5 millones de HP corresponden a tractores.)

otras medidas producirían un exceso de disponibilidad de mano de obra.

Este mismo tema se planteó también al principio en la propia China. En algunos artículos aparecidos en una revista oficial⁴⁸ se señaló que la rápida mecanización de la agricultura tenía un límite, considerando no sólo la falta de petróleo, sino también que aunque la mecanización aumenta la productividad por persona ocupada, no eleva el rendimiento por hectárea, y por lo tanto, en zonas con abundante fuerza de trabajo sólo produciría una excesiva disponibilidad de mano de obra.

Estos problemas encontraron, sin embargo, solución. La mano de obra que se

ahorraba debido a la mecanización y la modernización, y también el aumento natural de ella, se empleó en diversas actividades destinadas a aumentar la producción agrícola: a) el cultivo intensivo, especialmente el cultivo más profundo de la tierra y las cosechas múltiples (dos o tres por año); b) la construcción de obras de riego y la habilitación de nuevos terrenos agrícolas, y c) las industrias rurales.

En cuanto al primer punto, un buen indicador es el índice de cosechas múltiples, que se elevó de 134 en 1952 a 143.10 en 1964. Hay que considerar, además, que el área sembrada aumentó de 112.3 millones de hectáreas en 1952 a 128.7 millones de hectáreas en 1964.⁴⁹ (Véase de nuevo el cuadro 19.)

⁴⁸ Por ejemplo, un artículo aparecido en la revista *Economía Planificada* (en chino), abril de 1954, citado por Reiitsu Kojima, "La industria de maquinaria e instrumentos agrícolas en el desarrollo de la economía nacional autónoma", *Ajia Keizai* (en japonés), septiembre de 1966.

⁴⁹ Reiitsu Kojima, "Revaluación de la política del Gran Salto Adelante con referencia especial a la industrialización de la economía rural", *Ajia Keizai* (en japonés), diciembre de 1967.

Lo importante en la industrialización rural es la estrecha relación entre la agricultura y las industrias establecidas en las zonas rurales. En realidad, muchas de las industrias forman parte de la comuna agrícola. Los trabajadores de las industrias rurales son en su mayoría campesinos con cierto adiestramiento. Los operadores de tractores y otros técnicos también se eligieron entre los campesinos de las comunas respectivas, que eran los que mejor conocían las condiciones de la zona. La mano de obra desocupada se aprovechó también en ciertas estaciones del año.

Más aún, estas industrias se crearon en su mayoría por propia iniciativa de los campesinos y con uso de fondos reservados por las comunas. Asimismo, la construcción física de las fábricas la realizaron ellos mismos.

En realidad, en ciertos períodos —especialmente durante la campaña del Gran Salto Adelante—, la mano de obra ocupada en actividades no agrícolas (obras de infraestructura, construcción y operación de industrias rurales) aumentó tan rápidamente que afectó la producción agrícola. Pero este proceso permitió esclarecer el problema de fondo, ya que durante unos años esta falta relativa de fuerza de trabajo en la agricultura planteó la necesidad de acrecentar la productividad a fin de mantener mano de obra disponible para las otras actividades destinadas a elevar el rendimiento agrícola. Por esta razón, las industrias rurales establecidas en el decenio de 1960 estuvieron claramente orientadas a la producción de insumos y bienes de capital para la agricultura.

De esta manera aumentó rápidamente la mano de obra ocupada en las industrias rurales; se estima que ella ascendió a un 150/o de la mano de obra total de las zonas rurales a fines del decenio de

1960⁵⁰ Este hecho contrasta con la situación en el decenio de 1950, en que la mano de obra dedicada a actividades ajenas a la agricultura no excedía de 3.50/o. En esa época, este porcentaje se consideró excesivo⁵¹ y, efectivamente, se estancó la producción agrícola. En otras palabras, con el aumento de la productividad⁵² en la agricultura se pudo integrar un número cada vez mayor de campesinos a las industrias rurales sin causar bajas en la producción agrícola, y estas industrias a su vez proporcionaron insumos y bienes para aumentar más la productividad agrícola.

Además, en ciertas comunas el porcentaje de la mano de obra dedicada a las industrias es aún mayor, alcanzando hasta más del 200/o; y el valor de la producción industrial dentro del valor total de la producción (agrícola e industrial) llega aproximadamente a un tercio.⁵³

En el supuesto de que el promedio nacional de dicho porcentaje fuera 150/o, el número total de trabajadores ocupados en las industrias rurales alcanzaría a 30 millones de personas. Esta cifra es muy superior al número de personas ocupadas en las industrias manufactureras, que se estimaba entre 13.7 y 14 millones en el año 1965.⁵⁴

⁵⁰ Masahisa Sugenuma, *Revolución y economía de 700 millones* (en japonés), 1973.

⁵¹ Según un artículo aparecido en una revista oficial (1961) citado por Kojima, R., "Revaluación..." *op. cit.*

⁵² No se dispone de datos sobre el aumento de productividad por persona ocupada, pero para el aumento del rendimiento por hectárea, véase el cuadro 20.

⁵³ H. Yamamoto, "El proceso..." *op. cit.*

⁵⁴ *ESP*, julio de 1972.

Cuadro 20

CHINA E INDIA: PRODUCCION, SUPERFICIE SEMBRADA Y RENDIMIENTO
POR HECTAREA, POR PRODUCTOS

	Periodo	China			India ^b
		Arroz	Trigo	Total ^a	
Producción de cereales elaborados (millones de toneladas)	1952-1956	53.4	18.3	136.3	63.9
	1957-1959	65.6	21.3	160.9	71.2
	1961-1965	70.3	21.1	175.4	83.5
Area sembrada (millones de hectáreas)	1952-1956	30.0	26.3	116.2	105.8
	1957-1959	32.5	27.1	120.8	112.2
	1961-1965	33.2	25.1	126.3	117.0
Rendimiento (toneladas por hectárea)	1952-1956	1.8	0.7	1.2	0.6
	1957-1959	2.0	0.8	1.3	0.6
	1961-1965	2.1	0.8	1.4	0.7

Fuente: S. Swamy, *op. cit.*

^aIncluye otros cereales y papas (valor de producción equivalente a cereales).

^bIncluye arroz, trigo y otros cereales, y papas.

3. Algunas características del desarrollo tecnológico

El desarrollo tecnológico en China ha pasado por diversas experiencias características, y guarda relación con la política de "desarrollo en dos piernas".

Una experiencia muy conocida, promovida a principios de 1958, es la producción de hierro en muy pequeña escala en las zonas rurales. Aunque el gobierno tuvo que rectificar la extensión excesiva de la campaña, por la baja calidad del producto, el fuerte recargo del transporte, etc.,⁵⁵ tal campaña tuvo, según mu-

chos observadores, un fuerte impacto educativo en los campesinos, quienes casi

campo se empezó a principios de 1958, antes de la política del Gran Salto Adelante y, por consiguiente, lleva a conclusiones erróneas considerar los altos hornos de pequeña escala creados entonces como parte del resultado de la industrialización rural. Según dichos autores, el desarrollo racional de hornos y convertidores de pequeña y mediana escala durante la campaña de la industrialización rural del período del Gran Salto Adelante, así como la expansión de industrias químicas y de maquinaria y otras actividades similares, deben diferenciarse de manera clara de la campaña de producción de

⁵⁵ Según algunos autores, cabe recordar que la producción de hierro en pequeña escala en el

no tenían conocimientos científicos ni técnicos.⁵⁶

Los hornos de 3 a 100 metros cúbicos, podían construirse con rapidez (4 a 5 meses en promedio), sin necesidad de alta tecnología ni de mano de obra muy calificada. El hierro producido, aunque no era de buena calidad, se utilizó para la producción de herramientas agrícolas y para las obras de infraestructura que estaban construyéndose muy activamente en ese período. Sobre la base de estas experiencias se organizó posteriormente, de forma más racional, la producción de hierro y acero en las zonas rurales, teniendo en cuenta la calidad, costo, etc., también se perfeccionaron algunas técnicas. Por ejemplo, en la producción de hierro es muy importante el aumento de la temperatura del alto horno, para lo que se necesita un dispositivo eficiente para soplar el aire. Después del período experimental se introdujo el soplador de aire accionado por motor eléctrico.⁵⁷ Si bien el proceso de fabricación de acero desarrollado entonces no era un método muy moderno ni de gran escala, tampoco constituía un resurgimiento del que se utilizaba, digamos, en el período de la revolución industrial en los países europeos, ya que incorporaba diversos avances tecnológicos.⁵⁸

hierro en muy pequeña escala (*Backyard campaign*) que tuvo corta vida. Véase Wheelwright y McFarlane, *op. cit.*).

⁵⁶ Masumi Sato, "Desarrollo tecnológico en China y sus características" *ESP* (en japonés) julio de 1972; Wheelwright y McFarlane, *op. cit.*, etc., R. Kojima, "Revaluación...", *op. cit.*, estima que más de 100 millones de campesinos participaron en la campaña.

⁵⁷ M. Sato, *op. cit.*

⁵⁸ En este sentido, algunos autores consideraron la tecnología de producción de hierro y acero de pequeña escala como un caso de "tecnología intermedia". El tamaño de alrededor de 550 metros cúbicos corresponde a los

Las fábricas de fertilizantes establecidas en las áreas rurales eran también de escala pequeña y estaban destinadas a abastecer a una zona reducida. La ventaja importante que tuvieron las plantas pequeñas y medianas de sulfato de amonio fue que el nivel tecnológico de las industrias rurales les permitió construir torres de alta presión de tamaño adecuado, y fabricar los compresores de alta presión para ellas.⁵⁹ En otras palabras, su construcción requería menos mano de obra calificada que en las plantas grandes. Más aún, las fábricas locales de fertilizantes, además de sulfato de amonio, producían bicarbonato y nitrato de amonio, cuyo proceso de fabricación es bastante más simple y apto para la producción en menor escala. Aunque estos productos no pueden guardarse por mucho tiempo ni transportarse a larga distancia, las fábricas pequeñas no tropezaron con estos inconvenientes, porque abastecían sólo a una zona limitada.

Con respecto a la construcción de plantas hidroeléctricas puede decirse algo similar. En vez de muchas plantas pequeñas, podría haberse construido un número menor de plantas grandes; pero el tiempo y la mano de obra calificada necesarios para la construcción habrían sido mayores y habría habido que concentrar gran cantidad de fondos, materiales de construcción y otros insumos—cables, maquinaria— además de la mano de obra. En cambio, en la construcción de plantas pequeñas para las zonas rurales se pudo aprovechar la mano de

altos hornos utilizados en la primera mitad del siglo XIX en Europa.

⁵⁹ Se estima que el diámetro interior de las torres es de alrededor de 300 a 450 mm y la altura es de 3 000 a 4 000 mm, tamaño muy pequeño comparado con el de las torres de las plantas grandes.

obra disponible en cada una de ellas,⁶⁰ y el corto período de construcción permitió el rápido suministro de energía eléctrica en la zona, con resultados favorables a corto plazo.

En la industria de maquinaria agrícola interesan sobre todo los tractores. Al principio se introdujeron tractores grandes, pero luego se elaboraron diseños propios para pequeños tractores de 10 a 20 HP. El tractor de 15 HP aumenta la productividad de la mano de obra en el cultivo de la tierra aproximadamente 13 veces. Es evidente que si se utilizan tractores grandes el aumento de la productividad es mayor, pero la construcción de fábricas de tractores grandes requiere mayor tiempo, ingeniería de más alta precisión, mayor cantidad de recursos, etc.

Junto con ir desarrollando las industrias locales, con uso intensivo de mano de obra y tecnología adecuada a las condiciones de las zonas rurales, también se realizaron enormes esfuerzos por introducir tecnologías modernas avanzadas y desarrollar tecnologías propias en diversas industrias.

La industria electrónica fue uno de los sectores en que hubo mayores avances tecnológicos. Un estudio detallado de un especialista japonés⁶¹ llegó a la conclusión de que el nivel tecnológico de esa industria en China se elevó tan rápidamente, que a fines del decenio de 1970 el rezago tecnológico con respecto al Japón era sólo de 5 a 7 años, en tanto que al iniciarse el primer plan quinquen-

⁶⁰ Los campesinos ya tenían experiencia de movilización para realizar obras grandes, como construcción de represas destinadas al riego, reforestación, mejoramiento de la tierra, etc., que llevaron a cabo antes y durante el período de la política del Gran Salto Adelante.

⁶¹ Masumi Sato, "Desarrollo tecnológico en China visto a través de la industria electrónica", *Ajia Keizai* (en japonés), diciembre de 1971.

nal, era de más de 15 años. En China, el uso de transistores empezó en 1963, unos ocho años después que en el Japón, pero su difusión fue muy rápida. El número de fábricas de la industria electrónica en China aumentó 20 veces entre 1965 y 1970, y la producción de semiconductores en la ciudad de Pekín aumentó al doble entre los años 1968-1969.⁶² A fines del decenio de 1960 comenzó a difundirse el uso de transistores de siliconas. Gracias a la alta capacidad de la industria electrónica china para diseñar modelos propios, a mediados del mismo decenio se diseñaron y produjeron en China diversos instrumentos electrónicos, entre los cuales cabe destacar el microscopio electrónico con una capacidad de aumento de 200 000 veces, elaborado en 1965 y comparable con los de Europa o los Estados Unidos.

Con respecto a las computadoras, ya en 1959 se produjo experimentalmente una máquina con válvulas electrónicas. En 1967 se produjeron computadoras a transistores y, luego, a fines del decenio de 1960, computadoras grandes. Al mismo tiempo se desarrolló la técnica del uso de computadoras (*software*). Actualmente se utilizan computadoras para diseñar puentes y presas grandes; para la

⁶² El desarrollo de la industria electrónica en China en la década de 1960 se debe también al adelanto tecnológico de los insumos industriales para esta industria a partir de 1963-1964. En la década de 1950 el atraso en la producción de diversos insumos —entre otros, acero al silicio laminado en frío, aleación de acero magnético, materiales plásticos aislantes— fue uno de los estrangulamientos producidos en el avance de esta industria. Se informa que en 1963-1964 hubo avances importantes en la producción de acero de silicona, y en 1964-1965 en el uso de materiales plásticos. También se logró la producción nacional de germanio de alta pureza en 1963, permitiendo la difusión del uso de transistores y diodos.

exploración y refinación de petróleo; para los cálculos meteorológicos y para muchos otros fines. Un buen indicador del uso de la computadora fue la puesta en órbita de satélites pequeños, cuyo control requiere el uso de computadoras medianas o grandes.

Los avances tecnológicos en la industria de maquinaria, particularmente de máquinas-herramientas, han sido también muy importantes. Ya en 1965 se logró fabricar máquinas para cortar engranajes cónicos helicoidales que son indispensables para producir engranajes de alta velocidad. Luego, la industria china pudo producir taladros ópticos. Ambas máquinas se consideran buenos indicadores del nivel tecnológico alcanzado. También cabe destacar la introducción del control numérico en las máquinas-herramientas, y en 1968 se logró producir el torno revólver con control numérico programado. En 1970 se fabricaron el torno grande y la fresadora grande de cuatro dimensiones, ambos con control numérico y, en 1971, la máquina cortadora de engranaje de líneas no redondas, también con control numérico. En la industria metalúrgica, la prensa de forja de 12 000 toneladas fue importante, ya que permitió la producción de torres de reacción de plantas químicas, equipos de energía atómica, ejes para equipo de generación eléctrica, etc.

En la fabricación de acero, un convertidor con inyección de oxígeno líquido (convertidor LD) fue puesto en funcionamiento en 1967, aunque la mayor parte del acero se está produciendo en hornos Siemens-Martin. Se aplicaron procesos automáticos sobre la base de diseños propios. Ha habido también notables avances en la producción de acero común de baja aleación, particularmente en cuanto a variedad y calidad. Reciente-

mente se construyó una planta petroquímica completa con diseño propio. Son también conocidos los avances en otras industrias, como astilleros, refinerías de petróleo y maquinaria textil.

Finalmente, cabe mencionar que hasta en las industrias no rurales chinas se emplearon métodos que requerían el uso bastante intensivo de mano de obra. En la industria electrónica, por ejemplo, la escala de producción por establecimiento suele ser considerablemente menor que en las industrias correspondientes en países más industrializados. Esto ocurre no sólo en las fábricas de montaje, sino también en las industrias de producción de insumos industriales y de maquinaria.⁶³

En resumen, China se ha esforzado por lograr un alto nivel tecnológico, utilizando tecnologías modernas y fomentando a la vez el desarrollo de tecnologías propias, y ha adoptado métodos de producción adecuados a sus recursos de materias primas y de mano de obra. Particularmente notables fueron los resultados obtenidos a este respecto mediante la industrialización rural.⁶⁴

⁶³ Por ejemplo, la producción de semiconductores de silicón se realiza, en su mayor parte, en fábricas pequeñas que no tienen las mismas condiciones de los países industrializados, donde se usa un sistema estricto de aire acondicionado y de eliminación de desechos, así como un proceso completamente automático de hornos de reducción. En China, las fábricas pequeñas tratan de mantenerse herméticamente cerradas con algunos arreglos elementales en las ventanas y utilizan un sistema manual en el horno de reducción, con el simple método de extraer gas hidrógeno del amonio líquido. (Véase M. Sato, "Desarrollo tecnológico en China visto...", *op. cit.*)

⁶⁴ Ese avance tecnológico simultáneo se dio también en otros sectores. Un ejemplo ilustrativo es el de la medicina, ciencia que desarrolló el sistema moderno de la acupuntura, la homeopatía, etc., y que avanzó coordinadamente con la medicina occidental.

III

La experiencia de Asia y la estrategia de desarrollo de América Latina

El empleo en América Latina presenta problemas muy complicados que difieren de un país a otro. Sin embargo, los principales de ellos son bastante comunes en la región, como lo señala un documento recién publicado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).⁶⁵ Estos son: i) tasa relativamente alta de desocupación; ii) elevado nivel de subempleo en el sector agrícola; iii) existencia de extensas poblaciones marginales en torno a las ciudades, alimentadas por fuertes corrientes migratorias provenientes de las zonas rurales; iv) crecimiento relativamente lento del empleo industrial, pese a que la producción aumenta con bastante rapidez. Además, el acelerado crecimiento de la población de los últimos dos decenios comienza a mostrar sus efectos: la fuerza de trabajo está creciendo no ya 2.3% como hasta hace poco tiempo, sino 2.8% al año. El fuerte aumento de población previsto para el próximo cuarto de siglo supondría que estos fenómenos pueden continuar o agravarse en el futuro.

Tomando en consideración esta realidad del continente latinoamericano, se resumirán en primer lugar los principales aspectos de la experiencia recogida en el Japón y la China, que pudieran ser de interés para la región.

Las experiencias analizadas parecen constituir ejemplos concretos de que el considerable aumento de la productivi-

dad en el sector agrícola se produjo sin que necesariamente hubiera desplazamiento de la mano de obra ocupada en esa actividad. Este hecho es interesante, porque existe la tendencia a considerar que en una determinada extensión de terreno agrícola las inversiones de capital (particularmente para mecanización) tienden a sustituir la mano de obra.

Tanto en Japón como en China el terreno cultivado por persona ocupada en la agricultura fue desde el comienzo muy pequeño, comparado con el de los países de América Latina, pero se pudo aumentar el rendimiento y la productividad sin disminuir apreciablemente el número de personas ocupadas por unidad de terreno cultivado.

Al respecto ya se mencionó el resultado obtenido en China en la postguerra. En cuanto al Japón, el rendimiento de arroz por hectárea aumentó de 1.8 toneladas métricas en 1868-1882 a 4.0 toneladas métricas en 1956-1960. Sin embargo, el número de personas ocupadas se mantuvo con algunas fluctuaciones alrededor de los 15 millones durante este largo período, y el ingreso no agrícola de las familias campesinas aumentó paulatinamente, particularmente desde mediados del decenio de 1950. Un estudio de la FAO sobre el desarrollo agrícola del Japón señala como un hecho muy significativo que el país haya podido elevar la productividad en ese sector sin reducir de manera importante el total de mano de obra ocupada, manteniendo la agricultura de pequeña escala.⁶⁶

⁶⁵ Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *La política de empleo en América Latina*, CC/CTP/2, Santiago, 1974.

⁶⁶ Takekazu Ogura, (ed.) *Agricultural Development in Modern Japan*, Japan FAO Association, Tokio, 1966.

Cabe recordar aquí ciertas ventajas de la industrialización rural. Aunque algunas de ellas parecen obvias, vale la pena reproducir el punto de vista expuesto en un artículo editorial del diario oficial de China⁶⁷ acerca de las industrias pequeñas y medianas en las provincias:

- Requieren inversiones relativamente pequeñas y el período que transcurre hasta que la fábrica entra en funcionamiento es relativamente corto.
- Pueden construirse en lugares cercanos a los centros de consumo o de abastecimiento de materias primas y, por consiguiente, puede dárseles una ubicación adecuada.
- Pueden lograr la diversificación de los productos de acuerdo con las condiciones particulares de la zona.
- Permiten superar el problema de la falta de energía y materias primas en el plano nacional y contribuyen a resolver el problema del empleo.
- No requieren importaciones, por cuanto sus instalaciones y maquinaria pueden producirse en el país.

El mismo artículo agrega que “la construcción de pequeñas obras en la minería del carbón, hierro y metales no ferrosos y de pequeñas plantas de generación eléctrica, etc., con mejor orientación y organización, es una medida importante que permite superar el atraso en la producción de materias primas industriales que existe en el país, así como expandir el empleo”. En un informe posterior se señalan también otras ventajas:

- Considerable economía en el costo del transporte.
- Empleo de la mano de obra estacional.
- Coordinación entre la industria y la agricultura, en cuanto a empleo de

⁶⁷ Jimin Jipho, 16 de junio de 1957 y 12 de febrero de 1958, citados en R. Kojima, “Revaluación...”, *op. cit.*

mano de obra, reparación de equipos y maquinaria, suministro de insumos para la agricultura; en general, un fomento mutuo entre los dos sectores.

- Menor inversión por parte del gobierno central, por cuanto la construcción de la industria local puede realizarse por la movilización de recursos materiales, humanos y financieros de la zona, incluidos los de las cooperativas agrícolas.
- Mayores ingresos para los campesinos, y ampliación de sus conocimientos científicos y técnicos.
- Menor gasto del Estado en la construcción de infraestructura urbana y en el suministro de bienes de consumo, al evitar la concentración excesiva de población en las ciudades.
- Reducción de las diferencias económicas entre las ciudades y las zonas rurales.

La experiencia de la industrialización japonesa en la postguerra hace ver las siguientes posibilidades concretas:

- Las industrias pesada y química pueden tener diversos efectos directos e indirectos favorables sobre el empleo.
- Puede elevarse la productividad de la mano de obra en las diversas ramas manufactureras sin realizar grandes inversiones, es decir, sin aumentar sustancialmente el valor del capital fijo por persona ocupada.
- Puede hacerse compatible la introducción de tecnología avanzada con la absorción de mano de obra en las diversas ramas manufactureras.
- Las industrias pequeñas y medianas pueden absorber gran cantidad de mano de obra y, además, lograr progresos tecnológicos, inversiones sostenidas en capital fijo, mayor productividad de la mano de obra y aumento de las exportaciones.

No es la intención del autor proponer la aplicación directa de la experiencia de

estos dos países asiáticos a los países latinoamericanos; sólo se intenta sacar algún provecho de ciertos aspectos de esa experiencia que podrían servir de valioso antecedente para formular una estrategia de desarrollo para América Latina en el futuro.

Son conocidas las grandes diferencias económicas, sociales y políticas que existen entre los países de Asia y América Latina y a las cuales no se hará referencia aquí. Sin embargo, en lo que concierne a los problemas del empleo y su relación con la política de industrialización, cabe recordar algunos hechos fundamentales.

Los dos países asiáticos analizados tenían problemas muy graves de exceso de mano de obra, además de los derivados de la necesidad de alimentar a sus numerosos habitantes. América Latina está en mejores condiciones que esos países para enfrentar el problema, gracias, entre otras cosas, a su mayor extensión de terreno agrícola y sus reservas de diversos recursos naturales.

Por otra parte, diversos aspectos que no son estrictamente económicos y que difieren entre los países de Asia y América Latina también plantean importantes reservas acerca de la posibilidad de aplicar la experiencia de Asia a otros países.

En lo que concierne a China, es evidente que las medidas adoptadas no siempre pueden separarse de toda la política económica socialista de ese país, establecida de acuerdo con una determinada ideología. Sin embargo, sería un error que, países con sistemas diferentes descartaran la posibilidad de aprovechar algunos aspectos de esa experiencia.

Debe considerarse también que, con respecto al comercio exterior, Japón y China aplicaron criterios muy diferentes. Mientras el primero buscó desde el comienzo la expansión dinámica del comercio exterior, considerándolo como una de las palancas principales del desarrollo

y la industrialización, China no lo consideró así y en ella la participación del valor de las exportaciones en el producto nacional bruto ha sido siempre mínima. El papel que asignan los países latinoamericanos al sector externo podría ser diferente con respecto a los dos países asiáticos y esto, sin duda, determinaría en cierto modo el alcance de la política industrial, tecnológica y otras.

Hechas estas reservas generales, se intentará hacer una evaluación preliminar de la posibilidad de aprovechar para América Latina algunos aspectos de las experiencias analizadas.

Respecto de la capacidad de absorción de mano de obra del sector agrícola, se destaca la marcada diferencia entre el número de personas ocupadas por hectárea en América Latina y en los dos países de Asia. Lo mismo puede decirse con respecto al rendimiento por hectárea de algunos cultivos.⁶⁸ Esta diferencia aclara la enorme capacidad potencial de este sector para absorber productivamente la mano de obra. La experiencia recogida en Japón y China enseña que es posible elevar la productividad por trabajador y por unidad de tierra cultivada sin grandes inversiones y que además, esto es posible aun en la agricultura de pequeña escala.

La industrialización rural presenta la ventaja fundamental de absorber la mano

⁶⁸ El área cultivada por trabajador agrícola fue 98.4 hectáreas en Argentina, 88.5 en Uruguay, 24.7 en Venezuela, 19.9 en Brasil, 16.8 en México, 7.3 en Perú, 3.0 a 9.1 en los países centroamericanos. (BID, *El desarrollo agrícola de América Latina en la próxima década*, Mesa Redonda, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1967.) Por otra parte, el rendimiento por hectárea de arroz oscilaba entre 1.06 toneladas y 4.86 toneladas y el de trigo entre 0.55 y 2.55 en América Latina en 1964-1965. (CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1966*, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.68.II.61.)

de obra semiocupada (o desocupación disfrazada en la terminología de Nurkse), sin los inconvenientes que ello ocasionaría en las grandes industrias urbanas. Estas exigen mayor tiempo de construcción, mayores gastos de inversión, más mano de obra calificada. Además, resulta costoso trasladar la mano de obra a los centros urbanos donde se establecen estas grandes industrias. Es preciso considerar también las fluctuaciones de la demanda de mano de obra en la agricultura según las estaciones y según las condiciones climáticas de cada año, la cual puede aprovecharse sólo en pequeñas industrias locales.

No obstante, la industrialización rural podría tener diversas desventajas; se citan aquí argumentos esgrimidos en la propia China. En un artículo aparecido en un diario oficial de ese país⁶⁹ se resumen algunas de ellas.

a) Para producir la misma cantidad de productos, las industrias pequeñas suelen necesitar inversiones mayores que las industrias grandes;

b) El costo de producción y el de administración en las industrias pequeñas son mayores que en las industrias grandes;

c) La calidad de los productos de las industrias pequeñas suele ser inferior a la de los productos de las industrias grandes; también la capacidad de aprovechamiento de insumos industriales de las industrias pequeñas es inferior.

Sin embargo, el mismo artículo señalaba que prevalecía la opinión de no juzgar la conveniencia de la industrialización rural considerando solamente el costo a corto plazo.

En efecto, el costo no resulta tan alto si se tienen en cuenta dos ventajas

⁶⁹ *Jimin Jipho*, 12 de febrero de 1958, citado en R. Kojima, "Revaluación. . .", *op. cit.*

importantes de la industrialización rural: el aprovechamiento de la mano de obra semiocupada (que sin ella no podría utilizarse) y la capacitación técnica que brinda a los campesinos, pues si tuvieran que crearse escuelas de capacitación a través de todo el país, el costo sería inmenso.

Otro aspecto de gran importancia que presenta la industrialización rural es que soluciona, hasta cierto punto, el problema de la diferencia entre el aumento de la productividad en la agricultura y la industria. Como es sabido, el aumento de la productividad del sector agrícola, dadas determinadas condiciones físicas y según sea el método de producción que se utilice, suele ser considerablemente menor que el del sector manufacturero. Este hecho origina diferencias en el grado de mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores de uno y otro sector. La industrialización rural permite a los campesinos participar en la medida de sus fuerzas en la producción industrial y recibir el fruto del aumento de la productividad en esa actividad.⁷⁰ Más aún, como la mayoría de los productos fabricados por las industrias rurales son bienes de capital e insumos para la agricultura, la industrialización rural permite, a su vez, aumentar la productividad del sector agrícola.

Huelga señalar que si algunos países de América Latina consideraran convenientemente

⁷⁰ Este problema se planteaba en China como la diferencia entre los sueldos de los trabajadores industriales y los de los campesinos. Pero no se puede negar que parte de esa diferencia obedece a precios relativos desfavorables fijados para el sector agrícola. El Gobierno de la China ha venido corrigiendo estos precios, aumentando los de los productos agrícolas y bajando considerablemente los de las manufacturas. Pero podría producirse también una diferencia entre los dos sectores a raíz del mayor aumento de productividad por persona en un sector comparado con el otro.

te promover la industrialización rural, ésta tendría características muy distintas a las del proceso de los países asiáticos, dado que las condiciones en las zonas rurales latinoamericanas son diferentes, sobre todo en lo que se refiere a las posibilidades de suministro de insumos para la producción agrícola, tanto desde las zonas industriales de los países como desde el exterior.

Sin embargo, cabe considerar también que en ciertas zonas rurales de América Latina la tasa de subocupación es relativamente alta, y la infraestructura no es siempre suficiente para atender las necesidades de la agricultura con un costo de transporte razonable; por las mismas razones, sus productos no pueden comercializarse en las ciudades grandes sin elevar su precio. La excesiva concentración de habitantes en un número limitado de ciudades grandes (generalmente la capital del país) es un fenómeno predominante en varios países de América Latina. Este problema podría subsanarse, al menos parcialmente, con una política de desarrollo regional de las diversas zonas alejadas de la capital, a fin de crear los llamados "polos de desarrollo".

En lo que concierne a la absorción de mano de obra en el sector manufacturero, suele considerarse que las industrias pesada y química tienen una capacidad bastante limitada para generar empleos. Se piensa que la introducción de tecnologías importadas, unida a las inversiones en bienes de capital, sustituyen la mano de obra y, por consiguiente, pueden tener efectos no necesariamente favorables sobre el empleo. Sin embargo, la experiencia japonesa enseña que las industrias pesada y química tienen también amplios campos que absorben mano de obra. Además, esas industrias presentan dos ventajas importantes: la gran posibilidad de aumentar la productividad y la

fuerte demanda de sus productos. Estas características les permiten contar con más fondos para las inversiones y la introducción de tecnologías avanzadas, formando un "círculo virtuoso" y creando amplias oportunidades de empleo a largo plazo.

Diversos estudios han mostrado que el rápido aumento de la productividad por persona ocupada en casi toda la gama de industrias redundó en grandes utilidades y asimismo en un fuerte y continuo aumento de los sueldos y salarios en el Japón. Las grandes utilidades de las empresas, así como el ahorro empresarial, individual y del gobierno, permitieron el auge de las inversiones masivas, lo que aumentó la demanda de bienes de capital e insumos industriales. El rápido aumento de los sueldos y salarios, pese a la elevada tasa de ahorro individual, expandió constantemente la demanda de bienes de consumo. Finalmente, gracias al aumento permanente de la productividad se logró una fuerte capacidad de competencia en el mercado externo, que junto con la especialización en los productos cuya demanda mundial se expandía más rápidamente, dio origen al rápido y constante aumento de la demanda externa de las manufacturas japonesas.

Este aumento tan dinámico de la demanda de bienes de capital, bienes de consumo y de insumos industriales, tanto en el país como en el exterior, exigía mayores inversiones, que se alentaban a través del famoso proceso llamado "aumento de las inversiones generado por inversiones". Este proceso, unido a la introducción de tecnologías avanzadas, dio origen al aumento continuo de la productividad que, a su vez, creó el fondo de inversiones (fuente cada vez más amplia de fondos financieros para responder a la demanda de inversiones) y así se produjo el fenómeno llamado

“círculo virtuoso” de desarrollo acelerado.⁷¹

América Latina parece reunir una serie de condiciones necesarias para entrar en un proceso acelerado de expansión de las industrias pesada y química. Como se ha dicho, uno de los factores fundamentales del rápido crecimiento industrial del Japón lo constituyeron las grandes inversiones en el sector manufacturero provenientes del ahorro empresarial e individual el que, a su vez, fue posible gracias al rápido aumento de la productividad. Una de las claves en este proceso fue la incorporación acelerada de tecnologías avanzadas y su adaptación a distintos niveles de las actividades productivas.

América Latina, que pese a su gran capacidad para absorber tecnologías avanzadas parece presentar un considerable rezago tecnológico respecto de los países altamente industrializados, estaría en mejores condiciones para iniciar un proceso acelerado de introducción de tecnologías y de inversiones industriales. En el Japón no pudieron realizarse grandes inversiones en la forma deseada mientras no se contó con recursos financieros extranjeros en condiciones favorables y con una fuente importante de divisas. América Latina, en cambio, puede contar con importantes ingresos provenientes de las exportaciones tradicionales, como fuente de recursos financieros.

En América Latina se ha señalado la dificultad que crea el reducido tamaño

del mercado pero, como lo ilustra la experiencia japonesa, existen diversas ramas que no requieren necesariamente una escala muy grande de producción. Además, el proceso de integración crea la posibilidad de instalar industrias eficientes de gran escala y luego, a medida que se logre una mayor capacidad de competencia, la demanda de los mercados extrarregionales puede justificar una escala de producción aún mayor. La relativa abundancia de mano de obra no será una desventaja en este proceso sino una importante ventaja si se emplea productivamente. Posiblemente será necesario desplegar un intenso esfuerzo para capacitar la mano de obra, pero según la experiencia de los países asiáticos, las industrias menores no exigen al principio mano de obra muy calificada. No obstante, lo importante es que, a medida que las industrias vayan expandiéndose, se incorporen tecnologías avanzadas y mejore la calidad de la mano de obra. La relativa abundancia de mano de obra podría ser una ventaja en determinadas ramas industriales porque, si se la combina con una tecnología avanzada, hace que sus productos tengan mayor capacidad de competencia en el mercado internacional.

El crecimiento económico del Japón se vio repetidas veces obligado a frenarse por el problema del balance de pagos. Los países latinoamericanos pueden encarar mejor un problema de este tipo porque además de la posibilidad de ampliar las exportaciones de manufacturas con capacidad de competencia cada vez mayor, en su mayoría tienen diversos productos de exportación tradicional. Varios países disponen de materias primas necesarias para las industrias —petróleo, hierro, materias primas textiles, metales no ferrosos— que el Japón tuvo que importar. Si a esto se agrega que América Latina tiene menor necesidad de impor-

⁷¹ Explicaciones más detalladas y amplias informaciones estadísticas relacionadas con este fenómeno, así como algunas referencias, se encuentran en “El fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia a América Latina”, *Boletín económico de América Latina*, vol. XV, N° 1, primer semestre de 1970, publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.70.II.G.6.

tar alimentos que el Japón, el problema de balance de pagos resulta menos grave.

Parece urgente reconocer el importante papel que podrían desempeñar las empresas pequeñas y medianas en el proceso de expansión de las industrias pesada y química, y prestarles asistencia destinada a mejorar su capacidad de financiamiento e inversión, estimular el progreso tecnológico y elevar la productividad.

Finalmente, la experiencia acumulada en los dos países de Asia en otros campos podría también aprovecharse en América Latina: por ejemplo, la política seguida en materia de tecnología (trans-

ferencia de tecnología, su adaptación y desarrollo propio), promoción de exportaciones, desarrollo sectorial y asistencia a las empresas pequeñas y medianas, que no pudieron tratarse ampliamente aquí.

El presente estudio es sólo un ensayo preliminar sobre algunos puntos importantes, inspirado por el deseo de dar a conocer algunos antecedentes útiles para América Latina que se desprenden de la experiencia recogida en dos países de Asia, y de despertar el interés de los economistas y de los círculos gubernamentales y privados de la región, en los cuales las informaciones y estudios sobre esos países son todavía bastante escasos.

Estructura productiva y dinámica del desarrollo

*Gérard Fichet y
Norberto González**

Los autores critican la falsa antinomia entre las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas. Tomarlas como alternativas excluyentes plantea opciones parcializadas que no dan respuesta adecuada a las necesidades del desarrollo. La sustitución sin exportaciones, realizada en el marco estrecho de cada mercado nacional, conduce a ineficiencia y altos costos. La exportación de manufacturas sin sustitución mantiene el atraso actual en la producción de bienes de capital e intermedios básicos que impide un desarrollo menos dependiente y más acelerado y provoca la actual inserción deficiente de América Latina en la economía mundial. Los autores muestran que, en economías desarrolladas, cuanto más grande es el mercado, más lejos se puede llegar en el desarrollo industrial sin perder eficiencia. A la luz de esta experiencia sugieren que si en América Latina se combinaran las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas por medio de la cooperación entre los países de la región, ésta lograría una mejor inserción en la economía internacional y un nivel mucho más alto de desarrollo.

* El Sr. González es Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y el Sr. Fichet es funcionario de la misma División.

Introducción¹

En la mayor parte de los países de América Latina está planteada la polémica acerca de la estrategia de desarrollo que debe seguirse, y se discute entre otros aspectos fundamentales, el papel que deben ocupar en ella las políticas de sustitución de importaciones y de exportación de manufacturas.

Se tratará de demostrar en este trabajo que ha llegado el momento de considerar tales políticas como elementos complementarios de una estrategia de desarrollo para América Latina. La falsa oposición que se plantea frecuentemente entre ambas es el resultado de una simplificación errónea y sólo sirve para confundir la búsqueda de soluciones apropiadas.

Esa confusión ha conspirado principalmente contra la cooperación latinoamericana en el plano industrial y comercial. La sustitución de importaciones suele concebirse equivocadamente como una política que sólo puede enmarcarse en el reducido ámbito de cada mercado nacional. La exportación de manufacturas, fundamentalmente de los países de mayor tamaño económico de la región, tampoco ha destacado con suficiente claridad el importante papel que puede desempeñar el comercio latinoamericano como instrumento para lograr una nueva inserción de estos países en la economía mundial. Por ello, tiende a suponerse que es posible pasar directamente de la etapa histórica de industrialización nacional altamente protegida a la conquista de mercados

¹ Los autores agradecen a Juan Ayza su participación en el análisis de la relación entre las posibilidades de desarrollo de los sectores industriales más dinámicos y la dimensión de la demanda nacional, la que ocupa un lugar importante en el argumento central de este artículo.

internacionales, considerando al mercado latinoamericano como si no fuera más que una parte del mundial, sin asignar un papel importante a la cooperación entre países de América Latina, y desconociendo por lo tanto las posibilidades de la sustitución de importaciones en el ámbito del mercado regional.

Estas concepciones equivocadas adquieren una importancia especial cuando se considera el período de dificultades y transformaciones profundas por el que atraviesan tanto la economía mundial como la latinoamericana. América Latina, sin perder su carácter de integrante del mundo en desarrollo, se va singularizando cada vez más como una zona que en sus características, problemas y posibilidades se distingue del resto del Tercer Mundo. Por su mayor ingreso por habitante ha ido quedando crecientemente excluida de los mecanismos internacionales de cooperación financiera. Su grado de desarrollo industrial, mayor en promedio que el de países de África y Asia, le brinda la posibilidad de asignar un papel más destacado al sector manufacturero tanto en el crecimiento de las exportaciones como en la solución de problemas internos de absorción de mano de obra y de superación de la pobreza masiva, sin perjuicio de la importancia que seguirán teniendo las exportaciones de bienes primarios y de manufacturas simples. Muchos de los países latinoamericanos están ya exportando cantidades importantes no sólo de manufacturas simples sino también de bienes de capital y otros productos de tecnología bastante avanzada elaborados por las industrias mecánicas. Es muy claro que resulta indispensable definir un nuevo papel para América Latina y una nueva forma de inserción de los países latinoamericanos en el comercio y en la industria mundiales.

Como se tratará de mostrar más adelante, la cooperación regional² tiene que desempeñar un papel primordial en esta nueva inserción y en el logro de un equilibrio adecuado entre la sustitución de importaciones y la conquista de mercados externos.

En la sección siguiente se analiza la relación que existe, para las industrias productoras de bienes de capital e intermedios, entre el tamaño del mercado propio y las posibilidades de aumentar la producción y el comercio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que tienen economías competitivas. Se podrá apreciar que si en América Latina las condiciones de competencia fueran similares a las de estas economías, la posibilidad de contar con un mercado de tamaño regional ampliaría considerablemente las potencialidades de transformación de la estructura productiva interna y del comercio; esto es válido aun para los países más desarrollados y de mayor tamaño de América Latina.

En la sección 2 y 3 se enuncian algunas opciones y estrategias y se examinan las posibilidades de desarrollo latinoamericano, bajo el supuesto de que continuara confiándose exclusivamente en el mercado nacional y en el esfuerzo aislado de cada país por conquistar mercados externos; se verá allí que estas posibilidades son muy limitadas, porque en estas condiciones, las transformaciones viables en las estructuras de la producción y del comercio serían muy restringidas.

² Las hipótesis que aquí se presentan sólo tienen carácter ilustrativo y se refieren a un conjunto de países que incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela; como eran limitadas las informaciones estadísticas relativas a los otros países de América Latina no fueron incluidos en estas hipótesis, pero por supuesto la cooperación debería extenderse a toda la región.

La sección 4 analiza sintéticamente una hipótesis de cooperación centrada en el fomento de las industrias mecánicas y químicas y del comercio regional de su producción. Los resultados podrían ser muy importantes pues no sólo se aceleraría apreciablemente el ritmo de desarrollo, sino que además se superaría el atraso sistemático de estos sectores, por

cuanto se mantendrían condiciones de competencia internacionales y podrían crecer considerablemente sus exportaciones hacia el resto del mundo. Al final se esbozan sintéticamente algunos de los instrumentos que podrían servir para llevar a la práctica la estrategia de cooperación regional.

1.

Inserción de América Latina en el comercio y la industria mundiales: pasado y presente

En América Latina las estructuras del comercio exterior y de la producción industrial presentan serias deficiencias en relación con las de países industrialmente avanzados, lo que queda de manifiesto tanto en la evolución de los últimos veinticinco años como en la situación actual.

a) *Evolución de los últimos 25 años*

El análisis del comportamiento del sector externo y de la industria permite destacar algunas características que repercutirán con fuerza en el futuro desarrollo económico de la región.

El proceso de sustitución de importaciones fue muy intenso en los últimos 25 años, particularmente hasta mediados de los años sesenta, y desde entonces se ha producido un aumento sin precedentes de las exportaciones, y paralelamente de las importaciones. Sin embargo, debe señalarse que:

i) La sustitución de importaciones muestra avances muy desiguales; no sólo algunos países están más retrasados que otros sino que hasta en los más avanzados, algunos sectores de industrias de gran importancia estratégica para el desarrollo (bienes de capital e intermedios) se encuentran rezagados y registran todavía

coeficientes de abastecimiento importado bastante altos;

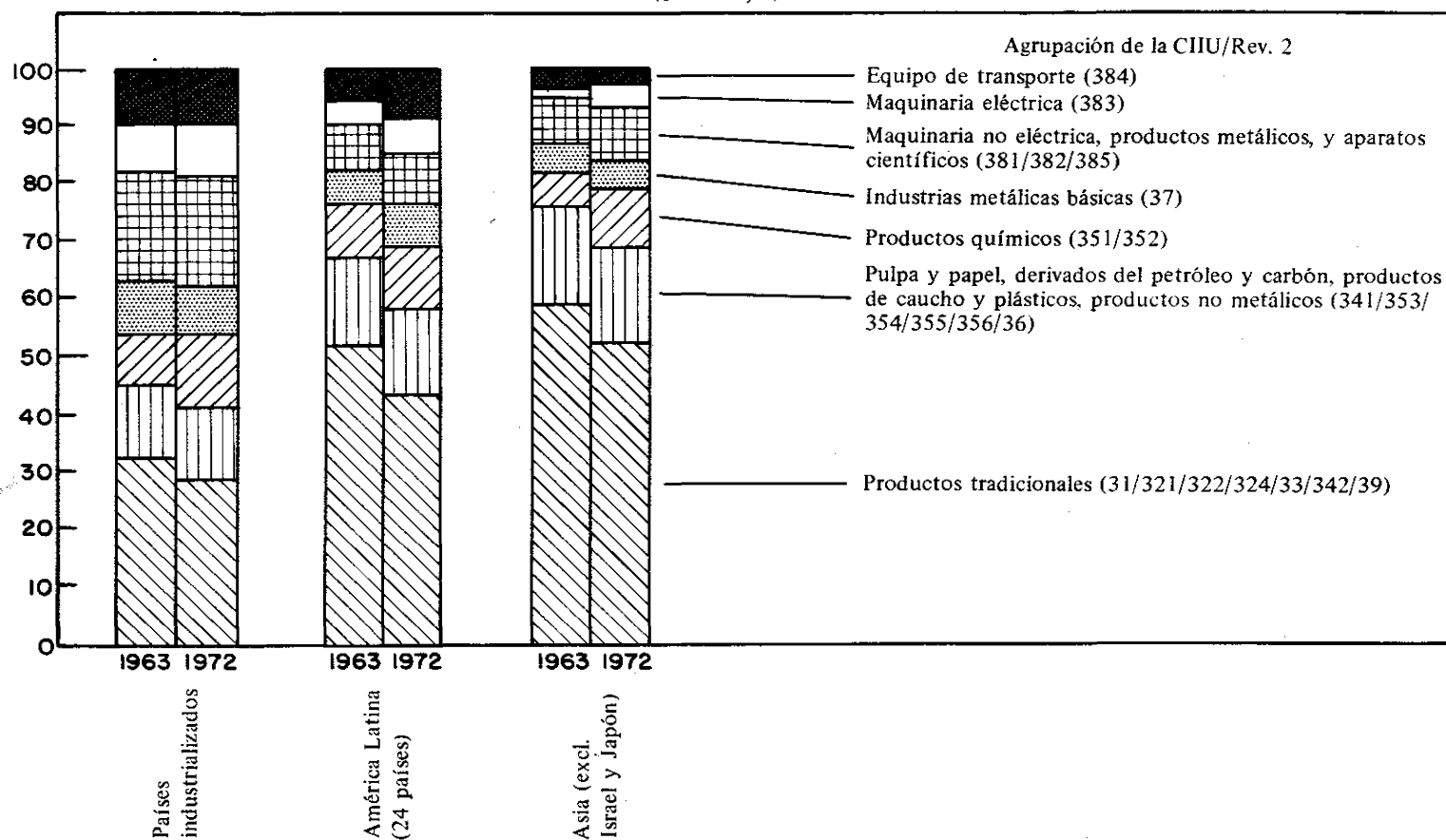
ii) La velocidad de crecimiento de las importaciones latinoamericanas, que era sólo de 0.4 veces la del producto hasta 1964, ha pasado a ser de 1.3 veces y en algunos países casi la ha duplicado. Entre las principales causas de este fenómeno cabe destacar, ante todo, que al aumentar el ingreso por habitante, crece más rápido la demanda de bienes con contenido importado mayor (bienes intermedios y equipos de producción) ya que el atraso tecnológico y la baja capacidad de innovación de la región obligan a importar muchos de los bienes nuevos. Segundo, en muchos países se han liberalizado crecientemente las importaciones por el rápido crecimiento del valor de las exportaciones y por el acceso al financiamiento externo.

iii) El sector industrial de América Latina en su conjunto creció, en el período 1963-1972, más rápidamente que el de los países industrializados, pero todavía su estructura productiva difiere mucho de la de estos últimos. (Véase el gráfico 1.) En la industrialización latinoamericana se ha dado prioridad a la producción de bienes de consumo sobre la de bienes de capital e intermedios.

Gráfico 1

COMPOSICION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1963 Y 1972

(Porcentajes)



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en Naciones Unidas, *The Growth of World Industry*, 1972 edition, N° de venta: E.74. XVIII.4, Nueva York, 1974.

iv) Alrededor de la mitad de la población latinoamericana queda casi totalmente al margen de la demanda manufacturera y tan sólo una quinta parte de la población total contribuye a crear un mercado para la industria y le sirve de base para que salga al exterior. Quedan al margen de la demanda los estratos de bajos ingresos afectados por el desempleo y el subempleo. En el otro extremo se encuentra un pequeño sector social, con patrones de consumo muy diversificados y refinados, que orienta la industrialización. El tamaño reducido de los mercados efectivos, atribuible a este factor y a la falta de integración entre los países es un elemento importante que explica el atraso de los sectores industriales más dinámicos y de mayor significación para el desarrollo, como los productores de bienes de capital e intermedios; en mercados pequeños es difícil obtener escalas de producción competitivas y ello limita las posibilidades de exportación de manufacturas, lo cual a su vez contribuye a producir el tipo peculiar de inserción actual de la región en la economía mundial.

v) Las exportaciones de manufacturas crecieron rápidamente desde 1970 en adelante en varios países de la región. Sin embargo, todavía representan sólo algo más de una quinta parte de las exportaciones totales,³ y por lo tanto, no permiten asegurar un crecimiento rápido del volumen total de las exportaciones. Además los tres países de mayor tamaño económico concentran el 75% de las exportaciones industriales. El comercio intrazonal tiene gran importancia, especialmente en la exportación industrial; el

³ CEPAL, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina*, E/CEPAL/L.128, enero de 1976, muestra que las ventas de manufacturas tradicionales representan casi la mitad del total de exportaciones industriales.

área absorbía, en 1974, el 70% y el 46% respectivamente, de las exportaciones de bienes metalmeccánicos de la Argentina y el Brasil.

vi) En los últimos años el déficit del balance comercial ha vuelto a constituir el elemento limitativo fundamental del desarrollo. Los precios de las materias primas, que aumentaron transitoriamente, han bajado (salvo excepciones como la del petróleo) y han vuelto a mostrar su tendencia acostumbrada. El ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas se ha reducido, por efecto de los problemas que aquejan a las economías de los países industrializados. En cambio, por la inflación mundial los precios de las importaciones están aumentando y continuarán subiendo, al menos por algún tiempo, y también aumentan fuertemente los servicios del financiamiento externo. De modo que para los próximos años es razonable esperar que el balance de pagos tenderá a condicionar el desarrollo de muchos de los países de la región.

b) *Deficiencias actuales de las estructuras industrial y comercial*

En las importaciones latinoamericanas predominan los productos de las industrias mecánicas e intermedias. El 40% de las importaciones totales de bienes de la región corresponde a productos mecánicos, en tanto que la proporción es muy inferior en el Japón (14%) y en los Estados Unidos.

La diferencia es aún más evidente en el caso de las exportaciones, ya que mientras el 45% de las exportaciones totales de bienes de ambos países industrializados se componía de productos mecánicos en 1970, esa proporción ahora es en América Latina de sólo 6%. La diferencia es mucho más marcada en valores absolutos; el valor de las exporta-

ciones latinoamericanas de esos bienes (provenientes de varios países) fue de 2 000 millones de dólares, el de las del Japón 9 000 millones y el de las de los Estados Unidos 20 000 millones. En cambio, gran proporción de las exporta-

ciones latinoamericanas se compone de productos primarios (45%), mientras que en las del Japón y los Estados Unidos su participación es muy inferior. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1
COMPOSICION DEL COMERCIO EXTERIOR
(Porcentaje del total de exportaciones e importaciones)

Agrupaciones CIIU/Rev. 1	Japón (1970)		Estados Unidos (1970)		América Latina (a mediados de los años setenta)	
	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones	Importa- ciones	Exporta- ciones ^a	Importa- ciones
Productos primarios ^b	3.7	52.3	20.8	20.4	44.8	17.1
Industrias tradi- cionales ^c	24.3	16.7	13.0	26.7	24.6	9.1
Industrias inter- medias ^d	26.7	17.1	19.8	22.9	25.1	33.8
Industrias mecánicas ^e	45.3	13.9	46.4	30.0	5.5	40.0

Fuentes: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics 1972-1973* (Nº de venta: E.74.XVII.6) y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aEn las industrias tradicionales e intermedias se incluyen, en este cuadro, bienes que la clasificación de la UNCTAD considera correctamente como primarios y semimanufacturados. Esto explica la diferencia entre la proporción de manufacturas respecto al total según este cuadro y la de poco más de un quinto de manufacturas propiamente dichas que se mencionó anteriormente en el texto.

^bAgrupaciones 01 a 19 de la CIIU/Rev. 1.

^cAgrupaciones 20 a 16 y 28, 29 y 39 de la CIIU/Rev. 1.

^dAgrupaciones 27 y 30 a 34 de la CIIU/Rev. 1.

^eAgrupaciones 35 a 38 de la CIIU/Rev. 1.

Es muy marcada en América Latina la asimetría del comercio exterior determinada por el distinto peso que tienen los productos de la industria mecánica y los productos primarios en las importaciones y en las exportaciones totales; esta asimetría no ocurre en los países desarrollados. Asimismo, la participación de los bienes tradicionales en las importaciones y exportaciones es más similar en los Estados Unidos que en América Latina.

En el Japón, el fuerte desequilibrio que muestra el comercio exterior de productos primarios obedece a la escasez de recursos naturales en dicho país.

La estructura de la producción manufacturera latinoamericana difiere mucho de las del Japón o los Estados Unidos. (Véase el cuadro 2.) En América Latina la participación relativa de la industria mecánica en la producción total es bastante inferior a la de ambos países indus-

trializados, como se verá claramente más adelante al examinar con detenimiento los componentes de los bienes de capital.

En cambio, predomina en la región la producción de bienes tradicionales e intermedios.⁴

Cuadro 2

COMPOSICION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL
(Porcentajes respecto al total de la producción)

	Japón (1970)	Comunidad Económica Europea ^a (1972)	Estados Unidos (1970)	América Latina (a mediados de los años setenta)
Industrias tradicionales ^b	25.6	29.0	36.6	38.5
Industrias intermedias ^c	29.5	34.0	27.4	37.8
Industrias mecánicas ^d	44.9	37.0	36.0	23.7

Fuentes: Naciones Unidas, *The Growth of World Industry, 1972 edition, op. cit.* Volumen I, "General Industrial Statistics, 1962-1971" y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aIncluye nueve países.

^bAgrupaciones 20 a 26, 28, 29 y 39 de la CIU/Rev.1.

^cAgrupaciones 27 y 30 a 34 de la CIU/Rev.1.

^dAgrupaciones 35 a 38 de la CIU/Rev.1.

Es decir, América Latina, en comparación con otros países, está atrasada en la producción de bienes de capital e intermedios básicos, y eso se refleja en la estructura asimétrica de su comercio exterior.

Los productos mecánicos que tienen un peso relativo menor en la producción latinoamericana (23.7) y que son los que más gravitan en las importaciones de bienes industriales (48.3), son justamente aquellos cuyo volumen de comercio mundial crece más velozmente: 10.7% anual en el período 1965-1973. En cambio, en las exportaciones latinoamericanas predominan los productos cuya tasa

de comercio mundial crece a un ritmo más lento; en el mismo período el volumen de las exportaciones mundiales de bienes agrícolas ha crecido al 3.7% anual.⁵

Estas deficiencias en las estructuras de producción y de comercio contribuyen a que aumenten más rápidamente las necesidades de importación que las exportaciones, y por consiguiente conducen al estrangulamiento externo.

Al analizar más en detalle la participación absoluta en el comercio total de los sectores químicos y mecánicos, se percibe que en ellos muestra América Latina el mayor atraso. En el cuadro 3,

⁴Las industrias productoras de bienes intermedios incluyen las industrias básicas de metales no ferrosos, que tienen mucha importancia en América Latina.

⁵Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *El comercio internacional en 1973/1974*, Nº de venta: GATT/1974-4, Ginebra, 1974.

se puede apreciar que las importaciones de productos químicos, de maquinaria no eléctrica y eléctrica y de equipo de transporte alcanzan a 14 400 millones de dólares (50% de las importaciones totales latinoamericanas) y sus ventas tan sólo a 4 300 millones de dólares (12%

del total). En cambio, en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea (CEE) la participación relativa de estos bienes en las compras es menor que en las ventas (30 y 50%, respectivamente)

Cuadro 3

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALGUNOS SECTORES ESTRATEGICOS

(Miles de millones de dólares)

Sector	Estados Unidos ^a (1970)		Comunidad Económica Europea ^{a b} (1972)		América Latina (hacia mediados de los años setenta) ^c	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Productos químicos	1.6	4.3	12.6	16.5	4.3	2.6
Maquinaria no eléctrica	3.0	8.4	15.2	24.9	5.0	0.5
Maquinaria eléctrica	2.3	3.0	8.1	10.9	2.1	0.8
Equipo de transporte	5.9	6.5	11.4	20.1	3.0	0.4
<i>Subtotal de estos sectores</i>	<i>12.8</i>	<i>22.2</i>	<i>47.3</i>	<i>72.4</i>	<i>14.4</i>	<i>4.3</i>
Otros bienes	27.2	21.0	106.8	81.2	14.4	26.0
<i>Total de bienes</i>	<i>40.0</i>	<i>43.2</i>	<i>154.1</i>	<i>153.6</i>	<i>28.8</i>	<i>30.3</i>

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics, 1972-1973, op. cit.*, y estimaciones de la CEPAL para América Latina.

^aPrecios corrientes.

^bIncluye los nueve países.

^cPrecios de 1973.

En cada uno de los sectores señalados se observa un claro desequilibrio. Los países industrializados exportan mucho más de lo que importan, porque venden estos tipos de bienes a los países en desarrollo, mientras que entre ellos compran y venden productos de sectores similares. En cambio, en América Latina la asimetría es muy marcada y desfavorable; la relación entre las importaciones y

las ventas regionales de maquinaria no eléctrica es de diez a uno, y para el equipo de transporte de siete a uno.

En años recientes el valor bruto de la producción por habitante en las industrias químicas de América Latina es sólo un cuarto del de Francia, un quinto de aquél de Japón, un sexto del de Alemania y un séptimo del de los Estados Unidos. En las industrias mecánicas la

diferencia es mucho mayor; el valor de la producción per cápita en la región equivale a 1/3 del de Italia, 1/6 del de Holanda, 1/10 del de Alemania, del Reino Unido o del Japón y a 1/13 del de Suecia.

Siendo menor el producto total por habitante de América Latina, cabe esperar que en cada uno de los sectores la región esté rezagada en comparación con

los países desarrollados. Pero debe señalarse que el atraso de los cuatro sectores estratégicos incluidos en el cuadro 3 es mucho mayor que el del resto de la economía. En el cuadro 4, se aprecia que la distancia entre el producto interno bruto total por habitante de América Latina y el de los países desarrollados es mucho menor que la indicada en el párrafo anterior para estos sectores industriales.

Cuadro 4
COMPARACION DE ALGUNAS VARIABLES, 1972
(Con respecto al promedio de América Latina)

<i>Países o grupos de países</i>	<i>Producto interno bruto (por habitante)</i>	<i>Producto de los sectores productivos de bienes (por habitante)</i>	<i>Producto manufacturero (por habitante)</i>	<i>Población</i>
<i>América Latina (19 países)</i>	1.0	1.0	1.0	1.00
Argentina	1.9	2.0	2.5	0.09
Brasil	0.8	0.8	0.8	0.36
México	1.4	1.3	1.4	0.19
Grupo Andino (6 países)	0.9	1.0	0.8	0.25
Alemania occidental	6.2	7.1	10.8	0.22
Bélgica	5.4	4.7	6.8	0.03
Canadá	7.0	4.9	6.1	0.08
España	2.0	1.8	1.8	0.12
Estados Unidos	8.2	6.0	8.8	0.74
Francia	5.8	6.1	8.3	0.18
Italia	3.2	3.2	4.3	0.18
Japón	4.0	4.1	5.8	0.38
Reino Unido	3.9	3.0	4.4	0.20
Suecia	7.6	6.0	8.0	0.03

Fuentes: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, julio de 1975 y estimaciones de la CEPAL y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para América Latina.

Nota: Las variables para los países industrializados están expresadas en precios corrientes del año 1972, mientras que para América Latina están a precios del año 1970. Los valores absolutos para América Latina en 1972 son los siguientes: producto interno bruto, 680 dólares; producto de los sectores productivos, 320 dólares; producto manufacturero, 160 dólares; población, 282.2 millones de habitantes.

c) *Relación entre tamaño de mercado, especialización y comercio exterior en economías competitivas*

Todo lo dicho hasta ahora es importante porque, como se verá a continuación, cuanto más pequeño es el tamaño de un país, más necesita exportar para llegar a tener una escala de producción industrial que le permita competir en los mercados mundiales. Eso lleva a cada país a especializar sus exportaciones intrasectorialmente y por lo tanto a importar de otros países lo que no puede fabricar de manera competitiva. Esto se aprecia con toda claridad en los países europeos pequeños, donde el coeficiente global de importaciones con respecto al producto interno bruto es alto y tiende a crecer al mismo tiempo que aumentan las exportaciones. En los países de la OCDE las economías son muy abiertas para así ser competitivas. También desempeña un papel importante el margen de preferencias que existe entre estos mismos países. Es así como en las primeras etapas de funcionamiento de la Comunidad Económica Europea el arancel externo era mucho más alto que el interno, de suerte que las industrias pudieron producir a escala regional; una vez obtenido ese objetivo, estuvieron en condiciones de competir en el exterior.

Otra forma de expresar el mismo fenómeno está dada por la relación entre el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda y el tamaño interno de la misma. Cuanto mayor sea el tamaño de un mercado, menor podrá ser el coeficiente de importaciones. Así ocurre en la realidad en cada uno de los sectores industriales importantes de los países que pueden competir en el plano mundial, como se observa en el gráfico 2. A medida que aumenta el tamaño del mercado nacional la necesidad de importar disminuye en términos relativos, pues las

industrias de cada uno de estos sectores pueden trabajar competitivamente con costos bajos y alta eficiencia contando con este mayor tamaño del mercado nacional y una exportación relativamente más reducida. En cambio, los países con un mercado más pequeño tienen un alto coeficiente de importación para evitar producir bienes en condiciones ineficientes. Dada su dimensión de mercado los países europeos más pequeños como los escandinavos, Suiza, Bélgica, los Países Bajos, etc., se han especializado en las producciones de algunos bienes de cada sector, e importan otras piezas o bienes del mismo sector que no podrían producir competitivamente.⁶

La especialización se traduce en un alto coeficiente de exportación con respecto a la producción, y de importación respecto a la demanda.

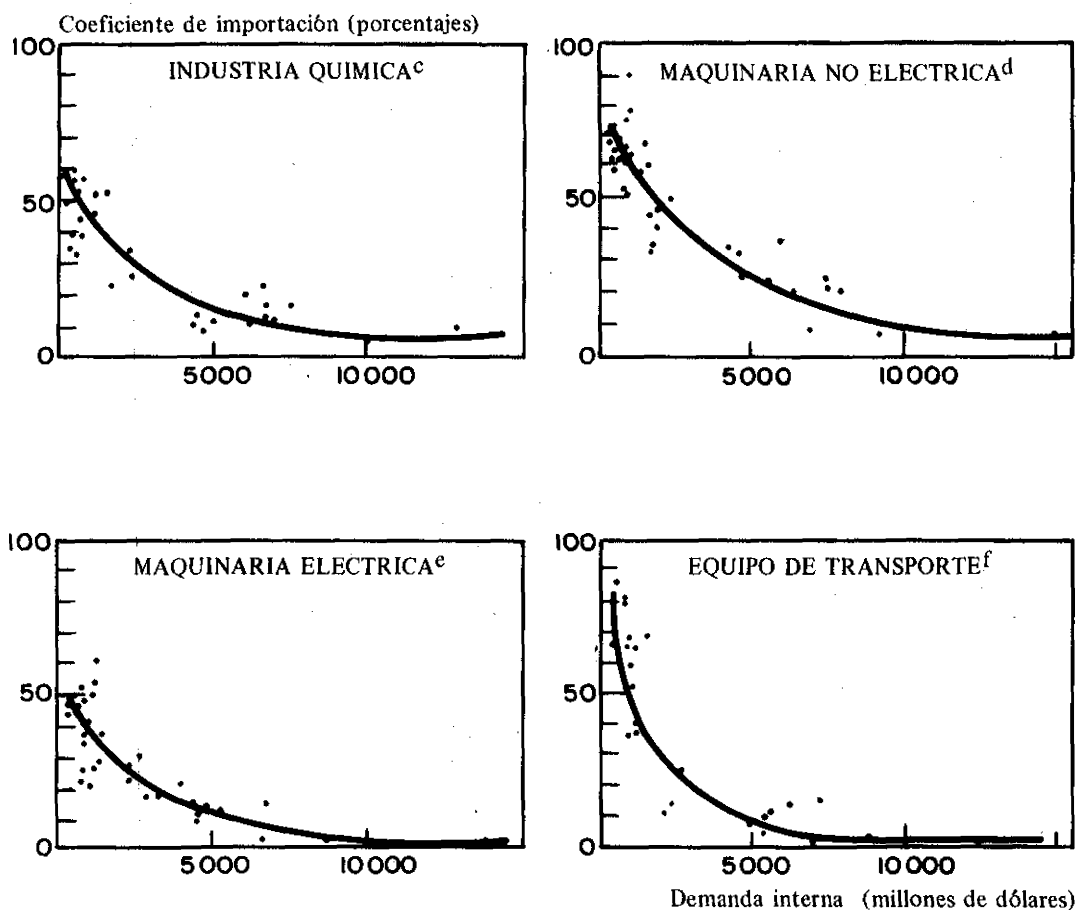
Puede entonces esperarse que, dentro de cada uno de estos sectores básicos industriales, el monto que generan las ventas de algunos bienes sea similar al de las compras de aquellos que no se fabrican nacionalmente. Si esto ocurriera, sería muy importante pues permitiría que el hecho de producir en forma competitiva fuera compatible con el de tener una estructura productiva diversificada que comprendiera los diversos tipos de bienes mecánicos y químicos que son tan importantes para el desarrollo. Observando también en los países de la OCDE la relación entre las exportaciones y las importaciones de cada uno de los sectores aludidos, se aprecia que efectivamente en cada uno de ellos se da esta

⁶ Por supuesto, la magnitud de la demanda no es el único elemento que determina las posibilidades de avance industrial. La dotación de factores —incluida la mano de obra calificada— es también un elemento importante. Pero dicho tamaño de demanda condiciona la especialización y las posibilidades de abordar industrias de estos tipos.

Gráfico 2

PAISES DE LA OCDE^a: COEFICIENTE DE IMPORTACION CON RESPECTO A LA MAGNITUD DE LA DEMANDA INTERNA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES, EN VARIOS AÑOS^b

(Escala natural)



Fuente: CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Chemical Industry* y *The Engineering Industries in North America - Europe - Japan*, varios números.

^aExcluidos los Estados Unidos en todos los casos, porque su demanda interna es demasiado grande frente a la de los demás países.

^bSe utilizó la función: $\log M/D_i = a + b \log D_i + c (\log D_i)^2$.

^c $\log M/D_i = -0.4642 + 1.7523 \log D_i - 0.3511 (\log D_i)^2$ años 1963-1968-1970
 (0.7663) (0.1172) $R^2 = 0.8423$

^d $\log M/D_i = -1.9714 + 2.7685 \log D_i - 0.5039 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
 (0.5923) (0.0892) $R^2 = 0.8557$

^e $\log M/D_i = -4.2845 + 4.3063 \log D_i - 0.7796 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
 (0.7492) (0.1160) $R^2 = 0.8627$

^f $\log M/D_i = -0.0043 + 2.0896 \log D_i - 0.4972 (\log D_i)^2$ años 1966-1967-1969
 (1.6157) (0.2360) $R^2 = 0.9256$

equivalencia entre compras y ventas, siendo en todo caso más favorable la situación de los países a medida que aumenta la magnitud de su demanda nacional. Los países de tamaño mayor están en mejores condiciones para producir internamente estos tipos de bienes; así, sus necesidades de importación de bienes de cada sector son proporcionalmente más pequeñas y se compensan en exceso con las exportaciones.

En cambio, en un país pequeño, las necesidades de importación son proporcionalmente mayores con respecto a la demanda y pueden no compensarse totalmente con las exportaciones de bienes del mismo sector, pues el tamaño del mercado nacional no es suficiente para alentar la producción nacional en la medida requerida. En el gráfico 3 se aprecia que para países que comercian en condiciones competitivas como son los de la OCDE, existe una correlación entre el tamaño de la demanda nacional y la proporción de sus exportaciones con respecto a las importaciones en las industrias químicas.⁷ Cuanto más grande es el país, mayores son las exportaciones en comparación con las importaciones. También se observa en el mismo gráfico 3 que los países de la OCDE tienden sistemáticamente a exportar a los países en desarrollo más de lo que importan de ellos, situación de desventaja para estos últimos que hay que ir corrigiendo, ya que en esta forma el mundo en desarrollo está ayudando a los países industrializados a acentuar su industrialización y en particular permitiendo a los países más pequeños de la OCDE compensar en

parte su situación desfavorable en el comercio con los países mayores miembros de ella.

En el caso de América Latina, el gráfico 4 muestra muy claramente que en los sectores químicos y mecánicos, las importaciones desde países de la OCDE son muy elevadas y las exportaciones hacia ellos casi inexistentes. En 1973, el 45% de las ventas totales de los países de la OCDE a América Latina se componía de bienes mecánicos, mientras que el 95% de sus compras correspondía a productos primarios latinoamericanos.

d) *Relación entre tamaño de mercado y comercio exterior en América Latina*

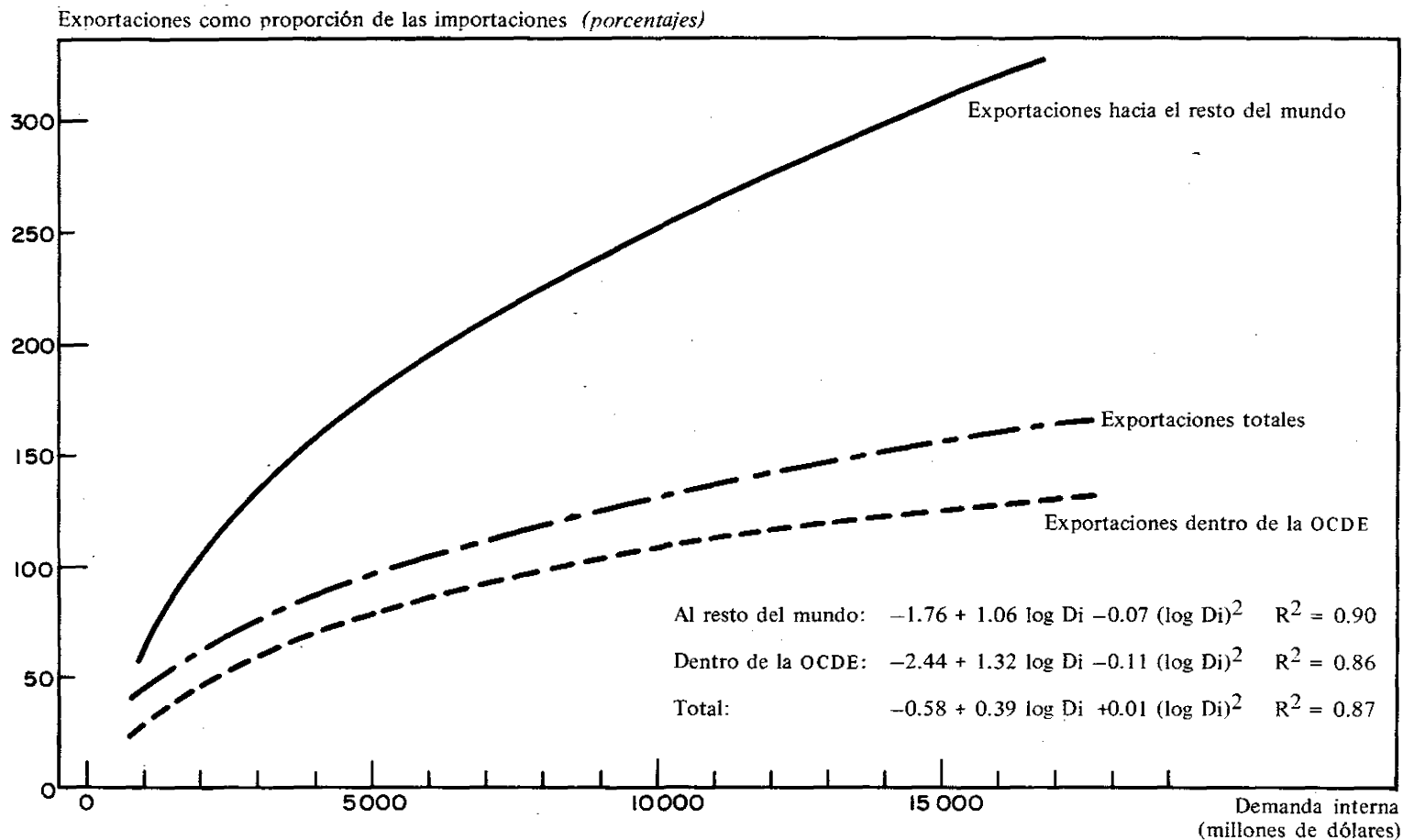
¿Cuál es la situación de los países latinoamericanos en cuanto a la relación entre el tamaño del mercado nacional y el comercio exterior de sus sectores mecánicos y químicos?

En el gráfico 5 se aprecia que para las industrias de equipo de transporte, en el conjunto de América Latina, se reproduce también la relación observada para los países de la OCDE entre el coeficiente de importación y el tamaño del mercado: los países más grandes de la región necesitan importar proporcionalmente menos para funcionar con un grado de eficiencia similar al de los menores. Pero asimismo se ve claramente que la curva latinoamericana es sistemáticamente más baja que la de los países de la OCDE, es decir, que los coeficientes de importación de América Latina son inferiores a los que corresponderían a los tamaños de sus mercados si funcionaran en condiciones competitivas. Esto se debe a que en los países de América Latina la industria goza de alta protección y su nivel de eficiencia es bajo. Además, siendo hoy casi inexistente la integración entre los

⁷ Una situación similar se da también en las industrias mecánicas en las cuales, a pesar de que la correlación estadística es menos estable, se aprecia una clara relación entre el tamaño de los mercados nacionales y la razón entre los montos de importaciones y exportaciones.

Gráfico 3

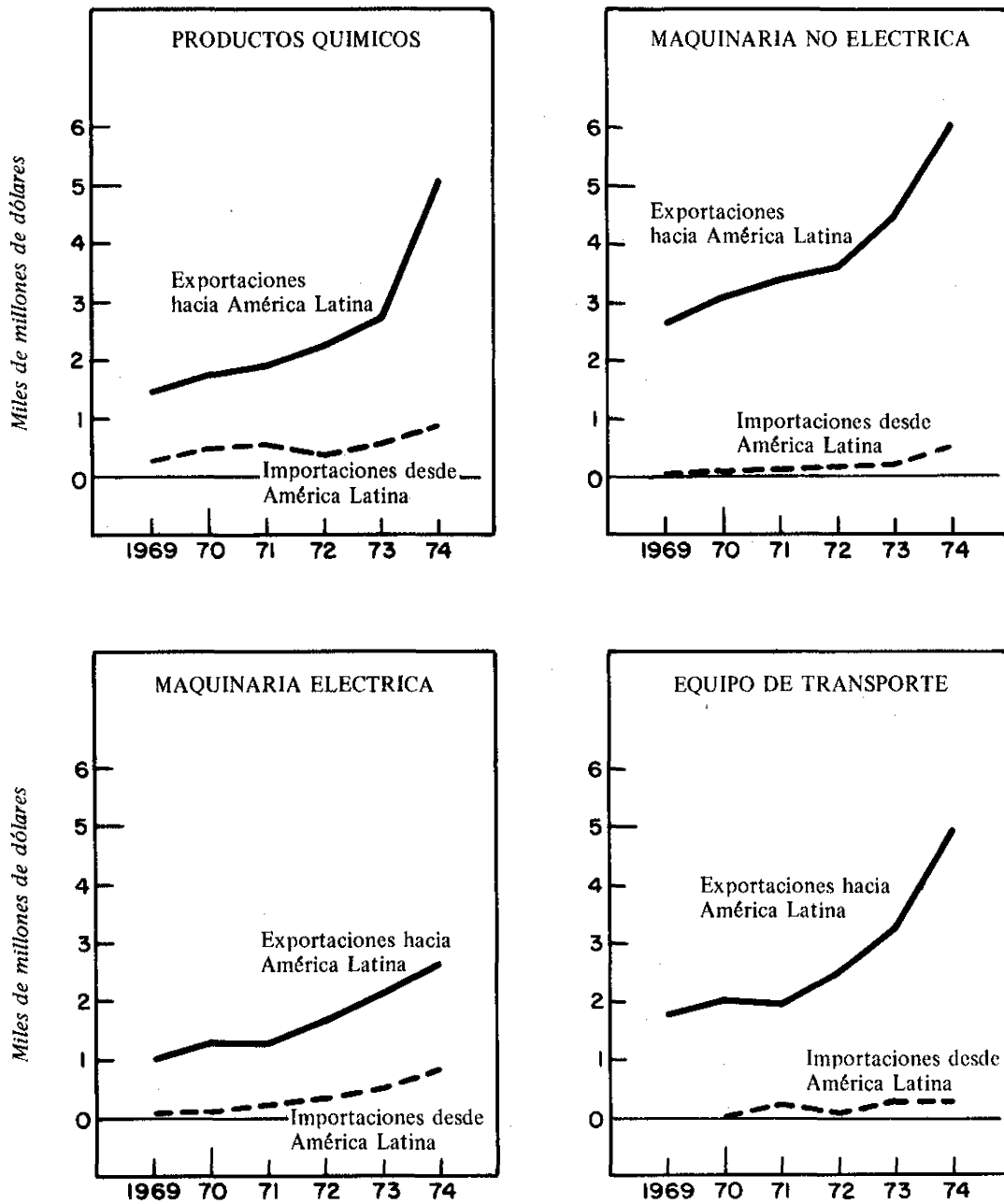
PAISES DE LA OCDE: COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES COMO PROPORCIÓN DE LAS IMPORTACIONES CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA EN LA INDUSTRIA QUIMICA, 1971



Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de OCDE, *The Chemical Industry, 1971/1972*, Paris, 1973.

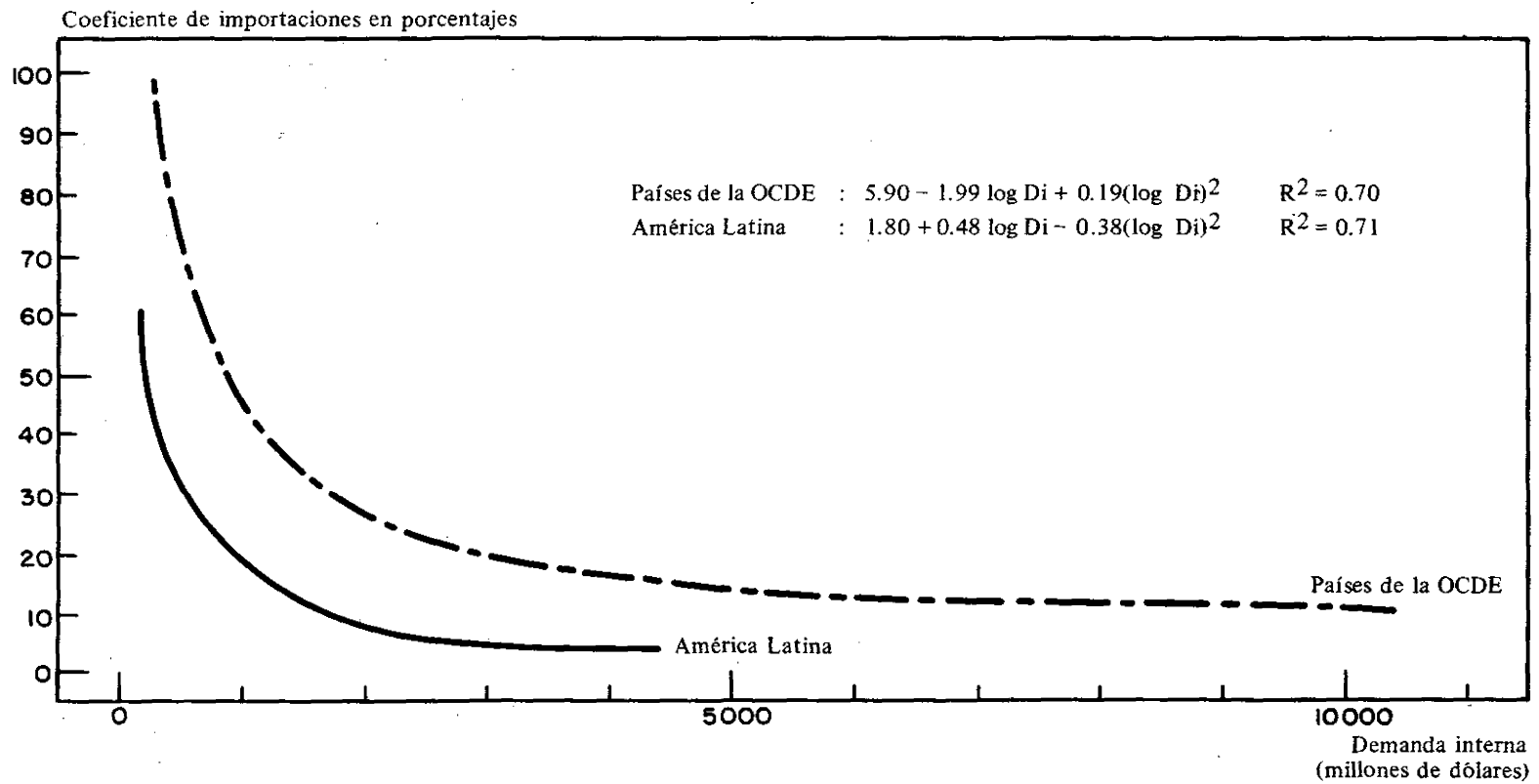
Gráfico 4

SALDOS DE COMERCIO DE LOS PAISES DE LA OCDE CON AMERICA LATINA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES, 1969-1974



Fuente: CEPAL, sobre la base de OCDE, *Trade by Commodities. Market Summaries: Exports*, serie C, volumen I, varios números.

Gráfico 5
 PAISES DE LA OCDE Y AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE EQUIPO DE TRANSPORTE CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA DEL MISMO SECTOR INDUSTRIAL^a
 (Escala natural)



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Engineering Industries, 1969-1970*, volumen I, París, 1971.

^aOCDE en 1969, América Latina en 1970

países de América Latina, el tamaño de cada mercado nacional y no el del mercado regional, es el que define el coeficiente del comercio competitivo.

Así, por ejemplo, en 1972 el mercado brasileño de equipo de transporte era ligeramente superior al de Italia en 1969; en cambio el coeficiente de abastecimiento importado con relación a la demanda era de 11.2%, frente a 25% en aquel país europeo. En 1972 el tamaño del mercado de productos químicos en España y la Argentina era muy parecido, pero el coeficiente de importación del primero era de 17.5% y el del segundo de 9.5%. En 1972 la demanda interna de maquinaria no eléctrica de México era similar a la de los Países Bajos en 1969, pero mientras el coeficiente mexicano de importaciones era de 52%, el de los Países Bajos alcanzaba a 68%. Asimismo, hay diferencias importantes de costos entre los países latinoamericanos y los de la OCDE.

Ahora bien, ¿qué pasaría si se considerara a América Latina en su conjunto, es decir, como un solo mercado integrado para el funcionamiento y desarrollo de estos sectores? Teniendo en cuenta el tamaño del mercado de la región, el coeficiente de importaciones podría ser muy inferior al actual, y aun así, funcionar esos sectores en condiciones competitivas internacionales, es decir, mucho mejores que las actuales. Por supuesto, en este caso cada país tendría un coeficiente de importaciones mayor que el actual, pues a las compras provenientes del resto del mundo habría que agregar las que haría a los demás países de América Latina. Recordemos que la demanda lati-

noamericana total de maquinaria no eléctrica era equivalente en 1972 a la de Alemania en 1969, pero que en cambio el coeficiente de importaciones de la región en su conjunto alcanzaba a alrededor de 44%, en tanto que el de Alemania era de 24%.

En los países de la OCDE también hay relación entre las exportaciones, la producción y la demanda; existe un verdadero ciclo importación-producción-exportación, que refleja la vitalidad económica de estos países al importar para exportar. Frente a ello, el bajo coeficiente de exportaciones con respecto a la producción refleja el atraso de los países latinoamericanos, que no exportan todo lo que deberían para producir competitivamente según su tamaño.

En América Latina todavía no hay un patrón de exportación bien establecido. Las exportaciones de bienes manufacturados se encuentran en plena evolución, pero todavía son poco sistemáticas y muy inferiores a las importaciones manufactureras. Varios países de la región, y en particular los de mayor dimensión económica —que son justamente aquellos cuyas exportaciones alcanzan un monto proporcionalmente mayor, pese a que su volumen de producción es parecido al de algunos países europeos —tienen un coeficiente muy reducido de exportaciones en relación con la producción. El valor bruto de la producción de equipo de transporte de la Argentina y el Brasil en 1972/1973 era similar al de Italia en 1969, pero su coeficiente de exportaciones era cercano al 3%, en tanto que el de Italia era de 40%.

2.

Una mirada hacia el futuro

Como quedó de manifiesto en la parte anterior, en los últimos lustros se han

producido avances importantes en la industria y el comercio de los países latino-

americanos: los ritmos de crecimiento de las exportaciones han sido significativamente mayores que los tradicionales, ha venido mejorando el grado de competitividad de la industria y las políticas de protección se han racionalizado.

La intensidad de estos cambios, sin embargo, no ha sido suficiente para dominar algunas de las limitaciones fundamentales del desarrollo de los países latinoamericanos. Desde fines del decenio de 1960, cundió la impresión de que los problemas de estrangulamiento externo sufridos crónicamente por estos países habían perdido gran parte de su importancia. Durante 1973 y la primera mitad de 1974, esta impresión se acentuó debido al aumento transitorio de los precios de muchas materias primas. Pero en la segunda mitad de 1974, los hechos mostraron que estas esperanzas de crecimiento sin fuertes trabas externas eran sólo una ilusión. Durante ese año y en 1975 se produjeron fuertes déficit comerciales; los países no exportadores de petróleo de América Latina experimentaron en conjunto, en el último de esos años, un déficit en el balance comercial de 11 000 millones de dólares, equivalente al 440/o de sus exportaciones. Se hizo frente a esta situación con un endeudamiento externo muy alto y de corto plazo, lo que aumentó fuertemente la incidencia de los servicios en la balanza de pagos. El déficit en cuenta corriente de estos mismos países llegó a 16 400 millones de dólares, vale decir, al 660/o de las exportaciones.⁸

Ante estos hechos, en muchos países se ha reanudado la discusión acerca de posibles estrategias de desarrollo y el examen de posibles opciones de política.

La disminución del ritmo de crecimiento experimentada en 1975 como

⁸ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1975* E/CEPAL/1014, versión mimeografiada, junio de 1976.

consecuencia de dificultades del sector externo no puede ser considerada una opción de política válida para los próximos años, sino más bien un hecho transitorio que es necesario superar lo antes posible. Una reducción prolongada de ese ritmo comprometería seriamente las posibilidades de superar los problemas internos de marginalidad, de desocupación y de distribución del ingreso, y se traduciría en un aumento de las tensiones sociales y políticas que ya preocupan fuertemente a los gobiernos de la región.

Se trata entonces de llegar a una estrategia de industrialización y de comercio exterior que haga viable un crecimiento suficientemente alto y sostenido, y complemente así las políticas internas de ocupación y distribución de ingreso necesarias para superar aquellos problemas.

En los países de la región, las fuerzas económicas y las orientaciones de políticas han combinado con variadas ponderaciones, dos elementos: la exportación de manufacturas de sectores existentes, y la sustitución de importaciones mediante el desarrollo de algunas de las industrias que han ido quedando rezagadas. Sobre la base de uno u otro de estos elementos se han construido políticas de desarrollo que presentan a éstos como si fueran opciones excluyentes.

Cuando se pone el acento en la exportación de manufacturas, línea seguida hasta ahora por algunos países latinoamericanos, se trata de establecer una economía competitiva que permita especializarse en la exportación de algunos rubros en los cuales se debería concentrar el esfuerzo de desarrollo. De esta manera se tendría una política de importaciones abierta, con protección muy baja frente al resto de América Latina y al resto del mundo. Tenderían a transformarse o dejarían de producir aquellas industrias que no resultarían competitivas según un criterio de precios internacionales y se asig-

naría un papel solamente complementario a la integración y cooperación regionales. De conformidad con lo que se expresó al tratar la relación entre tamaño del mercado y proporción de exportaciones en los países desarrollados, para poder producir en condiciones competitivas nuevos bienes intermedios y de capital, hasta los países de mayor dimensión económica de América Latina tendrían que exportar una proporción muy alta de su producción; los países más pequeños, para alcanzar magnitudes de producción comparables a las internacionales deberían vender al exterior la mayor parte de lo que produjeran muchos de sus sectores. Por lo tanto, para establecer nuevas industrias se dependería esencialmente de los mercados externos, con lo cual el riesgo sería muy alto. Todo esto sugiere que los aumentos de exportaciones provendrían más de industrias ya existentes que de actividades económicas realmente nuevas que con su crecimiento ayudaran a superar el atraso de la estructura productiva interna. La diversificación del comercio exterior, que permitiría disminuir la incidencia de los productos primarios en las exportaciones, no impediría sin embargo que ellas continuaran basadas en una reducida variedad de industrias tradicionales, cuyos productos no estarían entre aquéllos cuyo comercio mundial crece con mayor rapidez.

La política que pone el acento en la sustitución de importaciones también propone continuar una línea seguida hasta ahora por algunos países de la región. Busca superar las deficiencias de la estructura industrial de los países mediante el avance en los sectores mecánicos y químicos rezagados, pero contando principalmente para ello sólo con cada mercado nacional y con algunas exportaciones complementarias de poca magnitud. Aún sin regresar a las políticas que se

siguieron hasta mediados de los años sesenta, el grado de protección probablemente tendría que ser alto por un tiempo largo, y muchos bienes sólo podrían producirse en condiciones poco eficientes; el papel que se asignaría a la cooperación regional con miras a este desarrollo industrial y comercial sería también limitado.

Si en lugar de considerar estos dos elementos como excluyentes entre sí, se les combinara, se llegaría a una tercera opción distinta a las anteriores, que se apartaría sustancialmente de las líneas de política seguidas hasta ahora por todos los países latinoamericanos. Consistiría en una política de cooperación de alcance latinoamericano, llevada a la práctica mediante acuerdos formales de integración, y arreglos complementarios que permitirían que cada país se especializara sobre la base del mercado regional, para lanzarse al exterior a la conquista de mercados foráneos. El apoyo que prestaría el mercado regional al desarrollo de cada sector industrial permitiría reducir la protección externa y competir en una gama cada vez más vasta de sectores y productos, combinando en forma amplia y decidida la exportación de manufacturas con la sustitución de importaciones y la incorporación de sectores nuevos. Así, la instalación de nuevos sectores para la producción de bienes de capital y bienes intermedios básicos se haría no sólo para satisfacer la necesidad de sustitución de importaciones de cada mercado interno, sino también para exportar al mercado latinoamericano y al mundial. Las exportaciones no se acrecentarían —como ocurre ahora— principalmente con bienes de industrias existentes, sino también con bienes producidos por industrias nuevas, que a la vez sustituirían importaciones. La diversificación de la estructura del comercio sería mucho más profunda que en las opciones anteriores, y se armoniza-

rían y combinarían en forma mucho más racional y genuina las políticas de exportación de manufacturas y de sustitución de importaciones.

Todas estas medidas de política deberían conjugarse con la ampliación del mercado interno, dando un gran impulso al empleo y a la redistribución del ingreso, para incorporar así a los sectores actualmente marginados. Estas políticas internas, que en este trabajo no son objeto de análisis, deberían tener un papel central en la estrategia de desarrollo.

Para analizar las repercusiones posibles de las distintas opciones de política se examinarán en el resto de este trabajo dos hipótesis. La primera, de prognosis, supone la persistencia de las orientaciones de política y de las fuerzas que han venido actuando en los países de la región. Aunque contiene elementos de exportación de manufacturas y de sustitución de importaciones, supone que ambas se llevarían a cabo sin contar con la cooperación regional ni el mercado del conjunto de los países latinoamericanos. De esta manera, la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas beneficiarían a sectores manufactu-

ros distintos. La sustitución se haría en los bienes de capital e intermedios, para cada mercado nacional y con poca o ninguna venta al exterior. La exportación provendría de sectores ya existentes en la estructura productiva interna. La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas se llevarían a cabo en distintos sectores a la vez, pero no se combinarían en un mismo sector. Más adelante, en el apartado 3, se presenta una síntesis de los resultados de esta hipótesis.

En la segunda hipótesis se postula un cambio importante con respecto a las tendencias vigentes y una política con bases muy distintas a las de la hipótesis de prognosis: se supone que los países latinoamericanos convendrían en llevar a la práctica una decidida política de cooperación regional con miras al desarrollo industrial de los sectores mecánicos y químicos, que combinarían realmente en cada uno de estos sectores la exportación de manufacturas con la sustitución de importaciones y que impulsarían vigorosamente la exportación de bienes producidos por sectores ya existentes. Esta segunda hipótesis se examinará más adelante en el apartado 4.

3.

¿Hacia dónde llevan las fuerzas que operan en la actualidad?

Supóngase que continúen operando las fuerzas que han estado actuando, y que al parecer predominarán en los próximos años dadas las orientaciones de política actuales; que se perfeccionen los cambios de política que ya han comenzado a aplicarse y los que están claramente insinuados y que produzcan su efecto las tendencias que se perciben en la economía mundial. ¿Qué influjo tendría todo esto en la estructura de la economía y la evolución de los países latinoamericanos

hasta mediados del próximo decenio?⁹

⁹ En este ejercicio se ha adoptado un período de diez años por parecer apropiado para percibir los efectos de una orientación de política determinada. Sin embargo, para interpretar correctamente los resultados del análisis, no debe considerarse este período en forma rígida sino más bien como un lapso aproximado que se inicia en el momento en que comienzan a producir su efecto las nuevas orientaciones (después de una etapa de preparación y puesta en marcha de las decisiones y nuevos proyectos) y termina en la segunda mitad del decenio siguiente.

Esto es lo que examinaremos ahora.

En lo que se refiere a las importaciones, hemos supuesto que el ritmo de sustitución en cada uno de los sectores seguiría evolucionando de conformidad con las tendencias observadas recientemente; persistiría entonces la reducción de los coeficientes de abastecimiento importado en las industrias cuyos actuales planes de avance seguirían aplicándose y perfeccionándose; en los casos en que la política de mayor liberalización de las importaciones hubiese contribuido, en los últimos años, a aumentar los coeficientes de abastecimiento importado, hemos supuesto una estabilización de los coeficientes actuales. También hemos supuesto que en la estructura de la demanda interna habrá cambios similares a los históricos, expresados a través de coeficientes sectoriales de elasticidad parecidos a los correspondientes a los últimos diez años. Para los efectos de este ejercicio, hemos examinado separadamente el comportamiento de las importaciones de cada país provenientes de América Latina y el de aquellas procedentes del resto del mundo, considerando tanto la distinta composición como los diferentes ritmos de evolución de unas y otras en años recientes.

Con respecto a las exportaciones, hemos supuesto que todas las políticas que se han puesto en marcha y los planes de expansión que se están elaborando se aplicarían y tendrían los resultados favorables previstos.

En lo que toca a los productos primarios, hemos considerado el crecimiento de la demanda mundial, la expansión de las ventas derivada de programas de incremento de la producción en cada país, así como las posibles exportaciones de nuevos productos agropecuarios. Hemos supuesto que la exportación industrial crecería a un ritmo alto, aunque algo

inferior a la tasa media anual de los últimos años; que la participación relativa de las exportaciones manufactureras en el total continuaría creciendo hasta duplicar la proporción actual hacia mediados del próximo decenio: que continuaría el esfuerzo por exportar manufacturas iniciado hacia 1965 en muchos países latinoamericanos, y que fructificarían las políticas y programas que están en vigor tanto en los países más grandes de América Latina como en los de la subregión andina.

Con arreglo a estos supuestos, las exportaciones totales de bienes y servicios al resto del mundo crecerían a un ritmo anual de 6.7% en los próximos diez años.

Si las tasas de crecimiento del producto fuesen iguales o algo mayores que las históricas, y de cumplirse los supuestos expresados, en las importaciones continuarían predominando fuertemente los productos mecánicos y químicos. La proporción de estos bienes en las importaciones totales de manufacturas desde fuera de la región, pasaría del 65% actual a cerca de 75% dentro de diez años. (Véase el cuadro 5.) Se acentuaría, por lo tanto, la fuerte incidencia de los bienes de capital y productos intermedios básicos en las importaciones de América Latina. La estructura de las importaciones no mejoraría y reflejaría una dependencia cada vez mayor del exterior en lo que hace al funcionamiento y crecimiento de las economías latinoamericanas.

El comercio intrazonal seguiría teniendo todavía un papel bastante limitado, y representando una proporción reducida del total, no mucho mayor de 10%.

El 40% de las exportaciones extra-regionales estaría compuesto, hacia mediados de los años ochenta, por productos primarios propiamente dichos; a estos deberían agregarse los productos primarios con algún grado de elaboración

Cuadro 5
AMERICA LATINA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES
DE BIENES INDUSTRIALES

Sectores industriales	Hacia mediados de los años setenta			Prognosis hacia mediados de los años ochenta ^a		
	Intra- zonales	Extra- zonales	Totales	Intra- zonales	Extra- zonales	Totales
Tradicionales	24.3	9.7	11.0	14.6	6.5	7.0
Intermedios	54.2	39.4	40.7	53.7	33.8	35.3
Químico	11.7	18.6	18.0	12.5	18.0	17.6
Mecánicos	21.5	50.9	48.3	31.7	59.7	57.7
Maquinaria no eléctrica	13.8	23.2	22.4	22.5	32.2	31.5
Maquinaria eléctrica	2.6	9.6	9.0	4.4	13.1	12.4
Equipo de transporte	2.7	13.6	12.6	2.7	11.1	10.5
<i>Total del conjunto de industrias</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Subtotal de bienes químicos, maquinaria no eléctrica y eléctrica y equipo de transporte</i>	<i>30.8</i>	<i>65.0</i>	<i>62.0</i>	<i>42.1</i>	<i>74.4</i>	<i>72.0</i>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aCorresponde a la hipótesis de crecimiento del producto interno bruto cercana al 8% anual.

provenientes de industrias tradicionales. Las exportaciones de bienes manufacturados procedentes de industrias no tradicionales duplicarían su participación, hasta alcanzar una quinta parte del total dentro de diez años; pero aunque la proporción de estas exportaciones aumentaría apreciablemente, seguiría siendo mucho más baja que la correspondiente a economías maduras. (Véase el gráfico 6.)¹⁰

¹⁰ Recuérdese lo señalado en la nota al pie del cuadro 1, con respecto a las distintas definiciones que pueden adoptarse para clasificar las manufacturas. En el caso presente, se está adoptando una definición rigurosa, más severa que la de la UNCTAD, y se consideran solamente las manufacturas provenientes de sectores no tradicionales. Si se agregan también los bienes prove-

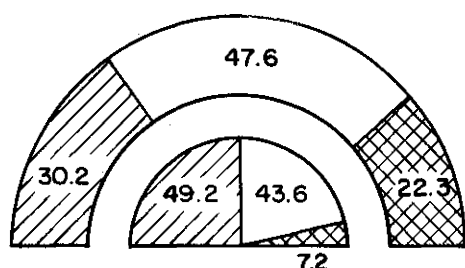
La composición de las exportaciones e importaciones de los países de América Latina en su conjunto hacia mediados del próximo decenio mostraría todavía una gran asimetría, con exportaciones en las cuales las industrias más evolucionadas tendrían un papel todavía limitado, e importaciones compuestas por bienes esenciales. América Latina seguiría dependiendo de exportaciones cuya demanda mundial crece lentamente, para financiar necesidades de importación que aumentarían en forma rápida.

nientes de industrias más tradicionales (como textiles, calzado, etc.) la proporción que las manufacturas representan dentro del total de las exportaciones, en años recientes, es algo más de la quinta parte.

Gráfico 6

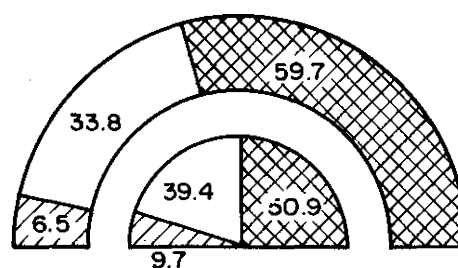
AMERICA LATINA: ESTRUCTURAS COMPARADAS DE LAS EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION Y DE LA DEMANDA INTERNA HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA, SEGUN ORIGEN INDUSTRIAL

EXPORTACIONES EXTRARREGIONALES



Hacia mediados de los años setenta

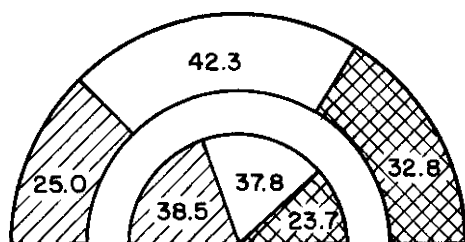
IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES



Hacia mediados de los años setenta

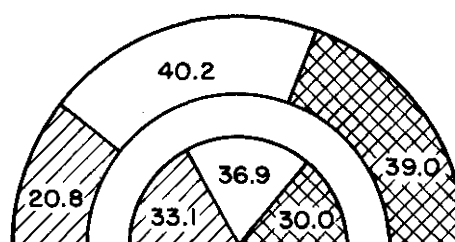
Hacia mediados de los años ochenta

VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION






Hacia mediados de los años setenta

DEMANDA INTERNA



Hacia mediados de los años setenta

Hacia mediados de los años ochenta

-  Industrias tradicionales: Agrupaciones 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 y 39 de la CIU/Rev.1
-  Industrias intermedias: Agrupaciones 27, 30, 31, 32, 33 y 34 de la CIU/Rev.1
-  Industrias mecánicas: Agrupaciones 35, 36, 37 y 38 de la CIU/Rev.1

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Al examinar más a fondo el comportamiento de las exportaciones e importaciones extrarregionales de algunos sectores industriales particularmente importantes de América Latina, se puede apreciar que la gravitación de unas y otras seguiría siendo muy diferente. Cabe recordar que los países de la OCDE exportan distintos bienes de cada uno de los sectores por montos aproximadamente equivalentes o aún mayores que los que importan. En América Latina, en cambio, las exportaciones de productos químicos y de bienes de capital representan una fracción muy pequeña de las importaciones correspondientes del mismo sector. Con arreglo a la hipótesis de pronóstico que se está examinando, dentro de diez años esta situación todavía perduraría en América Latina. En el cuadro 6 se puede apreciar que en la región, hacia mediados de los años setenta, las exportaciones de bienes mecánicos representan sólo el 9% de las importaciones de estos mismos bienes; este porcentaje llegaría solamente a 12% dentro de diez años. Recuérdese que en años recientes las exportaciones extrarregionales de productos mecánicos del conjunto de los países de la OCDE eran diez veces superiores a las importaciones.

Esto muestra claramente que dentro de esta hipótesis de pronóstico, subsistirían en América Latina por un período largo las deficiencias estructurales básicas del sistema productivo y del comercio exterior, escollos fundamentales al crecimiento sostenido sin estrangulamientos.

Estos problemas se reflejarían también en la persistencia de la tendencia crónica al déficit sistemático de balance comercial y de pagos que, lejos de superarse, más bien se intensificaría en los próximos diez años.

Examinemos brevemente este punto.

A medida que crece el producto cambia la estructura de la demanda, pues aumentan con más rapidez las necesidades de bienes con mayor contenido importado,¹¹ de modo que las importaciones tienden a crecer más rápidamente que el producto interno bruto. Además, si el crecimiento de la economía se acelera —es decir, si aumenta la tasa de crecimiento del producto— la relación entre el crecimiento de las importaciones y el del producto se hace aún mayor. En efecto, entre mediados de los años sesenta y la actualidad, con una tasa de crecimiento del producto latinoamericano de 6.3% anual, las importaciones crecieron de 8.4% por año, es decir, 1.34 veces más que el producto. Un ejercicio simple muestra que si se mantuvieran los supuestos de comportamiento de la economía que se mencionaron al principio de esta sección, y se deseara obtener una tasa de crecimiento de los países latinoamericanos cercana al 8%,¹² la relación entre la tasa de crecimiento de estas importaciones y la del producto sería de alrededor de 1.7, con lo cual las importaciones deberían crecer a más del 13% anual. Esta tasa de crecimiento del producto cercana al 8% corresponde aproximadamente a la fijada como meta al Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; es también similar a la que se necesitaría para poder afrontar con posibilidades de éxito los problemas de redundancia de

¹¹ Véase J. Ayza, G. Fichet y N. González, *América Latina, integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

¹² La tasa estimada para América Latina se basa en las metas de crecimiento de cada país fijadas por los mismos planes de desarrollo y es de 7.7% anual. Esta tasa se ha utilizado en las proyecciones, tanto la de pronóstico como la del programa de cooperación.

Cuadro 6

PAISES DE LA OCDE Y AMERICA LATINA: GRADO DE COBERTURA DE LAS
IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES POR LAS EXPORTACIONES
HACIA EL RESTO DEL MUNDO

(Porcentajes)

Sectores	Países de la OCDE en 1972	América Latina	
		Hacia mediados de los años setenta	Hacia mediados de los años ochenta ^a
<i>Bienes tradicionales</i>	...	340	149
Alimentos	...	2 203	1 633
Textiles	103	109	165
Confección y calzado	25	149	340
Manufacturas diversas	...	15	8
<i>Bienes intermedios</i>	...	74	45
Pulpa y papel	927	2	3
Productos químicos	545	44	30
Derivados de petróleo	17	153	71
Metalurgia	...	108	74
<i>Bienes mecánicos</i>	1 001	9	12
Maquinaria no eléctrica	2 006	6	7
Maquinaria eléctrica	385	19	17
Equipo de transporte	1 605	9	12
<i>Subtotales</i>			
Incluidas las exportaciones de petróleo			
Sector primario	...	340	175
Sector manufacturero	...	67	32
Total bienes	94	106	52
Excluidas las exportaciones de petróleo			
Sector primario	...	126	49
Sector manufacturero	...	57	33
Total bienes	...	69	34

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aCorresponde a la hipótesis de crecimiento del producto interno bruto cercano al 8% anual.

mano de obra y de marginalidad en los países de la región.¹³

Si fuera éste el comportamiento de las importaciones, y si las exportaciones crecieran en la forma expresada anteriormente, no sería viable obtener el ritmo histórico de crecimiento del producto de 6.3%, pues en ese caso, el déficit comercial alcanzaría magnitudes cercanas a la mitad de las exportaciones, lo que evidentemente no es realista. Con más razón aún, sería imposible alcanzar ritmos de crecimiento del producto similares a las metas del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pues en tal caso el déficit comercial sería aún mucho mayor en proporción a las exportaciones. Según estos mismos supuestos, si se tratara de mantener el déficit comercial en magnitudes manejables, la tasa de crecimiento de la economía que sería viable para el conjunto de países latinoamericanos no pasaría de algo menos de

5% anual en el período considerado; es claro que este ritmo resultaría insuficiente para encarar los graves problemas económicos y sociales que aquejan a los países.

En síntesis, la continuación e intensificación del modelo actual de desarrollo industrial y de comercio exterior conduciría a América Latina a un callejón sin salida, a una limitación cada vez mayor de su ritmo de crecimiento y a una agudización de las deficiencias estructurales básicas que se han observado hasta el presente. Conviene entonces examinar otra hipótesis que no sólo postule la elevación del ritmo de crecimiento, sino que también asigne un papel fundamental a la cooperación económica regional en las esferas del comercio y de la industria para desarrollar los sectores básicos que fabrican bienes de capital y productos químicos.

4.

Una nueva inserción de América Latina en la economía mundial

a) *El papel de la cooperación regional en la industria y el comercio*

Una inserción diferente de América Latina en el comercio y la industria mundiales es requisito esencial para asegurar un desarrollo dinámico, facilitar el logro del pleno empleo de la mano de obra junto con su mayor capacitación, y obtener una mejor distribución del ingreso al mismo tiempo que se alcanza un cambio estructural de la economía que le permita crecer en forma sostenida, sin estrangulamientos sistemáticos. En el marco de una estrategia que tenga a éstos entre sus objetivos fundamentales, hay

¹³ Véase Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

que ubicar las políticas externas, la nueva inserción de América Latina en la economía mundial y la cooperación regional en la industria y el comercio que será considerada aquí en forma más específica.

Un componente principal de esta política consiste en el crecimiento sostenido de las exportaciones de manufacturas tanto de sectores ya existentes como de otros nuevos, que al mismo tiempo sustituyan importaciones; esto permitiría a las instalaciones industriales, plantas y empresas reducir los costos y mejorar la calidad de sus productos, así como lograr la capacidad económica y financiera necesaria para realizar una adaptación tecnológica más creadora y autóctona, y para mejorar su poder de negociación.

En esta forma podrían superar las desventajas actuales las industrias de la región, sobre todo aquellas pertenecientes a capitales latinoamericanos y limitadas al ámbito reducido de mercados nacionales compuestos por sectores minoritarios de la población.

Las exportaciones industriales tienen también que contribuir al desarrollo de un conjunto de sectores industriales que vayan constituyendo una infraestructura manufacturera adecuada. No es suficiente desarrollar sólo algunos sectores industriales prácticamente aislados del resto de la economía y que producirían casi exclusivamente para la exportación extrarregional, constituyendo nuevos casos de enclaves, sino fomentar una trama industrial a través de la cual las exportaciones generen también efectos que se hagan sentir en el resto de la economía, contribuyan a aumentar el producto en otros sectores proveedores de insumos o de bienes de capital, y faciliten la difusión tecnológica y el mejoramiento de la calidad en una amplia gama de actividades productivas. Una economía madura con un fuerte componente de exportación de manufacturas se especializa en la producción de ciertos bienes en cada sector, pero al mismo tiempo desarrolla una serie de actividades complementarias a las que son propiamente de exportación. Además de producciones propiamente manufactureras, debe crearse también una infraestructura de energía, transporte y servicios eficientes que ayude al desarrollo apropiado de todas las actividades directa o indirectamente ligadas a la exportación.

Para el desarrollo industrial realizado con un fuerte comercio exterior se requieren unidades económicas de tamaño y potencialidad adecuadas. Esto significa que los países de la región, junto con procurar especializarse, deben promover una fuerte cooperación en las esferas de

la producción y del comercio. El análisis de una política de esta naturaleza se realiza en los apartados siguientes.

b) *¿En qué podría consistir la política regional de cooperación?*

Desarrollaremos aquí la hipótesis de una nueva política industrial y comercial que fue presentada sintéticamente en el apartado 2.

Supondremos que los países latinoamericanos adoptan un programa regional de cooperación industrial y comercial para desarrollar, sobre la base del mercado conjunto, un grupo de industrias estratégicas compuesto por las químicas, las de maquinaria no eléctrica y eléctrica y las de equipo de transporte. Por supuesto, ninguno de los países abandonaría en estos sectores las industrias que ya tuviese, sino que cada uno coordinaría el incremento de producción que debería tener lugar en adelante. La producción instalada se racionalizaría gradualmente para mejorar sus posibilidades de competencia e ir logrando cierta especialización.

El programa de cooperación regional en los campos de la industria y del comercio requiere una política científica y tecnológica bien clara, que entre sus objetivos fundamentales se proponga satisfacer las necesidades del desarrollo industrial. Siendo escasos los recursos de que disponen los países en el área de la ciencia y la tecnología es indispensable fijar, para su uso, prioridades y orientaciones concordantes con esas necesidades. Ya que se trataría de establecer una industria que pudiera competir mundialmente con ayuda del mercado regional, habría que tener en cuenta como elementos básicos para lograr esa meta la introducción de innovaciones tecnológicas y la reducción de los costos. El esfuerzo nacional de cada país podría

aprovecharse mejor si también en materia tecnológica se aplicara una política de especialización y cooperación regional que tuviese en cuenta los objetivos y orientaciones regionales y los de cada país.

Esta cooperación, realizada a través de procesos formales de integración y de medidas complementarias, supondría una política de desarrollo industrial más selectiva y especializada, realizada en forma tal que en todos y en cada uno de los países se desarrollaran sectores de gran importancia industrial y tecnológica para el mercado regional. Como se instalarían industrias para atender las necesidades del mercado regional en lugar de las de cada mercado nacional aislado, sus costos y necesidades de inversión corresponderían a las dimensiones mayores del mercado regional. En cada caso se avanzaría hasta donde fuera posible hacerlo en condiciones competitivas internacionales, según el comportamiento de los coeficientes de importación y exportación que se señaló anteriormente para los países de la OCDE que comercian en condiciones competitivas en el mercado internacional.

La política de industrialización regional latinoamericana podría así combinar en estos sectores nuevos la sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo con exportaciones extrarregionales de manufacturas, pues las nuevas plantas trabajarían en condiciones que les permitirían competir internacionalmente. La región en su conjunto y cada uno de los países especializarían su producción dentro de cada uno de los sectores; los coeficientes de importación y exportación en las industrias avanzadas podrían ser para América Latina en su conjunto mucho más reducidos que los correspondientes a cada uno de los mercados nacionales si éstos operaran aisla-

damente; sin embargo, cada uno de los países tendría un coeficiente de comercio mucho mayor, pues al comercio con el resto del mundo habría que agregar el fuerte intercambio regional que crearía la mayor especialización.

Las actuales importaciones extrarregionales de los cuatro sectores incluidos en la política de cooperación regional (industrias químicas, de maquinaria no eléctrica y eléctrica y de equipo de transporte) todavía representan aproximadamente el 65% del total de las importaciones de bienes industriales; de continuar las tendencias históricas y las actuales, llegarían a representar cerca de 75% de ese total hacia mediados del decenio de 1980. (Véase nuevamente el cuadro 5.) Es decir que estos sectores predominantemente productores de bienes intermedios básicos y de capital, no sólo tienen una gran importancia para la estructura industrial y la inversión, sino que además tienen un peso decisivo en las importaciones presentes y futuras.

Se recordará también¹⁴ que para cada uno de estos sectores, los coeficientes de importación son todavía altos aun en los países latinoamericanos que más han avanzado en la industrialización, como se aprecia en el cuadro 7. En determinados bienes o grupos pequeños de ellos, el fenómeno es aún más claro. Por ejemplo, en los bienes de inversión del sector de maquinaria no eléctrica se pueden distinguir varias etapas de avance del proceso productivo, según el grado de complejidad tecnológica. La producción de maquinaria genérica, compuesta por bienes simples (bombas, elevadores y compresores) ha progresado mucho, aun en los

¹⁴ Véase J. Ayza, G. Fichet y N. González, *op. cit.*, particularmente los gráficos del anexo que muestran la evolución de los coeficientes de importación, a nivel sectorial y por país, entre 1950 y 1970.

países de tamaño intermedio. En la de máquinas herramientas la experiencia indica que predomina la sustitución de importaciones de máquinas de uso universal más aptas para mantenimiento y talleres generales. La fabricación de maquinaria de mayor complejidad y de importancia estratégica para el desarrollo y la formación de capital, como son las

máquinas especializadas, se halla en estado incipiente, aun en los países más grandes y avanzados de América Latina.¹⁵ El avance en la producción de estas máquinas especializadas requiere mayor dominio de la tecnología propia del sector al que se aplicarán y capacidad de adaptación creadora para poder realizar innovaciones y competir.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA HACIA MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA

(Porcentajes)

<i>Sector</i>	<i>Países de mayor desarrollo relativo</i>	<i>Países de mercado insuficiente</i>	<i>Países de menor desarrollo relativo</i>
Químico	15.8	35.7	73.6
Maquinaria no eléctrica	43.3	77.1	90.7
Maquinaria eléctrica	21.8	41.3	78.5
Equipo de transporte	12.7	40.9	82.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Otro aspecto que obliga a ser cuidadoso en la evaluación de los avances de la producción, es el de los precios de las máquinas de fabricación nacional en comparación con los de las importadas desde fuera de la región. Por la protección que ha predominado hasta ahora, las de fabricación nacional tienen precios más altos que los internacionales y, por lo tanto, la proporción de la demanda total que se abastece con producción nacional aparece más elevada que la real.

Las conclusiones son bastante claras: la tecnología y el tamaño del mercado

desempeñan un papel fundamental en los posibles avances futuros de las industrias mecánicas. Estos progresos necesariamente estarán ligados a la producción de bienes de capital, que tienen fuerte incidencia en el balance de pagos y en las posibilidades de liberar la inversión del estrangulamiento externo. Hasta ahora la sustitución de importaciones en estas industrias ha sido fuertemente "consu-

¹⁵ Instituto de Planejamento Econômico e Social, *A Indústria de Máquinas-Ferramenta no Brasil*, Brasília, 1974.

mista"; solamente en los últimos años se ha comenzado a producir más bienes de inversión, y entre ellos ha progresado más la producción de los simples que la de los más importantes para el desarrollo. La demanda de estos últimos crece muy rápidamente y por eso a pesar de cuanto se ha logrado en la sustitución de importaciones, el estrangulamiento externo no sólo no tiende a aliviarse, sino que se intensifica.

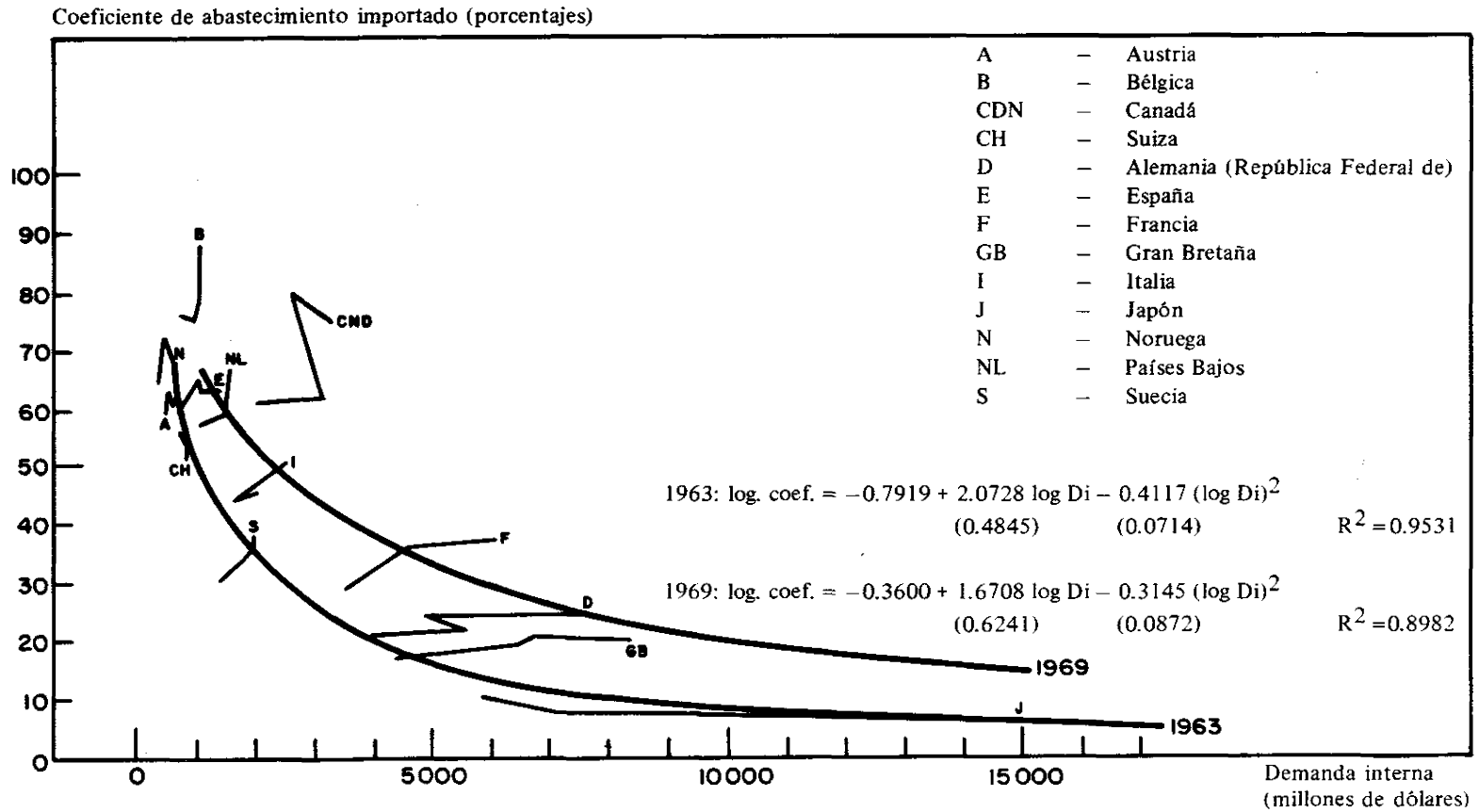
El programa de cooperación latinoamericana presentado en este trabajo consistiría entonces en el desarrollo concertado de las industrias mecánicas y químicas utilizando plenamente el mercado regional. Tanto cada país latinoamericano como la región en su conjunto tenderían a alcanzar para cada uno de estos sectores coeficientes de comercio parecidos a los de economías abiertas y competitivas como las de la OCDE. Dado el tamaño relativamente pequeño de los mercados nacionales, el comercio de cada país con América Latina sería muy intenso, como fruto de avances especializados en estos sectores; sin embargo, según se ha expuesto, cada uno de los países importaría y exportaría bienes de cada uno de estos sectores, diversificando así sus estructuras de producción y de comercio. Gracias al mayor tamaño del mercado regional, los coeficientes de comercio extrarregional del conjunto de América Latina serían en cambio mucho menores, sin pérdida de eficiencia. Pero la región en su conjunto frente al exterior también iría logrando cierta especialización dentro de cada uno de los sectores y tendería a aplicar un grado de protección bajo, similar al de economías abiertas como las de la OCDE; desde el comienzo se asignaría esta protección más baja a los sectores nuevos, mientras que la que se aplicara a la producción existente iría acercándose gradualmente a esos niveles.

Esto quiere decir que el coeficiente de importaciones provenientes del resto del mundo tendería a disminuir, con lo que las importaciones se mantendrían dentro de magnitudes que pudieran afrontarse con las exportaciones y un financiamiento externo razonable; el coeficiente de importaciones de cada país desde el resto de la región tendería a subir, y estas mayores importaciones intrarregionales se pagarían con más exportaciones intrarregionales; en el conjunto, el coeficiente total de importaciones crecería para cada país.

Los coeficientes de comercio de los países de mayor tamaño de la OCDE se han comportado en forma distinta a aquéllos correspondientes a los países más pequeños. En el gráfico 7 se muestra la forma en que han cambiado los coeficientes de abastecimiento importado en el sector de maquinaria no eléctrica de cada uno de esos países en el período 1963-1969. Se puede observar que los coeficientes de abastecimiento correspondientes a los países más grandes (Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña y Japón) no aumentaron y más bien tendieron a mantenerse bastante estables en el período, mientras la magnitud de la demanda nacional aumentaba con el proceso de crecimiento. En cambio, los coeficientes correspondientes a los países de tamaño menor (todos los demás incluidos en el gráfico 7) se elevaron fuertemente, aun cuando su demanda nacional aumentó. Esto se explicaría porque la competencia con los países más grandes obliga a los restantes a intensificar su especialización, dedicándose más a fondo a la producción de algunos bienes dentro de cada uno de los sectores, y comerciando cada vez más intensamente con el exterior. En el mismo gráfico 7 se aprecia, entonces, que la curva que muestra la relación entre las dimensiones de cada mercado nacional y el coeficiente de

Gráfico 7

PAISES DE LA OCDE: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA DE MAQUINARIA NO ELECTRICA, 1963, 1966, 1967 Y 1969



Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de OCDE, *The Engineering Industries in 1963-1970*, volumen I, 1971.

abastecimiento importado se va desplazando con el tiempo, adquiriendo una forma que refleja este diferente comportamiento de los distintos países según la magnitud de su demanda interna.

En la elaboración del programa regional correspondiente a América Latina se ha supuesto que los países de la región tendrían una evolución semejante, acercándose a los coeficientes de comercio (y por lo tanto a los grados de especialización) que corresponderían a economías maduras, según los tamaños del mercado de cada país y de la región en conjunto.

Es preciso recordar que actualmente el coeficiente de comercio de cada uno de los países de América Latina es menor que el que le correspondería si su economía fuera tan abierta como la de un país de la OCDE. (Véase el gráfico 8.) Pero el coeficiente de comercio de la región en su conjunto es mayor que el que ella podría tener con respecto al exterior si funcionara como un solo mercado integrado; en ese caso el tamaño del mercado regional permitiría, según el comportamiento expresado por las curvas correspondientes a los países de la OCDE, reducir el coeficiente de importación manteniendo condiciones competitivas internacionales. En la actualidad, al no haber integración más que con intensidad reducida, cada una de las economías latinoamericanas está, en la práctica, más integrada con economías de países desarrollados que con el resto de la región. Como América Latina no funciona como un solo gran mercado, el comercio intrazonal es muy pequeño y la mayor parte de las importaciones —sobre todo en productos mecánicos y químicos— provienen de fuera de la zona. En esta forma las posibilidades de reducción del coeficiente de comercio se rigen por el tamaño de cada mercado nacional. En cambio en este programa se supone que se apro-

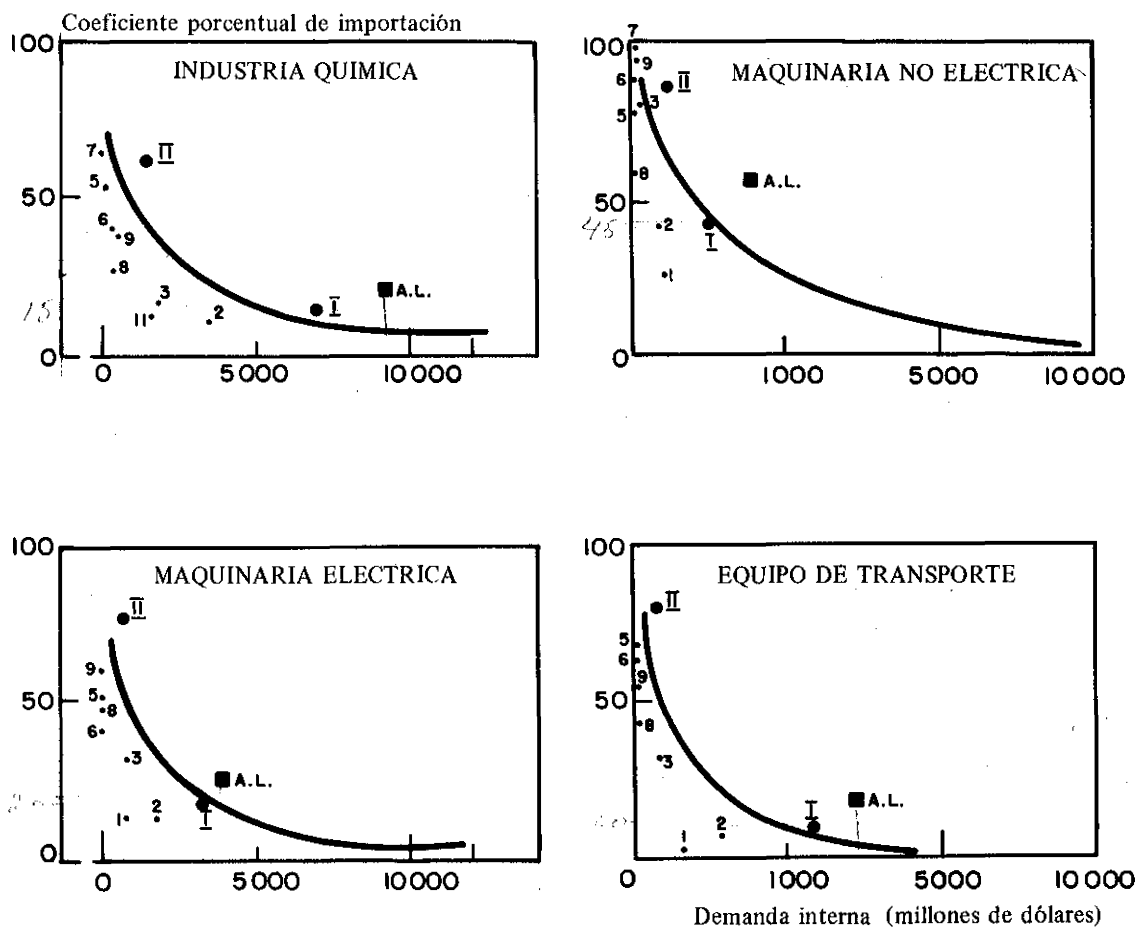
vecha debidamente el tamaño del mercado regional y que por lo tanto las importaciones extrarregionales tenderían a perder importancia relativa y en cambio aumentaría la de las intrazonales como resultado de la política de cooperación regional. Así, el coeficiente global de comercio de cada país aumentaría muy sustancialmente; en cambio el coeficiente de comercio de la región en conjunto hacia afuera disminuiría sensiblemente, según la tendencia que correspondería a países de la OCDE, hacia mediados del próximo decenio.

En esta forma se ha elaborado el programa regional de cooperación; sin embargo, los diez años que abarca este programa pueden resultar cortos para superar totalmente el retraso tecnológico actual de América Latina. Aunque se supone implícitamente que en esta cooperación industrial y comercial la región haría un esfuerzo extraordinario para acercar su potencialidad económica y tecnológica a la de países de la OCDE, probablemente no se superaría totalmente la desventaja actual. Por eso en la elaboración del programa se ha supuesto que todavía al cabo de los diez años subsistiría una diferencia —aunque proporcionalmente mucho menor que la actual— entre los países latinoamericanos y los de una economía de tamaño similar a la regional correspondiente a un país desarrollado de la OCDE. Esto se traduciría en que América Latina tendría que importar desde el resto del mundo una proporción mayor que la que correspondería al tamaño de su mercado para poder así incorporar los nuevos bienes creados por el progreso técnico, y que los países latinoamericanos no pudieran producir por falta de capacidad de innovación. Por esta razón, en las proyecciones realizadas, se ha supuesto que para el conjunto de la región, los coeficientes de importaciones de los sectores incluidos

Gráfico 8

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION CON RESPECTO A LA DEMANDA INTERNA EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES Y SU POSICION RELATIVA CON RESPECTO A LA CURVA DE REFERENCIA DE LOS PAISES DE LA OCDE

(Escala natural)



1. Argentina
2. Brasil
3. México
- I Total 3 países
4. Bolivia
5. Chile
6. Colombia
7. Ecuador
8. Perú
9. Venezuela
- II Total 6 países
- A.L. América Latina

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

en el programa serían al final del período algo mayores de lo que habrían sido en caso de que la economía se comportara exactamente como una de la OCDE, de conformidad con el tamaño de su mercado.

Esto significaría probablemente que el comercio intrazonal y el grado efectivo de integración entre los países latinoamericanos en los sectores que componen el programa serían algo menores que los necesarios para que hubiera una vinculación algo más intensa con economías de mayor capacidad técnica; pero de todas maneras en estos sectores se daría un grado de cooperación para el desarrollo y una intensidad de integración real mucho mayores que los actuales, como se verá más adelante al considerar la proyección del comercio intrazonal.

La reducción del coeficiente de importaciones extrarregionales del conjunto de la región a un valor situado entre el nivel que podría tener dentro de un decenio de mantenerse la inercia actual y el que dicho coeficiente alcanzaría si se aplicara esta política de cooperación regional, permite determinar la potencialidad adicional de crecimiento de la industria regional en los grupos mecánicos y químicos.

c) *Efectos que tendría esta política*

Los efectos que tendría esta política se pasaría de un coeficiente extrarregional de abastecimiento importado de la demanda total latinoamericana de 49.2% en la actualidad a uno de 46.2% hacia mediados del próximo decenio, de mantenerse las tendencias del pasado. En cambio se llegaría a uno de 15% en la misma fecha si se aplicara el pasado. En cambio se llegaría a uno de 15% en la misma fecha si se aplicara el programa regional de cooperación. En el

mismo cuadro se aprecian también las grandes diferencias entre los coeficientes proyectados de importaciones del conjunto de la región provenientes del resto del mundo, en una y otra hipótesis.¹⁶ También se puede ver en él que las tasas de crecimiento de la producción regional, en estos diez años diferirían bastante según si se aplicara el programa regional de cooperación o se mantuvieran las tendencias actuales, sobre todo en el grupo de industrias de maquinaria no eléctrica.

En el cuadro 9 se pueden apreciar los montos y la composición de las importaciones (tanto las intrazonales como las extrarregionales) en ambos casos: si se mantuvieran las fuerzas que operan en la actualidad o si se aplicara el programa de cooperación. Las importaciones extrarregionales de los cuatro sectores objeto de la cooperación disminuirían muy sustancialmente con la aplicación del programa, y habría también un cambio importante en la composición de las importaciones, pues la incidencia de estos sectores que producen predominantemente bienes intermedios y de capital —tan vitales para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo— bajaría en el total de las compras de bienes y servicios al exterior de 61.0% a 31.3%. Esto significaría una estructura más favorable de importaciones, pues en su composición no entraría una proporción tan decisiva de bienes cuyas adquisiciones en el exterior difícilmente puedan comprimirse. A pesar de todo, las compras de estos bienes realizadas fuera de la región

¹⁶ El coeficiente de importaciones proyectado del total de América Latina, en el caso de persistir las tendencias actuales, es mayor que hacia mediados de los años setenta, sobre todo por las importaciones de petróleo que sería necesario realizar.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA DEMANDA ABASTECIDA EXTERNAMENTE
Y RITMOS ANUALES DE CRECIMIENTO CORRESPONDIENTES A LOS
SECTORES INDUSTRIALES INCLUIDOS EN EL PROGRAMA
REGIONAL DE COOPERACION INDUSTRIAL
Y COMERCIAL

(Porcentajes)

Sector	Coeficientes de abastecimiento importado de la demanda ^a			Tasa media anual de crecimiento de la producción		
	Hacia mediados de los años setenta	Hacia mediados de los años ochenta		1960- 1970 b	Hacia mediados de los años ochenta	
		Tendencia histórica (prognosis)	Programa regional de cooperación		Tendencia histórica (prognosis)	Programa regional de cooperación
Químico	18.9	16.9	6.0	10.4	15.4	16.7
Maquinaria no eléctrica	49.2	46.2	15.0	7.4	19.9	25.6
Maquinaria eléctrica	25.7	24.9	8.0	10.0	18.6	20.8
Equipo de transporte	18.2	18.9	1.0	9.9	12.7	14.2
<i>Total sector manufacturero</i>	<i>16.2</i>	<i>19.2</i>	<i>9.1</i>	<i>6.7</i>	<i>11.8</i>	<i>13.0</i>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Nota: Las diferencias entre las tasas de crecimiento del período 1960-1970 y las tendencias históricas de las proyecciones se deben al aumento del ritmo de crecimiento del producto interno bruto.

^aIncluye solamente las importaciones provenientes del resto del mundo.

^bA precios constantes del año 1960.

alcanzarían todavía un valor absoluto muy importante, debido a que América Latina tendría el comportamiento de una economía bastante abierta hacia el exterior y de ninguna manera tendería a cerrarse más allá de lo que permitiese lograr el tamaño de su propio mercado bajo condiciones de eficiencia competitiva.

En cuanto a las exportaciones extrarregionales de bienes de estas cuatro industrias que América Latina podría realizar, conviene recordar lo que se dijo antes en

la sección 2 con respecto al comportamiento de economías abiertas, eficientes y maduras. En aquel acápite se pudo apreciar que de estos tipos de productos los países de la OCDE exportan un volumen similar al que compran en el exterior. Como mediante la política de cooperación aquí supuesta los países latinoamericanos adquirirían una eficiencia y capacidad económica y técnica no muy distante de las de los países desarrollados, puede suponerse que esta política de cooperación también les permitiría, al

cabo de los diez años, exportar un volumen de productos químicos y bienes de capital similar a las cifras señaladas en el cuadro 9 para sus importaciones desde el resto del mundo.

Otro aspecto que conviene dilucidar es el efecto de la política de cooperación en el comercio intrazonal. En el cuadro 9 se aprecia que este comercio, incluyendo las importaciones recíprocas entre los países de cada grupo y el intercambio

Cuadro 9

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS NO FINANCIEROS
HACIA MEDIADOS DEL DECENIO DE 1980

	<i>Tendencia histórica (prognosis)</i>				<i>Programa regional de cooperación</i>			
	<i>Miles de millones de dólares de 1973</i>		<i>Composición porcentual</i>		<i>Miles de millones de dólares de 1973</i>		<i>Composición porcentual</i>	
	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal</i>	<i>Extra-zonal</i>	<i>Intra-zonal^a</i>	<i>Extra-zonal</i>
<i>Bienes primarios^b</i>	3.7	11.5	32.2	11.1	3.7	11.5	6.4	19.6
<i>Bienes manufacturados^c</i>	6.7	84.9	58.3	81.9	52.6	40.1	91.7	68.2
Químicos	0.9	15.3	7.8	14.8	16.0	5.4	27.9	9.2
Maquinaria no eléctrica	1.5	27.3	13.0	26.4	17.1	8.9	29.8	15.1
Maquinaria eléctrica	0.3	11.1	2.7	10.7	7.5	3.6	13.1	6.1
Equipo de transporte	0.2	9.5	1.7	9.1	8.1	0.5	14.1	0.9
<i>Subtotal</i>	<i>(2.9)</i>	<i>(63.2)</i>	<i>(25.2)</i>	<i>(61.0)</i>	<i>(48.7)</i>	<i>(18.4)</i>	<i>(84.9)</i>	<i>(31.3)</i>
<i>Servicios no financieros</i>	1.1	7.2	9.5	7.0	1.1	7.2	1.9	12.2
<i>Total de bienes y servicios</i>	11.5	103.6	100.0	100.0	57.4	58.8	100.0	100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aEl comercio intrazonal aquí presentado corresponde a la hipótesis de que la producción adicional se distribuiría entre los países participantes en proporción a la demanda de estos bienes en cada uno de ellos.

^bAgrupaciones 01 a 19 de la CIU/Rev. 1.

^cAgrupaciones 20 a 39 de la CIU/Rev. 1.

entre agrupaciones, llegaría a representar casi la mitad de las importaciones totales de bienes y servicios. Así se iría logrando un grado de interdependencia intensa, lo que reflejaría el impulso que la propia cooperación podría ir tomando a medida que la integración se hiciera más efectiva. El intercambio, dentro de América Latina, del conjunto de bienes químicos y

mecánicos representaría al final de los diez años 72% de las compras totales de estos productos, o sea, un porcentaje similar al alcanzado por el comercio de este tipo de bienes entre los países de la OCDE, que fue de 74% en 1972. Al comparar la hipótesis de prognosis, sin cooperación regional (sección 3), con la aplicación de la política de integración

intensa de los países, se observa que los coeficientes globales de abastecimiento importado de la demanda interna latinoamericana en estos cuatro sectores, al final del período, no serían muy diferentes, como se puede observar en el cuadro 10. El cambio principal entre ambas hipótesis residiría en el origen geográfico de estas compras. De mantenerse la tendencia histórica, el abastecimiento de estos sectores industriales en la región en su conjunto dependería casi exclusivamente del exterior con muy poco comercio intrarregional. En cambio, si América Latina funcionara como una economía altamente integrada y en condiciones de competencia parecidas a las internacionales (y necesitara por lo tanto un nivel de protección no mucho mayor que el correspondiente a los países de la OCDE)

podría disminuir radicalmente su dependencia externa al mismo tiempo que cada país pasaría a abastecerse en proporciones altas del resto de la región. El hecho de que este comercio intrarregional pasaría a representar de aproximadamente 10% de las importaciones totales hacia 1985 con la continuación de la tendencia histórica, a casi 50% con la política de cooperación, expresa el vigoroso impulso que pueden brindar la colaboración y la negociación entre países de América Latina.

El programa regional de cooperación tendría también efectos muy importantes en el estrangulamiento externo, pues contribuiría a reducir el déficit comercial con el resto del mundo. De aplicarse esta política, la intensificación del ritmo de crecimiento de las industrias mecánicas y

Cuadro 10

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA

(Porcentajes)

Sector	Hacia mediados de los años setenta			Hacia mediados de los años ochenta					
	Total	Resto del mundo	Intra-zonal	Inercia histórica			Cooperación regional ^a		
				Total	Resto del mundo	Intra-zonal	Total	Resto del mundo	Intra-zonal
Químico	20.1	18.9	1.2	17.8	16.9	0.9	23.6	6.0	17.6
No eléctrico	52.1	49.2	2.9	48.8	46.2	2.6	43.9	15.0	28.9
Eléctrico	26.4	25.7	0.7	25.6	24.9	0.7	24.8	8.0	16.8
Equipo de transporte	18.5	18.2	0.3	19.3	18.9	0.4	17.1	1.0	16.1
<i>Total manufacturero</i>	<i>17.8</i>	<i>16.2</i>	<i>1.6</i>	<i>20.7</i>	<i>19.2</i>	<i>1.5</i>	<i>20.9</i>	<i>9.1</i>	<i>11.8</i>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

^aIncluye también la asignación de beneficios según la demanda sectorial.

químicas permitiría disminuir muy sustancialmente las necesidades de importación extrarregionales de estos bienes y por lo tanto disminuiría en más de nueve décimas partes el déficit que se originaría en caso de que continuaran las fuerzas actuales operantes. Es decir, la política de cooperación ejercería tal efecto sobre el estrangulamiento externo que podría ser viable una tasa de crecimiento para el conjunto de América Latina cercana al 8% anual en los próximos diez años, pues sólo subsistiría un déficit virtual de comercio de magnitud muy manejable, que al parecer podría superarse mediante ingresos netos de financiamiento externo.

d) *Cooperación subregional y regional*

Un último aspecto por considerar es el de la extensión geográfica de la cooperación dentro de América Latina. Se pueden suponer las siguientes opciones de análisis. En la primera la cooperación se realizaría exclusivamente entre los países de grupos determinados, de modo que existirían entre los participantes de cada agrupación subregional lazos fuertes de comercio y de cooperación, pero muy pocos vínculos entre agrupaciones; es lo que ha estado ocurriendo en alguna medida en América Latina.

En la segunda, la cooperación se extendería a toda América Latina; sin perjuicio de que hubiera procesos de integración subregional más intensos habría también paralelamente vínculos fuertes entre los distintos procesos. Cabe preguntarse ahora si los resultados serían similares o muy diferentes en uno u otro caso.

En la cooperación limitada a ámbitos subregionales el avance posible parecería más fácil, por cuanto se trata de unir a menos países, y se puede agrupar a los que tienen un grado de desarrollo simi-

lar, lo que acarrea menores problemas potenciales de desequilibrios. Al observar el gráfico 8 mencionado antes se aprecia que los resultados de esta cooperación pueden ser sensiblemente mejores que si no hubiera cooperación subregional ni regional; en efecto, el gráfico muestra que los coeficientes de importación de estos cuatro sectores en cada uno de los países de la subregión andina son actualmente menores que los que corresponderían a la magnitud de mercado de cada uno de ellos en caso de comportarse como economías abiertas y competitivas; en cambio el mercado del conjunto permitiría que el coeficiente medio de comercio hacia fuera de la subregión fuera inferior al actual, en condiciones de especialización y de competitividad parecidas a las de los países de la OCDE. Esto ocurre también con los tres países de mayor dimensión económica de América Latina (Argentina, Brasil y México). Cada uno, según el mismo gráfico 8, tiene actualmente un coeficiente de importación menor que el correspondiente a una economía competitiva de su tamaño; pero la agrupación de los tres crea un tamaño de mercado al que le corresponde un coeficiente de importaciones más pequeño que el que ellos tienen actualmente. Las dos agrupaciones subregionales que aquí se presentan a mero título de ejemplo, son por supuesto elegidas solamente para ilustrar la clase de consecuencias que pueden derivar de tales esquemas subregionales. De lo anterior se concluye que es mejor que exista cooperación, aunque sea en el marco limitado de agrupaciones subregionales, a que no la haya o a que sea muy tenue, como ha ocurrido hasta ahora.

En el mismo gráfico, se aprecia también que es mucho más beneficiosa una cooperación que no sólo se efectúa en el ámbito restringido de cada una de las agrupaciones subregionales, sino que se

extiende entre ellas. Se observa también que el coeficiente de comercio extrarregional en relación con el tamaño total del mercado de América Latina, en condiciones de especialización y competitividad similares a las de países de la OCDE, es bastante menor que el de cada una de las dos agrupaciones subregionales; a modo de ejemplo, en el caso de maquinaria no eléctrica, los coeficientes de importaciones de una economía competitiva en la subregión andina y en el grupo de los tres países de mayor tamaño de América Latina, serían respectivamente de 62^o/o y de 46^o/o. En cambio, en el total de América Latina, según el mismo supuesto de economía competitiva, el coeficiente de importaciones sería de sólo 35^o/o.

Puede decirse entonces que si bien una cooperación limitada a agrupaciones subregionales es mejor que la situación de aislamiento nacional, ella alcanza efectos positivos mucho más limitados que los de una cooperación extendida a todos los países latinoamericanos, aunque a la vez existan vínculos muy fuertes dentro de cada una. El beneficio de una cooperación amplia, de alcance regional y no restringida a subregiones, es mayor para los países de tamaño intermedio y menor que para los grandes. Este hecho, mostrado claramente por las cifras, se debe a que en los primeros los tamaños del mercado están más alejados del que tiene el conjunto de la región.

En caso de existir vínculos vigorosos dentro de las subregiones, y una sólida cooperación entre ellas, se hace necesario buscar la especialización productiva de cada una de las subregiones o de cada uno de los grupos de países de desarrollo similar para llegar a un resultado equilibrado en el cual todos ellos obtengan resultados que los satisfagan.

Surge aquí el problema del equilibrio

entre países de desigual desarrollo inicial que buscan la integración.

En el pasado, los instrumentos tradicionales —liberalización del comercio, arancel exterior común, libre movimiento de los factores, etc.— tendieron a acentuar los desequilibrios en la distribución cuando fueron aplicados de manera similar en todos los países. Si se llevara a la práctica una política de cooperación regional como la ya analizada y se dejara la distribución de las nuevas industrias librada al juego espontáneo de las fuerzas del mercado, los países que partiesen de una situación más ventajosa probablemente obtendrían de ella una proporción mayor de los beneficios adicionales netos.

Los países más grandes atraen más cuando se considera la ubicación de una nueva industria, por cuanto tienen un mercado interno más grande, mayor grado de industrialización, infraestructura, mayor capacidad de financiamiento interno y de endeudamiento externo, mano de obra y capacidad empresarial y técnica más desarrollada, etc.

Otra forma de encarar este problema, en que la situación no quedaría entregada al libre juego de las fuerzas del mercado, consistiría en complementar el sistema de mercados con una política tendiente a lograr una distribución más equitativa de los beneficios de este programa entre países, es decir, a modificar las disparidades iniciales durante el proceso de integración.

El examen de la distribución equilibrada de beneficios presenta dificultades teóricas y prácticas en parte atribuibles a que el enfoque del problema está sujeto a negociaciones, apreciaciones y efectos circunstanciales. El fenómeno no es solamente comercial, aunque puede expresarse para cada país en un comercio exterior equilibrado tanto en sus montos

globales como en su estructura. Hay que juzgar, entre otras cosas, los efectos de la cooperación sobre el desarrollo general de cada país, sobre su estructura productiva y sobre sus posibilidades de enfrentar mejor la superabundancia de mano de obra y la marginalidad, y de aliviar los problemas del estrangulamiento externo.

Por supuesto, por si sola una distribución adecuada de los beneficios y costos del programa no puede resolver los problemas del desarrollo económico de los países menos adelantados, si no se complementa con un fuerte esfuerzo interno. Pero de todas maneras, la política de equilibrio regional es un elemento muy importante para el desarrollo de estos países.

e) *Instrumentos para la cooperación*

En este estudio se han discutido algunas de las características centrales que podría tener una estrategia de desarrollo que persiguiera ciertos objetivos de crecimiento y de transformación de la estructura productiva. Para llevar a cabo esa estrategia, se requeriría la aplicación de instrumentos y modalidades de políticas que deberían ser analizados detenidamente. Aunque tal análisis no es objeto de este trabajo, parece útil poner de relieve algunos aspectos particularmente importantes.

Uno de los instrumentos para la cooperación es la formación de empresas multinacionales latinoamericanas. Varios son los factores que pueden inducir a emprender acciones de cooperación mediante empresas multinacionales. Entre ellos se encuentran el aprovechamiento de las economías de escala, el mejoramiento de la eficiencia derivada de la especialización, las economías obtenidas en la provisión de suministros en los propios o en terceros países, las ventajas producidas por una mejor y más adecua-

da comercialización con terceros países, el mejoramiento de las condiciones de contratación de tecnología y, en general, el reforzamiento de la posición de los países y empresas regionales respecto de las transnacionales. Aunque el desarrollo de empresas multinacionales latinoamericanas es todavía reciente, existen casos destacados de entidades de esta naturaleza y de asociaciones entre empresas nacionales latinoamericanas para la producción industrial y para la explotación de recursos naturales, fundamentalmente hidroeléctricos, o de servicios públicos.¹⁷ En general participan exclusivamente capitales de dos países, aunque en la subregión andina la actividad de estas empresas tiene efectos en los mercados de otros países (programas sectoriales de integración industrial); las empresas binacionales o plurinacionales latinoamericanas pueden ser mixtas o totalmente privadas.

También se están creando en la región otras modalidades de cooperación gubernamental: el Convenio de Cooperación Económica suscrito en 1974 entre la Argentina y el Uruguay; el Tratado General de Amistad, Cooperación y Comercio, firmado en 1975 entre el Brasil y el Uruguay; la participación de Venezuela en la Corporación Andina de Fomento, en el Banco Centroamericano de Integración Económica, en el Banco de Desarrollo del Caribe y los recursos financieros especiales que ha proporcionado a los países del istmo centroamericano; la for-

¹⁷ En infraestructura cabe señalar las centrales hidroeléctricas de Itaipú (Brasil-Paraguay), de Salto Grande (Argentina-Uruguay) y de Yari-ceta-Apipé (Argentina-Paraguay). En transporte, la Flota Mercante Grancolombiana, la Compañía Naviera Multinacional del Caribe y la construcción de la ruta transamazónica. En el área industrial, la planta de plaguicidas boliviano-argentina, la Ecuatoriana de Atún (Chile-Ecuador) y Monómeros Colombo-venezolanos.

mación de la Unión de Países Exportadores de Banano; los programas de la Argentina y el Brasil de créditos a la exportación para facilitar sus ventas de bienes mecánicos a otros países latinoamericanos.

También tiene importancia en la cooperación regional el tratamiento a las empresas transnacionales. Sus objetivos esenciales son aumentar el poder de negociación de los países latinoamericanos; fijar normas de conducta concordantes con los intereses de estos países y que sean aceptables para las transnacionales; establecer planes de desarrollo a los cuales las empresas transnacionales acomoden su acción de manera que se satisfagan mejor las necesidades de largo plazo de los países. La acción común sería más eficaz si se lograra fijar y hacer respetar un conjunto de objetivos regionales y nacionales a los cuales debieran ceñirse las firmas extranjeras, y negociar acuerdos concretos dentro de las pautas así fijadas. Esto contribuiría a que las relaciones entre las empresas transnacionales y los países latinoamericanos fueran más estables por cuanto descansarían sobre una base más satisfactoria.

La cooperación entre países en desarrollo, y particularmente la cooperación regional realizada a través de esquemas de integración y acuerdos complementarios, debe servir como uno de los instrumentos para lograr la nueva inserción de América Latina en la industria y el comercio mundiales.

Los acuerdos bilaterales o de grupos restringidos de países pueden ser útiles como instrumentos para ir logrando la creación de una red de interrelaciones efectivas de comercio entre los países latinoamericanos. Pero unos y otros tienen limitaciones, pues no dan cabida a una expansión del comercio y de la cooperación en una escala que realmente permita que la producción industrial al-

cance la magnitud correspondiente a instalaciones de un tamaño que le permitan competir en el plano mundial. Por esa razón, estos acuerdos limitados tienen que concebirse en relación con esquemas de cooperación más amplios entre los países latinoamericanos.

La economía mundial está regida hoy por grandes bloques económicos y en ella no hay cabida para países aislados o para pequeños grupos de países. Aun los países desarrollados tienden a unirse en unidades muy grandes —como la CEE, que agrupa nueve países— y a intensificar las relaciones entre bloques sobre bases multilaterales. Los mercados de los países latinoamericanos, ya de por sí restringidos porque amplios sectores de la población no tienen acceso a ellos y por el bajo nivel medio de ingreso por habitante, están todavía mucho más aislados entre sí. En estas condiciones los países de la región tienen que limitar sus objetivos aún más allá de lo que obliga la escasez de recursos disponibles de inversión y las restricciones de balance de pagos. La parte fundamental del esfuerzo que permita superar los problemas de pobreza y de atraso corresponde a los propios países en desarrollo. En los próximos años la cooperación financiera internacional debe desempeñar un papel importante, pero complementario de esos esfuerzos internos, sin suplantarlos ni convertirse en el centro de las políticas económicas. Los esfuerzos de cooperación financiera regional pueden contribuir mucho a sostener los balances de pagos, los sistemas de pagos destinados a promover el comercio recíproco, el financiamiento de proyectos de interés común, y a aumentar el poder de negociación frente al exterior.

Junto con intensificar la cooperación regional, América Latina debe participar activamente en la creación de un nuevo marco económico para el desarrollo, a

través de la cooperación dentro del Tercer Mundo. En el marco de la autodependencia colectiva, la cooperación entraña un fuerte aumento de los vínculos horizontales entre países del Tercer Mundo en muchos aspectos de las actividades económicas. Estos vínculos deben ser mucho más diversificados, ir mucho más allá de la integración económica tradicional y abarcar medidas en los campos del comercio y del desarrollo industrial, en el campo monetario, y en los del financiamiento internacional y la tecnología.

Varios de los instrumentos de la cooperación latinoamericana —obras de infraestructura física, acuerdos bilaterales entre varios países, creación de empresas binacionales o plurinacionales, prospección y aprovechamiento de recursos renovables y no renovables, cooperación financiera— permitirían poner en práctica el programa regional de cooperación industrial y comercial a que se refirió la sección 4. Solamente con decisiones como éstas podrá avanzar la integración económica de América Latina, por cuanto le dan coherencia y racionalidad.

Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina¹

*Jorge Graciarena**

Este trabajo examina los modos de concentración del ingreso en el crecimiento económico capitalista de América Latina. La primera parte trata de las tendencias recientes en la distribución del ingreso de varios países de la región, poniendo de relieve las modalidades de esa concentración en diversos períodos. La segunda examina los tipos de concentración que se pueden inferir de las tendencias observadas y las configuraciones estructurales y los procesos políticos concretos que se asocian con ellas, teniendo en cuenta algunas de las explicaciones económicas del fenómeno que han estado en boga en los años recientes. En la última, se procura demostrar que los patrones de la distribución del ingreso, además de tener fundamentos incuestionablemente económicos, poseen al mismo tiempo profundas raíces que los vinculan en su constitución y transformaciones con la estructura social, los regímenes políticos y los estilos de desarrollo vigentes.

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

1. La teoría económica y la concentración del ingreso en el desarrollo

La preocupación por las tendencias de la distribución del ingreso y sus relaciones con el crecimiento económico y el desarrollo social ha cobrado tanta importancia en los últimos años que el tema ha surgido como un asunto de primera prioridad en los foros internacionales y en los centros académicos de América Latina. Luego de haber ocupado —y durante mucho tiempo— una posición central en el debate político, el problema de la concentración del ingreso ha cobrado nuevamente actualidad intelectual debido, entre otras cosas, al interés que despierta el tema de los estilos de desarrollo y, en otro plano, a la necesidad práctica de hacer compatible el crecimiento económico con el bienestar social en una situación histórica en que las tendencias a la concentración siguen operando vigorosamente.

Por eso, la polémica que se ha abierto al respecto, sobre la que retornaremos más adelante, se refiere principalmente a la extremada desigualdad de la distribución del ingreso —lo poco que reciben los estratos más pobres y lo mucho que perciben los que están en la cumbre de la escala— y a la incidencia de esta situación y de sus cambios posibles en la dinámica del crecimiento económico de corto plazo. En la discusión se mezclan argumentos humanitarios, preocupaciones desarrollistas e intereses particulares relacionados con la estabilidad política y la continuidad de los sistemas socioeconómicos vigentes. La cuestión es

¹ La primera redacción de este trabajo fue concluida en el curso del segundo semestre de 1974, y posteriormente fue sometida a una revisión más de forma que de fondo.

antigua, acaso tan vieja como el mundo, sólo que ahora y en algunos círculos se pretende discutir tan complejo asunto como si fuese un problema técnico carente de derivaciones sociales y políticas.

En las últimas décadas muchos autores han revisado la información estadística disponible con el fin de descubrir la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. En 1954, Simón Kuznets, luego de preguntarse si “la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta o disminuye en el proceso de crecimiento económico de un país”, fundamentó empíricamente la hipótesis de que en las primeras etapas de la industrialización de los países subdesarrollados, las desigualdades del ingreso tenderán a acentuarse antes que las fuerzas equilibradoras sean suficientemente fuertes para estabilizar y posteriormente reducir dichas desigualdades. Más adelante, y tras examinar una cantidad considerable de datos históricos relativos a los países de industrialización originaria, considera que la hipótesis está suficientemente demostrada y afirma que también en los países subdesarrollados se da el caso de que el crecimiento económico ha conducido a un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso.²

La explicación de Kuznets puso de relieve la gran concentración de riqueza existente como consecuencia de la falta de fuerzas dinámicas que tendiesen hacia

una mayor equidad en la distribución de los ingresos y de políticas gubernamentales que tuviesen ese propósito. Desde una perspectiva coincidente, W. Arthur Lewis reexaminó los fundamentos teóricos de la concentración del ingreso retornando a las fuentes de la teoría económica clásica, sobre todo a Adam Smith y Ricardo, aseverando de acuerdo con ellos que cuando existiera una “oferta ilimitada de fuerza de trabajo” los salarios tenderían inevitablemente a bajar hacia el nivel de subsistencia. En esta situación de subdesarrollo con abundante oferta de fuerza de trabajo, “la formación de capital y el progreso técnico no se traducen en su elevación (de los salarios), sino en el incremento de la participación de las utilidades en el ingreso nacional”.³

Esa falta de dinamismo redistributivo en el proceso de crecimiento obedece a una insuficiente acumulación de capital porque “son bajos los ahorros” y esto “no es porque la gente sea pobre, sino [debido a] que las utilidades capitalistas son bajas”. Luego, “a medida que se expande el sector capitalista [con respecto al tradicional], crecen las utilidades relativamente, y se reinvierte una proporción creciente del ingreso nacional”.⁴ No obstante, y mientras la oferta de trabajo sea ilimitada, los salarios permanecerán bajos, en un nivel cercano al de subsistencia. Por lo tanto, este modelo analítico supone una expansión poblacional indefinida; la falta absoluta de estructuración de la fuerza de trabajo, que queda así sometida a las “leyes del mercado”; una circulación irrestricta de la población entre las ocupaciones, y

²S. Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality” en *The American Economic Review* (Vol. XLV, N° 1, marzo de 1955, págs. 1/28). Posteriormente Kuznets volvió sobre este problema en: *Six Lectures on Economic Growth*, Illinois, The Free Press, 1959; y además en: *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1969.

³W. Arthur Lewis, “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra” en *El trimestre económico*, N° 108, octubre-diciembre de 1960, p. 694.

⁴*Ibidem*, p. 694. Se han agregado las palabras entre paréntesis.

la ausencia de políticas estatales tendientes a corregir este sesgo en la asignación de ingresos.

En todos estos casos se supone, y Kuznets se empeñó en probarlo, que este período de penurias no es más que una fase transitoria, que será invariablemente superada tan pronto la producción crezca y la economía se modernice lo suficiente para que emerjan los impulsos dinámicos característicos del sistema capitalista, que contrarrestarán las tendencias concentradoras del ingreso y darán origen a una estructura de mayor equidad en la fase siguiente.

Más recientemente, F. Paukert tomó en cuenta la información estadística existente respecto a una gran cantidad de países y examinó la hipótesis de Kuznets, quien —como se ha dicho— había intentado verificarla empíricamente sólo para diversas fases históricas de los países capitalistas industrializados. Infortunadamente el trabajo de Paukert no es histórico sino más bien sincrónico, puesto que compara la situación contemporánea de países de muy diversas estructuras y concentraciones de ingresos. De cualquier manera, sus revelaciones son importantes. Su principal conclusión confirma la hipótesis de Kuznets, ya que encontró una situación generalizada de mayor concentración del ingreso en los países con niveles más bajos de desarrollo (medido por el producto per cápita), o sea, una relación inversa entre ambos, que se modifica cuando se elevan los niveles de desarrollo, reduciéndose por lo tanto los coeficientes de desigualdad. Esta modificación no es gradual sino que se produce cuando se sobrepasa un cierto umbral en el grado de desarrollo. Este punto de flexión, en que la distribución comienza a mejorar, se encuentra, según Paukert, en países con un nivel de desarrollo cercano a los 500 dólares per cápita. Es

decir, en un nivel que está ya por debajo del promedio actual del ingreso por habitante en América Latina.⁵

Estas investigaciones, tanto las teóricas como las empíricas, son de mucho interés para entender mejor la información —cada vez mayor— sobre el problema de la concentración del ingreso, de tanta importancia no sólo en cuanto se refiere a otros problemas económicos conexos, como la magnitud del mercado interno y el perfil de la demanda, sino también con respecto al déficit de empleo y a las tensiones sociales y conflictos políticos generados por patrones inequitativos de distribución de la riqueza y el ingreso.

En el presente trabajo⁶ se analizará

⁵Véase F. Paukert, "Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 88, N^{os}. 1-2, agosto-septiembre de 1973, cuadro 6, pp. 126 a 128, cuadro 7 (p. 130) y diagrama 1 (p. 131).

⁶El esquema teórico del trabajo se apoya en ciertas distinciones sobre niveles de análisis y planos de la realidad que por su naturaleza y su complejidad no podrían ser abordadas aquí. A partir de un trabajo nuestro anterior ("Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, Vol. II, N^o 2, agosto de 1971), se distinguen tres niveles analíticos y objetivos conforme a sus grados de generalidad y autonomía. El primero es el *sistema económico-social*, que en el presente trabajo corresponde al *capitalismo*; en general, cuando aquí se habla de "concentración capitalista" está implícito que el capitalismo como modo de producción constituye la base de la distribución del ingreso. El segundo nivel es el de la *estructura económico-social* que constituye una configuración nacional condicionada por el sistema social y su situación histórica, incluido el orden internacional. Finalmente, se encuentran los estilos de desarrollo, que son las formas concretas e históricas que adoptan las estructuras y los sistemas en determinados momentos hegemónicos y coyunturas históricas. En este último nivel es donde la dinámica política alcanza su mayor grado de autonomía, aunque de ninguna

someramente la información disponible, ante todo para comprobar si se confirma la hipótesis de la concentración creciente y si esta tendencia se invierte al alcanzar América Latina el umbral de ingreso indicado, dando lugar así a una estructura de participación más equitativa. Se tratará, además de identificar la existencia de tipos particulares de concentración del ingreso. Por último, se examina-

rá la relación entre determinadas modalidades de concentración del ingreso y las configuraciones sociopolíticas más generales. En otras palabras, se intentará demostrar que los regímenes políticos y las modalidades de acción pública son algo más que un factor residual al explicar la estructuración y continuidad de los patrones de distribución del ingreso.

2.

Los fundamentos estructurales de la concentración del ingreso y sus tendencias recientes

Las explicaciones corrientes sobre la concentración del ingreso en los países latinoamericanos presentan la participación en el producto social como si ella estuviera determinada por varios tipos de factores. Primero, se afirma que el pasado colonial de la región, los recursos naturales y los aspectos históricos propios de cada país condicionaron la for-

mación inicial de patrones distributivos de alta concentración, y una estructura de la propiedad agraria y la posesión de activos líquidos, es decir, de la riqueza, que desde el comienzo estuvo muy concentrada. Se señala además que la modernización tecnológica y social se ha estado produciendo en condiciones que contribuyen a la transformación de los patrones tradicionales de distribución, pero que al mismo tiempo mantienen, aunque bajo modalidades distintas, una marcada concentración del ingreso. Sin embargo, no se ha dejado de reiterar que estas tendencias concentradoras se invertirían en el futuro, cuando al generalizarse el modo de producción capitalista moderno el crecimiento económico produjese sus rápidos y profundos efectos correctores. El tercer argumento, ampliamente difundido dentro y fuera de América Latina, es el de la heterogeneidad estructural, que niega esta posibilidad y explica la tendencia a preservar por un largo período la distribución altamente inequitativa del ingreso que prevalece en la región, no obstante el considerable crecimiento económico registrado en las últimas décadas, por las grandes diferencias de productividad sectorial que caracterizan las modali-

manera se excluye la posibilidad de variaciones de corto plazo de origen económico. Países que son parte del mismo sistema social y que comparten grados de desarrollo semejantes tienen no obstante distintos tipos de concentración del ingreso. Cabe preguntarse entonces la explicación de estas variaciones, que a veces ocurren en un mismo país y en períodos diferentes pero cercanos de su historia. Nuestra proposición principal, muy modesta por cierto, es que en este nivel, haciendo constantes el sistema y la estructura, son factores esenciales de las variaciones en los tipos de concentración el régimen político y el estilo hegemónico que el primero trae consigo. El presente trabajo, por lo tanto, hace hincapié en las posibles causales emanadas en el corto plazo del régimen político y de determinadas coyunturas históricas, habida cuenta del efecto condicionante que sobre ellos ejercen el sistema social vigente y las bases estructurales de la distribución del ingreso.

dades de crecimiento de las economías subdesarrolladas. La heterogeneidad estructural contribuiría a la destrucción de las bases de sustentación de formas arcaicas de desigualdad, pero al mismo tiempo crearía otras de nuevo tipo, que tenderían a persistir mientras permaneciesen las condiciones que la caracterizan.

En uno de los primeros estudios comparativos sobre la distribución del ingreso en América Latina llevados a cabo por la CEPAL se señalaba que “la creciente desigualdad que se observa..., con altos niveles absolutos, y la concentración del ingreso total en la cima de la escala, es un rasgo común a todos los países de la región.” Luego, se agregaba que esta “concentración del ingreso en el decil superior... es esencialmente el reflejo de la concentración de la propiedad, fenómeno que no debe interpretarse estrechamente en el sentido de posesión de propiedades en sí, sino en el sentido de incluir también fuentes de crédito, posiciones de mercado y otros factores de este tipo”.⁷

Vemos así que el fenómeno de la concentración del ingreso era interpretado en ese estudio como un rasgo inherente al proceso de crecimiento capitalista tal como se presentaba en la región. Por lo tanto, se suponía que éste tendía naturalmente a producir efectos concentradores del ingreso en los grupos que ocupaban la cumbre de la distribución, indudablemente un segmento pequeño de la población, generalmente un 5% (quizá un 10%) integrado principalmente por empresarios propietarios de capital, por una proporción menor de

altos ejecutivos y funcionarios asalariados que ejercen funciones de supervisión en las empresas privadas —nacionales y extranjeras— y en el sector público, y por un número aún más pequeño de rentistas, propietarios de inversiones pasivas, que no comprometen su participación personal en el proceso productivo.

Esta tendencia concentradora aparece como una característica general del crecimiento económico, que se exagera en condiciones de subdesarrollo dependiente. Cuando en ese mismo documento se analiza la distribución del ingreso en la Argentina se hace, sin embargo, una reserva que se refiere a la importancia de la participación de los sectores medios en el ingreso de ese país, y se afirma que su posición ventajosa “constituye... en gran medida un hecho político”.⁸ Es decir, se admite expresamente que además de los factores económicos, estructurales y coyunturales, los hechos y procesos políticos pueden tener una considerable influencia en la forma concreta que adquiere un perfil de distribución del ingreso y en la posición que en él ocupan diversos grupos sociales. En muchas oportunidades, los documentos de la CEPAL han indicado la acción de factores no económicos que inciden de diversa manera en la dinámica de la distribución del ingreso. Sin embargo, la referencia que ha hecho a estos factores ha sido generalmente residual, sin incorporarlos sistemáticamente al cuerpo de su explicación de las fuentes generadoras de la concentración del ingreso en la cima de la escala.⁹

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ La polémica en torno al problema de la concentración del ingreso como un requisito “orgánico” para la acumulación de capital se ha ido agudizando en los últimos tiempos, sobre todo en aquellos países donde se ha comprobado que los efectos concentradores han sido

⁷ CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, versión mimeografiada, E/CN. 12/170, 29 de marzo de 1967, página 6.

No es del caso hacer aquí una discusión teórica del problema de la distribución del ingreso. Según se señaló antes, se trata más bien de identificar las configuraciones que está presentando el proceso de concentración en América Latina; en otras palabras, si efectivamente ocurre con mayor intensidad en la cumbre o en otros tramos de la escala, en qué grupos se concentra más y bajo qué condiciones políticas lo hacen. También interesa conocer el grado en que se cumplen las expectativas de mayor equidad a medida que crece y se diversifica la economía. En otros términos, la cuestión fundamental consiste en saber si los incrementos de ingresos generados por el crecimiento económico se concentran con mayor o menor intensidad que el volumen de ingreso generado en la fase anterior, dónde se produce esta concentración y cuáles son sus causas políticas.

Lamentablemente, la información no es completa ni enteramente confiable; se observan a veces contradicciones de considerable importancia cuando se cotejan datos de diversas fuentes estadísticas.

particularmente fuertes. Sobre este punto, las oposiciones son casi tajantes: por un lado, están los que sostienen que la concentración del ingreso es imprescindible para lograr altas tasas de acumulación de capital, eficiencia y racionalidad económica; del otro, quienes afirman que es posible compatibilizar crecimiento económico y bienestar social, que en todo caso este último debería ser siempre prioritario, y que si fuera menester algún sacrificio éste debería afectar más bien el crecimiento económico que el bienestar social. No interesa aquí examinar los fundamentos de esta controversia ni menos aún la razón que asiste a las partes. Sin embargo, es importante recordarla, porque las posiciones esbozadas son algo así como los cimientos de las políticas económicas y sociales que contribuyen a las diversas formas de concentración del ingreso. Más adelante se vuelve sobre este mismo problema.

También hay que señalar que apenas en unos pocos casos se cuenta con información sobre un período suficientemente prolongado como para hacer inferencias relativamente seguras acerca de las tendencias. Por lo tanto, los datos disponibles y los análisis basados en ellos no permiten una evaluación precisa y confiable del sentido en que se mueve la distribución del ingreso, ni tampoco de las características particulares que adopta con respecto a grupos sociales, estratos ocupacionales y niveles de educación.¹⁰

¹⁰ La información disponible se ha acrecentado notablemente en los últimos años, pero todavía son insuficientes las desagregaciones, la precisión y la confiabilidad de los resultados ofrecidos. La mayor parte de las estimaciones globales se basa en suposiciones aparentemente plausibles, pero que están lejos de haber sido comprobadas empíricamente. Además, su cobertura es parcial, porque no incluye aspectos que sin ser ingresos monetarios tienen importancia en los niveles de bienestar y consumo de los diversos estratos de la población (crédito, autoconsumo, servicios y facilidades otorgados por los patrones y empresas a sus ejecutivos y personal, etc.). Finalmente, las estimaciones existentes no vinculan sino muy limitadamente la evolución de la distribución del ingreso con la acumulación y rotación de la riqueza. Una parte considerable de los beneficios del capital no se convierten en ingreso, sino que se reservan en las compañías para formar con ellos nuevos incrementos de capital, que constituyen fuentes potenciales de ingreso futuro. Las insuficiencias señaladas, y otras, obligan a examinar los problemas de la concentración del ingreso disociados de la acumulación de activos productivos y otras formas de riqueza. Se sabe que existe una relación casi osmótica entre las pirámides del ingreso y la riqueza, pero lamentablemente, es poco lo que se puede conocer fundadamente al respecto.

De no menor importancia sería disponer de datos para estudiar la relación entre las tendencias de la distribución del ingreso y la estructura ocupacional, convenientemente desagregada por tipos, niveles y sectores ocupacionales. Análogamente, habría que tener mejor información, y

Hasta ahora, lo que se sabe sobre la distribución del ingreso en los países más representativos de la región es que, con variaciones coyunturales, las tendencias a la concentración han continuado su marcha ascendente en la mayoría de los países, se han estancado en algunos y sólo en muy pocos casos han retrocedido.

También se puede observar un doble tipo de concentración. El primero, en la cúspide de la pirámide distributiva, tal como lo sugería la teoría económica clásica, fenómeno al que denominaremos concentración *elitaria*. El segundo, principalmente en el tramo que queda inmediatamente debajo de la cúspide, es decir, en los sectores medios altos; lo mencionaremos aquí como concentración *mesocrática*.¹¹

En ambos casos, tal como muestran

más completa, sobre la educación y su impacto distributivo, y sobre el consumo por estratos de población y relacionado con ocupación e ingresos. Por último, es demasiado poco lo que se sabe sobre el uso del ingreso en la unidad de consumo que es la familia, quién lo asigna y distribuye internamente, de acuerdo a qué necesidades y criterios. Estas reservas sobre la calidad y cobertura de los datos estadísticos sobre la distribución del ingreso no necesariamente desaparecen, por más que en algunos estudios se utilicen artificios econométricos con sofisticadas fórmulas matemáticas, coeficientes estadísticos y demostraciones gráficas.

¹¹ Es de sobra sabido que el problema de identificar y definir lo que son los sectores, estratos o clases medios es muy complejo, tanto por su naturaleza intrínseca y posición estructural —cuya conceptualización depende de los más amplios marcos teóricos generales— como de su propia heterogeneidad interna, que crece continuamente con la modernización social. A estas complicaciones cabe agregar las de tipo metodológico que se presentan cuando se trata de enmarcar estos agregados sociales en determinados contextos, esto es, cuando se piensa en ellos como capas ocupacionales, educacionales, de consumo o de ingreso. Las distinciones que

los términos escogidos, estos tipos conceptuales aluden no sólo a la dirección en que se concentra principalmente el ingreso, sino también a la naturaleza de la estructura de dominación vigente y a los grupos estratificados que predominan en ella y en la distribución del ingreso. De este modo, las categorías analíticas utilizadas combinan las dimensiones de ingreso y poder, que convergen en la cúspide de la distribución y en el modo de dominación existente. Por lo tanto, la proposición expresa que constituye el punto de partida de este trabajo es que ambas dimensiones, la concentración del ingreso y la del poder social, se encuentran estrechamente relacionadas. Se supone además que la apropiación de ingresos constituye una de las metas principales de la acción y la lucha política, sobre todo en el marco de estilos de desarrollo definidos por la necesidad de lograr altas tasas de crecimiento económico con patrones concentradores, para permitir una elevada capitalización privada en la economía.

tienen utilidad práctica difieren considerablemente. Para nuestro propósito, los estratos de ingresos se distinguirán —salvo que se indique otra cosa— del siguiente modo: *altos*, los que se hallan en el 5% superior de la distribución; *medios altos*, los que se ubican por debajo, pero no más abajo del 20% superior (5 a 20% más altos); *medios bajos* o intermedios, constituyen una categoría más imprecisa que generalmente se refiere a las capas situadas por debajo de las anteriores y por encima del 40% más bajo de la distribución; *populares*, el resto más bajo (40% inferior) dentro del cual los *pobres* representan el 20% más bajo de la distribución. Se reitera que estos agrupamientos son convencionales y aproximativos y que, a veces, experimentan algunas leves modificaciones nominales o agregativas. Finalmente, se señala que los mayores dinamismos de la distribución están localizados en el 20% superior, que es donde además se concentra la mayor parte del sector moderno de la economía.

3.

Los tipos de concentración del ingreso y algunos casos ilustrativos

Los datos sobre distribución del ingreso que se presentarán seguidamente no tienen por objeto describir y explicar las tendencias concentradoras, en el plano nacional, de los países que se mencionan en el texto.¹² Sirven más bien para ilustrar sobre posibles configuraciones distributivas que estarían emergiendo en la coyuntura económica y política latinoamericana. De manera que no serán situaciones nacionales, sino casos que se refieren a problemas de carácter más general, los que se examinarán más abajo con la intención de comprobar si, como se supone, es posible distinguir en ellos tendencias variables en la distribución y concentración del ingreso relacionadas con sus formaciones sociales y estilos sociopolíticos más generales.

En otras palabras, el problema consiste en determinar qué formas adopta el proceso de concentración del ingreso, cuál es el grado de concentración en cada grupo o estrato y de qué manera se explican estas características de la distribución del ingreso en un marco más amplio que considere el crecimiento económico y la dinámica sociopolítica de los estilos de desarrollo capitalista de la región. Estas notas, aunque apuntan en esa dirección, tienen un objetivo más modesto, pues apenas pretenden otra cosa que señalar tentativamente algunos de los rasgos políticos y estructurales más salientes del proceso de concentración del ingreso.

¹² No se pretende evidentemente sustituir ni aun resumir las fuentes mencionadas más adelante. Tampoco se cuestiona su validez. En algunos casos, se señalan solamente sus limitaciones de cobertura y de comparabilidad.

Las tendencias concentradoras que se observan en la mayoría de los países de la región pueden circunscribirse a dos tipos bien diferenciados que son, se recuerda: el primero, de concentración elitaria y, el segundo, de concentración mesocrática. Ambos tipos se distinguen por algunas diferencias en los indicadores principales de la distribución del ingreso, pero éstos a su vez representan distintos estilos de desarrollo, y por lo tanto, variables coaliciones de fuerzas sociales que los promueven actuando en ambientes políticos diversos. Todo lo anterior es lo que se tratará de identificar más adelante. Por ahora comenzaremos con el examen de la información empírica disponible.

El tipo de concentración elitaria

Podría ser ilustrado por las situaciones que se observan en varios países de la región. Se caracteriza por una concentración creciente del ingreso en los que se hallan en la cúspide de la pirámide distributiva (5% superior), a expensas de los grupos del centro y de la base. La más vigorosa tendencia concentradora se hace sentir en el sector urbano, que es donde se hallan casi todas las empresas industriales y de servicios. Ella está, asimismo, asociada con las elevadas tasas de crecimiento de estas actividades, principalmente aquéllas consideradas dinámicas, que son las que infunden su impulso y sentido principal a la expansión del sistema económico. En esta fase al menos, la modernización económica resulta más bien concentradora, pues los incrementos generados, en su mayor parte por los sectores dinámicos de la industria, tienden a acumularse tanto o más que lo

que ya estaba concentrado el ingreso en la fase anterior. Esto se verifica observando la elevación de los coeficientes de desigualdad y las tasas de participación de los grupos que se encuentran en el tramo más alto de la distribución, así como las desagregaciones del ingreso por sectores productivos.

El caso de Brasil. Este tipo de concentración puede ilustrarse considerando el caso de Brasil, país que cuenta con varios y buenos análisis de las tendencias de la distribución del ingreso basados en los datos agregados obtenidos de los censos generales de 1960 y 1970. Ningún otro país incluido en esta categoría ofrece posibilidades similares ni tiene la significación paradigmática de su estilo de desarrollo para otros países de la región.

Los varios trabajos existentes parecen coherentes entre sí, pues sus estimacio-

nes más generales concuerdan en un alto grado. En primer lugar, como se puede observar en el cuadro 1, todas las fuentes señalan, con leves variaciones, que entre 1960 y 1970 la distribución del ingreso tendió a una concentración evidente y considerable en la cumbre, a expensas de la mitad más pobre de la población.

Las diferencias en las estimaciones del cuadro 1 derivan de las perspectivas analíticas y metodologías adoptadas para el ajuste de las cifras, pues en todos los casos los datos proceden de los censos de 1960 y 1970.

Se podría hacer una comparación más completa considerando todos los estratos agrupados convenientemente, como figura en el cuadro 2, y calculando además las tasas de crecimiento (o de decrecimiento) de su participación en el ingreso durante el período.

Cuadro 1

BRASIL: DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1960-1970^a

Estimaciones	40 % más pobre		5 % más rico	
	1960	1970	1960	1970
- De Fishlow	10.5	7.1	28.6	38.2
- De Hoffman y Duarte	11.2	9.1	27.4	36.3
- Del Ministerio de Hacienda	11.6	10.0	27.7	34.9

^aDatos tomados de J. Serra, "A Reconcentração da Renda: Crítica a Algumas Interpretações", en *Estudos CEBRAP-5*, julio/septiembre de 1973, pp. 131 a 155. También puede verse para la última estimación C.G. Langoni, *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973, p. 64, cuadro N° 3.5), cuyos datos coinciden totalmente. Este autor hace una comparación parecida para 1960 en el cuadro N° 3.3 (p. 62) y para 1970 en el cuadro N° 3.4 (p. 63).

Respecto de la estimación de Langoni que aparece en el cuadro 2 es necesario advertir que se trata de la más moderada de todas en cuanto a sus conclusiones sobre las tendencias concentradoras del ingreso observadas en el decenio. Otros autores como Hoffman y Duarte, que

también usan los censos generales para sus estimaciones, aunque con ajustes algo diferentes, dan cifras que acentúan las diferencias entre los extremos de la escala. Señalan, por ejemplo, que mientras la participación en el ingreso del 50% más pobre de la población bajó

Cuadro 2

BRASIL: DISTRIBUCION COMPARATIVA DEL INGRESO (1960-1970)

Población económicamente activa	1960	1970	Incremento relativo 1960/1970	
			En puntos	En porcentajes
50% más pobre	17.7	14.9	- 2.8	- 15.8
30%	27.9	22.9	- 5.0	- 17.9
10%	14.7	14.5	- 0.2	- 0.1
10% más rico	39.7	47.8	+ 8.1	+ 20.4
(5% superior bajo)	(12.0)	(12.9)	(+ 0.9)	(+ 7.5)
(5% superior alto)	(27.7)	(34.9)	(+ 7.2)	(+ 26.0)
(1% más alto)	(12.1)	(14.8)	(+ 2.7)	(+ 22.3)

Fuente: C.G. Langoni, *op. cit.*, cuadro 3.5 (p. 64), con elaboraciones nuestras, basadas en sus datos, para las diferencias relativas entre ambos años.

entre 1960 y 1970 de 18% a 14% —lo que significó una pérdida de 4 puntos— la del 5% más rico subió de 27% a 36%, con una ganancia de 9 puntos (o sea, de 1/3) y la del 1% más alto creció aún más, elevándose de 12 a 18% (una ventaja relativa del 50% sobre su participación de 1960).¹³

¹³ “La cúpula de la distribución del ingreso (en 1970) se constituye por el 5% de las personas remuneradas, que reciben un 36% del ingreso total... o sea, 26.4 veces el ingreso medio de la mitad de la población situada en el otro extremo de la distribución. Ese 5% constituye la base estable del mercado de bienes durables de consumo, una base restringida que ha moldeado muchas de las características del proceso de industrialización de Brasil”. La mitad inferior de la población “pese a un aumento de 79% en el PIB mantuvo inalterado su nivel medio de crecimiento en el período. Si se considera que el porcentaje de receptores de ingreso bajó del 35.4% al 31.4 de la población entre los dos censos analizados, deducimos que el ingreso per cápita de esa parte de la población debe haber tenido alguna reducción. En los deciles siguientes, las rentas medias tuvieron incrementos poco significativos. Los aumentos significativos del ingreso

De mayor interés aún resulta el análisis de como se reparten las diferencias relativas y absolutas registradas en el decenio 1960-1970 en la pirámide del ingreso. En primer lugar, los estratos que

quedaron reservados... especialmente para el 5% de la población de más altos ingresos” ... “La conclusión es que la mitad de la población no fue alcanzada por los beneficios del crecimiento económico (al menos en términos monetarios) y que los 30% siguientes tuvieron un acceso apenas marginal a esos beneficios”. R. Hoffman y J.C. Duarte, “A Distribuição da Renda no Brasil”, en *Revista de Administração de Empresas*, año 12, Nº 2, abril-junio de 1972, p. 44 a 66, (citas de p. 59 y 60). Además, es interesante consignar las siguientes observaciones de Celso Furtado: “La ‘clase media superior’ a que nos referimos está constituida en el Brasil por el 5% de la población de nivel más alto de vida; el ingreso familiar medio de este grupo se aproximó a los mil dólares en 1970. Los datos preliminares del último censo llevan a creer que el poder de compra de ese grupo creció con una velocidad casi tres veces superior a la del promedio de la población”. (Celso Furtado, *Análise do Modelo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, p. 42, nota 32).

pierden posiciones de una manera más acentuada son claramente aquellos que se encuentran hacia el centro de la escala. Mientras el decil inferior pierde poco relativamente (-5%), los deciles inmediatamente superiores registran menores participaciones hasta el 9º decil; en cambio, la participación del 10º decil, el más alto, asciende notablemente. Si se examinan más a fondo los estratos que pierden en términos relativos, se comprueba que aquéllos cuya posición queda más perjudicada son los que corresponden al grupo que va desde el 5º al 7º decil, con una considerable pérdida relativa media (-22%) y con un descenso lento hacia los extremos. Todavía el 8º decil reduce su participación, y aún el 9º lo hace levemente.¹⁴

En segundo lugar, el examen desagregado del decil superior confirma la suposición de que la concentración es máxi-

¹⁴ Un analista califica estos movimientos como "nivelación por debajo". "El análisis de la evolución de la estructura de la distribución del ingreso en Brasil, entre 1960 y 1970, revela bien lo que antes se denominó 'nivelación por abajo'; durante esta década, el ingreso medio aumentó 36.9%, la del 5% más rico aumentó 75.4%, al paso que la del 40% más pobre 18.3% y la del 20% intermedio aumentó apenas 7.7%. Ocurre que son estos 20% intermedios los que poseen un ingreso medio más próximo al salario mínimo. Esto significa que en un período de intenso desarrollo en Brasil, los estratos con ingreso inferior al salario mínimo, gran parte de los cuales pertenecen a lo que se llamó subproletariado, tuvieron una mejoría algo mayor que los estratos peor remunerados del proletariado urbano. De este modo, se redujo la desigualdad entre los estratos pobres del campo y la ciudad en una auténtica nivelación por debajo al mismo tiempo que se ensanchó el abismo entre estos estratos y la minoría privilegiada". Paul Israel Singer, "Implicações econômicas e sociais da dinâmica populacional brasileira", en *Estudos sobre a População Brasileira*, São Paulo, CEBRAP, Caderno Nº 20, p. 15.

ma en la cúspide de la pirámide. El 10º decil mejora sus posiciones a razón de 20% sobre el resto de la distribución que reduce su participación relativa, pero el 5% superior lo hace a un ritmo todavía más alto, que absorbe la mayor parte del crecimiento del decil, porque el penúltimo 5% sólo mejora su participación levemente. En cambio, la participación del 1% de la población con ingresos más altos crece más que el promedio del 10º decil, aunque menos que el 5% superior. Así, los datos indican de manera concluyente que la mayor parte de los incrementos de ingreso del período se concentraron en el 5% más alto de la distribución, o sea, en unos 4.5 a 5 millones de habitantes.¹⁵

También habría que señalar una particularidad en las estimaciones de los cuadros anteriores, pues al basarse en los datos censales tomaron en cuenta solamente a la población económicamente activa *remunerada* (o sea, con ingreso) con lo que excluyeron a los desocupados y a los recién ingresados a la fuerza de trabajo aún *sin* ocupación. Como este grupo tuvo una considerable variación de magnitud entre 1960 y 1970, en que disminuyó de 14.7% a 11.7%, el aumento registrado en el empleo tuvo una incidencia positiva, particularmente en los estratos más pobres, aunque sin poder evitar su pronunciado efecto sobre la contracción salarial.

Fishlow, que estudió la distribución del ingreso de una manera algo diferente,

¹⁵ Cabe tener en cuenta, aunque parezca reiterativo, que las diferencias anteriores se refieren a cambios en las posiciones relativas de los estratos, *dentro* de la pirámide de ingresos, o sea, a variantes en los grados de participación en la distribución que constituyen ganancias y pérdidas sobre los otros estratos, y *no* a los incrementos de los ingresos medios de los diversos grupos de ingresos.

concluyó también que la concentración en la cúspide fue muy alta.¹⁶

Algunas conclusiones provisionales se pueden desprender de estos datos. En primer lugar, parece evidente que los incrementos de ingreso tendieron a concentrarse más en la cúpula —el 5% más alto—, que absorbió una proporción de más de un tercio del ingreso total al final del período. Segundo, la concentración fue mayor en las ramas de la producción y áreas sociales donde son más acentuados la modernización tecnológica y el dinamismo de la economía.¹⁷

¹⁶ “Aunque lamentable parece correcta la conclusión de que la desigualdad aumentó en el transcurso del decenio. El 3.2% que está en la parte superior de la fuerza de trabajo obtiene en 1970 un 33% del ingreso total, en circunstancias de que en 1960 obtenía sólo el 27%... Es legítimo objetar que los datos de 1970 no constituyen una prueba justa de lo que implica un crecimiento rápido en un molde capitalista”. En efecto, “desde 1964 (poco más de la mitad del decenio), existe la continuidad de un gobierno militar, y sólo la última parte del período se caracteriza por un progreso material considerable. En efecto, es razonable presumir que, más que el crecimiento, la responsabilidad por el aumento de la desigualdad... recae en la estabilización. Entre 1964 y 1967, como consecuencia de restringir severamente los salarios nominales y de lograr una ‘inflación correctiva’ —ajuste de precios fijados administrativamente por el gobierno— los salarios mínimos reales descendieron en 20%; posteriormente, apenas se mantuvieron en ese nivel”. A. Fishlow, “Distribución del ingreso por tramos en Brasil”, en A. Foxley (ed.) *Distribución del ingreso en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 106 y 107. Lamentablemente, este autor no formó estratos regulares, sino tramos de ingreso, lo que da grupos desiguales de población económicamente activa poco comparables con estratos agrupados por deciles, quintiles, etc. Esto hace difícil una comparación rigurosa con los otros autores considerados.

¹⁷ Esta conclusión se confirma con los datos que se refieren a la distribución sectorial y por áreas del ingreso, que indican cómo el ingreso se

Tercero, el hecho de que los tramos más pobres de la distribución no experimentaron una declinación equivalente a la de los grupos que se encuentran en las posiciones intermedias de la escala obedeció a varios factores, entre los que sobresalieron las políticas encaminadas a acrecentar el empleo y la seguridad social, así como los servicios sociales, con miras a eliminar la “pobreza absoluta”.¹⁸ Sin embargo, cabe agregar que la proximidad de los niveles de subsis-

concentró más en el sector urbano que en la producción primaria. En esta desagregación se observa, y con caracteres aún más acentuados, que en el *sector urbano* la base de la pirámide (10% inferior) creció relativa y absolutamente mientras que, en cambio, toda la parte central presenta una caída muy pronunciada hasta el 8º decil; en el 9º decil hay ya una leve inversión de la tendencia. Un crecimiento muy pronunciado se observa en el 10º decil, que en 1970 recibe un 45% del ingreso. El pico más alto se encuentra de nuevo en el 5% superior que crece desde un 27% en 1960 hasta un 34% en 1970. En el sector primario, este tramo recibe una proporción menor y crece aún menos: en 1960, participa con un 23%, mientras que en 1970 crece hasta un 27%. La variación en este sector es de 16%, mientras que la mejora del sector urbano es de 26%. Cf. C.G. Langoni, *op. cit.*, cuadros 3.7 y 3.8, pp. 68 y 70.

¹⁸ “Además parece haber poca duda de que una de las consecuencias inmediatas de la aceleración del crecimiento es la reducción del nivel de pobreza... por la elevación del nivel de empleo”. Estos argumentos son sugeridos por C.G. Langoni *op. cit.*, p. 214. El impacto sobre la distribución del ingreso de la ampliación y mejora del empleo, ha sido destacado por el ex ministro A. Delfim Netto en el prefacio que escribió para este libro. Fishlow ha cuestionado el punto de que el aumento de la desigualdad fue debida al crecimiento rápido de la economía. Al contrario de lo que sostiene Langoni, afirma que la desigualdad se hizo mayor en el período de recesión (1964-1967) y no fue por lo tanto la consecuencia del deslucamiento producido por el crecimiento rápido del período siguiente. De manera que fue el crecimiento

tencia hace casi imposible la compresión hacia abajo de los ingresos de estos grupos, hecho que explica parcialmente su resistencia a descender.

Cuarto, también se ha afirmado que la gran expansión educacional del período contribuyó a ampliar las oportunidades de empleo en una economía que experimentaba un proceso de acelerada modernización tecnológica.

Por último, la tendencia parece haber sido más hacia la concentración del ingreso en los beneficios de capital y la propiedad que en los salarios. Esto fue

más acentuado en el sector moderno, donde las ventajas de productividad han influido escasamente en los niveles salariales medios, que han quedado retrasados y sin participar plenamente de los frutos del progreso técnico. Así, el salario real medio ha perdido posiciones, pese a los avances considerables debidos a la modernización tecnológica de la economía brasileña.¹⁹ Esta comprobación no desmiente el hecho de que los salarios nominales experimentaron al mismo tiempo una intensa jerarquización y diversificación.

lento del período de las políticas estabilizadoras el que estuvo asociado con los mayores efectos regresivos, pues incidió especialmente sobre los salarios reales. Cf.: A. Fishlow, "Distribuição da Renda no Brasil: Um Novo Exame", *Dados*, Nº 11, año 1973, pp. 23 y 28. En esta misma fuente puede consultarse el trabajo de C.G. Langoni, "Distribuição da Renda no Brasil: Resumo da Evidencia", donde polemiza con Fishlow sobre la interpretación del proceso económico brasileño.

¹⁹Hoffman y Duarte, *op. cit.*, dan algunas cifras confirmatorias. Por ejemplo, en San Pablo, entre 1961 y 1970, se produjo una baja sostenida del salario real, que alcanzó a 30% (p. 61). El cuadro siguiente muestra cómo el salario real en la industria brasileña, principalmente el salario obrero, quedó postergado frente a los avances de la productividad, lo que confirmaría la hipótesis de que los beneficios de capital mejoraron relativamente su participación.

INDICES DEL SALARIO Y LA PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA BRASILEÑA ENTRE 1955 y 1966

(1955 = 100)

Años	Asalariados en general			Obreros solamente		
	Salario real	Productividad	Relación salario/productividad	Salario real	Productividad	Relación salario/productividad
1956	107	107	1.0	108	107	1.0
1958	114	130		113	132	
1962	120	164		112	173	
1964	132	172		129	175	
1966	121	172	0.70	119	178	0.67

Fuente: Instituto de Pesquisa Económico-social Aplicada (IPEA), *A industrialização brasileira: diagnóstico y perspectivas*, Río de Janeiro, 1969, pág. 46.

Comentando estos y otros datos los autores concluyen sobre el problema de los salarios: "La situación del mercado de trabajo ha permitido una nivelación de los salarios pagados por las industrias dinámicas y las tradicionales o, al menos, que la diferencia de salarios entre ellas no sea muy elevada (este fenómeno se refleja también en el sector servicios). En estas condiciones, dadas las diferencias de productividad existentes, se puede suponer que los sectores más beneficiados en el proceso conjunto de crecimiento y concentración del ingreso sean exactamente aquellos que engloba (la propiedad en) las actividades 'más modernas' ". (P. 61.)

L.C. Bresser Pereira, "El nuevo modelo brasileño de desarrollo", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires, vol. 14, Nº 55, octubre-diciembre de 1974, pp. 575 y ss.) proporciona información adicional sobre el deterioro de los salarios reales, especialmente del salario mínimo, durante el período.

Hoffman, que ha intentado interpretar este proceso concentrador se pregunta "¿por qué aumentó el grado de concentración de la renta en Brasil, en el decenio 1960-1970, principalmente en los sectores secundario y terciario? El proceso debe ser explicado dentro del 'modelo de desarrollo brasileño' ". No hay duda, por el momento, de que varios aspectos de la política económica gubernamental están directamente ligados al aumento de la concentración: a) "el valor del salario mínimo real cayó drásticamente durante el período"; b) "la disminución del poder de negociación de los trabajadores", que "fueron objeto de frecuentes intervenciones" del Estado; y c) la modificación del "sistema de indemnización por injusto despido y de estabilización del empleo", facilitó a los empresarios la rotación del personal sin aplicar los reajustes de remuneraciones ni las compensaciones adicionales por tiempo de servicio. La "compresión salarial" aplicada de esta manera, al reducir la masa de recursos necesarios para retribuir a los trabajadores menos calificados hizo posible una mayor jerarquización de las remuneraciones, provocada por una mejora acentuada de las compensaciones a los cuadros medios y superiores y una rebaja relativa de los salarios de los trabajadores no calificados. Sobre este fenómeno de diferenciación salarial han surgido diversas interpretaciones, como muestra, por ejemplo, la polémica entre Langoni y Fishlow sobre el papel de la educación en la dinámica de la distribución del ingreso. Al respecto, Hoffman observa que las diferencias en niveles de educación "explican" sólo una parte de la varianza y que, en todo caso, la variable educación está usada en el modelo de Langoni como una variable residual, una especie de "cajón de sastre", puesto que "la ausencia de variables, tales como riqueza

y *status* social de la familia, que en verdad están positivamente correlacionados con el nivel educacional, está conduciendo a una sobreestimación de la influencia de esta variable". Fue "la política salarial del gobierno" lo que "en verdad contribuyó a mantener baja la remuneración de las personas analfabetas y con educación primaria (y al aliviar la hoja de salarios de las empresas, permitió aumentar los salarios de los escalafones superiores y de los empleados administrativos)", seguramente más educados. "Como las variables 'políticas' no entran en el modelo de Langoni, una parte importante de la acción del gobierno se 'explica' por medio de la variable educación".²⁰

²⁰ R. Hoffman, "Consideraciones sobre la evolución reciente de la distribución de la renta en Brasil", *Nueva sociedad*, N° 16, enero/febrero de 1975, pp. 18/9. También en la perspectiva de analizar la función del Estado brasileño en la concentración del ingreso, Fishlow ha expresado que "a partir de 1967, la política gubernamental tuvo un efecto adverso sobre los salarios en la medida que los salarios reales se elevaron menos que la productividad del trabajo". Más adelante, este autor afirma que "las políticas gubernamentales crearon un contexto en el cual las personas situadas en la cumbre de la distribución podían ganar con respecto a los que quedaban debajo y como tal grupo (el de la cumbre) tenía una instrucción considerable amplióse el diferencial de ingreso por calificación educacional". De manera que la educación se convirtió en un factor concomitante, pero no fue la causa de las diferencias de ingreso, cuya explicación este analista sitúa más del lado de las políticas gubernamentales y de la concentración de riqueza, siendo fundamental la importancia de ésta en la generación y persistencia de la desigualdad de ingresos en Brasil. "Existe el serio peligro de que el problema de la desigualdad sea encarado como un fenómeno transitorio a ser remediado sólo por el crecimiento y algunas reformas modestas y no como una herencia de la acumulación pasada de riqueza y capital ...No se debe diagnosticar la desigualdad de manera de excluir

La apreciación de estos cambios en la pirámide distributiva en el período 1960-1970 ha sido ciertamente menos coincidente que lo que reflejan los datos estadísticos utilizados por los analistas. No sería de nuestra incumbencia entrar a terciar en esta polémica, profusa por cierto. Para concluir el examen del caso brasileño, dentro de los propósitos de este trabajo, quizá nada mejor que hacer un balance de posiciones destacando aquellos puntos en torno a los cuales parece haber girado más la controversia. Langoni, que ha tomado la posición de defensor del proceso, ha partido del supuesto de que el crecimiento rápido de la producción genera efectos disruptores en los flujos de ingresos, tendiendo a concentrarlos transitoriamente hasta que entran a operar los factores correctivos, que —a su juicio— son fundamentalmente dos. El primero es el aumento del empleo, particularmente en el sector moderno, que ya fue mencionado. El segundo, más mediato, es la expansión de la educación, a la que atribuye una fuerza correctiva considerable, en la medida en que contribuye a igualar las oportunidades.

Todos estos puntos han sido controvertidos. Sin embargo, acaso se podría decir que de esta discusión surge un aspecto común, que es central para este trabajo. Se trata de las políticas gubernamentales en materia social y económica. Si bien han sido objeto de evaluaciones no concordantes, hay acuerdo general sobre su influencia en el proceso de distribución diferenciada del ingreso. Más adelante se retornará al problema de la relación entre el régimen político y el Estado en cuanto contribuye a configu-

rar los patrones de concentración del ingreso.²¹

Desafortunadamente, las estadísticas de la distribución del ingreso son incompletas en la mayoría de los países y no permiten otra cosa que presunciones sólo relativamente confiables sobre la situación distributiva y la concentración del ingreso en años determinados. Con estas reservas, es posible señalar algunos otros países latinoamericanos que podrían servir adicionalmente para ilustrar el tipo de

²¹ El denominado "modelo político brasileño", que se constituye a partir del régimen político instaurado en 1964, pero cuya forma definitiva recién se consolida en 1968, ha sido el objeto de muchos estudios no siempre coincidentes, sea por las perspectivas adoptadas, sea por la incidencia de sus trasfondos valorativos en la selección e interpretación de los hechos. Una descripción sumaria y razonablemente objetiva ha sido hecha recientemente por Fernando Henrique Cardoso en los siguientes términos: "El 'modelo político brasileño'... no dejó de tener una base objetiva y de ser útil para los fines de los grupos políticos vencedores. En efecto, el autoritarismo prevaeciente permitió la reorganización del aparato del Estado, liquidó el sistema partidario anterior (y con él la representación política de las clases populares y trabajadoras urbanas, así como de sectores importantes de las antiguas clases dominantes) e incorporó al proceso político bajo nuevas condiciones, a las fuerzas armadas y a los grupos sociales que expresan los sectores monopólicos de la economía. Estas modificaciones contribuyeron a moldear el 'milagro económico' en las condiciones que se dio: *con concentración del ingreso y desigualdad social*. Por otro lado, la intervención económica del Estado y las inversiones extranjeras pudieron combinarse más fácilmente en el clima de autoritarismo creado después del desmantelamiento del antiguo orden político... En conjunto, el sector dirigente de este bloque de poder se recluta en las fuerzas armadas y depende de ellas como corporación, teniendo en los sectores tecnocráticos un apoyo decidido", F.H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratisação*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, pp. 225 y 226.

de inicio el factor que es posiblemente más fuerte: la redistribución de los activos físicos". Cf. A. Fishlow, *ibidem*, pp. 29 y 45.

concentración elitaria: El Salvador (hacia 1965), Guatemala (1965), Perú (hasta 1968) y Chile (desde 1973).²²

El tipo de concentración mesocrática

Los casos que podrían tomarse en consideración para ilustrar este tipo de concentración corresponden a varios países que, en diversas fases de su desarrollo reciente, presentan distribuciones con rasgos definidamente mesocráticos. En este sentido podrían señalarse el caso de Chile de la época de Frei y de la Argentina de la época postperonista, entre 1955 y 1963. Otros países como Uruguay (1968), también presentan estructuras de la distribución que se ubican dentro del mismo esquema.²³ La infor-

²² La información sobre Perú y Chile es todavía fragmentaria, pero bastante más completa que la relativa a los dos primeros países. Sobre Perú se puede consultar, especialmente, Richard Webb y Adolfo Figueroa, *La distribución del ingreso en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975, *passim*. En cuanto a Chile se pueden indicar, entre otros, los siguientes estudios: Michael Chossudovsky, "Hacia el nuevo modelo económico chileno. Inflación y redistribución del ingreso", *El trimestre económico*, N° 166, abril-junio de 1975, pp. 311 a 347; Ricardo Lagos y Oscar A. Rufatt, "Military Government and Real Wages in Chile: A Note", *Latin American Research Review*, vol. 10, N° 2, Summer 1975, pp. 139 a 146.

²³ Véase CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.II.G.2 Nueva York, 1972; este es el estudio más completo de cuantos se han hecho sobre el tema, y en él se pueden observar interesantes oscilaciones distributivas vinculadas con cambios en la situación política. Véase asimismo CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.G.6, Nueva York, 1968. Para datos más recientes y actualizados, pueden consultarse las publicaciones del *Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina*, CEPAL/BIRF, Santiago, 1974/75, versión mimeografiada.

mación disponible es incompleta, sólo relativamente confiable y a menudo poco comparable. Con estas limitaciones, acaso ningún otro ejemplo, dentro de los conocidos, se aproxima tanto al tipo mesocrático de concentración como los de Venezuela, México y Costa Rica en las últimas décadas, países sobre los cuales se dispone de información reciente.

Estos tres últimos son los casos que se van a examinar a partir de información ya divulgada y de análisis conocidos realizados por la CEPAL y obtenidos de otras fuentes. De todos modos, se recuerda que —como en el caso de Brasil— el análisis empírico de la forma específica de la distribución del ingreso en estos países es más que todo un apoyo cualitativo, pues está principalmente destinado a la ilustración de un modelo analítico. En otros términos, lo que se intenta es elucidar los problemas planteados anteriormente sobre la dinámica de la concentración del ingreso en el proceso de crecimiento capitalista latinoamericano y las configuraciones que adopta en contextos políticos nacionales y determinadas coyunturas históricas. Esta función metodológica y sustantiva hace imprescindible que la presentación y examen de los casos se realice de manera esquemática, dando cuenta sólo de los aspectos de la realidad que en el modelo se consideran de mayor relevancia analítica. En efecto, lo que interesa aquí es destacar la presencia y gravitación de ciertos factores no económicos en la configuración de un tipo mesocrático de concentración.

El caso de Venezuela. En verdad, lo que se conoce de la experiencia venezolana es interesante en muchos sentidos para mostrar como se constituye y opera el tipo mesocrático de concentración del ingreso que hoy predomina en ese país, así como en otros de América Latina. El

estudio general de CEPAL²⁴ menciona varios factores de carácter histórico y estructural que han tenido considerable importancia en la configuración de la distribución del ingreso en este país: a) una tasa de crecimiento rápido y sostenido durante un período prolongado; b) un sector "primitivo" pequeño, que pesa solamente en los tramos bajos e intermedios de la distribución; c) un sector "moderno" que crece aceleradamente y concentra la mayor parte del ingreso interno, al amparo de d) un enclave petrolero en gran parte bajo control externo, que paga altos salarios y precios por los insumos nacionales, elevando así los estándares de retribución monetaria en el sector interno; e) este efecto redistributivo de la transferencia de ingresos desde el enclave petrolero contribuye a crear una demanda interna que da origen a un mercado sofisticado, que se abastece, primero, con importaciones y, luego, con una industrialización sustitutiva tecnológicamente avanzada, que también paga altos salarios y distribuye gruesos dividendos a sus propietarios, y finalmente f) un Estado cuya apropiación de ingresos generados por el petróleo aumenta considerablemente durante el período y que los reasigna como inversión en infraestructura y obras públicas, educación y políticas de promoción social que contribuyen al surgimiento acelerado de una nueva tecnoburocracia y de un sector productivo público en rápido crecimiento. La posición del Estado se ha vuelto central y estratégica en la economía venezolana y su importancia crece continuamente.

²⁴ CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, op. cit., pp. 49 a 58. Los datos provienen principalmente de un estudio realizado en 1962, que ha sido completado con estimaciones del decenio 1960-1970 y de años anteriores.

El estudio mencionado señala que la crisis de los años treinta afectó desfavorablemente a las minorías privilegiadas tradicionales, cuya posición se basaba principalmente en la explotación y exportación del cacao y del café. Sus ingresos sucumbieron por la baja pronunciada de los precios internacionales, mientras que los del petróleo ascendían fortaleciendo el liderazgo del sector petrolero en la economía del país.

Estos acontecimientos transformaron la estructura tradicional venezolana, dando lugar a una distribución del ingreso que presenta las siguientes características: Primero, "la mitad más pobre percibe una proporción menor del ingreso total que en los demás países de la región" (p. 49). Los tramos inferiores tienen ingresos relativamente menores: el 20% más pobre recibe apenas un 3% del ingreso total (contra un 7% en Argentina); sin embargo, en términos absolutos sus ingresos son un poco más altos que el promedio de la región. No obstante, "el crecimiento rápido de los últimos años casi no ha afectado ni mejorado la situación de estos grupos" (p. 51). Sus coeficientes de desigualdad son muy grandes, pero en comparación con el resto de América Latina, la desigualdad se debe en mayor medida a toda la distribución y menos a la concentración del ingreso en la cumbre de la escala (p. 50).

Segundo, en los tramos intermedios los ingresos se elevan con mucho mayor rapidez que en la mayoría de los países latinoamericanos. Este ascenso se vuelve vertiginoso en los deciles 7º, 8º y 9º de la escala. Pero el alza en el tramo más alto es, en cambio, inferior, lo que se advierte sobre todo en el 50% que se halla en la cumbre de la distribución, cuya participación ha disminuido relativamente. Hay que hacer notar que en este tramo más alto (50%) la proporción

representada por los salarios es la más alta de la región (p. 57). Por lo tanto, el peso de la propiedad en la concentración parece ser considerablemente menor que en los países que corresponden al tipo elitario.

Tercero, el ingreso tiende a concentrarse en el centro superior pero no en la cumbre del 50/o superior. "Los grupos que han ganado más con la evolución especial de la economía venezolana son los que se hallan en la mitad superior de la distribución, pero por debajo del tramo más alto". "El 300/o superior a la mediana y el 150/o siguiente obtienen una participación mayor del ingreso personal total que en cualquier otro país de la región". "Pero en el tramo más alto de la escala (100 decil), la desigualdad es menos extrema que en cualquier otro país de la región" (p. 56).

Sintetizando, en este tipo de distribución la concentración se produce en los tramos altos, aunque por debajo de la cumbre, a expensas de la posición relativa del 50/o más alto, así como de la mitad inferior de la distribución, que experimenta un empobrecimiento relativo. Las tendencias recientes en la dinámica del ingreso tienden a reforzar este tipo de distribución, aunque se advierte una tendencia complementaria hacia una mayor participación de otros tramos medios que se encuentran por debajo de los tramos que más han concentrado el ingreso en los últimos años. La concentración tiende a diseminarse hacia abajo, pero lentamente.

La explicación de este perfil es apenas tentativa y esquemática. Las grandes compañías extranjeras tienen ventajas lucrativas en el petróleo, lo que les ha permitido pagar salarios altos para "evitar que su posición se vea amenazada por ataques de carácter político o económico" (p. 54). Sin embargo, desde el

Estado y otros ambientes "se ha ejercido presión política y económica" constante sobre ellas provocando de esa manera una considerable transferencia de ingresos hacia el sector interno, que ha promovido el fortalecimiento del Estado y la diversificación de la economía nacional. Este juego de relaciones con las compañías extranjeras del enclave petrolero ha alentado el surgimiento de una firme dirección política en manos de un Estado fuerte, una ideología de corte nacionalista y una clase política activa y enérgica capaz de articular los intereses grupales y promover sus demandas económicas al enclave extranjero. También un "mercado político" relativamente abierto y dinámico donde toman forma las diversas fuerzas sociales y se procesan esas demandas, legitimadas por una participación política "ampliada" que ciertamente no es total.²⁵ La clase política y la consulta electoral tienen entonces fundamental importancia en la formulación de políticas y en la definición del estilo de desarrollo.

Todo esto existe en la sociedad venezolana actual que, al contrario de las tendencias prevalecientes en América Latina, ha podido no solamente preservar sino desarrollar un estilo político civil y democrático, de participación creciente, favorecido indudablemente por el dinamismo de su floreciente sector externo. Lo fundamental de esta evolución ha sido que los grupos y sectores sociales que han ganado poder han podido expresarse y hacerlo prevalecer, determinando así la creación de una estructura peculiar de la distribución donde sus demandas se manifiestan claramente en el tipo de

²⁵ Se usan estos términos en la acepción que les da G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, capítulo V, pp. 147 a 162.

concentración del ingreso que prepondera. Se trata de una típica concentración *mesocrática* que expresa el predominio de una estructura de poder en que la presencia de una clase política y la coalición de sectores medios (burocráticos, profesionales, empresarios, intermediarios, etc.) —tanto urbanos como rurales, civiles como militares—, la presencia de núcleos obreros urbanos organizados y la movilización de masas populares más amplias, han contribuido a crear un régimen político pluralista y estable, que goza de una razonable legitimidad. Todo esto le da un fundamento consensual poco frecuente en el presente escenario político latinoamericano.

El caso de México. La estructura y tendencias de la distribución del ingreso en este país presentan notables semejanzas con el caso venezolano.²⁶ Ambos ilustran bien el tipo de concentración mesocrática. México tiene además la ventaja de disponer de datos y estudios sobre la distribución de su ingreso que se remontan a 1950. El cuadro 3 muestra la estructura y dinámica de tal distribución a partir de ese año.

²⁶ Esta semejanza está explícitamente reconocida en CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina, op. cit.*: "La distribución del ingreso en México es en esencia similar a la descrita en Venezuela. Los ingresos mínimos son bajos y la mitad más pobre de la población percibe una proporción muy baja del ingreso total. Existe también mucha desigualdad en toda la distribución... El alza en la cumbre es también relativamente menor, y, aunque el 50% de ingresos más altos percibe una proporción mayor del total que en Venezuela, esta proporción es menor que en los demás países latinoamericanos (luego) el desequilibrio se concentra menos en la cumbre de la escala. La semejanza entre la distribución del ingreso de México y Venezuela puede observarse fácilmente. Sea cual sea la manera de considerar la distribución, los valores calculados (para ambos) siempre quedan muy próximos en la escala" (p. 58).

Una lectura rápida del cuadro indicado y de otros datos del estudio mencionado²⁷ permite advertir varios aspectos relevantes. Primero, se deteriora la posición relativa de la mitad inferior de la distribución a lo largo de todo el período. La caída es particularmente fuerte en el 20% más pobre que crece a una tasa tres veces y media inferior al promedio nacional (1.2% frente a 4.1%).

Segundo, el estrato intermedio bajo, que incluye hasta el 30% por encima del centro de la distribución, conserva su porción del ingreso total y crece a una tasa igual al promedio nacional. Es decir, mantiene su posición relativa.

Tercero, la participación del estrato medio alto formado por el 15% inferior al 5% superior crece a una tasa considerablemente más alta que el conjunto. Es en este tramo donde se produce la mayor concentración de los incrementos del ingreso durante el período.

Cuarto, el 5% más alto pierde notoriamente posiciones y entre 1950 y 1970 desciende de un 40% a un 29%. Esta declinación contrasta marcadamente con la tendencia opuesta del 5% inmediatamente inferior, cuya participación en el ingreso aumenta de 9% a 12% (o sea, un tercio).²⁸

Finalmente, una mirada a las tendencias del conjunto revela que la participación de los estratos medios altos crece a expensas de los dos extremos de la distribución, los más pobres y los más

²⁷ CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina, op. cit.*

²⁸ Como se puede apreciar, la situación y tendencias de los tramos superiores y, en general, de la mitad inferior, es la inversa de la observada en el caso del Brasil, analizado anteriormente.

Cuadro 3

MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR TRAMOS DESDE 1950

	1950	1958	1963	1970	Tasa de crecimiento 1950-1963
Estratos de ingreso					
20% más bajo	6.1	5.0	4.2	3.7	1.2
20% bajo	8.2	7.1	6.9	7.9	2.7
30% intermedio	17.3	16.4	16.3	20.0	3.6
20% medio alto	19.4	22.2	22.7	27.1	5.3
10% más alto	49.0	49.3	49.9	41.3	4.2
(5% superior bajo)	(8.9)	(10.7)	(11.6)	(12.3)	(6.2)
(5% superior alto)	(40.2)	(38.6)	(38.3)	(29.0)	(3.7)
Tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita 1950-1963					4.1

Fuentes:

Para la serie 1950-1963 se tomaron datos del trabajo de Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", en Víctor L. Urquidí y otros, *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1970, tomo I, cuadro 2, p. 37. Los datos para 1970 provienen de estimaciones inéditas de la CEPAL y se incluyen por ser ilustrativos y más recientes, aunque, por sus fundamentos metodológicos, no son estrictamente comparables con los de los años anteriores; con estas limitaciones, se puede advertir que confirman las tendencias ya señaladas.

ricos.²⁹ De esta manera, se da netamente perfilado lo que en este trabajo se denomina el modelo mesocrático.

En el mismo trabajo se señala en seguida que "la participación del grupo de ingresos más altos ...varía conforme a la estructura social e institucional de cada país".³⁰

²⁹"El crecimiento ha beneficiado primordialmente a los que ocupan la parte superior de la distribución, debajo del tramo más alto. En este proceso, tanto los que se hallan en la cumbre como los del tramo inferior de la distribución han visto declinar su participación en el ingreso total". (CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, op. cit., p. 64.)

³⁰*Ibid*, p. 64.

En un estudio anterior de la CEPAL³¹ se pasa revista a los factores y procesos que contribuyeron a la formación del perfil actual de la distribución del ingreso en México. "En la década de los años 40, los cambios ... se tradujeron en mayor desigualdad en la distribución del ingreso y alargamiento de las distancias entre las diferentes categorías socioeconómicas de la población". (p. 202.) Hubo aumentos en los ingresos medios de los empresarios superiores a los incrementos medios de los asalariados y creció la agricultura de exportación, mien-

³¹CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, op. cit.

tras que la situación de los asalariados y pequeños productores rurales "se deterioró en términos absolutos y relativos" (p. 202). La industrialización cobró vigor en los años 50 y pasó a encabezar el crecimiento económico. "El rasgo característico en años más recientes viene a ser que se fortalece la *acción pública* como factor de incidencia en las características distributivas" (p. 203).

La conformación del perfil actual de la distribución se caracteriza por varios rasgos y procesos. Primero, por la profundización de las diferencias estructurales internas entre los asalariados (según el sector, la especialización y el grado de modernización de la unidad productiva) y entre los empresarios (productores pequeños y grandes, tradicionales y modernos, etc.).

Segundo, desde el Estado se promueven políticas de fomento industrial que benefician a la gran empresa en desmedro de otros sectores, especialmente de la pequeña empresa agrícola familiar.

Tercero, se alargan las distancias que separan los niveles de salario, proceso especialmente intenso entre 1940 y 1950 y en el que tienen importancia considerable las políticas públicas para la fijación de precios y salarios, que consolidan el deterioro relativo de estos últimos y su mayor estratificación interna.

Cuarto, el crecimiento es rápido y sostenido en todo el período, pero en la fase inicial va acompañado por una inflación continua y por importantes desajustes sectoriales en los ritmos de expansión, que en parte son provocados por fuertes contrastes en el proceso de modernización tecnológica.

Quinto, en estas condiciones se forma una "aristocracia obrera", con altos salarios y ocupada en empresas modernas de alta productividad, sindicalizada y vincu-

lada al aparato político del Estado. También se forma una capa de ejecutivos, técnicos y profesionales estrechamente vinculados a los sectores productivos más dinámicos y a la administración del Estado.³²

Sexto, hacia el final del período (en los años 60, especialmente) se promueven políticas públicas redistributivas que expanden los servicios educacionales, sanitarios, de seguridad social, habitacionales, etc. Tales servicios significan también nuevas oportunidades de ocupación para los sectores medios burocráticos, técnicos y profesionales. Los efectos de estas políticas en los sectores más pobres parecen haber sido muy limitados.³³

³² Un interesante e ilustrativo estudio relacionado con la formación de la conciencia social de un grupo de supervisores y trabajadores semicalificados en proceso de convertirse en miembros conspicuos de una "aristocracia obrera", puede encontrarse en J.A. Kahl, "Tres tipos de trabajadores industriales mexicanos", en J.A. Kahl (comp.), *La industrialización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 217 a 224.

³³ "Llama la atención que todo ese esfuerzo (las políticas de servicios sociales) no haya llegado a reflejarse suficientemente en un mejoramiento de la distribución del ingreso por niveles, que como se ha visto se limitó a los tramos intermedios pero no a los ingresos más bajos ... En parte, insinúa que ... la eficacia de la política redistributiva fue mayor en relación a los asalariados de mayor concentración (anterior) y más organizados, principalmente urbanos, que en los (sectores) que constituyen los estratos inferiores de la distribución, en que predominan asalariados agrícolas y de determinados servicios", así como productores independientes, de los que más de la mitad (53%) se encontraban en la mitad inferior de la distribución. Cf. CEPAL, *Estudios...*, op. cit., 227/8. (cursivas agregadas.) Sobre este problema puede verse el conocido estudio de Pablo González Casanova, "Sociedad plural y desarrollo: el caso de México", en J.A. Kahl, op. cit., pp. 262-73; y también su libro *La democracia en México*, México, ERA, 1965, caps. V y VI.

La configuración originaria de la distribución del ingreso fue en gran medida condicionada por varios procesos. Primero, la "revolución mexicana", que transformó profundamente la estructura social agraria y, en particular, el régimen de tenencia de la tierra y la concentración latifundiaria. La oligarquía agraria fue prácticamente destruida y con ella su poder económico y la estructura tradicional de clases, de la que era su principal componente y soporte.

Segundo, de no menor trascendencia ha sido el proceso de institucionalización y la configuración de su régimen político centrado en un partido gubernamental que parece confundirse con el Estado, pues posee una gran capacidad de articulación y representación de intereses muy variados y, a menudo, contradictorios.

Tercero, aunque la nacionalización del petróleo durante el período cardenista fue un hito importante en el desarrollo de la "revolución mexicana", en años más recientes la inversión foránea y las empresas transnacionales han pasado a tener una gravitación creciente en actividades que van desde algunos sectores industriales claves (automóviles) hasta servicios muy importantes, como hotelería y turismo. Además, las vinculaciones comerciales y financieras con los Estados Unidos son muy estrechas.

Finalmente, el papel del Estado ha sido central en todo este proceso, pues su acción ha contribuido de forma decisiva a la actual configuración de la economía mexicana y, sobre todo, a la preponderancia de ciertos grupos dentro de ella. Un nuevo sector de empresarios y ejecutivos industriales (nacionales y extranjeros), una numerosa tecnoburocracia y una capa de técnicos y profesionales de altos ingresos, en alianza con los líderes sindicales de los obreros urbanos del sector moderno y del campesinado y junto con otros sectores medios del

comercio y los servicios, han logrado consolidar un régimen político estable mediante la alianza institucionalizada de un aparato político (PRI), que representa una base social relativamente amplia articulada en torno de una influyente clase política.³⁴

³⁴ El particular perfil de la concentración del ingreso en México ha llamado la atención de los analistas del desarrollo económico y de la política mexicanos. Un autor que ha revisado gran parte de la amplia literatura sobre el tema llega a las siguientes conclusiones: "En estos últimos treinta años, una gran parte de la cuenta de la rápida industrialización se ha pagado con mayores reducciones en el consumo de gran mayoría de la sociedad mexicana situada en los últimos peldaños de la escala de ingresos. Entre 1940 y los primeros años de la séptima década, en México los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres ... Pueden hacerse dos generalizaciones sobre el curso del desarrollo económico de México. La primera es que no ha habido otro sistema político latinoamericano que proporcione más recompensas a sus nuevas élites industrial y agrícola comercial" y que haya hecho "tan poco, directamente, en favor de la cuarta parte inferior de su población...". "Lo que parece haber ocurrido en México a partir de 1940, es que un grupo social en particular, una nueva élite agrícola-industrial, ha sido favorecida constantemente por la política gubernamental"... Sin embargo, "la estrategia mexicana para el desarrollo, hasta ahora, ha triunfado porque la evolución sociopolítica del país ha apoyado, más que obstruido, las políticas públicas y las respuestas del sector privado destinadas a acelerar el crecimiento. En diversas ocasiones, otros países latinoamericanos han adoptado políticas similares; sin embargo, por lo general estas políticas han caído víctimas de las presiones políticas y sociales, que en México han sido mejor contenidas". Al señalar que "en los últimos años ha habido una clara disminución de la concentración del ingreso en el 50/o superior de las familias mexicanas" y que los beneficiados por el desarrollo son los que se encuentran inmediatamente debajo, el autor concluye: "así como el actual sistema político ha evitado que se realice una creciente concentración del poder político en manos de unos cuantos individuos que no cambian", (lo que revela) "la naturaleza circulante de la élite

El caso de Costa Rica. Este país ofrece algunas variantes de interés con respecto al tipo de concentración mesocrática. El cuadro 4 muestra las variaciones en la distribución del ingreso por estratos en el curso de una década.

Cuadro 4

COSTA RICA: VARIACIONES EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

<i>Estratos de ingresos</i>	1961	1971
20% más bajo (1° y 2° decil)	6.0	5.4
60% intermedio (3° a 8° decil)	34.0	44.0
10% debajo decil superior (9° decil)	14.0	16.2
10% más alto (10° decil)	46.0	34.4
(5% más alto)	(35.0)	(22.8)

Fuente: V.H. Céspedes S., *Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos*, Serie de Economía y Estadística, Nº 45, Universidad de Costa Rica, San José, 1973, cuadro 13, p. 58.

Los datos del cuadro 4 tienen que ser interpretados con la mayor cautela, por la diversidad de fuentes de que provienen

dentro del sistema político y que hay una tendencia hacia una menor concentración del ingreso en los grupos de ingresos más elevados". En otros términos, lo que se afirma es que el estilo político mexicano, no obstante las tendencias concentradoras que el mismo engendra, ha tenido éxito en evitar su oligarquización, cosa que habría ocurrido si se hubiera congelado el poder político debido a la falta de una adecuada circulación de sus élites y si el ingreso se hubiera concentrado en la cúspide reforzando así su posición en la estructura de dominación imperante. Ciertamente, las cosas no han ocurrido de ese modo, y es precisamente en este hecho donde se encuentra quizá una parte importante de la explicación de la inusitada estabilidad política que ha conseguido la sociedad mexicana en las últimas cuatro décadas. (Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 96, 97, 117, 119, 134 y 236.)

—cuya compatibilidad no se examina en el estudio indicado— y por la agregación en el centro, donde se acumulan muy diversos y heterogéneos estratos de ingresos. Con todo, se puede apreciar un claro movimiento hacia la concentración por debajo de la cúspide. Además, el estudio en que se basa el cuadro 4 señala que la concentración es mayor en la metrópoli y menor en las zonas rurales, habiéndose acentuado estas diferencias. En el *Plan Nacional de Desarrollo* de Costa Rica³⁵ se atribuyen estas variaciones de ingreso a la complejidad creciente del sistema económico. "En los estratos *altos* se advierte una mayor diversificación" al mismo tiempo que "una consolidación de su posición social por la concentración de la riqueza en los medios rural y urbano", que se agudizó en los últimos

³⁵ Anexo III, 1974, p. 6.

años. Los estratos medios se han ampliado y mejorado su percepción de ingresos por la "existencia de fuertes asociaciones que promueven y defienden sus demandas". "La situación es muy diferente para los estratos bajos. Es indudable que una parte ha mejorado su situación en la medida en que ha logrado incorporarse en los sectores dinámicos de la economía, pero también es cierto que una porción considerable sigue manteniendo un standard de vida inapropiado", (que) "el desempleo y subempleo siguen manteniendo magnitudes elevadas y un cuar-

to de la población total recibe ingresos francamente insuficientes". En otra parte de esta misma fuente,³⁶ luego de reiterar que se "ha reforzado la posición de la élite en la estructura de poder económico", se destaca el gran crecimiento de los estratos medios dependientes, privados y públicos, debido a que "su gran nivel organizativo y capacidad de presión sobre el sistema político le han permitido a estos estratos absorber una proporción considerable del ingreso nacional".³⁷

4.

Tipos de concentración del ingreso y régimen político

La explicación económica, aún en una perspectiva histórica, ofrece un buen punto de partida cuando se trata de dar cuenta de las características concretas y de la estabilidad general que adopta la estructura de la distribución del ingreso en el seno de un sistema económico-social que, como el capitalista, tiene muy

y el 5% más alto dan una porción de su participación del ingreso para el crecimiento de la 'clase media'...". Entre los ejemplos, se señalan en el primer caso a Brasil y en el segundo a México. Luego, observaron que el estilo de desarrollo vigente no es una fuente redistributiva de mayor equidad general sino al contrario: "Cualquiera sea el patrón de 'redistribución' durante el crecimiento, hay un hecho que resulta claro de estos resultados empíricos: que el desarrollo implica una pérdida en la participación relativa para el 60% inferior", o sea, los más pobres. "Para el caso del Perú, existen estimaciones hechas sobre las tendencias en el ingreso real de los distintos grupos sociales para el período 1950-1966. El resultado es que la población ocupada en el sector moderno, el cual constituye el cuartil más rico, aumentó su ingreso real más que los otros grupos... Desde 1968, año en que el actual gobierno militar inicia una serie de reformas, la tendencia ha sido de una transferencia de ingresos del 1% más rico al resto del cuartil superior". De cualquier manera, confirman la afirmación anterior sobre los efectos pauperizadores del crecimiento. Los "cinco países examinados muestran que en cualquier caso, el 60% más pobre sufrió pérdidas relativas en el ingreso nacional" (pp. 90, 91 y 112).

³⁶ *Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.*, Anexo I, "El cierre de la brecha social", pp. 22 a 24. Este anexo fue preparado por A. Gurrieri y P. Sainz.

³⁷ Cuando este trabajo ya estaba concluido, llegó a nuestras manos el excelente estudio de A. Figueroa y R. Weisskoff, "Visión de las pirámides sociales: distribución del ingreso en América Latina", *Ensayos ECIEL*, N° 1, noviembre de 1974. Estos autores elaboraron un diagnóstico de la situación coincidente con el nuestro. En primer lugar, identificaron "dos patrones de las tendencias. El primero, refleja una ganancia del 5 ó 10% más rico y la relativa pérdida del 90% más pobre... La formación de la 'sociedad burguesa' se refleja en el segundo modelo, en el cual el 60% inferior

definidas pautas al respecto.³⁸ La apropiación privada de los medios de producción, la concentración de la propiedad y el régimen de trabajo asalariado constituyen bases estructurales sólidas desde las que se proyecta una variedad de posibles pirámides de distribución del ingreso. Esas bases establecen marcos relativamente amplios dentro de los que pueden caber y acomodarse distintas configuraciones distributivas. Sin embargo, la forma concreta que adquiere la distribución del ingreso estará íntimamente entrelazada con la dinámica del poder, o sea, con las fuerzas sociales que controlan el Estado y, por consiguiente, los estilos de desarrollo que éste promueve.

Se ha visto antes que autores como Kuznets y Lewis han señalado que conforme a la experiencia de los países industrializados de desarrollo originario, la concentración del ingreso, inherente al desarrollo capitalista, se produce necesariamente en la cumbre de la escala, porque allí se da la mayor acumulación de ahorro y complementariamente de inversión.³⁹ De manera que sólo este

³⁸ Ciertamente, son muchos los testimonios que muestran que en condiciones de estabilidad hegemónica (esto es, cuando no hubo revoluciones sociales) es muy considerable la continuidad de la estructura básica de la distribución capitalista del ingreso en el largo plazo. Titmuss demostró esto para el caso de Inglaterra. Cf. R. Titmuss, *Income Distribution and Social Change*, Allen & Unwin, 1962. Más recientemente, se ha señalado algo semejante para Colombia: "En términos generales, se puede decir que la distribución del ingreso no cambió significativamente entre la década del treinta y la del sesenta", M. Urrutia, "Distribución del ingreso en Colombia", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 93, N° 2, marzo-abril 1976, p. 232.

³⁹ C.G. Langoni ha reeditado recientemente esta proposición reafirmando vigorosamente. "Una de nuestras tesis centrales es que la aceleración del crecimiento lleva fatalmente a un aumento en el grado de concentración", *op. cit.* p. 214).

grupo superior convierte el ingreso en riqueza productiva en proporciones considerables, aunque difíciles de estimar con precisión.⁴⁰

Este es el mecanismo esencial de la acumulación capitalista clásica en la fase de despegue, cuando comienza la industrialización y la modernización tecnológica de la economía. Sobre la base de este argumento se ha rechazado enfáticamente el "redistributivismo prematuro" como ajeno a la lógica del desarrollo capitalista, puesto que de producirse una ampliación de la base distributiva, se destruirían los elementos dinámicos esenciales del sistema y la economía quedaría condenada a un estancamiento irremediable. De ahí también la actitud combativa contra las soluciones "populistas" que, en sustancia, son consideradas redistributivistas ya que atentan contra la acumulación privada del capital.

Sin embargo, los estudios realizados en América Latina sobre la distribución del ingreso en la mayoría de sus países ponen de relieve que la concentración creciente en la cumbre no es inevitable y que algunos países han logrado prolongados períodos de crecimiento económico rápido en condiciones tales que concentran los incrementos de ingreso en los tramos que se encuentran inmediatamente por debajo de la cumbre, extendiendo así los beneficios del crecimiento. Esto brinda la posibilidad de lograr un consenso más amplio, que puede cimentar y facilitar el funcionamiento de un estilo político más democrático, aunque se trate nada más que de la versión de una democracia con "participación restringida".

⁴⁰ Cf. S. Kuznets, quien afirma que en los Estados Unidos el decil superior ahorra prácticamente *todo* el ahorro *personal*, y el 50% superior más de dos tercios del conjunto (*op. cit.*, p. 7).

Este tipo de concentración capitalista, que aquí se denomina mesocrática, no sucede necesariamente a la concentración elitaria como un momento posterior de un proceso "natural", que es lo que parece haber ocurrido en los países capitalistas de alta industrialización.⁴¹

Antes bien, en América Latina coexisten los dos tipos de concentración del ingreso en países que se encuentran en fases relativamente semejantes de modernización de sus fuerzas productivas, no obstante lo cual sus estilos políticos difieren considerablemente. Es más, se puede advertir que en un mismo país, en momentos distintos y sin que se hayan producido cambios cualitativos considerables en su estructura económica, ha habido ambos tipos de concentración. A modo de ilustración, puede mencionarse lo sucedido en Brasil antes y después de 1964, en Chile en la última década y en Uruguay en varias fases durante los últimos 20 años. De modo que la diferencia radica en la configuración y dinámica del régimen político, que es el factor que "explica" las transiciones de uno a otro tipo de concentración del ingreso. Ciertamente, los cambios en la distribución que se han producido en estos países, así como los que han conducido a otros que, como México y Venezuela, presentan estructuras de concentración mesocrática más estables, no han sido meramente la consecuencia de variaciones coyunturales o de alteraciones intersectoriales en la producción

⁴¹ La experiencia de estos países debe ser observada con interés pero con cautela. En cuanto concierne a estos problemas, las extrapolaciones históricas han probado ser frecuentemente engañosas y falsas, ya que se han cimentado en factores y condiciones supuestamente constantes que en realidad no lo eran. La falacia del "ceteris paribus" es a menudo difícil de soslayar y suele conducir a conclusiones erróneas.

económica, ni menos aún de tendencias históricas ineluctables en la modernización tecnológica y organización de la economía.

Estos cambios en la configuración de la distribución del ingreso son de naturaleza esencialmente política. Sea que se trate de dar cuenta, por ejemplo, de la emergencia de un régimen populista o de su caída, o de la conformación de nuevas alianzas de fuerzas sociales, el problema atañe directamente al régimen político. Y esto es así porque en esas nuevas circunstancias se suelen modificar profundamente las funciones efectivas del Estado y las orientaciones de las políticas públicas con respecto al desarrollo, dando lugar acaso a la configuración de un nuevo estilo de desarrollo que podrá traer consigo formas diferentes de concentración del ingreso.

Ciertamente, la correlación entre el régimen político y el perfil de la concentración del ingreso es muy estrecha. Los tipos elitario y mesocrático de concentración coexisten con regímenes políticos que les son específicos y se explican en gran parte en función de ellos. En general, las modalidades de la concentración están estrechamente vinculadas a los grados de modernización de la economía, la organización de la sociedad civil, los niveles y modos de participación política y la influencia que ciertos grupos ejercen sobre la acción del Estado, así como la estructura que éste asume en ese marco. La concentración del ingreso depende, en última instancia de la capacidad política de las "minorías dirigentes" para "forzar a la mayoría de la población a aceptar crecientes desigualdades sociales".⁴² En otras palabras, de los grados

⁴² C. Furtado, *O mito do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974, p. 88.

de autoritarismo y negociación que coexisten en su régimen político.

En cuanto al *tipo elitario*, la primera observación que cabe hacer se refiere a su vinculación con la modernización económica y social. Así, cabría distinguir dos subtipos conforme a los grados de modernización alcanzados por la sociedad. El primero sería denominado *elitario tradicional* y en él la concentración del ingreso obedecería más que todo a la acumulación de propiedad, principalmente rural, de formas de tenencia latifundiaría de la tierra o de minas, en una economía donde el sector primario conserva un peso preponderante en el aparato productivo y, por ende, en la composición del producto nacional. Los rasgos de este subtipo de concentración del ingreso son bien específicos, puesto que se relacionan con una estructura socioeconómica poco diversificada y con formas de dominación social muy jerarquizadas y dependientes de la concentración de riqueza terrateniente o minera. Este sería un caso oligárquico, que quizá nunca existió en estado químicamente puro y que desde hace tiempo ha desaparecido en gran parte del escenario político latinoamericano.

Las situaciones sociales concretas que se observan en los países de la región presentan variantes complejas de elementos oligárquicos declinantes, que coexisten con formas más modernas de producción económica y dominación social. Este subtipo, más mixto, podría ser denominado *elitario moderno*. Se caracteriza por una relación más heterogénea y acaso compleja entre las fuerzas productivas y sociales que presionan de una manera siempre conflictiva sobre la distribución del ingreso.

En uno u otro caso, la concentración del ingreso en la cumbre depende siempre de cierta coerción, latente o abierta,

que debe ser impuesta vigorosa e implacablemente. Quizá sea en el tipo de coerción donde se pueda establecer una separación más clara entre las formas políticas tradicionales y modernas con concentración elitaria del ingreso. Pero como esta distinción no tiene mayor importancia práctica para los fines de este trabajo, se podría considerar que las observaciones precedentes bastan para señalar el punto y que no se justifica, por lo tanto, un análisis más detenido de ella.

De manera que en lo sucesivo, cuando se aluda al tipo elitario se tendrá en cuenta primordialmente esta última variante, que parte del reconocimiento de un cierto grado de modernización tecnológica y diversificación productiva, así como de la existencia de una formación social con una variada y no siempre homogénea composición de fuerzas sociales con diversos niveles de organización, cuyas posibilidades de combinarse son múltiples, lo que da lugar a que el régimen político se vuelva complejo, dinámico e inestable.

La concentración elitaria constituye un tipo distributivo que requiere no solamente la manipulación de recursos políticos e ideológicos para controlar la formación de la opinión pública y la conducta política de las masas. También exige la definición y promoción de estrategias de desarrollo capaces de canalizar los incrementos de ingreso monetario producidos por un crecimiento rápido de la economía y por una inflación "controlada" cuyos efectos puedan ser aprovechados por los grupos que controlan las políticas del Estado, desde su interior como tecnoburocracias, o desde fuera, en el llamado sector privado, sea nacional o extranjero.

Esta posibilidad puede concretarse sólo en la medida en que estos grupos logren en el Estado y en los más sensibles

centros de decisión una gravitación que les permita influir en los complejos mecanismos de las relaciones económicas y sociales fundamentales (asignación de recursos para inversión y consumo, políticas de precios y salarios, régimen tributario y política fiscal, política social, organización y expresión de las reivindicaciones de la fuerza de trabajo, etc.), y en la formación y orientación de las fuerzas sociales de modo que favorezcan sus particulares intereses y objetivos políticos. De ahí que el tipo elitario sea necesariamente más autoritario y que con frecuencia asuma formas de dominación militar.

En efecto, una "política de austeridad" que implique el alza de precios y la "compresión salarial" para contener la inflación e impulsar el crecimiento productivo, no se puede llevar a cabo en cualquier situación social. Por cierto, con tal política no se ganan elecciones y, en general, no se genera consenso espontáneo en apoyo del estilo de desarrollo que se está promoviendo. A menudo desencadena fuertes reacciones sociales, y evidentemente es menos consensual que una política populista de redistribución de ingresos, con importantes incrementos de la participación popular en el ingreso total.

El tipo de concentración elitaria, en este aspecto, tiende más bien a producir efectos positivos por el lado del aumento del empleo (obras públicas de infraestructura, planes habitacionales, etc.); pero al mismo tiempo deprime los ingresos de los trabajadores dependientes, reduciendo los salarios reales de la mayoría de los obreros y empleados. Se trata, naturalmente, de una estrategia muy difícil de ejecutar si no se dispone de un régimen político con la autoridad necesaria para aplicar la coerción que esas políticas requieren. De aquí la importan-

cia del factor militar en la composición de fuerzas sociales que promuevan y apoyen el estilo vigente.

Un régimen político compatible con esta política distributiva tendrá necesariamente que ser más autoritario y coercitivo, y es probable que a menudo deba apoyarse en el uso abierto de la fuerza represiva para contener las presiones de los grupos sociales marginados del proceso económico, cuyas aspiraciones y reivindicaciones, aunque sea potencialmente, se expanden con el proceso de modernización.

Para muchos se ha hecho evidente la contradicción entre dos fenómenos: de un lado, la modernización cada vez mayor de las actitudes sociales, con el consiguiente aumento de la capacidad de reivindicación y cuestionamiento de los grupos y capas sociales de importancia estratégica y funcional considerable en la estructura económica, cuyas aspiraciones de bienestar se encuentran fuertemente estimuladas por el efecto de demostración y por los patrones internacionales de consumo. Y de otro lado, los restringidos beneficios materiales que reciben bajo un estilo de desarrollo elitario.

No son precisamente los grupos que se encuentran en los tramos inferiores de la pirámide de ingresos quienes más sienten el impacto de esta contradicción. De manera alguna las mayores presiones proceden de ellos, sino de sectores medios socialmente móviles, que han adquirido competencia profesional a través del sistema educativo y que no se sienten adecuadamente recompensados por un estilo de desarrollo que, de un modo u otro, concentra los incrementos de ingreso en la cumbre de la distribución. La existencia de minorías privilegiadas por la situación, que se valen del Estado para apropiarse de los mayores ingresos generados por un rápido crecimiento econó-

mico, les resulta chocante y provoca en ellos reacciones políticas y sociales diversas.

En estas condiciones parece difícil que el régimen político que se corresponde con este estilo de concentración elitaria pueda ser legitimado y sus políticas públicas convalidadas mediante un consenso de índole electoral. Y que además pueda soportar el funcionamiento de un mercado político donde se debaten abiertamente los grandes problemas nacionales. El pluralismo político y el debate público de diversas opciones, difícilmente pueden conciliarse con el estilo político predominante en una sociedad que lleva en sus entrañas fuertes contradicciones y tensiones sociales, que el régimen político debe bloquear o neutralizar.

La observación del panorama latinoamericano indica que en los casos en que predomina este tipo de concentración no hay consultas electorales, o bien éstas no tienen funciones directas ni influyen realmente en el nombramiento de los líderes políticos y en la orientación política del Estado. Más bien, éste pasa a depender de una tecnoburocracia cívico-militar que se autonomiza y que no responde de sus decisiones ante una clase política con representación popular (parlamentos, partidos, etc.), ni siente la necesidad de justificarlas electoralmente.

En estas condiciones se pueden dar las versiones más extremas del "desarrollismo", en las cuales el crecimiento económico se convierte en un fin *per se*, postergándose por largo tiempo la distribución de sus beneficios a los sectores mayoritarios de la población, aunque las tasas de crecimiento sean muy elevadas.

Los estilos de concentración elitaria son esencialmente desarrollistas, o incrementalistas si se prefiere. La justificación última de la concentración del

ingreso en la cumbre es el crecimiento económico, y ante altas tasas de expansión del producto los otros problemas pueden considerarse secundarios o, en todo caso, ser aplazados hasta que el dinamismo correctivo del mercado y del sistema pueda tomar cuenta de ellos.

El estilo de desarrollo que conduce a una concentración en la cumbre a expensas, principalmente, del centro de la distribución, no podría materializarse sin el bloqueo y la desestructuración de los sectores sociales capaces de cuestionarlo, porque las tensiones sociales que provoca son muy fuertes y tienen que ser contenidas para que pueda funcionar eficientemente. Se hace necesario entonces evitar la formación de una voluntad política adversa desarticulando la capacidad de presión de la fuerza de trabajo, controlando la opinión pública y el debate ideológico, y bloqueando los movimientos sociales y políticos emergentes que puedan canalizar las demandas de los más amplios sectores sociales.

En realidad, el régimen político elitario está formado por una coalición de minorías constituida por no mucho más que un 5% de la población, aunque con apoyo variable de sectores más amplios. En general, la integran el empresariado industrial —nacional y extranjero—, tecnócratas y profesionales, y empresarios del comercio y los servicios en alianza con sectores propietarios tradicionales. Sin embargo, lo que es definitorio en este tipo de régimen político, es la presencia militar que lo fusiona y respalda con el peso de su poder coactivo.

En síntesis, a partir de cierto grado de desarrollo productivo, la concentración elitaria es inseparable de un régimen político que dispone de gran autoridad y que la ejerce para llevar a la práctica un estilo de desarrollo cuyas distintas estrategias confluyen hacia un desarrollismo

dirigido a lograr una elevada tasa de crecimiento económico y modernización tecnológica, y que requiere una creciente participación del capital extranjero y una alta tasa de ahorro privado e inversión productiva.

La condición supuesta para lograr estos fines es una gran concentración del ingreso en la cumbre de la distribución. Sus requisitos sociopolíticos consisten en una sociedad políticamente desarticulada y desmovilizada, con una clase política que ha perdido funciones, influencia y poder, y que ha sido fuertemente desacreditada de manera que, al menos transitoriamente, su capacidad para promover la formación de una voluntad política de masas se ha vuelto casi insignificante. Una tecnoburocracia modernizante ocupa posiciones estratégicas dentro del Estado y reemplaza parcialmente a la clase política en sus funciones resolutivas, tomando a su cargo la aplicación de las políticas de desarrollo con el respaldo de la autoridad del Estado y sin el control político de partidos y parlamentos. La capacidad del Estado para modelar este estilo de desarrollo deriva principalmente de su poder coactivo y de la acción racionalizadora de la tecnoburocracia. Refuerza estas potencialidades la presencia inerte de una fuerza de trabajo desmovilizada y desorganizada, y grandes contingentes poblacionales que pugnan por incorporarse al trabajo, bajando los salarios y aminorando aún más la escasa capacidad de presión y negociación de la fuerza laboral frente a las exigencias empresariales y a la coacción del Estado.

Estas condiciones —y otras que en mérito a la brevedad no se mencionan— hacen posible el éxito de las políticas destinadas a producir efectos concentradores del ingreso y la propiedad en el tramo más alto, tal como se observa en algunos países latinoamericanos. Sin em-

bargo, es difícil abrir juicio sobre la continuidad a largo plazo de este tipo de régimen, porque ella depende de un crecimiento continuo y significa elevados costos sociales y políticos, que se elevan a medida que se dinamiza la economía y se moderniza la sociedad. En estas circunstancias, las demandas políticas de las masas y de grupos socialmente articulados pueden ser difíciles de contener o bloquear, sobre todo, si sobreviene una situación de estancamiento económico. Cualquier solución de compromiso exigiría entonces ajustes en la asignación de ingresos que podrían llevar rápidamente, por ejemplo, a una ampliación de tipo mesocrático en la pirámide distributiva.

La denominada concentración mesocrática del ingreso presenta características que contrastan bastante con las del tipo elitario descrito anteriormente. Mientras que en este último —como ya se señaló— la concentración de ingresos en el 5% más rico de la población es muy marcada y se produce principalmente a expensas de los estratos que se hallan en el centro de la pirámide distributiva, en la concentración mesocrática la mayor acumulación en el curso del crecimiento económico ocurre, al contrario, en los grupos medios altos que se encuentran inmediatamente debajo del 5% más alto. En este caso, la dinámica del ingreso es tal que mientras los grupos medios altos concentran una parte considerable del incremento de ingresos producidos por la expansión de la producción, la posición relativa de los extremos se deteriora disminuyendo considerablemente su participación.

Ambos tipos de concentración representan modos muy distintos de distribución del ingreso, especialmente en cuanto se refiere a los grupos perjudicados y beneficiados, a las características económicas del crecimiento y las fuerzas sociales que lo orientan e impulsan.

La cuestión básica estriba aquí en determinar cuáles son las condiciones en que se produce esta concentración, aparentemente atípica con respecto a la dinámica del capitalismo clásico. Los datos históricos manejados por Kuznets⁴³ muestran claramente que la situación normal en las fases iniciales de los países de desarrollo capitalista originario fue la de una alta concentración elitaria, pasando luego lenta y progresivamente (en dos y más generaciones) a una estructura de concentración más mesocrática. Ahora bien, ¿por qué algunos países latinoamericanos, que aparentemente estarían también en una fase de despegue y alcanzando el umbral señalado por Paukert, presentan sin embargo un perfil de distribución de tipo más elitario?

Siguiendo la línea de análisis adoptada para la concentración elitaria, se apuntarán algunas observaciones sobre las condiciones sociopolíticas que hacen posible la emergencia y continuidad de la concentración mesocrática, observaciones que están basadas en el material descriptivo expuesto antes.

La concentración mesocrática del ingreso se caracteriza por un régimen político más abierto y pluralista. La participación política efectiva es mayor, y tanto la sucesión política como la continuidad y legitimación del gobierno dependen de elecciones populares, en que se confrontan diversas opciones políticas. El debate parlamentario, la negociación y el compromiso político, donde se destaca el peso de una clase política influyente y prestigiosa, constituyen mecanismos esenciales en el proceso de formulación de las estrategias conducentes a definir y aplicar el estilo de desarrollo vigente. En regímenes de esta índole también existe una tecnoburocra-

cia importante, pero su campo de acción es más limitado y menos autónomo, ya que está sometida al control de un régimen político deliberativo, pluralista y consensual y de una clase política autónoma y poderosa. Con propiedad corresponde hablar entonces de una burocracia modernizada más que de una tecnoburocracia, porque carece de la autonomía decisoria de esta última.

Acaso el rasgo más significativo de la estructura de poder mesocrática sea el debilitamiento o la desaparición de la oligarquía o élite tradicional, que concentraba gran parte de la riqueza bajo la forma de propiedad latifundista, fuentes de renta o activos financieros y especulativos, y que pesaba gravosamente en la concentración del ingreso. En México, la revolución maderista destruyó esta clase latifundista tradicional y, en Venezuela, la crisis de los años 30, así como el auge del petróleo, redujeron considerablemente la preeminencia que tuvo en décadas anteriores en la economía y el Estado de este país. Lo que desaparece con esta clase es la gran concentración histórica y originaria de la riqueza y el ingreso, que constituye un aspecto típico de la concentración elitaria, en virtud de la cual este sector propietario tradicional mantiene un peso considerable, quizá no tanto en el seno de la economía, porque su importancia relativa disminuye, sino en el cuerpo político donde controlaba importantes fuentes de poder tradicional y local derivados en gran parte de la posesión de propiedad rural y del dominio territorial.

La alianza de fuerzas sociales que, desde el Estado, formula y promueve el estilo mesocrático, tiene una cobertura más amplia y es más diversificada que la base social del estilo elitario. En primer lugar, se recuerda que en aquél el margen para el juego político es considerable-

⁴³ Véase S. Kuznets, *op. cit.*, p. 3 y ss.

mente más amplio. Luego, que el peso de los sectores medios altos es dominante porque en el tipo mesocrático predominan la clase política, las burocracias, las asociaciones profesionales, los gremios patronales, los altos directivos sindicales y, no menos, las fuerzas armadas. Todos estos sectores conjugan sus intereses para definir el estilo político. Finalmente, cabe destacar que acaso la diferencia en la composición social de los grupos dominantes no sea tan fundamental como aquella en la índole de la dinámica política y en el papel del Estado. En otras palabras, la diferencia sustancial reside en el carácter más consensual y pluralista del tipo mesocrático, que va unido a un régimen político más abierto a la negociación directa y permeable al juego de intereses de los grupos organizados y movilizados que compiten en la arena política sobre puntos cruciales de las políticas de ingresos.

En general, el tipo mesocrático de concentración deriva de una sociedad política con niveles más altos de participación y con un juego político más abierto a las presiones de los diversos sectores organizados de intereses, cuyo peso en la toma de decisiones puede llegar a ser considerable. Sin embargo, existen limitaciones estructurales que por una u otra razón restringen el acceso a los canales y posiciones de participación social relevante para las decisiones políticas. Por ejemplo, la gran abundancia de fuerza de trabajo desempleada, subempleada y mal empleada, opera como un freno que impide la agregación de

fuerzas sociales y sus reivindicaciones, al introducir un factor de inestabilidad en las ocupaciones de los grupos que se encuentran en la mitad inferior de la pirámide de ingresos. De esta manera se reduce su capacidad para negociar mejoras salariales y, consiguientemente, su gravitación directa sobre las políticas de ingresos. Si bien debido a estas circunstancias la posición económica y social de estos grupos se debilita en cuanto a su posibilidad de ejercer presión en el mercado de trabajo, conservan no obstante un gran potencial político que puede ser decisivo en un régimen representativo, que depende de las elecciones para la sucesión y legitimación política. Por esto mismo y para ganar su apoyo electoral, es frecuente que en época de elecciones se otorguen alzas salariales indiscriminadas y mejoras previsionales, así como que se amplíen las políticas públicas de inversión destinadas a producir efectos de corto plazo que inciden sobre el empleo y los ingresos de los sectores populares (como ser: obras públicas, planes habitacionales, etc.). Estas medidas provocan fuertes variaciones coyunturales en el perfil de la distribución y en la posición relativa de los diversos grupos de ingresos.⁴⁴ Este es acaso el principal factor de inestabilidad en la pirámide distributiva mesocrática, la que debido a la diferente dinámica política que la sustenta se vuelve considerablemente más variable y sus tendencias principales menos claramente perceptibles en el corto plazo que en el tipo elitario.

5.

Algunos factores dinámicos y su incidencia en la concentración del ingreso

La atracción de una salida populista constituye una posibilidad latente en el tipo mesocrático, que se ejerce a menudo

⁴⁴ Cf. CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, op. cit., *passim*.

cuando las reivindicaciones de las masas organizadas son fuertes y continuas. También esta solución puede ser atractiva en el caso elitario cuando su régimen político está centrado en una personalidad ambiciosa y con capacidad de movilizar a las masas. Cualquiera sea el caso, una solución populista provoca resistencias porque las concesiones redistributivas rara vez castigan a los sectores de más altos ingresos.

Los recursos necesarios se obtienen principalmente de los sectores medios y medios altos, cuyos niveles de vida y aspiraciones —generalmente desproporcionados— pueden ser perjudicados profundamente. En efecto, estas capas sociales formadas principalmente por ejecutivos, tecnócratas, profesionales y empresarios medios, exhiben altos niveles de consumo y patrones internacionales de vida, y perciben elevados beneficios, salarios y retribuciones en las grandes empresas del sector privado o en el área modernizada del sector público. Por lo tanto, es corriente que sus ingresos tengan relaciones más estrechas con los de sus colegas y miembros de estratos equivalentes de los países desarrollados, que con el grado de desarrollo y el ingreso medio de su propio país. Esta visible disparidad los convierte en fácil blanco de las políticas redistributivas de cuño populista.

De ahí la inestabilidad crónica de los regímenes populistas cuya continuidad depende en gran parte de la superación de las fuertes resistencias que les oponen estos sectores de altos ingresos, que disponen de un considerable poder real en el Estado y la economía y que no vacilan en ejercerlo para imponer otras fórmulas políticas que reconozcan plenamente su fuerza dentro de la coalición hegemónica, y su derecho a disfrutar de sus prerrogativas.

De acuerdo con las ya mencionadas proposiciones empíricas de Kuznets y Paukert, los países de América Latina deberían estar pasando ahora, y rápidamente, a un tipo de concentración predominantemente mesocrática, con el creciente mejoramiento de las posiciones de los estratos que se hallan en el centro de la escala distributiva, a expensas de los que se encuentran en la cima. El umbral fijado por Paukert para dar a la distribución un carácter más progresivo —alrededor de 500 dólares por habitante— ha sido ya sobrepasado en unos diez países, y también por el promedio general de la región en 1975. Cuando se confronta esta proposición de que lo progresivo de la distribución depende del ingreso por habitante, se comprueba que la tendencia no es tan lineal ni ineluctable como se pretende. No hay una correlación estricta entre el nivel de ingreso y coeficientes de desigualdad, aunque se pueda señalar una tendencia vacilante en ese sentido.

No todos los países que pasaron aquel umbral muestran hoy una concentración más mesocrática; en algunos ha ocurrido precisamente lo contrario. Tampoco se podría afirmar que cuando se alcanza este tipo de concentración ella permanecerá o se acentuará, avanzando hacia una mayor democratización general en la distribución del ingreso. Al contrario, con frecuencia este progreso hacia formas de menor desigualdad ha provocado condiciones de inestabilidad y movimientos reactivos que han generado repliegues hacia formas más elitarias de concentración. La consolidación de una modalidad de concentración distinta requiere grados muy elevados de reestructuración de las nuevas fuerzas sociales dominantes.

Esto trae a colación un punto importante que apunta a los fundamentos de este trabajo y que se puede expresar así: entre la estructura productiva y la

distribución del ingreso no hay un condicionamiento tan directo y mecánico como a veces se ha creído. Para nuestros fines, ambas dimensiones —la productiva y la distributiva— se postulan como relativamente autónomas e interrelacionadas por medio de un conjunto de conexiones complejas, entre las cuales las mediaciones políticas juegan un papel importante, especialmente en el corto plazo.

En realidad, en lo que se refiere a la distribución y concentración del ingreso la interrelación entre economía y política es tan estrecha que los efectos que ambas producen tienden a ser circulares. Una inflación súbita o crónica que se agudiza rápidamente y a la que se suma una recesión económica severa y prolongada, bien puede ser el factor desencadenante de una fuerte crisis política que provoque el cambio del elenco gobernante por otro que represente mejor la nueva correlación de fuerzas sociales. En los últimos años, ha sido general en América Latina la adopción de políticas de *shock* que conducen rápidamente a una marcada concentración del ingreso en la cúspide, tras la liberalización de las fuerzas del mercado y la aplicación de conjuntos de políticas adoptadas por el gobierno.

En otros casos, el origen de las transformaciones distributivas puede derivar de un cambio político autónomo en que nuevas o distintas fuerzas sociales pasan a tener un papel preponderante en la conducción del Estado y en la orientación de las políticas públicas que inciden en la distribución del ingreso. Estas reacomodaciones son generalmente intrasistémicas, puesto que no trascienden las bases iniciales de la distribución del ingreso, profundamente incrustadas en la estructura productiva y en el sistema sociopolítico. Sólo una revolución social puede alterar estas reglas de juego bási-

cas. Mientras ella no ocurre, el sistema socioeconómico admite sin desnaturalizarse una serie de movimientos oscilatorios de corto plazo y una cierta variedad de formas sociales concretas que se encuentran históricamente condicionadas. Estas formas sociales concretas y los procesos expansivos que ellas generan, son lo que en otro trabajo se denominó “estilos de desarrollo”.⁴⁵

Antes de terminar, parecen necesarias algunas breves observaciones sobre la distinta naturaleza política de los movimientos oscilatorios de corto plazo y poca profundidad en la distribución del ingreso, en comparación con las transformaciones de mayor envergadura y alcance que tienen lugar cuando además del perfil de la distribución se transforma el estilo de desarrollo. En el primer caso las variaciones de ingresos bien pueden ser un aspecto del juego político, cuando las tácticas utilizables son flexibles y están destinadas a ampliar la amalgama de fuerzas sociales con miras a afrontar, por ejemplo, una contienda electoral. Hasta aquí nada fundamental ha cambiado y la mayor probabilidad es que los grupos de altos ingresos recuperen posiciones después que haya pasado la circunstancia electoral.

Distinto por cierto es el caso cuando las modificaciones en el perfil de la distribución derivan de transformaciones estructurales y de nuevas correlaciones de fuerzas sociales, y grupos y sectores emergentes disponen de mayor poder real en la sociedad civil y en el aparato del Estado, habitualmente por impulso de la modernización social y económica. Aunque tales condiciones no son en modo alguno determinantes, las posibilidades de cambio que ellas brindan tien-

⁴⁵ Jorge Graciarena, “Poder y estilos de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1976.

den a dar lugar a transformaciones políticas de naturaleza permanente para la superación de ciertas características del pasado y a convertirse por eso en soluciones relativamente estables frente a otras opciones políticas.

Cualquiera de estas alternativas significa una variante del estilo de desarrollo, cuya dirección y sentido principal definirá a la vez la clase de políticas de asignación de recursos y distribución del ingreso que prevalecerá. Empero, lo que sea el estilo de desarrollo podrá ser identificado por la naturaleza de estas últimas. De hecho, la viabilidad de un

estilo de desarrollo dependerá siempre de la estructuración de un régimen político que le sea congruente y que pueda asegurar su continuidad. En otras palabras, el estilo de desarrollo descansa en una voluntad política con la capacidad necesaria para impulsarlo y sostenerlo, lo que exige un equilibrio entre consenso y coerción. Las tensiones estructurales que están en la base de este equilibrio siempre fluctuante explican una parte considerable de las correspondencias dinámicas entre tipos de concentración del ingreso, regímenes políticos y estilos de desarrollo en América Latina.

6.

A modo de breve conclusión

Del trabajo se desprende en general que la democratización de la distribución del ingreso depende de la democratización de la sociedad. Esto parece tautológico y en alguna medida lo es. También se afirma que hay una alta asociación entre poder e ingreso. En otros términos y en un nivel más concreto, se sostiene que para alcanzar un tipo de concentración mesocrática del ingreso y consolidarlo, son requisitos necesarios la ampliación del juego político, con más actores y participantes, y una organización política especializada liderada por una clase política y orientada por un mercado ideológico más abierto y pluralista, en que el régimen político y la dominación se

legitimen principalmente mediante el consenso popular. Cuando se dan estas condiciones políticas, es inevitable que la distribución del ingreso se haga más progresiva. Y no podría ser de otro modo porque la captación de ingresos es una de las metas primordiales de la lucha política. La alternativa contraria es la desmovilización social y la tecnocratización de la política, con un aumento considerable en las proporciones de coerción y represión necesarias para asegurar la continuidad del régimen hegemónico imperante. Desde luego, esto repercute en la concentración del ingreso y acentúa la desigualdad de su distribución.

Algunas publicaciones de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina 1975. E/CEPAL/1014, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 812 páginas.¹

Como viene haciéndolo desde hace más de 25 años, la secretaría de la CEPAL preparó el *Estudio Económico* anual, en el que se describen e interpretan los hechos más destacados de la evolución económica de América Latina en 1975.

La primera parte del *Estudio Económico 1975* explora las tendencias y perspectivas del desarrollo latinoamericano a la luz del cambiante marco económico internacional. La segunda presenta una visión de conjunto de los problemas económicos de América Latina, mientras que la tercera particulariza el análisis y lo concentra en los principales fenómenos económicos sucedidos en 25 países de la región.

En términos generales, el *Estudio Económico 1975* subraya que todos los países enfrentaron un triple desafío: el del comercio exterior, el de la inflación y el del crecimiento. El orden de prelación que se les asignó en la política económica de los distintos países, más que a su significación intrínseca, respondió a las prioridades otorgadas por las autoridades económicas a cada una de estas áreas, estrechamente vinculadas entre sí. Son bien conocidas las asimetrías y contradicciones que pueden resultar de acciones en alguna de ellas, según se privilegie una u otra finalidad o se trate de armonizarlas en busca de la solución más ventajosa. Así, por ejemplo, el énfasis en el crecimiento puede provocar el desequilibrio exterior o la aceleración inflacionaria.

En el período considerado las economías petroleras tuvieron que lidiar de nuevo con el problema, poco frecuente en la región, de absorber productivamente sus considerables excedentes. Aunque la magnitud de estos saldos fue proporcionalmente inferior en Ecuador y Bolivia que en Venezuela, la menor dimensión y diver-

sificación de estas economías acentuó en ellas la dificultad de la empresa. Más aún, la importancia en ambos países de un sector agrícola tradicional hizo más complicado el arraigo de recursos productivos capaces de modificar ese panorama en un plazo breve. La naturaleza misma de la situación hizo que se diera alta prioridad al crecimiento como objetivo. Por otro lado, las presiones sobre el sistema de producción amenazaron la estabilidad de los precios, dada la insuficiente capacidad de reacción por el lado de la oferta. No es menos cierto, sin embargo, que la moderación de la inflación externa, la expansión de las importaciones y algunas medidas viables en el caso de estos países —como la mantención de los tipos de cambio— consiguieron regular el ascenso de los precios.

Muy distinta, como es evidente, fue la situación de economías más afligidas por la coyuntura, como las centroamericanas. Sus posibilidades de acción estuvieron restringidas por su tamaño, sus perfiles productivos, su grado de apertura al exterior y principalmente por su dependencia del petróleo importado. En estas circunstancias parece haber prevalecido la necesidad de sortear la encrucijada con los menores daños posibles. La colaboración externa, de un lado, y la morigeración de la inflación importada, por el otro, constituyeron los elementos más positivos en su experiencia. De todos modos, la sensible reducción de sus tasas de crecimiento no llegó a plantear situaciones críticas en 1975.

El panorama que presenta el grupo de países cuya tasa de crecimiento osciló alrededor de 40/o es mucho más complejo. En ellos fue más agudo el problema de seleccionar y combinar objetivos. En México, Colombia y Brasil, las naciones más representativas de este grupo, la situación en materia de petróleo fue un elemento clave, aunque matizado por características propias de cada país. El Brasil tuvo que hacer frente a un reto muy exigente, aunque el desborde de la demanda de otras importaciones fue aún más decisivo. Una mayor fortaleza en materia de cuentas exteriores parece haber permitido a México y Colombia (a este último especialmente cuando mejoró el precio del café) una conducta más resuelta encaminada a compensar el trastorno del balance de pagos. Así lo sugieren, al menos, las respectivas políticas fiscales, no obstante que la del Brasil, después de lograr un apreciable superávit en 1974, impuso un virtual equilibrio en 1975. En lo que se refiere a la inflación, cabría recordar que la menor intensidad del alza de precios internacionales facilitó una mayor disciplina de los precios internos.

¹ La edición impresa está en prensa.

Respecto del Perú, el *Estudio Económico* destaca que soportó uno de los más notorios desniveles en su cuenta exterior. Ello se debió en parte al comportamiento de las exportaciones —afectadas por una diversidad de factores— pero sobre todo al enérgico crecimiento de las importaciones instigado por los grandes proyectos de inversión en marcha. Dejando de lado una senda ortodoxa de restricción de gastos e inversiones, el país optó por arriesgar un serio descenso de las reservas internacionales y mayores presiones inflacionarias, todo ello cimentado en un significativo financiamiento externo, de índole relativamente parecida al conseguido por Brasil o México.

Argentina y Chile mostraron los resultados más negativos en lo que se refiere al crecimiento. En ambos países y especialmente en Chile, fue patente y considerable el reflejo de los elementos externos. Sin embargo, parece evidente que las circunstancias internas multiplicaron esa gravitación. En la Argentina parece haber prevalecido la impotencia de la dirección económica para controlar los vaivenes e inestabilidad de la evolución política general; en Chile resalta más bien la preocupación dominante por los problemas de la inflación y el balance de pagos, lo cual, por derivación, relegó radicalmente a segundo plano la relativa a las posibilidades de crecimiento.

La evolución de los países de habla inglesa del Caribe resulta más difícil de evaluar debido a la insuficiencia de los datos sobre su actividad económica. Sin embargo, los indicadores disponibles sugieren que entre los países más grandes de ese grupo, sólo Guyana y Trinidad y Tabago alcanzaron un crecimiento significativo en términos reales. Ambos países —y especialmente Trinidad y Tabago, que es productor de petróleo— tuvieron posiciones externas suficientemente fuertes, que les permitieron incrementar el volumen de sus importaciones. En el extremo opuesto estuvieron Jamaica, cuyo crecimiento real fue muy exiguo, y Barbados, donde aparentemente el producto disminuyó en cifras reales.

La compleja combinación de esfuerzos destinados a presentar las mejores estadísticas disponibles, describir e interpretar las variadas situaciones nacionales y elaborar hipótesis basadas en análisis comparativos y de conjunto hacen nuevamente del *Estudio Económico de América Latina* una obra de consulta indispensable para todos aquellos que se preocupan por la evolución económica de la región.

El desarrollo esquivo, por Marshall Wolfe. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 311 páginas.

El conjunto de estudios que recoge este libro es una muestra cabal del esfuerzo que ha realizado su autor, que es Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por responder a las siguientes preguntas: ¿Se acercan más las sociedades nacionales a los valores declarados de bienestar humano y justicia social? ¿Qué pueden prescribir o qué pueden hacer los órganos de las Naciones Unidas para que las tendencias reales coincidan lo más posible con esos valores?

En su búsqueda de respuesta a estos interrogantes, el autor ha considerado que toda contribución a una respuesta objetiva es labor que vale la pena. Sin embargo, esta convicción sólo ha podido conciliarse precariamente con lo ritual y evasivo de las formas en que comúnmente se han planteado y respondido tales preguntas en el diálogo internacional. Los documentos en que el autor ha podido expresar su reacción personal ante los imperativos institucionales de identificar el “progreso” y ofrecer recetas, han estado imbuidos de su preocupación por la diferencia que hay entre las premisas de racionalidad y armonía que debía respetar, y la realidad, en que el “desarrollo” emerge de complejas y confusas pugnas en los planos internacional, nacional y local; en que los esfuerzos que realizan los distintos centros de poder y las fuerzas sociales tienen consecuencias distintas de las que éstos desean o esperan, y en que es discutible la capacidad de las instituciones e individuos que configuran el Estado para orientar los procesos de cambio en dirección coherente.

A través del tiempo, al ir variando el énfasis de sus trabajos, el autor ha podido expresar sus inquietudes con más claridad, en parte como respuesta a la insatisfacción cada vez mayor dentro de las organizaciones internacionales en lo que toca a la sapiencia tradicional sobre el desarrollo, y en parte también por haber estado expuesto al clima intelectual no oficial de América Latina, que cuestiona radicalmente el “desarrollismo”.

Los capítulos aparecen en orden inverso a aquel en que se escribieron, y sitúan en primer lugar los esfuerzos más recientes del autor por escalar la Torre de Babel del Desarrollo. Los capítulos IX y X, escritos en 1966 y 1967, son intentos de relacionar las prescripciones internacionales de acción pública en dos sectores —la

educación y la seguridad social— con las estructuras sociales características de América Latina, mostrando el choque entre los objetivos ideales y las presiones heterogéneas existentes en el seno de las sociedades, y sugiriendo ciertas tácticas para acercar más el ideal a la realidad. Los capítulos VII y VIII se ocupan de las esferas más amplias y menos delimitadas de las políticas relacionadas con el crecimiento y la distribución en el espacio de la población nacional. En el debate internacional, estas esferas han estado particularmente sujetas a la exaltación de los objetivos y a prédicas catastrofistas que guardan muy poca relación con lo que los regímenes nacionales latinoamericanos han deseado o procurado hacer al respecto. El capítulo VI confronta el desalentador historial de la planificación formal como instrumento de desarrollo, y los intentos por mejorar su rendimiento a través de la incorporación de nuevos contenidos bajo el rótulo de “planificación social”. Los capítulos IV y V se prepararon como contribución a un proyecto conjunto en que la CEPAL cooperó con otras instituciones de las Naciones Unidas, en la búsqueda de un “enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo”. En ellos se procura exponer y clasificar las heterogéneas estructuras y coyunturas sociales y políticas, y los vínculos entre el centro nacional (o Estado) y la sociedad que deben tenerse presentes para que el “enfoque unificado” pueda ser operativo, con la intención de mostrar a quienes dan respuestas tecnocráticas o utópico-normativas lo inasible de algunas características del mundo actual.

Los capítulos III y IV especulan sobre los criterios para clasificar las sociedades nacionales de acuerdo con su capacidad de iniciar determinados estilos de desarrollo, aunque el autor duda de que exista una tipología confiable como pauta de lo que puede hacer o hará una sociedad determinada. Tanto el capítulo III como el II derivan del proyecto sobre el “enfoque unificado” y en ellos el autor hace uso de su experiencia para explicar la confusión de valores, de imágenes de la sociedad humana y de orientaciones para la acción que persisten en los debates internacionales sobre el “desarrollo”, y sugerir algunas razones que la causan.

La validez de las exploraciones que se realizan en este libro depende de que se acepte el supuesto de que pensar sobre el desarrollo no es una tarea vana, condenada a ofrecer soluciones que siempre serán insuficientes y tardías, sino un esfuerzo valiente por asir un objetivo elusivo, esquivo. Si ellas inducen a algunos de los

agentes potenciales del desarrollo a reflexionar más sobre lo que hacen y a preguntarse si deberían hacer otra cosa, habrán cumplido su propósito.

Experiencia sobre cálculos del producto interno bruto regional. E/CEPAL/1012, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1975, 167 páginas.

La mayoría de los países latinoamericanos enfrentan problemas de desequilibrio en su desarrollo regional. Para corregir esta situación es necesario adoptar diversas medidas cimentadas en el conocimiento de las características estructurales de la economía y su comportamiento coyuntural desde el punto de vista regional.

En general no se dispone de mucha información sobre esa materia y no se ha avanzado apreciablemente en el establecimiento de sistemas estadísticos continuos, permanentes y confiables, en que puedan basarse las políticas de desarrollo económico regional. Aunque aumentan día a día las necesidades de información para elaborar políticas destinadas a resolver problemas nacionales, sectoriales y regionales, lo que impone una pesada tarea sobre quienes generan los datos estadísticos utilizados para estos fines, los usuarios suelen no recibir oportunamente esta información, o ésta adolece de omisiones, duplicaciones, incompatibilidades conceptuales o insuficiente cobertura.

En materia de estimación y cálculo de agregados económicos regionales, la situación es tal vez más desfavorable. La escasez de recursos, la dispersión de las regiones, las dificultades de comunicación y la resistencia a suministrar datos a las entidades públicas, son elementos que en menor o mayor grado dificultan la medición de tales variables económicas.

En este estudio se analizan algunas importantes experiencias en esta materia. Si bien la mayoría de ellas obedecieron fundamentalmente a necesidades y objetivos específicos de cada uno de los países que las llevaron a cabo, presentan cierta uniformidad y en general dieron especial importancia al cálculo de agregados e indicadores del desarrollo regional y a la obtención de datos económicos y sociales útiles para la programación regional y para la planificación integrada dentro del marco institucional en que se desenvuelven los países.

El documento está dividido en dos partes. En la primera se presentan los objetivos genera-

les del mismo, los métodos utilizados y las fuentes de donde se extrajo la información estadística. En la segunda se presenta una recopilación sistemática del material estadístico dividido en tres grupos.

El primero contiene los cuadros sobre el producto interno bruto por habitante, provincial, estadual, departamental o regional y su relación con el promedio nacional. La información recolectada se combinó con estimaciones de la población total para realizar algunos cálculos sencillos que muestran la estructura regional de la generación del producto y sus disparidades espaciales con respecto a la distribución de la población.

En el segundo grupo figuran los cuadros sobre el producto interno bruto al costo de los factores o a precios de mercado, a precios corrientes o constantes, por ramas de actividad económica y por provincias, estados, departamentos o regiones. Estos cuadros contienen los datos relativos a 10 países, para todos los años disponibles y para cada país en su totalidad.

El tercer grupo abarca los cuadros relativos a las estimaciones del producto interno bruto al costo de factores o a precios de mercado, por ramas de actividad económica, en provincias, estados o regiones particulares.

Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, E/CEPAL/1017 y LARC/76/2, edición mimeografiada, 1976, 144 páginas.

Este informe fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO con el fin de presentarlo a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la alimentación organizada por ambas entidades en Lima, en abril de 1976. Su objeto es analizar los aspectos principales de la evolución reciente de la agricultura y la alimentación en la región, presentar los resultados que se alcanzaron en ellas y el modo en que fueron logrados y ofrecer una interpretación de conjunto.

Está dividido en cuatro capítulos. El primero ubica la actividad agrícola en el marco del desarrollo económico global y de la coyuntura latinoamericana, haciendo hincapié en el comercio exterior de productos agrícolas y su vinculación con las variaciones de los mercados internacionales. En este sentido se subraya y analiza

la reducción de la participación relativa de América Latina en el volumen del comercio mundial de productos agrícolas entre 1971-1974 la que, afortunadamente, fue contrarrestada por el aumento del valor de los mismos.

El segundo se concentra en la evolución de la producción en los cultivos, la ganadería, la pesca y la silvicultura y estudia su reacción ante los cambios recientes en los mercados internacionales. Destaca el elevado aumento del volumen producido por los cultivos en 1974 —8.4% en relación a 1973— particularmente del café, la soja, el algodón, el sorgo y, en menor medida, el trigo y la caña de azúcar. La actividad pecuaria creció de manera estable —2% anual entre 1971-1974— pero sufrió contratiempos serios en sus exportaciones, aspecto al que se presta especial atención.

El tercer capítulo estudia la utilización de los recursos productivos, los aspectos tecnológicos y el financiamiento y crédito agrícolas. En él se subraya el hecho de que el desarrollo de la agricultura de América Latina continúa sustentándose fundamentalmente en la expansión del área cultivada, tanto por el avance de la frontera agrícola como por la utilización más efectiva de los terrenos ya incorporados a la producción (en 1974 se cultivaron 4.2 millones de hectáreas más —o sea, 5.3% más— que en 1973). Asimismo, ha habido una creciente incorporación de tecnologías productivas, especialmente por los productores grandes y medianos, aunque el considerable aumento del precio de los fertilizantes entorpeció el proceso, sobre todo en 1974. Desde el punto de vista del financiamiento, se observa que el sector público ha mostrado una mayor preocupación por el suministro de fondos destinados a la creación de infraestructura de comercialización, agroindustrias, aprovechamiento de recursos naturales y ampliación del área regada. Del mismo modo, la ayuda financiera internacional destinada a este sector se ha intensificado en los años recientes. Sin embargo, los créditos siguen tendiendo a concentrarse en los productores medianos y grandes, dejando al margen a los pequeños.

Finalmente, el cuarto capítulo examina la disponibilidad de alimentos en América Latina y la evolución de sus precios, presentando algunas hipótesis sobre la demanda alimentaria futura. Si bien es cierto que la disponibilidad de alimentos en lo fundamental no ha variado, la inflación generalizada en 1973, y particularmente en 1974, determinó que los precios de los alimentos al consumidor aumentaran más de

prisa que el índice del costo de la vida en casi todos los países latinoamericanos. La inflación en el conjunto de la región fue en 1974 de 34.6%, en tanto que los precios de los alimentos sufrieron alzas de 47.8% como promedio regional, es decir, registraron un encarecimiento 13% superior a la inflación general. Ello ha acarreado efectos adversos para los consumidores, especialmente entre los grupos más pobres de la población.

Teniendo en cuenta los antecedentes disponibles sobre distribución del ingreso en América Latina y sobre el comportamiento de los diferentes estratos de ingresos, el documento bosqueja en forma aproximada el perfil del déficit y superávit calórico de la región con respecto a las necesidades mínimas. El consumo del grupo de ingresos muy bajos (20% de la población) presentaría una deficiencia calórica pronunciada, y el grupo de ingresos bajos (30% de la población) tendría un consumo de energía alimentario inferior a las necesidades mínimas. Los grupos de ingresos medios y altos (30% y 20% de la población, respectivamente) tendrían un consumo calórico equivalente o superior a las necesidades mínimas, y en el grupo de ingresos muy altos dicho consumo estaría caracterizado por el desperdicio de energía alimentaria. No es posible brindar conclusiones precisas sobre el número de personas en peligro de malnutrición, porque es muy poco lo que se sabe acerca de la distribución de familias dentro de cada clase de ingresos; sin embargo, otros estudios en que se analiza la situación alimentaria mundial estimaron que en 1970 había en la región 36 millones de personas amenazadas de malnutrición proteico-energética. Esta estimación tenía un carácter bastante conservador e incluía sólo 13% de la población latinoamericana. Si esa proporción se hubiese mantenido hasta 1975, deberían ser 42 millones las personas amenazadas por la malnutrición proteico-energética. (Véase Naciones Unidas, *Evaluación de la situación alimentaria mundial*, Conferencia Mundial de Alimentación, E/Conf.65/3, Roma, 1974.)

El sector agrícola en los esquemas de integración económica de América Latina. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1975, 218 páginas.

Este documento explora algunos aspectos fundamentales de la integración agrícola, reseñan-

do y evaluando los principales acontecimientos registrados en la región hacia mediados de 1975. Su contenido presenta, en primer lugar, un capítulo que incluye el resumen y las conclusiones a que se ha arribado en el trabajo. Se analizan luego los progresos alcanzados en la integración y aquí se pasa una breve revista a las características del sector agrícola y al tratamiento que se ha adjudicado a la agricultura en los diferentes tratados o convenios vigentes en la región. Luego sigue un examen del potencial que presenta esta modalidad de cooperación para el desarrollo de la agricultura en los países del área y una recapitulación sobre los avances que se han alcanzado en los distintos esquemas de integración. La tercera sección del trabajo trata del comercio agrícola en la región, su situación reciente, sus problemas y perspectivas, poniendo hincapié en la política comercial a nivel regional. El documento finaliza con unas consideraciones sobre la cooperación que los países y las organizaciones internacionales deberían prestar para promover la integración del sector agrícola. Dos anexos, que incluyen los cuadros estadísticos y las referencias bibliográficas complementan el estudio.

El documento afirma que el objetivo final de la integración es permitir la adopción de un nuevo estilo de desarrollo económico y social en la región, que favorezca la introducción de cambios estructurales en la economía de los países comprometidos en los diferentes acuerdos. A su juicio, el ideal de la integración mantiene todavía plena validez y actualidad políticas a pesar de las críticas, estancamientos, retrocesos y del mayor o menor grado de conformidad que los países le han prestado.

La mayor viabilidad de los esquemas de integración depende del grado de coherencia y racionalidad que exista tanto en las relaciones económicas entre los países pertenecientes a los diferentes esquemas como entre estos mismos. Por ello reitera que la integración debe ser concebida no como un fin en sí misma sino como una política que comprende una variada gama de acciones, que se nutre de los avances y retardos observados y que incorpora permanentemente nuevas formas o expresiones de cooperación, en lo que con propiedad se ha llamado "una nueva praxis" que debe estar dispuesta a superar —si es necesario— las limitaciones que imponen los tratados.

Si se resuelven algunos problemas institucionales en el sector agrícola, podría avanzarse decididamente hacia la concreción de una integración que exprese realmente el potencial que

ella tiene como factor dinámico para el fortalecimiento de las políticas nacionales de desarrollo agrícola. Para ello deberían cumplirse a corto plazo acciones conjuntas que permitieran ampliar en alcance y profundidad la forma en que el proceso se viene cumpliendo en los diferentes esquemas y también promover una interdependencia de intereses que conduzca a una mayor participación colectiva, no sólo a través de un mayor comercio recíproco sino también en sus relaciones con terceros países. Estos esfuerzos, muchos de los cuales ya se han iniciado, apuntan a lograr un mejor empleo de recursos a través de la especialización y de la complementariedad, así como del aprovechamiento de posibles ventajas comparativas. A largo plazo ello debería culminar con una amplia concertación del desarrollo agrícola regional, que debería ser imprescindible acompañado por la armonización de los demás sectores de la economía de la región.

Esquema de organización de la información del sector transporte. E/CEPAL/1008/Rev. 1, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 238 páginas.

Como lo indica su título, este trabajo contiene un esquema para analizar y clasificar por materias toda la información relativa al sector transporte. Tiene eminentemente el carácter de manual de consulta, aunque para poder utilizarlo en forma adecuada es fundamental enterarse cabalmente de su estructura.

El *Esquema* sirve principalmente para tres fines:

— Elaborar diagnósticos sectoriales. Por lo general, antes de elaborar un plan para el sector transporte conviene examinar la situación actual de éste con el fin de conocer tanto sus puntos fuertes como sus flaquezas. El *Esquema* puede utilizarse como pauta para dar coherencia a un diagnóstico de esta naturaleza, a fin de que no pase por alto categorías de información importantes. Asimismo, tal pauta puede contribuir a que los diagnósticos posteriores consideren los mismos puntos, permitiendo así comparar los avances logrados por el sector en distintos períodos.

— Clasificar la información. Para que el usuario pueda obtener información precisa con rapidez, ésta debe clasificarse y organizarse en forma sistemática. La estructura del *Esquema* permite utilizarlo como un sistema de clasificación concebido específicamente para la infor-

mación sobre el sector transporte. Puede aplicarse con éxito a archivos de documentación bibliográfica, con índices cruzados de conformidad con las claves de temas del *Esquema*.

— Identificar la información necesaria para la planificación. La elaboración de planes de desarrollo modales y sectoriales suele dificultarse, porque no se puede identificar con exactitud cuál es la clase de información necesaria para el proceso de planificación. Si bien el *Esquema* no indica concretamente los datos que hay que reunir, identifica casi todas las clases de información pertinentes. Puede utilizarse entonces como guía para identificar la información más apropiada al aparato de planificación de un país, a sus posibilidades de producir información y a su capacidad de elaborarla.

El *Esquema* se divide en dos partes. La primera se refiere al sector transporte en su conjunto y contiene capítulos sobre aspectos espaciales y geográficos, tendencias históricas, el transporte y la economía, el marco institucional de la planificación, los patrones de transporte, la facilitación y la base tecnológica y metodológica. En la segunda parte, cada capítulo se consagra a un determinado medio de transporte: aeropuertos, servicios aéreos, carreteras, servicios de transporte carretero, transporte por ductos, transporte ferroviario, puertos, servicios marítimos, vías y puertos de comunicación interior, servicios de navegación interior y transporte multimodal.² Los capítulos de ambas partes del *Esquema* se dividen en temas y subtemas. La clave del capítulo, sumada a la clave del tema, constituye una clave de clasificación que puede aplicarse a la información para facilitar su manejo y análisis. Así, por ejemplo, la clave de la información relativa al "mejoramiento de los procedimientos de recepción y despacho de los buques en puerto" sería F3.2.

En la actualidad se avanza en la elaboración de un microtesauro (vocabulario controlado) de terminología de transporte basado en este *Esquema*, que permitirá identificar directamente la información mediante descriptores. Así, por ejemplo, el tema antes mencionado se codificaría así: SIMPLIFICACION/de/PROCEDIMIENTOS DE RECEPCION/y/PROCEDIMIENTOS DE DESPACHO/de/BUQUE/s en/PUERTO/s, en que los términos que aparecen entre barras son descriptores tomados del microtesauro. Este vocabulario coincide con el del *Macrotesauro*

²Se está preparando un capítulo sobre transporte urbano.

de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el de la *List of Descriptors in the Field of Transport Economics* de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte y del *Thesaurus 1972* de la *International Road Research Documentation*, pero adopta el criterio del *Esquema*, que hace hincapié en la estrecha vinculación existente entre el desarrollo económico y la planificación del transporte.

Dos estudios sobre inflación. Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 9, 1976, 57 páginas.

Este Cuaderno contiene los trabajos titulados "La inflación en los países centrales" y "América Latina y la inflación importada, 1972-1974". El primero de ellos está dedicado a analizar algunos aspectos principales de la inflación mundial en los países industrializados. La importancia y actualidad del tema son demasiado evidentes y ahorran cualquier justificación del propósito. Por doquier hay poblaciones y gobiernos preocupados con las alzas de precios y con las consecuencias sociales y económicas del fenómeno, que inquieta aun a las áreas socialistas por la transmisión desde el exterior de las presiones inflacionarias. Es cierto, sin embargo, que en esta coyuntura, peculiar por muchos motivos, el problema se plantea junto con otro quizá de mayor trascendencia: la pérdida de dinamismo —cuando no la contracción— de las economías centrales, que igual que la inflación se proyecta sobre el resto de los países, ligados a las primeras y dependientes de ellas en variadas formas.

Como bien se sabe, la significación relativa de cada una de estas cuestiones tiende a modificarse con el tiempo; si a mediados de 1974, por ejemplo, la inflación aparecía como el peligro sobresaliente, en 1975 pasó a ocupar ese lugar el estancamiento económico. Por ello, si bien este estudio se dedica a la inflación, no olvida que ella —especialmente en las circunstancias actuales— debe examinarse en un marco mucho más amplio que el establecido por las variables que habitualmente se consideran en los estudios sobre la materia.

El segundo trabajo, escrito por H. Assael y A. Núñez del Prado, se concentra en el análisis del impacto de la inflación importada sobre América Latina. En su primera parte se describe el panorama inflacionario general de la región, se le compara con ciclos anteriores y se comprueba que el proceso adquirió más intensidad

y amplitud que las observadas en los períodos anteriores. En la segunda parte se pone de relieve la distinta naturaleza que alcanzó la inflación reciente, y sobre todo la singularidad que le dio el predominio de impulsos desde el exterior. En la tercera parte se examinan brevemente los mecanismos de transmisión de la inflación importada, tanto los que actúan a través del sector externo como los que se hacen sentir por los canales de la economía interna. En la cuarta parte se establecen algunas relaciones principales entre la inflación importada y las condiciones internas que facilitaron o acrecentaron su internalización, se señala que la dimensión y estructura del sector externo fueron elementos decisivos en las presiones foráneas sobre los precios y se destaca el influjo de la heterogeneidad estructural, la inelasticidad de la oferta y el grado de desarrollo del sector financiero.

En la quinta parte se revisan las vinculaciones entre la inflación importada y la política económica. Se identifican las dos opciones básicas (enfrentamiento o convivencia) que tuvieron los seis países considerados ante la presencia de la inflación importada y las razones por las que eligieron una u otra. Se examinan las principales medidas de política económica adoptadas por Bolivia, Costa Rica y Ecuador, que optaron por el enfrentamiento, y luego las adoptadas por Brasil, Colombia y Uruguay, que se decidieron por una suerte de convivencia con la inflación importada.

Finalmente, en la sexta parte se presentan algunas de las consideraciones principales que pueden extraerse de la experiencia analizada, particularmente en lo que se refiere a la inflación importada y a la respuesta a ella de la política económica.

Informe del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe. E/CEPAL/1010 y E/CEPAL/CDCC/8/Rev. 1, edición mimeografiada, Santiago de Chile, febrero de 1976, 79 páginas.

En este documento se reseñan los resultados alcanzados en el primer período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, que se llevó a cabo en Santa María del Mar (Cuba) en noviembre de 1975. Este Comité es un órgano subsidiario permanente de la CEPAL y de él forman parte Bahamas, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Surinam y Trinidad y Tabago.

El informe se divide en cinco partes. En la primera se menciona la asistencia, el temario y

la organización de los trabajos mientras que en la segunda se presenta el resumen de las deliberaciones, las conclusiones y las decisiones del Comité. La tercera está dedicada a la Declaración Constitutiva del Comité donde los representantes gubernamentales establecieron los motivos que llevaron a la creación de esta institución y los objetivos que perseguirá. Las dos últimas secciones presentan las resoluciones aprobadas — donde, entre otros aspectos, se establecen los posibles campos de cooperación del Comité con Estados miembros de la CEPAL y las repercusiones financieras y presupuestarias del programa de trabajo del Comité.

Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina. Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Nº 2, 1976.

Este Cuaderno reúne, de manera sistemática, las principales estadísticas e indicadores que forman la base cuantitativa de los análisis y estudios efectuados para la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo. Precede a los cuadros correspondientes un análisis de los criterios que se han aplicado para seleccionar los indicadores, de su significado y los conceptos analíticos que los caracterizan y de las fuentes de información utilizadas, así como un examen del valor estadístico de los datos pertinentes.

Los indicadores se han clasificado y agrupado tomando en cuenta los grandes temas de que trata la EID y siguiendo en especial la estructura del documento general. También al efectuar estas clasificaciones, se ha tratado de reunir la información de acuerdo con las interrelaciones existentes entre las distintas variables económicas y sociales a que los indicadores se refieren.

De esta manera se ofrece una visión cuantitativa integral para examinar e interpretar el proceso de desarrollo en lo relativo al crecimiento económico, el desarrollo humano y social, el esfuerzo interno y la evolución de las relaciones externas, especialmente en lo que se refiere al comercio y el financiamiento.

Reactivación del Mercado Común Centroamericano. Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 10, 1976, 145 páginas.

Este Cuaderno recoge en sus partes primera y

segunda lo más relevante del documento E/CEPAL/CCE/367/REV.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México para la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, realizada en Tegucigalpa, Honduras, del 28 al 30 de mayo de 1975, y en su parte tercera las resoluciones aprobadas en dicha reunión.

En la primera parte se esboza el marco conceptual para un programa de corto plazo encaminado a reactivar la integración económica en Centroamérica. Este marco conceptual se apoya en un breve diagnóstico sobre la evolución reciente de la economía centroamericana y del proceso de integración de la zona. Centroamérica se ha visto duramente afectada por el reordenamiento económico internacional, dadas las reducidas dimensiones de las economías de la subregión, su apertura al comercio internacional, su calidad de países exportadores de productos básicos no estratégicos e importadores de combustibles, y su reducida capacidad de adaptación a situaciones cambiantes. Por lo tanto, debería actuar unida ante la comunidad internacional para tratar de escalar algunos peldaños en la nueva estratificación del mundo. Sin embargo, el proceso de integración centroamericano no ha logrado ampliar sus compromisos originales — más bien éstos han tendido a restringirse — ni ha profundizado su institucionalización, por lo que conviene provocar deliberadamente una ampliación del proceso hacia nuevas actividades.

Los fenómenos descritos, que podrían dar origen a una acumulación de efectos adversos de ambas crisis — la derivada de la economía internacional y aquella de la integración —, fundamentan una estrategia de corto plazo sobre la base de acciones conjuntas — con la participación de los cinco países de la región — para resolver problemas comunes, esencialmente a través de la ejecución de proyectos y programas. Lo esencial de dicha estrategia es la posibilidad de establecer a través de ella, y en un futuro inmediato, una plataforma de acuerdos y programas parciales, sin haber llegado forzosamente a la adopción oficial previa de un programa global de reestructuración del mercado común. Tales acciones o proyectos conjuntos, además de aglutinar intereses de los países en torno a la solución de determinados problemas, ofrecen mayores posibilidades de éxito que medidas adoptadas unilateralmente. Este enfoque de la integración no es una alternativa a la reestructuración global del proceso, sino que uno y otra constituyen enfoques complementa-

rios tendientes a converger y a apoyarse mutuamente.

En la segunda parte del Cuaderno se recogen propuestas concretas destinadas a mejorar la capacidad regional para confrontar la desfavorable coyuntura económica internacional. Entre ellas se destacan el establecimiento de un mecanismo para las ventas conjuntas de los excedentes de algunos productos básicos; la creación de una Comisión Centroamericana de Financiamiento Externo; la adopción de un mecanismo de compras conjuntas de fertilizantes; la puesta en marcha de diversos comités para la promoción industrial; el establecimiento de un grupo regional de expertos en preparación de proyectos y otros.

La tercera parte, como se indicó al comienzo de esta síntesis, contiene las resoluciones aprobadas por el Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano en su Décima Reunión.

La promoción de manufacturas en México y la política de promoción. CEPAL/MEX/76/10, versión mimeografiada, Ciudad de México, 1976, 268 páginas.

Este documento, realizado con la colaboración del ILPES, analiza la experiencia mexicana en materia de exportación de manufacturas y forma parte de un conjunto de estudios de alcance similar llevados a cabo por la CEPAL sobre algunos otros países de América Latina y cuyas conclusiones, junto con las de investigaciones realizadas por el Banco Mundial sobre países de otras regiones del mundo, serán discutidas en una reunión que organizarán conjuntamente ambas instituciones. Comprende siete capítulos que tratan los temas siguientes: el papel de las exportaciones de manufacturas en la economía, y en especial su aporte al proceso de industrialización y su incidencia en el sector externo; los factores que desde el ángulo de la demanda actúan sobre las exportaciones manufactureras; las características de la oferta y sus problemas, enfocados desde el punto de vista del sector productivo; la política de promoción y los principales instrumentos e instituciones que la configuran; la incidencia de los diversos acuerdos multilaterales o bilaterales en que participa México sobre sus exportaciones manufactureras, aludiéndose también al Sistema Generalizado de Preferencias; las modalidades de comercialización externa, y finalmente la actividad de maquila y la política oficial correspondiente.

Desde mediados de la década de 1960, México ha venido impulsando una intensa política de incentivos a la exportación de productos no tradicionales, y los mercados externos han venido asumiendo importancia cada vez más relevante en los nuevos proyectos de inversión en el campo industrial.

Los resultados han sido notables, pues las ventas externas de productos industriales, a precios constantes, se han expandido a tasas superiores al 20% por año, y mayores aún en el quinquenio más reciente. Tanto como su dinámico crecimiento resalta la diversificación de productos y de mercados que lo ha acompañado; mientras permanece constante la gravitación relativa de las manufacturas tradicionales, se multiplica la de los productos metalmecánicos, especialmente mecánicos, eléctricos y automotrices.

El dinámico comportamiento de las exportaciones obedece, por una parte, al esfuerzo gubernamental que, sustentado en una compleja y dinámica red de instituciones e instrumentos de promoción interna y externa, ha apoyado especialmente la acción de los sectores empresariales tradicionales medianos y pequeños; por otra a la ampliación y creación de nuevas capacidades productivas en sectores de punta por empresas transnacionales que, si bien son beneficiarias de tales medidas, fundan sus decisiones de exportación en políticas definidas en un ámbito mayor que el nacional.

La política estatal de fomento comprende numerosos instrumentos, entre los que sobresalen los financieros (créditos para exportación y preexportación), los tributarios (devolución de impuestos o CEDIS), los arancelarios y los destinados a asistir comercial o técnicamente a los exportadores. De carácter más específico son los programas o acuerdos destinados a que las empresas exporten, entre los que figura el acuerdo tendiente a que la industria automotriz compense con exportaciones sus compras en el extranjero.

Sin embargo, las exportaciones de manufacturas se han enfrentado con serias dificultades. En lo interno, los problemas de oferta (disponibilidades, calidades, costos, interés o capacidad de las empresas) parecen ser los más severos, y hacia ellos se orienta un conjunto complejo de estímulos fiscales y financieros, a los que se agregan otros programas, como el que tiende a compensar importaciones de insumos con exportaciones (por ejemplo, en la industria automotriz). En lo externo, aparte del reciente debilitamiento de la economía mundial, son tan

considerables las trabas impuestas por los importadores que incluso suelen afectar a la actividad de maquila; no obstante, alientan algún optimismo el Sistema General de Preferencias y las negociaciones comerciales que México ha promovido en años recientes.

El informe insiste en algunos factores que provocan serias dificultades en lo que se refiere a la oferta para exportar. De una parte, la industria mexicana adolece, de modo general, de problemas de costos, calidades, tecnología y originalidad de diseños, especialmente en los rubros más modernos y dinámicos que se transan en los mercados internacionales. De otra, la industria presenta ciertos retrasos —en la rama metalmecánica, por ejemplo— que le impiden participar más plenamente en el intercambio, incluso dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Además, las filiales mexicanas de las empresas transnacionales, aunque su actividad se realice especialmente en las áreas industriales más dinámicas y modernas, se orientan hacia el mercado interno, siendo sus coeficientes de exportación generalmente bajos y muy parecidos a los de las empresas nacionales. Finalmente, es ilustrativo que algunos de los principales programas relacionados con industrias básicas (acero, cobre, fertilizantes, papel y celulosa, cemento, petroquímica, etc.), consideren a la exportación sólo marginalmente, sea por problemas comerciales o por restricciones relacionadas con los recursos reales o financieros. Sin embargo, en ciertas áreas, como en la de bienes de capital, se observan algunas excepciones, apoyadas en la política gubernamental que intenta cambiar el enfoque restringido al mercado interno.

Desarrollo y política social en Centroamérica.
CEPAL/MEX/76/11, versión mimeografiada,
Ciudad de México, 1976.

La evolución reciente de Centroamérica presenta algunos signos particulares que contrastan en gran medida con las características que tradicionalmente habían definido a la región. En efecto, la diversificación considerable de las bases productivas, el robustecimiento de los compromisos del Estado con el desarrollo y la ampliación de los nexos de interdependencia regional —entre otros factores— afectan grandemente la

fisonomía de estas sociedades. Los cambios, empero, no han sido uniformes ni han alcanzado proyecciones sociales similares. Antes al contrario, aún tienen peso algunos factores seculares (como la propiedad de la tierra) y otros recientes (los esquemas de industrialización) que determinan un reparto inequitativo de los bienes y servicios.

Estudiar los rasgos y repercusiones de estos procesos de expansión y desequilibrio social en Centroamérica es el propósito central del documento. En su primera sección, explora los diferentes significados del desarrollo a fin de poner de relieve que sus diferentes facetas —económica, política, social— están interrelacionadas, aunque por razones analíticas conviene distinguir entre unas y otras. Especial referencia se hace a ciertas características que definen a las sociedades centroamericanas, como la considerable dependencia externa y el carácter reducido y fragmentario de los mercados nacionales.

El segundo capítulo del trabajo repasa las principales tendencias de la población y de la extensión de servicios básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y electrificación). Adviértase que el ritmo de crecimiento demográfico se mantiene en altas tasas, salvo en Costa Rica y que aunque los servicios se han expandido, su distribución y calidad acusan graves deficiencias.

La estructura del ingreso y algunos problemas en los mercados de trabajo se abordan en conjunto en la tercera parte del documento. Se concluye que parece haber en Centroamérica una difusión selectiva del ingreso y de las oportunidades, en favor de sectores urbanos y algunos rurales que han tomado parte en la modernización económica; la marginalidad como contrapartida, tiende a agravarse.

Especial atención se dedica a uno de los rasgos más significativos de la evolución reciente centroamericana: la intervención cada vez mayor del Estado en los asuntos económicos y sociales. Aparte de su expansión institucional, se detectan nuevas tendencias en el gasto público, que empieza a revelar mayor sensibilidad por los desequilibrios sociales.

En la parte final se esbozan algunas perspectivas de la sociedad centroamericana, haciendo hincapié en los efectos sociales positivos que podría desencadenar el robustecimiento de los nexos de cooperación regional, posibilidad que aún no ha sido debidamente aprovechada.

Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país. CEPAL/MEX/76/GUAT.1, versión mimeografiada, Ciudad de México, 1976, 52 páginas.

Este informe se preparó con el objeto de proporcionar a los gobiernos miembros de la CEPAL información sobre los sismos que asolaron a Guatemala durante los días 4 a 6 de febrero de 1976 —tercer desastre natural de grandes dimensiones en Centroamérica durante los últimos tres años—, y para proponer a la comunidad internacional algunas medidas de apoyo que permitirían una respuesta más ágil de Guatemala a la labor de reconstrucción.

En el primer capítulo se presentan las características, el origen y la intensidad del fenómeno telúrico, y se describen brevemente las primeras acciones de emergencia emprendidas tanto por el Gobierno de Guatemala como por la comunidad internacional.

En el segundo capítulo, se presenta una estimación sobre la magnitud de los daños, los cuales afectaron más a los sectores sociales que a los directamente productivos o a la infraestructura física. Así, a la cifra total de pérdidas de vida (23 000 muertos) y de personas heridas (70 000) y damnificadas (más de un millón), se suman principalmente los considerables daños a la vivienda y a la infraestructura social de servicios básicos (hospitales, escuelas, etc.), cuyo valor se estimó inicialmente en unos 900 millones de dólares y que revisiones posteriores sitúan por encima de los 1 000 millones de dólares. Se señala que el proceso de rehabilitación y reconstrucción no entraña sólo una reposición de las pérdidas en las mismas condiciones preexistentes al terremoto, sino que una mejora cualitativa, lo cual elevará aún más las necesidades de inversión del programa de reconstrucción.

En el tercer capítulo se examinan someramente las repercusiones de corto plazo del terremoto sobre la economía guatemalteca, llegándose a la conclusión de que, con apoyo externo en condiciones adecuadas, la situación de balanza de pagos y el financiamiento del sector público resultaría manejable durante el período 1976/1977, principalmente porque el aparato productivo guatemalteco —sobre todo aquel ligado al sector exportador— no sufrió grandes daños. La reconstrucción contribuirá a elevar el coeficiente de inversión y a absorber contingentes cada vez mayores de mano de obra, lo que tal vez provoque un resurgimiento

de las presiones inflacionarias observadas durante el período 1974/1975.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo, se presentan algunas sugerencias sobre las características y el alcance de la cooperación financiera y técnica que Guatemala requerirá para hacer frente a la tarea de rehabilitación y reconstrucción.

Condiciones de acceso de los bienes de capital al mercado en los países miembros de la ALALC. CEPAL/MEX/76/8, versión mimeografiada, Ciudad de México, 1976, 169 páginas.

Con el objeto de avanzar hacia una estructura industrial más diversificada y dinámica, el Gobierno de México está promoviendo un conjunto de proyectos en el sector de bienes de capital. Por sus características tecnológicas, muchos de estos deberán contar con mercados más amplios que los determinados por las demandas actuales y previsibles del mercado mexicano.

Este fue el punto de partida del trabajo que aquí reseñamos, realizado conjuntamente por la Oficina de la CEPAL en México y Nacional Financiera S.A., y al que se dio un alcance que le confiere utilidad también para los demás países de la región. Las preguntas fundamentales a las que se pretende dar respuesta son las siguientes: cuáles son los niveles de protección que se aplican actualmente en cada uno de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para cada uno de los principales bienes de capital, y cuál es el tratamiento preferencial que, en virtud del proceso de desgravación o de los acuerdos de complementación suscritos en el seno de la ALALC, se otorga a estos bienes si son producidos por algunos de los países afiliados a la Asociación.

No obstante las limitaciones del trabajo, que aparecen debidamente señaladas en él, éste arroja resultados interesantes. Así, llama la atención la gran diferencia entre los niveles de protección que favorecen a la rama de bienes de capital de los distintos países de la ALALC, y el hecho de que cuanto mayor es el desarrollo del sector —medido por su participación relativa en la producción industrial— más elevado es también el grado de protección de que disfruta.

Los aranceles medios aplicados actualmente a la importación de bienes de capital, en orden descendente son: Uruguay 97%, Argentina 82%, Brasil 57%, Perú 54%, Chile 48%, Paraguay 34%, Colombia 31%, México

27^o/o, Ecuador 26^o/o, Bolivia 21^o/o y Venezuela 20^o/o.

Todos los países, aún los de tamaño intermedio y pequeño, otorgan niveles de protección más altos a ciertas categorías de productos de menor complejidad tecnológica, como metálicos básicos. En los rubros más complejos, en cambio, la protección media es menor, pero se eleva considerablemente en los países que proyectan producirlos y por lo tanto desean protegerlos.

Aun cuando puede afirmarse que son escasas las preferencias otorgadas a los bienes de capital en el seno de la ALALC, no han dejado de propiciar un acceso más fácil a la producción latinoamericana. Pero ello obedece, en algunos casos, más bien a acuerdos entre empresas transnacionales con plantas ubicadas en diferentes países del área. Queda mucho por hacer en la regulación y facilitación de las condiciones de acceso de la producción latinoamericana al propio mercado de la ALALC, intensificando la negociación y perfeccionando los mecanismos correspondientes.

El estudio señala que los acuerdos de complementación suscritos en el seno de la ALALC tienen en realidad muy poco de "complementación", ya que las concesiones que otorgan se

refieren habitualmente a los mismos productos para los dos o más países que suscriben el acuerdo y tienden a generar, por lo tanto, mayor competencia. Por otro lado, estos acuerdos surgen en buena medida a instancias de empresas transnacionales interesadas en establecer plantas productoras en distintos países latinoamericanos con miras a atender la demanda regional. De persistir esta tendencia, no se avanzará hacia el logro de producciones especializadas que, en principio, debiera ser el objetivo fundamental de los mencionados acuerdos.

Por el reducido nivel medio de sus aranceles generales con respecto al resto del mundo, las concesiones que otorgan México, Bolivia, Ecuador y Venezuela, que muchas veces llegan a cero, no estimulan apreciablemente la producción de los otros países de la ALALC. Por el contrario, si bien los aranceles regionales que derivan de las preferencias concedidas por Argentina y el Brasil raramente son de cero, sí descienden de niveles generales muy altos con respecto al resto del mundo. Esto alienta a los compradores a adquirir tales productos en la región, pues tan marcadas reducciones pueden compensar eventuales diferencias de calidad con los bienes de capital provenientes del resto del mundo.

NOTAS Y COMENTARIOS

VISITA A LA SEDE DE LA CEPAL DEL SECRETARIO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, DR. HENRY KISSINGER

El 9 de junio de 1976 visitó la sede de la Comisión Económica para América Latina el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Dr. Henry Kissinger.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Enrique V. Iglesias, le dio la bienvenida con las siguientes palabras:

“En nombre de los funcionarios de la Comisión Económica para América Latina y en el mío propio me complazco en expresar a usted y a sus colegas nuestra bienvenida a esta sede regional de la Organización.

“Honra a esta casa latinoamericana su visita, la primera que realiza a ella un Secretario de Estado de los Estados Unidos, que siempre ha sido miembro activo de la CEPAL desde su creación hace casi tres decenios.

“Y esta visita nos parece tanto más importante dados los cruciales cambios que se están produciendo en todo el mundo, y que hacen preciso introducir ajustes adecuados en los mecanismos de las Naciones Unidas, incluidos los que se hallan en el plano regional, con el fin de facilitar el diálogo constructivo y los esfuerzos de conciliación y negociación, y evitar así confrontaciones inútiles.

“Al darle la bienvenida, estamos muy conscientes de su infatigable dedicación a la causa de la paz en este mundo cada vez más interdependiente, pero también más tenso y dividido, en que vivimos. No podemos menos que sentirnos impresionados por el coraje y la visión que revelan muchos de los trascendentales cambios que usted ha iniciado.

“Y por último, aunque ciertamente no es esto menos importante, consideramos muy significativo el que usted haya insistido una y otra vez en que la paz no puede obtenerse sólo por el entendimiento político, sino que también debe descansar sólidamente en la acción concertada de todas las naciones, ricas y pobres, para asegurar el bienestar social y económico de la humanidad.

“Creemos que las interesantes ideas que usted expuso en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la UNCTAD ciertamente merecen ser consideradas detenidamente, por cuanto reflejan un enfoque positivo de las me-

tas comunes que persigue la comunidad internacional.

“La CEPAL y su secretaría, como parte integrante de las Naciones Unidas, deben tener plenamente en cuenta los intereses de todos los Estados miembros dentro del marco universal y pluralista de la Organización.

“Pero además —por mandato y vocación— es en esencia un centro de pensamiento y de acción regional al servicio de América Latina, que desde su creación ha perseguido un doble objetivo: primero, ayudar a los países latinoamericanos en sus esfuerzos de desarrollo económico y social, sin olvidar jamás que el desarrollo no es un fin en sí, sino un medio para dignificar al hombre y asegurar su bienestar; segundo, fomentar el diálogo positivo y la acción cooperativa dentro de América Latina, y entre esta región y el resto del mundo.

“Su presencia en esta sede, señor Secretario de Estado, y la oportunidad —por breve que ésta sea— de escuchar sus puntos de vista ciertamente nos alientan a persistir en nuestros modestos esfuerzos por ayudar a traducir los principios y objetivos de las Naciones Unidas en una acción concertada de todos los interesados, por excesivamente idealista que a algunos parezca esta empresa.

“Sabemos que este proceso de maduración es difícil y que nos queda un largo camino por recorrer pero sabemos también —como usted tantas veces lo ha dicho— que lo importante es dar los primeros pasos teniendo plena conciencia de que es urgente comenzar a actuar ahora, para que no sea casi imposible después hacerlo.

“Le agradecemos mucho que haya venido y le rogamos cordialmente que se sienta en su casa”.

El Dr. Kissinger, luego de agradecer las palabras del Secretario Ejecutivo, expresó lo siguiente:

“Deseo que usted y los distinguidos funcionarios de la secretaría sepan que si bien he venido a Santiago para asistir a una reunión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprecio la oportunidad de reunirme con ustedes y visitar este centro de pensamiento. Tiene usted mucho de qué enorgullecerse, señor Secretario Ejecutivo, pues con su proverbial energía y discernimiento ha continuado y enriquecido con éxito la labor de sus distinguidos predecesores, el Dr. Prebisch, el Dr. Mayobre y el Sr. Quintana. Ellos, como usted, eran conocidos dentro y fuera del hemisferio como estadistas. Mis colegas y yo sentimos mucho respeto por la labor que ustedes han llevado a cabo y por las grandes realizaciones de

la Comisión Económica para América Latina. Este centro de estudio y acción ha hecho mucho por despertar la conciencia del hombre en todas partes, por hacer frente a los retos del desarrollo económico, con un enfoque progresista y eficaz, especialmente porque no es político.

“Naturalmente, no siempre hemos coincidido en la apreciación de ciertos problemas o en la forma de resolverlos. Pero hemos evitado adoptar posiciones ideológicas. Nuestras concepciones, y creo también que las de ustedes, han evolucionado, y en este proceso nos hemos acercado en lo que se refiere a mucho, y quizá a la mayor parte, de lo que es esencial.

“Hemos escuchado y hemos aprendido, ya que esta institución ha encabezado los movimientos de integración económica de los países en desarrollo del hemisferio. Hemos trabajado juntos en lo que se refiere al comercio y al desarrollo, y hemos creído como ustedes, que era conveniente reemplazar las estrategias basadas en la sustitución de importaciones por otras orientadas a la exportación.

“El problema del desarrollo económico no es una cuestión esencialmente técnica. Es fundamentalmente una cuestión política y moral. No es posible construir una comunidad mundial que esté dividida en ricos y pobres. Para que vivamos en un mundo de paz y de justicia, todas las naciones tienen que sentir que participan y percibir claramente de que la comunidad mundial tiene en cuenta lo que las preocupa, o por lo menos las escucha. Por ese motivo asignamos tanta importancia al diálogo que ahora se ha entablado entre los países desarrollados y los países en desarrollo, porque cualesquiera que sean las soluciones técnicas que se encuentren, el espíritu que ayudemos a crear puede contribuir a que en el mundo haya paz y sentido comunitario.

“Por eso nos preocupa cuando surgen actitudes de confrontación o mayorías técnicas, porque la esencia de una estructura internacional reside en que las soluciones no pueden ser impuestas por un grupo a otro, sino que deben buscarse a través del consenso. Las naciones de América Latina tienen un papel muy especial en este proceso; están entre los más desarrollados de los países en desarrollo, o bien entre los menos desarrollados de los países desarrollados. Pertenecen a la Organización de los Estados Americanos, en la cual se encuentran ligados a nosotros, a un país que tiene gran preocupación por la seguridad y el equilibrio mundiales; pero también forman parte de otras agrupaciones del

llamado Tercer Mundo, y por lo tanto, en muchos aspectos importantes, pueden ser un puente entre los puntos de vista de los diversos grupos que existen en el mundo de hoy. En el campo del desarrollo, los Estados Unidos han ofrecido importantes proposiciones para enfrentar las actuales dificultades económicas internacionales. En el séptimo período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas hicimos algunas proposiciones y se llegó a un acuerdo respecto de cierto número de medidas destinadas a acrecentar la seguridad económica y a enfrentar con éxito los ciclos que en el pasado arrasaron con los ingresos de exportaciones y minaron el desarrollo. También abordamos otros problemas relacionados con el comercio, la tecnología y los movimientos de capitales. En Nairobi abogamos por un amplio plan para abordar los principales problemas relativos a productos básicos, e hicimos propuestas adicionales relativas a la tecnología y a otros requisitos del desarrollo. Nuestra proposición de establecer un banco internacional de recursos fue derrotada por una mayoría accidental. No puedo reprender a cada grupo con que me reúno por ello; pero creo que aclaramos lo que quisimos decir. El problema más fundamental que deseo plantear ante este distinguido auditorio es el de cómo relacionar estas proposiciones generales para el desarrollo global, que son de mucha importancia, con las especiales necesidades del hemisferio occidental.

“Mis colegas y yo estamos meditando mucho acerca de la manera de reflejar, en el marco del desarrollo global, los especiales lazos, valores e instituciones que son propias de este hemisferio y se han desarrollado en él. ¿Cómo podemos evitar quedar atrapados entre dos extremos, el de un “globalismo” dogmático y el de un regionalismo dogmático?

“Apoyamos la integración regional del hemisferio occidental o de las naciones de América Latina, ya sea en agrupaciones subregionales o en agrupaciones regionales, y estudiaremos muy seriamente la forma de impulsar, en un marco global, las especiales preocupaciones referentes al desarrollo de nuestros antiguos amigos en este hemisferio.

“Hoy, en la reunión de la Asamblea General de la OEA, formulé algunas propuestas concretas sobre lo que puede hacerse en el marco de la legislación vigente y de las facultades discrecionales de nuestro Poder Ejecutivo. Pero también señalé que en la reunión especial sobre desarrollo que han propuesto varias delegaciones en la Asamblea General, y que suponemos se llevará a

cabo en la próxima primavera, los Estados Unidos estará preparado para abocarse a las cuestiones más fundamentales que estoy planteando ante los amigos que aquí me escuchan. Entre ellas, la forma de vincular la preocupación global por el desarrollo con las preocupaciones regionales del hemisferio occidental, ya que sería errado desperdiciar las tradiciones de cooperación y las especiales relaciones que han ido surgiendo en este hemisferio.

“Dejaré en manos del Secretario Ejecutivo de la CEPAL un ejemplar de un documento en el cual hacemos una serie de comentarios y recomendaciones relativos a la cooperación para el desarrollo. Espero que la CEPAL estime que puede desempeñar un papel en relación con algunos de los arreglos propuestos acerca de asuntos vitales, como la tecnología para el desarrollo, y que no se sienta constreñida por las proposiciones que hemos hecho, sino que en

libertad de ofrecer sus propias sugerencias. Aunque si bien recuerdo la historia de esta organización, me parece que el riesgo de que ustedes puedan sentirse constreñidos por nuestras proposiciones es mínimo.

“Las naciones de este hemisferio están ligadas entre sí por especiales lazos e intereses históricos y de otra índole. Los Estados Unidos, por lo tanto, se han interesado por la labor de la CEPAL desde su fundación en 1948 y le ha dado su apoyo.

“Desearía agradecer las cordiales palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, cuya dedicación a la causa de la paz admiramos, y cuyos infatigables esfuerzos por resolver variados problemas mundiales respaldamos.

“Deseo a todos ustedes, y a su Secretario Ejecutivo, los mejores éxitos en la importante tarea en que se hallan empeñados, y les agradezco la cordial acogida que me han brindado”.

XXX ANIVERSARIO DE LAS NACIONES UNIDAS¹

Un nuevo aniversario, una nueva década, no deben servir tan sólo para contabilizar un año más de vida institucional o dar ocasión a un encuentro amable entre amigos. Deben ser, más bien, un aliciente para mirar hacia atrás la senda recorrida y para reafirmar, a través del análisis sereno y responsable de las acciones realizadas, la validez permanente de aquellos nobles ideales que en 1945 plasmaron en una Carta los hombres de San Francisco, algunos de ellos hoy entre nosotros.

Hace treinta años, cuando aún no se había disipado el horror de años de angustia y muerte, nació con fe renovada en el destino del hombre, un nuevo ideal colectivo entre las naciones del mundo. El fue sintetizado, con sobria belleza, en la introducción de la Carta:

“Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos:

– a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles;

– a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y de mujeres y de las naciones grandes y pequeñas;

– a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional;

– a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Fue para responder a ese generoso ideario que hace tres décadas se crearon las Naciones Unidas. Desde entonces mucha agua ha corrido bajo los puentes del mundo.

El puñado original de 51 naciones, entre las cuales casi no había países de Asia y Africa, se ha transformado hoy en un grupo de 142 Estados representantes de los pueblos de todos los continentes. El ámbito de las Naciones Unidas ha avanzado así decididamente hacia la universalidad. Pero a través de los años, la institución no sólo aumentó el número de sus miembros sino que fue modificando también sus funciones y competencia. Con una flexibilidad que tal vez no imaginaron quienes la concibieron, se ampliaron sus objetivos, se expandieron sus actividades y se institucionalizó el diálogo interna-

¹ Palabras pronunciadas por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en la ceremonia conmemorativa realizada en la sede de la Comisión el 24 de octubre de 1975.

cional. Como señaló recientemente nuestro Secretario General, señor Kurt Waldheim: "Los fundadores de la Organización, no nos dieron a nosotros una constitución detallada, elaborada para tomar en cuenta los problemas dominantes de 1975. Nos proporcionaron, en cambio, un marco de principios y objetivos que se han demostrado capaces de ajuste, expansión y desarrollo. Así, pues, mientras el mundo se ha transformado política, social y económicamente, también las Naciones Unidas han sido capaces de responder a estos nuevos desafíos y a nuevas prioridades. Esta capacidad de cambio ha probado ser una fuerza profunda de las Naciones Unidas".

A lo largo de esta trayectoria de tres décadas, la organización ha logrado éxitos y ha tenido fracasos; junto con la alegría de las esperanzas realizadas ha estado el sabor amargo de las frustraciones. Es lógico que así haya sido. Ello es propio de toda obra humana.

Además, al analizar ese balance, que yo no dudaría en calificar de fecundo, es preciso recordar que las Naciones Unidas son una empresa de gobiernos y que, por lo tanto, su eficacia depende, en última instancia, de la concertación de voluntades políticas que pueda lograrse y de los instrumentos y recursos que los gobiernos pongan a su disposición.

Empero, lo que verdaderamente cuenta en esa dialéctica inevitable de marchas y contramarchas es el sentido positivo del avance de esta generosa aventura de la imaginación, de la madurez histórica y aún del instinto de conservación que estuvo tras las ideas originales de la Carta.

Fueron aquellos años de un extraordinario idealismo. Terribles amenazas para el destino de la humanidad habían provocado la unión del mundo, y de las ruinas de la guerra nació un ideal de paz.

Su cumplimiento fue encomendado a una nueva organización —las Naciones Unidas— cuyos designios eran marcadamente distintos de aquéllos que habían inspirado la frustrada experiencia de la Liga de las Naciones.

Así, mientras la Liga miró hacia atrás y, en esencia, pretendió restaurar el pasado y preservar el *statu quo*, las Naciones Unidas pusieron, desde el comienzo, el acento en el futuro y en el cambio.

Dentro de ese nuevo enfoque, la paz no podía tan sólo resultar —como se había pensado y practicado sin éxito hasta entonces— de alianzas militares o políticas. Para la Carta, la paz exigía en el futuro un esfuerzo colectivo, inte-

gral y dinámico. Y en esta tarea común se debía partir de un nuevo concepto de justicia entre los hombres y entre los pueblos. El implicaba el respeto por los derechos individuales en todos los rincones de la tierra y la necesidad de diseminar los frutos del progreso y la cultura en todas las naciones.

¿Se ha fracasado?

¿Han sido la organización y sus gobiernos capaces de plasmar en acciones efectivas los grandes ideales de San Francisco? ¿Habrán los conflictos de intereses, los choques ideológicos, o la lucha por el poder, anulado su eficacia? ¿Hay, para decirlo crudamente, motivos reales para el escepticismo y la desconfianza con que algunos sectores de la opinión pública miran a la Organización?

Para contestar a estas interrogantes, es útil tornar la mirada hacia los grandes propósitos originales de la Carta, el primero de los cuales —recordémoslo— era la preservación de la paz.

Sin duda, él no ha sido plenamente alcanzado. Pero preciso y justo es subrayar que por vez primera en el siglo han transcurrido tres décadas consecutivas sin confrontaciones universales. Ha habido sí, conflictos localizados, algunos felizmente superados y otros en vías de serlo; hemos conocido y sobrevivido los sinsabores y peligros de la guerra fría; hemos presenciado múltiples enfrentamientos ideológicos internacionales que en determinados momentos parecieron arrastrarían a la humanidad al horror de la guerra total. Sin embargo, durante estos treinta años el mundo ha evitado la conflagración universal.

No podría decirse, por cierto, que la preservación de la paz haya sido el fruto principal o exclusivo de la acción de las Naciones Unidas. Pero sí cabe afirmar que este logro fundamental habría sido mucho más difícil de alcanzar sin el apoyo de este foro mundial y sin la caja de resonancia que supone la opinión pública en ellas representada. Además, en todo momento y cuando los gobiernos lo consideraron oportuno, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas o las discretas gestiones del Secretario General, facilitaron el diálogo o contribuyeron a consolidar los acuerdos.

Aun cuando los peligros de un conflicto universal siguen presentes, los múltiples mecanismos de control establecidos por la diplomacia bilateral y multilateral han construido barreras crecientes a la irreflexión, la pasión o la ambición.

En estas tres décadas, al mismo tiempo que se trabajaba por la paz mediando en los conflictos, se la consolidaba desde otros ángulos. El más significativo de éstos es, sin duda, el *proceso de descolonización*. ¿Podría acaso desconocerse el papel fundamental que han tenido las Naciones Unidas en la virtual desaparición del proceso de colonización que precedió a su establecimiento?

A nuestro juicio, la presencia actual de decenas de jóvenes naciones que han nacido y siguen naciendo al impulso de los principios de la Carta constituyen un testimonio vivo de una conquista histórica en la marcha de la humanidad hacia la libertad, la autodeterminación de los pueblos, y la paz entre las naciones.

Pero es en el plano de la *cooperación internacional* donde la lucha por la paz ha tenido sus mejores éxitos.

Y en ese campo mucho es lo que se ha hecho. Los presupuestos de la organización en su conjunto, destinan más de un 90% de sus gastos a la cooperación económica y social y ella cubre los más vastos campos del quehacer humano: Desde las acciones que han vencido enfermedades seculares de la humanidad hasta aquéllas que llevan la educación y el conocimiento a millones de seres, o que permitieron rescatar los tesoros de Abu Simbel; desde la cooperación volcada a llevar métodos modernos de producción a millones de agricultores a los que regulan los transportes y las telecomunicaciones en el planeta.

Esta trama de mecanismos de consulta y de cooperación, que no tiene precedentes en la historia de la humanidad, ha sido puesta al servicio de la convivencia internacional y en especial de los países en desarrollo y, entre éstos, el esfuerzo de la organización ha procurado apoyar particularmente el desarrollo de las naciones jóvenes.

Esta gran aventura de cooperación entre los hombres ha ido acompañada por dos hechos que deseo poner de relieve en esta ocasión por su estrecha relación con nuestra diaria labor.

En primer término, hemos avanzado en el conocimiento de los complejos procesos que regulan el desarrollo económico y social de los pueblos y hemos contribuido a formar conciencia pública y política sobre la necesidad de actuar sobre ellos. En verdad, con justicia se puede afirmar, que el tema del desarrollo fue colocado inicialmente en el escenario mundial por las Naciones Unidas y que, con posterioridad, la organización lo ha vitalizado e impulsado sistemáticamente.

El avance ha sido asimismo fecundo, y la labor de las Naciones Unidas decisiva en la creación de un verdadero código de conducta de las relaciones económicas internacionales en una época de creciente interdependencia mundial.

En efecto, la comunidad de las naciones, reunida en múltiples foros y a través de negociaciones prolongadas y lentos procesos de confrontación y diálogo, ha venido decantando un consenso internacional sobre las relaciones económicas entre el Norte rico y el Sur pobre.

Aquí están, como testimonio, los resultados del séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a debatir la construcción de un nuevo orden económico internacional. Los acuerdos logrados en ella ilustran claramente la enorme distancia que media entre el consenso relativo de hoy y los conceptos, criterios y posiciones divergentes que hasta hace pocos años sustentaban los centros industriales y los países de la periferia.

Por cierto, estos acuerdos no fueron ni el producto de una concesión generosa o iluminada de los países ricos ni tampoco una mera conquista del coro de las naciones pobres del mundo. Ellos fueron, en esencia, el resultado de la labor pertinaz, a veces confusa y retórica, en otras oportunidades innecesariamente confrontacional, llevada a cabo en los foros de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de la UNCTAD. Fue a través de estos procesos de negociación, no siempre bien comprendidos, que se avanzó hacia el consenso de hoy. Y fue en instituciones como la CEPAL y tantas otras del sistema de las Naciones Unidas donde, en buena medida, se concibieron y desarrollaron las ideas en que él se basa.

Otra aspiración fundamental de la Carta es el *respeto por los derechos humanos*.

Para ella, la dignidad y el valor de la persona humana no constituyen tan sólo conceptos filosóficos. Deben ser, más bien, normas rectoras de la existencia del hombre que han de guiar su conducta. Cada ser humano, de cualquier origen, de cualquier raza, de cualquier religión y en cualquier rincón de la tierra, merece respeto. Parafraseando el evangelio cristiano, la Carta reconoce un pilar fundamental y simple de la paz, condición indispensable de su plena vigencia: "respetar al prójimo como a uno mismo".

¿En efecto, para qué serviría la paz si no fuese para preservar el derecho a la vida, a la libertad, a la felicidad; en suma, para acercarse al ideal de vivir sin temor?

Mirando hacia adelante: los grandes desafíos de la globalidad y de la interdependencia

Analizando lo realizado, no hay lugar para la complacencia; pero tampoco lo hay para la mera crítica destructiva. Si bien estamos lejos de haber logrado todo lo postulado, no hay duda de que el avance ha sido en la dirección señalada por los nobles objetivos de la Carta.

Empero, más aleccionador es mirar hacia los nuevos grandes temas de la humanidad. Ellos imponen, día a día, la necesidad de un diálogo universal y de un acuerdo real entre todas las naciones de la tierra.

En efecto, la creciente interdependencia económica, está forzando a todas las naciones, grandes y pequeñas, ricas y pobres, a buscar formas de relacionamiento basadas en nuevos principios de justicia distributiva y de igualdad de oportunidades para acceder al progreso. Es por ello que el avance hacia un Nuevo Orden Económico Internacional iniciado en las dos últimas Asambleas Extraordinarias y las acciones en marcha en el seno de la Organización, no son sólo medidas oportunas y urgentes en razón de la crisis que afecta a la economía internacional; ellas son también —y mucho más fundamentalmente— requisitos ineludibles de la coexistencia pacífica entre las naciones.

El ámbito de ese nuevo orden va, sin embargo, mucho más allá de los acuerdos económicos. Por ello, los últimos años han estado marcados por esfuerzos internacionales dedicados a abordar problemas que no formaban parte de la labor de la Organización en el pasado y cuya solución —útil es recordarlo— sólo es posible a través de acuerdos globales entre todas las naciones, alcanzados en un marco universal.

Ahí están, por ejemplo, las acciones para regular y armonizar los intereses de los Estados en el uso de los bienes comunes de la humanidad; para proteger el medio ambiente y disminuir la agresión a la naturaleza que deriva de algunas tecnologías modernas o del crecimiento desordenado de las ciudades. Ahí están, también, las acciones en curso para preservar y usar adecuadamente el agua, precioso recurso del planeta; el llamado de atención para lograr acuerdos científicos y políticos que recojan fielmente el interés colectivo en la investigación y en la creación de nuevas tecnologías, particu-

larmente aquéllas tan delicadas para la supervivencia de la especie humana como son las nucleares o las que tienen que ver con la genética; la vigilancia colectiva, la investigación y la regulación del clima del planeta; el diálogo para acordar criterios y normas que rijan el uso de la atmósfera y la conquista del espacio exterior.

En otro plano está la labor de la Organización para promover la acción de los gobiernos en campos cruciales como el del crecimiento de la población y el del establecimiento de condiciones que garanticen la igualdad efectiva de la mujer frente al hombre en derechos, obligaciones y oportunidades.

Sin embargo, tal vez sean dos decisiones recientes, alcanzadas ambas en sendos foros internacionales, las que mejor sirven para caracterizar el nuevo ámbito en que se mueve hoy la Organización. Ellas no constituyen meros pronunciamientos retóricos, sino son dos hechos concretos y fundamentales que contribuirán a lograr una mayor justicia internacional.

El primero de ellos es la concertación de esfuerzos —logrado en el seno de la FAO— para hacer frente al dramático problema del hambre en el mundo. Por este histórico acuerdo, las naciones de la tierra han decidido coordinar sus esfuerzos en materia de contribuciones alimentarias y de constitución de reservas reguladoras de cereales. Conforme a los compromisos específicos contraídos, el Programa Mundial de Alimentos manejará una ayuda alimentaria de no menos de 10 millones de toneladas de cereales.

El otro hecho fundamental reciente que deseo recordar es el avance realizado en torno al problema del uso del mar y de la plataforma marítima. En efecto, la comunidad internacional está dando pasos decisivos para que las riquezas incommensurables que contienen los océanos, los mares y su plataforma, no queden entregadas a la ocupación del más poderoso, sino que beneficien a toda la humanidad. Se ha puesto en marcha así la máquina de la concertación internacional para lograr algo a la vez simple y trascendental: evitar que el 70% de la superficie del planeta, que ocupan los mares y océanos, sea sometida al doloroso y depredatorio proceso de explotación colonial que en el pasado debieron sorportar las tierras.

El inescapable imperativo del diálogo y el compromiso internacional

Los principios que inspiraron a los hombres de San Francisco en la aprobación de la Carta están hoy más presentes que nunca.

Hoy como ayer, la consolidación de la paz sigue siendo el objetivo fundamental. Ella no se logrará tan sólo con las alianzas políticas de los poderosos o mediante el equilibrio de tremendas fuerzas destructivas. La paz duradera sólo se conseguirá a través del cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos básicos señalados en la Carta.

Es cierto que el peligro de un conflicto global parece hoy más lejano que ayer, pero él no es menor. Ello resulta especialmente notorio cuando se recuerda que las naciones del mundo gastan en la actualidad más de 300.000 millones de dólares anuales en la producción y adquisición de armamentos, cifra que, penoso es reconocerlo, excede en mucho a lo gastado en educación o en salud.

Grandes son, pues, las responsabilidades presentes y futuras de esta Organización. Pero, como ya lo he expresado, preciso es recordar que ella es, ante todo, una organización de gobiernos. La eficacia que las Naciones Unidas puedan tener en asegurar sus nobles objetivos iniciales dependen, en última instancia, de lo que decidan sus miembros del grado de compromiso que ellos estén dispuestos a asumir en defensa de los intereses colectivos, y de los instrumentos y medios que pongan a disposición de la Organización.

Como lo manifestó recientemente el Secretario General, señor Kurt Waldheim: "En el fondo, las Naciones Unidas representan la búsqueda de grandes objetivos de la humanidad que son comunes a todos los pueblos, cualesquiera

sean su raza, su ideología, su lengua o sus sistemas políticos. Tal búsqueda depende esencialmente mucho menos de los sistemas o de las organizaciones que de los individuos mismos. Las Naciones Unidas seguramente reflejan muchas de las deficiencias humanas y son capaces de error y de juicios equivocados como cualquier otra institución humana. Pero también creo que reflejan las grandes cualidades humanas, de las cuales la integridad, la perseverancia, la paciencia y la compasión son, creo, las más importantes".

La aceptación de la igualdad de todos los Estados dentro de esta magnífica pluralidad de razas, lenguas, religiones y nacionalidades que configuran la geografía de la Asamblea General, constituye el gran activo de la Organización. La aceptación por todos del derecho a discrepar, su gran desafío.

Ambos principios no son fácilmente admitidos en el compromiso internacional. Habrá pues, que ir siguiendo, por sobre los vicios y defectos de todos y cada uno de los Estados, la vocación ética de la Carta.

En la búsqueda de esa conciencia ética, nos corresponde a los funcionarios de la Organización una especial responsabilidad: la de comprometernos con los objetivos fundamentales de la Carta y con el respeto pleno a la pluralidad de la institución. Creemos más que nunca en el diálogo, la tolerancia y la cooperación internacionales. Esta es la esencia de nuestra Organización, que hoy cumple su tercera década de existencia.

El mundo no puede afrontar el suicidio colectivo de una tercera guerra mundial para crear otra organización de las Naciones Unidas. Sólo cabe mejorar la que tenemos.

OSCAR VARSAVSKY

A finales de 1976 falleció, en Buenos Aires, Oscar Varsavsky. Varsavsky tuvo un contacto estrecho con muchos miembros de la CEPAL y del ILPES y fue consultor de la institución en varias oportunidades.

La altura de sus ideales, la solidez y amplitud de sus conocimientos, la absoluta falta de arrogancia con que exponía su pensamiento, su tajante rechazo al dogmatismo y su extraordinaria y fecunda creatividad hicieron que su influencia fuera muy profunda en los que trabajaron con él. Quienes, además, tuvieron el privilegio de gozar de su amistad, pudieron comprobar la correspondencia que existía entre su forma de vida y los principios que defendía. Fue, en muchos sentidos, una especie de conciencia moral de los que lo conocieron mejor.

El talento intelectual de Varsavsky adquiere aún más estatura al lado de su extraordinaria calidad humana. Qué lejos de él estaban el cálculo y el presupuesto de posiciones en su conducta diaria, qué ajeno a las jerarquías y a la ambición de poder. Su tremenda franqueza, en el elogio y en la crítica, reflejaban una personalidad sin fisuras y extremadamente honesta. Su auténtica modestia y la generosidad con que desparrramaba ideas patentaban, sin duda, a un individuo de calidad superior.

Tenía profundos desacuerdos con las formas prevalecientes de organización social de nuestros países. Su espíritu crítico conjugado con su creatividad, le llevó a estudiar con una visión de conjunto numerosos factores de la organización social, y a proponer estilos alternativos de desarrollo, o proyectos nacionales como lo hizo para la Argentina. En los proyectos nacionales se analizaban aspectos centrales de las formas de organización social, y sus preocupaciones abarcaban campos tan diversos y sustantivos como la participación y solidaridad social, seguridad y derechos de generaciones futuras, actividades políticas y libertades individuales, junto a novedosas interpretaciones de la función de producción, la empresa, la acumulación, la productividad y otras que su inagotable imaginación y su capacidad integradora incorporaban en su riguroso razonar.

La fuerza de su inquietud le llevó a replantearse numerosos temas, sobre los que el pensamiento convencional suele crear el mito de que se trata de verdades inmutables. Sus enfoques contienen una reinterpretación de los conceptos económicos usuales, de una manera poco familiar; plantean nuevos problemas, hacen desaparecer algunos de los antiguos y proponen soluciones heterodoxas para los demás.

La amplitud de sus preocupaciones no le asustaba. Confió siempre en el trabajo de equipo. No en vano las publicaciones de grupos dirigidos por él o inspirados por su trabajo superan por lejos los libros que llevan solamente su firma. Tal como siempre fue crítico de muchas de las actuales utilidades de los conocimientos, no vacilaba en aprovechar todo su potencial. Así, creó el método de experimentación numérica, herramienta matemática de gran utilidad para considerar simultáneamente y en un

plano más concreto aspectos tan numerosos y heterogéneos de la organización social como los mencionados con anterioridad.

Profesor universitario de matemática y física, de gran cultura científica, jamás creyó que los aspectos esenciales del conocimiento actual fueran lo suficientemente difíciles como para escapar a la comprensión de las grandes mayorías. Tenía una inmensa confianza en la participación plena de la población y creía que los conocimientos y adelantos actuales permitían la existencia de debates, en que planteados los temas con transparencia, y sin ocultar lo esencial con complicaciones innecesarias, se podría crear la base de una sociedad mejor.

Creía en la necesidad de pensar las actividades humanas en función de su aporte a la construcción efectiva de una sociedad cuyas características se hubieran definido previamente. Esa definición exigiría un intenso trabajo previo destinado a plantear alternativas al actual orden de cosas. Frente a la falsa conciencia técnico-económica de que tales alternativas no existían, destacaba la importancia que para los grupos sociales tiene la visibilidad de posibilidades. Sus obras, frutos de un trabajo impresionante, son ejemplo de la correspondencia entre palabras y acción. Es que, como lo dice en una de sus últimas obras, "todo esto no se hace por ejercicio académico, sino por irremediable deseo de vivir en una sociedad mejor y de hacer algo porque éso tenga más probabilidades de ocurrir".

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي 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。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Precio de la suscripción anual de la Revista de la CEPAL, por vía aérea (dos números en español o inglés):

América del Sur y Centroamérica :	US\$ 6.00
México, EE.UU. y Canadá :	8.00
Europa y Asia :	10.00
Oceanía :	16.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179-D, Santiago de Chile