

SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION  
ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA \*

# BOLETIN DE PLANIFICACION

\*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

E/CEPAL/ILPES G.9  
Junio de 1981

# INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

## ILPES

---

Boletín de Planificación

Nº 12

Santiago, junio de 1981

---

### SUMARIO

PRESENTACION		3
ARTICULOS		
ILPES	Estado de la planificación: La planificación en el decenio de los 80. Una propuesta de acción	4
CEPAL (Oficina para el Caribe)	Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo	35
Fernando H. Cardoso	El desarrollo en capilla	53
Rolando Franco	Desarrollo, pobreza y necesidades básicas	83
NOTAS Y COMENTARIOS		
Seminario sobre empresas públicas en Centroamérica y el Caribe		103
Seminario Internacional sobre participación social en América Latina		103
Resúmen de artículos aparecidos en el número 12 de la Revista CEPAL (Diciembre 1980)		108



## PRESENTACION

En cumplimiento de los mandatos recibidos durante la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 1978), el ILPES se abocó con carácter prioritario a realizar un balance sobre el Estado actual de la planificación en la región. Tal como fue acordado por los Señores Ministros y Jefes de Planificación, dicho estudio constituyó el tema central de las discusiones llevadas a cabo durante la III Conferencia, la cual se celebró recientemente en Guatemala (noviembre de 1980).

En esta oportunidad presentamos con satisfacción el capítulo sobre "La planificación en el Decenio de los 80. Una propuesta de acción". Básicamente es una apreciación sintética sobre el papel de la planificación ante los principales desafíos conceptuales que presenta la actual problemática del desarrollo latinoamericano. Como todo trabajo exploratorio y preliminar, el capítulo pone especial énfasis en la definición de un marco conceptual que permita analizar y evaluar las diversas experiencias y prácticas de planificación existentes en la región.

Como complemento al trabajo realizado por el ILPES, con el apoyo y participación de los gobiernos, el presente número del Boletín incluye la "Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo". En este trabajo, un grupo prominente de expertos y funcionarios de diversos organismos identifican los principales desafíos existentes en la sub-región y formulan un conjunto de opiniones y recomendaciones concretas sobre los objetivos deseables y sobre las más urgentes acciones a seguir para superar esos desafíos. Por su profunda concreción temática y clara identificación de acciones, constituye una lectura obligatoria para quienes se preocupan por el desarrollo económico y social de los países del Caribe.

Dada la persistencia y severidad de los antiguos problemas que caracterizan al desarrollo de América Latina y ante la relevancia de nuevos desafíos en el ámbito nacional e internacional, el artículo de Fernando H. Cardoso constituye un valioso aporte en la profundización teórica y evaluación de alternativas de política para conciliar los objetivos de bienestar y crecimiento.

El artículo de Rolando Franco analiza en forma sistemática los problemas conceptuales y de política sobre la pobreza extrema. En particular, aborda con profundidad el análisis de la llamada estrategia de necesidades básicas. Identifica, además, con gran claridad, las características más sobresalientes de los grupos-objetivo de las políticas antipobreza.

En la sección "Notas y Comentarios" se presenta una sinopsis del Seminario sobre "Empresas públicas en Centroamérica y el Caribe" a celebrarse en la segunda quincena de junio en San José, Costa Rica. De igual manera, se incluye un resumen del "Seminario sobre participación social en América Latina" realizado en Quito entre el 17 y el 21 de noviembre de 1980.

Por considerarlo de interés para nuestros lectores, se presenta un resumen de los artículos aparecidos en el último número de la Revista de la CEPAL cuyo Director es el ilustre economista Dr. Raúl Prebisch.

La Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, rindió un homenaje especial al Dr. Raúl Prebisch, por haber sido distinguido con el Premio del Tercer Mundo, en razón de su valioso aporte en el campo económico y social en favor de los países en desarrollo.

## ESTADO DE LA PLANIFICACION

### LA PLANIFICACION EN EL DECENIO DE LOS 80. UNA PROPUESTA DE ACCION

El ILPES desea poner a consideración de los gobiernos, como temas de discusión, lo que considera son los principales desafíos y líneas de acción para la planificación en el decenio de los ochenta. Los elementos principales, que ordenarán la presentación del artículo, son tres, a saber:

i) Una previsión sobre los principales problemas que enfrentarán nuestras economías en la década del 80, identificando los objetivos que deben proponerse y el rol que debe jugar la planificación para el cumplimiento de esos objetivos.

ii) Una evaluación de los avances logrados y de las carencias y debilidades que exhiben los sistemas de planificación existentes.

iii) La proposición de líneas de acción que, basadas en esa evaluación, permitan a los organismos de planificación, aumentar su utilidad y eficiencia para enfrentar los problemas y lograr los objetivos ya aludidos.

Debido al nivel de agregación con que debe trabajarse no necesariamente todas las líneas de acción son aplicables en cada uno de los países de la Región. Algunas de las recomendaciones se adaptan con mayor facilidad a ciertos subconjuntos de países, definidos por los estilos de planificación adoptados, por el tamaño de sus aparatos públicos o por otras variables relevantes. Queda a la discreción de los planificadores de cada país recoger, de la temática planteada, aquellos elementos que les sean de mayor interés no sin antes debatir todas las proposiciones que estimen dignas de discusión, modificándolas y enriqueciéndolas con propuestas alternativas. Promover tal discusión, en la forma más fructífera posible, es objetivo inmediato del ILPES. Utilizar los resultados de ella pertenece al ámbito de decisión de los Gobiernos.

#### A. LA PLANIFICACION Y LOS GRANDES OBJETIVOS POR LOGRAR EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

##### 1. Panorama regional del desarrollo económico y social a fines de la década del setenta

a) Hay tres campos en los que la Región exhibe avances que se pueden comparar favorablemente con los de otras áreas subdesarrolladas y aún superan las expectativas reales que los planificadores tenían a fines de los años cincuenta. Esos tres campos son: i) el crecimiento del producto; ii) la modernización del aparato productivo; y iii) el crecimiento de las exportaciones. El producto de 1950 se vió cuadruplicado en 1975 y si se examinan las metas de crecimiento de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) para los años 70 se ve que frente a un crecimiento postulado del 6.0% anual acumulativo, se alcanzó una tasa del 7.2% para el conjunto de la región durante la primera mitad del decenio y, pese a la

crisis del petróleo, el promedio 1970-78 fue de 5.8%.<sup>1/</sup> Ciertamente es que el crecimiento presentó diferencias según países, pero lo es también que la mayoría de ellos alcanzó tasas relativamente altas.

Este resultado en términos de producto se alcanzó mediante un notorio progreso técnico en diversos sectores, y una tasa de inversión que, en promedio, superó la meta de la EID. En general, la modernización cubrió muchos subsectores de la industria manufacturera, y la propia estructura de oferta industrial se enriqueció con nuevas actividades aumentando en un 50% su producción en el período 1970-1978. En algunos países se produjeron avances técnicos de significación en la agricultura, acompañados, en algunos casos, por incorporación de nuevas áreas a la producción y/o nuevos cultivos. Esto significó que América Latina alcanzara, en comparación con otras regiones del mundo, la más alta tasa de crecimiento en la producción agrícola (28%) en el período 1970-78. En la mayoría de los países, además, se registraron notables progresos en la provisión de servicios básicos de infraestructura económica, como transporte y comunicación y energía.

Por otra parte, el crecimiento de la actividad se vió posibilitado por el alza de las exportaciones. En efecto, hasta bien entrada la década de los cincuenta predominaba, en el conjunto de la Región, una situación en que aún moderados impulsos de crecimiento bastaban para generar una presión por importaciones a la que no podía hacerse frente por el relativo estancamiento de las exportaciones. Esa situación de estrangulamiento externo era rigidizada aún más por un mercado financiero internacional estrecho y de difícil acceso.

A partir de ese punto, surgieron hechos favorables. Lo esencial fue un alza sostenida en los niveles de actividad de los países del centro, que incrementó la demanda por importaciones de materias primas y hasta por algunos rubros de producción industrial liviana. Ese aumento de la demanda estuvo acompañado por una relativa apertura de las economías del centro, en comparación con lo que prevalecía hasta la década del 50. Del lado de los países latinoamericanos, todo eso fue respaldado por políticas efectivas de promoción de exportaciones. Todo ello permitió que durante la década los países de la Región cuadruplicaran el valor de sus exportaciones (medidas a precios corrientes) con un alza aún más significativa de sus exportaciones no tradicionales. Aunque no son parejas las tasas de expansión por país, pocos dejaron de aprovechar esa bonanza y, en adición, para todos aumentó la facilidad de acceso al financiamiento externo como complemento de su capacidad de importar.

Quedan por cierto sin analizar otras importantes variables y eventos del sector externo de la Región, tal como la evolución de sus términos de intercambio o el impacto de la crisis del petróleo y sus consecuencias.

---

<sup>1/</sup> Puesto que en toda esta sección se está resumiendo un panorama conocido, y a fin de no extenderse innecesariamente, sólo se mencionarán algunas de las variables más significativas y sin presentar en todos los casos la probanza estadística. La sección se basa en numerosos trabajos de la CEPAL, tales como "América Latina en el umbral de los años ochenta", E/CEPAL/G.1106, noviembre 1979. "Estudio Económico de América Latina, 1978", E/CEPAL/G.1103, noviembre 1979 y otros, en los que puede encontrarse mayor abundamiento de datos que apoyan las aseveraciones aquí contenidas.



Sin embargo, aún si se ampliara el análisis, quedaría en pie la conclusión sobre el carácter positivo y altamente significativo del incremento de las exportaciones y el mejoramiento, en términos relativos, del margen de manobra del sector externo de la Región.

b) Frente a esos tres tipos de avance en el área productiva y en el sector externo, en el mismo período se registraron estancamientos y aún retrocesos en otras importantes áreas. Las más significativas son: i) la persistencia de una mala distribución del ingreso y en general, la escasa irradiación social del crecimiento; ii) la persistencia de debilidades en algunos eslabones del proceso productivo; iii) la persistencia y en algunos casos el incremento de la vulnerabilidad externa de la economía; iv) el deterioro del medio ambiente y el desperdicio de recursos naturales; v) las deficiencias en el proceso de incorporación, adaptación y gestación propias de ciencia y tecnología; y vi) los desequilibrios en la distribución espacial del desarrollo.

i) Los problemas de la distribución del ingreso, la baja irradiación de los frutos del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos de la sociedad y, en general, los llamados "problemas sociales" constituyen sin lugar a dudas el área más importante de todas las mencionadas. El verdadero gran objetivo del progreso económico debe ser brindar los medios necesarios para lograr la eliminación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y, en general, la justicia social y la consecución de los más altos valores de la dignidad humana. Sin embargo, los avances económicos no han tenido en la Región resultados correspondientes de avance en lo social y, en ciertas áreas y casos aún se han producido empeoramientos de los problemas sociales.

Para ilustrar lo expuesto, podemos citar estudios recientes, en los que se examinó la evolución del crecimiento económico y el beneficio que correspondió a los distintos estratos sociales en seis países de la región, que representan aproximadamente un 70% de la población y del producto interno bruto de América Latina.<sup>2/</sup>

Para el conjunto de los países analizados el ingreso medio aumentó en 26.5% en el período 1960-1970. De este aumento cerca del 6% se destinó a reducir la severidad de la pobreza, es decir, a incrementar el ingreso por habitante de casi un 40% de la población que era pobre en 1960 y seguía siéndolo en 1970. Un 2% de lo que aumentó el ingreso se dedicó a reducir la extensión de la pobreza, es decir, a permitir que el 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período alcanzara un ingreso equivalente al de la línea de pobreza; lo cual quiere decir que se destinó a reducir la severidad y extensión de la pobreza un 8% del crecimiento en el ingreso.

Por otra parte, un 3% del crecimiento del ingreso permitió que aquellos pobres que dejaron de serlo durante el período excedieran el nivel de ingresos correspondiente a la línea de pobreza. El 89% restante del crecimiento se destinó a favorecer a los que ya no eran pobres en 1960, correspondiendo el 20% más rico casi el 60% de los frutos del crecimiento.

---

<sup>2/</sup> Véase particularmente Sergio Molina y Sebastián Piñera "La pobreza crítica en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de política", E/CEPAL/Proy.1/1, junio 1979. Si bien no se dispone de estudios similares para la década del 70, la información parcial existente no permite suponer que haya habido un cambio sustancial de esta situación.

Es verdad que en términos absolutos todos los grupos se beneficiaron del crecimiento económico, pero es igualmente cierto que hubo una reducidísima irradiación social de dicho crecimiento. Tanto es así que, durante el período, el número absoluto de personas que vivían en condiciones de pobreza permaneció invariable.

En síntesis, se puede concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza, pero de ninguna manera suficiente. Situaciones y deterioros de igual sentido pueden encontrarse si se examinan los campos específicos de la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, etc. Tales situaciones coexisten con un impresionante aumento en el volumen absoluto del gasto público dedicado a esos rubros, lo que pone en tela de juicio la eficiencia de los programas.

ii) Volviendo al campo productivo, el éxito económico medido por la tasa de crecimiento no debe ocultar el hecho de que tal progreso está aún a la zaga del potencialmente alcanzable. Esto se reconoce particularmente en diversos sectores, que varían según países. Así por ejemplo, en el sector agrícola subsisten áreas de muy baja productividad, como resultado combinado de atraso tecnológico, condiciones inadecuadas de tenencia, dificultad de acceso a insumos corrientes y de capital, dificultades en el proceso de comercialización y en general, relativa desvinculación con el sector moderno de la economía, todo ello agravado, en ocasiones, por distorsiones que causaran algunas políticas públicas destinadas a promover el proceso de industrialización. En el área industrial pueden detectarse ramas en las que situaciones tales como la insuficiencia de los mercados y el atraso tecnológico determinan una débil posición competitiva que hace depender la rentabilidad de posiciones monopólicas y altas protecciones aduaneras. En el extremo opuesto, pueden detectarse casos en que la brusquedad de la disminución en el nivel de protección ha provocado alteraciones en precios relativos, mercados y otras variables, lo que perjudica el desarrollo de importantes sectores industriales. Pero, quizá el síntoma más importante de las deficiencias que subsisten en el aparato productivo en su conjunto, es su incapacidad para emplear adecuadamente la fuerza de trabajo de la Región. Así, a fines de la década del 70, se estimaba en un 30% la subutilización de este factor productivo. Más allá de las implicaciones sociales de este estado de cosas y acompañado de variados grados de desaprovechamiento de otros recursos productivos, no cabe duda que estos niveles de desocupación evidencian graves debilidades en nuestra organización económica.

iii) Preocupa también la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas. Es indudable que la ya aludida diversificación de las exportaciones ha disminuido la vulnerabilidad externa de las economías de la Región. También puede argumentarse que, en tanto provoquen un aumento neto del nivel de actividad, resultan beneficiosos los procesos de apertura externa. Debe añadirse, sin embargo, que en varios casos las características y ritmo de los procesos de apertura han implicado disminución de la demanda por algunos rubros de producción nacional. Esto significa que, tras la apertura, es mayor (como fracción) la parte del consumo y producción nacional que dependen de los mercados externos.

Lo antedicho no quita que puede esperarse una ganancia en términos de producción global, por la vía del aumento de la eficiencia y en la medida en que la apertura externa lo promueva. Lo que aquí quiere destacarse es que la variabilidad del nivel de actividad aumenta a consecuencia de la apertura, aún si la tendencia del producto es creciente. Esta es una de las razones por las que se habla de incremento de la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas.

Asimismo, tanto el monto como el origen del financiamiento externo han variado de modo considerable. Ya se mencionó anteriormente la facilidad con que acceden a la Región abundantes recursos financieros, impenables hace apenas unos años, que han ayudado a la solución de problemas de balance de pagos en el corto plazo, pero que han generado una deuda externa enorme, que llegó aproximadamente a 150 000 millones de dólares en 1979. Por cierto, el solo hecho del endeudamiento no es negativo, pero un funcionamiento de la economía que requiere en forma habitual aumentos del endeudamiento neto sin que ello signifique un correlativo incremento de la capacidad productiva y de las exportaciones en medida tal que asegure en el futuro el oportuno repago de la deuda, resulta insostenible en el largo plazo.

Aún si no se produjera un crecimiento en el monto neto de deuda, la posición deudora hace a los países más vulnerables a condicionamientos que afectan sus acciones de política económica y, en la medida en que comprometen fracciones importantes de su producto y de su capacidad de pagos, esa vulnerabilidad se acrecienta. En varios países de la región pueden aún observarse niveles de endeudamiento que implican, para el mediano plazo, alta vulnerabilidad en el sentido apuntado.

Cabe agregar que, en la actualidad, la mayoría de los recursos provienen de fuentes privadas, relegando a un segundo orden a los de fuentes públicas, las que - hasta mediados del decenio pasado tenían mas ponderación en la corriente mencionada.

Aunque morigerada por la diversificación de exportaciones, el mayor grado de apertura externa y el alto nivel de endeudamiento han significado para la región - por lo expuesto - tener una estructura económica más vulnerable. Además puede decirse que todas estas nuevas situaciones se ubican en un contexto en el que resaltan la creciente inestabilidad de los precios internacionales, la fluida transmisión hacia los países de la Región de las presiones inflacionarias y tendencias al estancamiento en los centros, la profundización de políticas proteccionistas en los países desarrollados y el debilitamiento de los procesos integracionistas dentro de la Región. Estos elementos, acoplados a la mencionada vulnerabilidad de la estructura productiva, hacen inestable el proceso de crecimiento volviéndolo muy vulnerable a los efectos adversos que puedan provenir de cambios en la situación internacional.

iv) Señalaremos por fin, otras tres áreas de problemas que han sido tratados con detenimiento en los Capítulos IV y VI de este documento así como en documentos adicionales presentados simultáneamente a la III Conferencia de Ministros de Planificación. Se trata de las áreas de medio ambiente y recursos naturales, ciencia y tecnología y desarrollo regional. La experiencia de las últimas décadas, en materia de aprovechamiento de recursos naturales, no ha evidenciado grandes mejoras respecto a las prácticas prevalentes en la Región desde los albores de su incorporación al mercado mundial. En efecto, casi siempre ha primado la visión de que un bosque determinado, una cierta corriente de agua o una mina en particular son ante todo, insumos para un proyecto dado, sea éste público o privado, y si la rentabilidad microeconómica de su utilización lo justifica en general no hay mecanismos que incorporen a la toma de la decisión respectiva consideraciones de un entorno económico social y ecológico más amplio o de un horizonte temporal más allá de la vida del

El resultado ha sido una utilización irracional de los recursos desde el punto de vista del desarrollo económico en su conjunto, el agotamiento prematuro e injustificado de algunos de ellos y un alto grado de

deterioro ecológico en importantes zonas de la Región. La vastedad de recursos con que la Región cuenta sirvió para ocultar, durante mucho tiempo, la gravedad del problema, pero son tantas ya las instancias comprobadas de daños grandes e irreversibles que no se puede menos que incluir el tema como uno de los que más merece la preocupación de los analistas del desarrollo y los planificadores de la Región.

Del mismo modo, el proceso de incorporación de tecnología en las últimas décadas, ha repetido, en lo esencial, pautas de comportamiento centradas en consideraciones microeconómicas. La explosión tecnológica de la segunda postguerra ha significado, al tiempo que una aceleración de las posibilidades de aprovechamiento de los factores productivos en general - y por tanto de crecimiento -, una multiplicación de los casos en que las decisiones a nivel de proyecto no han coincidido con los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto último es particularmente válido para aquellos países receptores de tecnología que ha sido creada en países con condiciones económicas, sociales y medioambientales muy diferentes.

Por último, en lo que hace a la distribución espacial de la actividad económica al interior de los países, se han acentuado últimamente los desequilibrios. En efecto no sólo se ha mantenido el atraso relativo de las regiones menos favorecidas de cada país, sino que el proceso de urbanización, espontáneo y acelerado, ha aumentado la gravedad y magnitud de los problemas que afectan a las zonas relativamente más dinámicas. Las áreas metropolitanas y zonas de crecimiento industrial de la mayoría de los países muestran, en los últimos decenios, la aparición de graves problemas de contaminación, insuficiencia de servicios básicos, deseconomías de aglomeración, deterioro de la seguridad, yuxtaposición de poblaciones de emergencia y acentuación de los problemas sociales. En ese sentido, se han revelado como insuficientes los difundidos intentos de planificación regional y urbana realizados en la Región.

## 2. La problemática del desarrollo en la década de 1980. Su marco y perspectiva

El punto de partida para examinar las tareas del desarrollo para la década del 80 es cualitativamente distinto al que existía al terminar la Segunda Guerra Mundial. En efecto, ya no se trata de movilizar economías relativamente estancadas y monoproductoras - con variables tan importantes como las exportaciones o la producción agrícola exhibiendo fuerte resistencia al despeque. Contamos ahora con estructuras productivas más diversificadas, experiencia empresarial, una mano de obra más calificada, una experiencia de manejo de la política económica en economías más complejas y otras variables que nos ponen en un mejor pie para enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, la magnitud del nuevo desafío - que consiste en acelerar la tasa de crecimiento y corregir sus características de modo que se obtenga una mayor irradiación social - sigue siendo enorme; en particular, por las condiciones externas en que previsiblemente se inscribirá.

a) En primer lugar, ya hemos señalado que las favorables condiciones del comercio y las finanzas internacionales facilitaron el crecimiento del nivel de actividad y el poder de compra externa de la Región durante la última década. A ese respecto, la década del ochenta amenaza con presentar un vuelco desfavorable. Las economías del centro no parecen encontrar un camino fácil para recuperar su dinamismo y no es ajeno a esta dificultad el hecho de que por primera vez en su experiencia se encuentren en una

situación de estancamiento con inflación, lo que impide repetir políticas de estímulo que se habían demostrado exitosas en ocasiones anteriores. Por el contrario, las economías del centro parecen encaminadas hacia un largo período de oscilación entre estímulos y frenos al nivel de actividad con correspondientes exacerbaciones y amortiguaciones de las tendencias inflacionarias y su contraparte recesiva, sin alcanzar plenamente la gran expansión de la demanda con estabilidad de precios, que fue el signo distintivo en épocas anteriores.

Todo esto tenderá a volver inciertos los niveles de demanda de nuestras exportaciones y será capaz de transmitir, vía importaciones, impulsos inflacionarios que se sumen a los endógenos de la Región. Por otra parte, de continuar, como parece cierto, una tendencia al aumento del precio real del petróleo y derivados, es de esperar presiones cada vez más fuertes sobre las balanzas comerciales de la mayoría de nuestros países. Frente a esta tendencia persistente resultará insatisfactoria la solución del endeudamiento compensatorio, cuya racionalidad exige que sea usado para contrarrestar alteraciones transitorias de la balanza de pago. Durante la última parte de la década del 70 se ha podido ver las consecuencias de tal proceso, pues la Región se endeudó progresivamente hasta sobrepasar el nivel ya mencionado de 150 000 millones de dólares teniendo que añadir a las necesidades de compensar déficits comerciales las que se derivan del pago de intereses sobre la deuda acumulada.

El fenómeno de encarecimiento del petróleo y derivados también puede afectar de modo indirecto las balanzas de pagos de los países de la Región. Esto ya sucedió en la segunda mitad de la década por la presión que el alza en los precios ejerció sobre las balanzas de pagos de los países del centro reforzando la tendencia a la creación de barreras de diversos tipos a las exportaciones de la Región.

Podría esperarse que los aumentos en los precios del petróleo, al dar lugar a un traslado de poder de compra de los países del centro a los exportadores de ese rubro, llevaría a un aumento de las exportaciones de nuestra Región a tales países. Sin embargo, la experiencia reciente ha mostrado que el canal de movilización principal de ese incremento de liquidez es la banca internacional privada, por lo que nuestro acceso a dicho poder de compra se realizó no bajo la forma de exportaciones adicionales sino mediante el endeudamiento de plazo corto y mediano a tasas de interés de mercado. Para la década del 80 no se avizoran aceleraciones importantes en la demanda de exportaciones de la Región por parte de los países exportadores de petróleo de fuera de la Región.

Por último cabe agregar que, en términos amplios de política internacional, nada alienta con firmeza la expectativa de que durante la década del 80 mejore sustantivamente el actual panorama de crisis recurrentes y consiguiente incertidumbre. Es posible que los diversos y, a veces cambiantes bloques de poder que actúan en el escenario internacional tiendan a continuar enfrentándose y que los mayores éxitos alcanzables durante la década del 80 consistan en la limitación y contención de tales confrontaciones antes que en su completa eliminación. Si es así podrán surgir perturbaciones en el comercio que - aunque transitorias - refuercen la incertidumbre mencionada. En tales circunstancias es difícil prever un aumento sustantivo de las corrientes de financiamiento de largo plazo, sean públicas o privadas.

Todo esto puede resumirse en que las tendencias autónomas de la economía mundial van en la dirección de introducir incertidumbre y aumentar la

vulnerabilidad de nuestros procesos de crecimiento respecto a las variables del sector externo.

b) En cuanto a tendencias previsibles al interior de nuestras sociedades para la década del 80, la más importante es la de la agudización de las tensiones sociales. La discrepancia entre las aspiraciones de vastos sectores de la población y las satisfacciones que el sistema les brinda tenderá a aumentar por varias razones. En lo que hace a aspiraciones, su crecimiento ha alcanzado un ritmo difícil de amenguar y la observación cercana y directa de que otros sectores han logrado tan brillantes y ostentosos niveles de consumo, concentrando la mayor parte de los beneficios del crecimiento exacerbará el aumento de las aspiraciones de los sectores más pobres. Por otra parte como tendencia, el crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios no será tan alto como para corresponder al aludido crecimiento de las aspiraciones. Aunque esta tendencia puede contrarrestarse por la vía de la planificación y de las políticas sociales, hay de todos modos el peligro de un doble agravamiento de la brecha mencionada.

Si esto es así las tensiones sociales emergentes, unidas a otros factores de índole más eminentemente política, perturbarán la búsqueda de instituciones políticas estables, eficientes y justas que los países de la Región han emprendido. En definitiva los efectos de la problemática económico-social aludida adquieren suprema importancia en cuanto inciden directamente sobre la estructura político institucional de los países y ello sólo justificaría la atención preferente que el ILPES propone para el tema.

### 3. Los grandes objetivos por lograr en la década de los ochenta

La evaluación de la situación actual y de sus perspectivas durante el nuevo decenio, constituye la base para determinar los objetivos concretos por lograr en la Región. En este acápite se expondrá un conjunto de siete objetivos relacionados entre sí de variadas maneras. Los dos primeros - el incremento de la producción y su justa distribución - sirven directamente a los propósitos finales del desarrollo; los otros son, en rigor, objetivos intermedios pues se justifican como condicionantes o coadyuvantes al logro de los anteriores, pero son de tal importancia que ameritan ser incluidos en una misma lista con los dos primeros.

Como se dijo, la lista se inspira en los análisis de los numerales 1 y 2 de esta sección y por ello la aplicabilidad que pretende es para la Región en su conjunto; demás está decir que importantes variaciones podrían justificarse a nivel de cada país. Sus componentes son:

1. Mantenimiento de una alta tasa de crecimiento del producto;
2. Justa distribución del ingreso e irradiación social de los frutos del crecimiento;
3. Disminución del nivel de desempleo en sus varias formas;
4. Disminución de los efectos de la vulnerabilidad externa de la economía, sin mengua de la mantención y acrecentamiento de formas activas de inserción en la economía mundial;

5. Preservación del medio ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales;

6. Instauración de procesos eficientes de incorporación, adaptación y gestación de ciencia y tecnología;

7. Irradiación espacial del crecimiento y solución de los grandes problemas urbanos.

Como puede advertirse - y no podría ser de otra manera - esta lista de objetivos corresponde a la lista de problemas detectados en el punto 1 b) y, en esa medida, se explica por sí misma. Sin embargo es conveniente exponer algunas consideraciones adicionales sobre sus principales objetivos y sus interrelaciones.

a) El logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida es condición indispensable para generar los bienes y servicios necesarios para mejorar el nivel de vida de la generalidad de la población. Propender a la elevación de dicha tasa, junto con una distribución equitativa de los logros del crecimiento; eliminar los escollos que frenan este proceso en el largo plazo; todo ello, atendiendo a las cambiantes circunstancias externas y a los propios cambios internos que genera el proceso, constituyen en síntesis lo fundamental de las tareas de la planificación del desarrollo.

En una primera aproximación, el crecimiento en el largo plazo depende de la cantidad y calidad de los recursos - naturales, humanos y de capital - que un país disponga y pueda movilizar como de la productividad con que los emplea.

i) Para lograr altas tasas de crecimiento es fundamental una fuerte acumulación de capital a la que, según tendencias previsibles, sólo contribuirá de modo marginal la inversión extranjera directa. El financiamiento del grueso de la inversión corresponderá por tanto al ahorro nacional, puesto que recurrir para ello al endeudamiento externo introduce los riesgos y dificultades ya mencionados.

A su vez, elevar la tasa de ahorro interna de modo compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, implica fundamentalmente un gran esfuerzo por parte de los estratos más favorecidos. Es conveniente para ello recurrir a estímulos financieros y tributarios ya ensayados, pero los resultados serán limitados si el estilo de desarrollo seguido entroniza el consumismo como uno de sus valores fundamentales. Así lo confirman, por un lado, numerosas experiencias de la Región y, abonando lo mismo, desde otro ángulo, puede encontrarse en casos exitosos de altas tasas de acumulación en otros países y regiones donde los éxitos se fundaron en actitudes sociales de sobriedad en los consumos de los estratos superiores de ingreso. En otros términos, la disciplina social en la producción debe ser acompañada por una disciplina social en el consumo, y la responsabilidad en esto último es proporcional a la capacidad de gasto de cada individuo o sector de la sociedad. Por otra parte esto se relaciona directamente con el concepto de justicia distributiva que no sólo se refiere al usufructo de los logros sino también a la adecuada distribución de los esfuerzos y sacrificios que requiere el crecimiento.

ii) En lo que hace al rol de los recursos naturales en el crecimiento conviene recordar que son hitos importantes en la historia económica de los países de la Región la utilización de recursos naturales nuevos que impulsaron el crecimiento y el desarrollo de manera notable, en la medida

que no fueron esterilizados o sus resultados circunscritos a núcleos pequeños. La ampliación de la base de recursos naturales, aprovechando la dotación favorable de la Región, debe constituir uno de los grandes motivos de esfuerzo de la planificación, tanto en lo que se refiere al conocimiento de los mismos, como a las alternativas de su utilización y a los programas y proyectos para concretarlas. Suele ser ésta una labor que requiere largos plazos, con resultados inciertos, y que aparentemente distrae recursos de usos más inmediatamente productivos. Se observa, a veces, languidecer a las instituciones encargadas de estas acciones por falta de suficiente conocimiento sobre la importancia de su función o por un inmediatez exagerado en la configuración de prioridades. Los procesos de planificación global, sectorial y muy especialmente regional, sirven en este campo para robustecer las tendencias positivas que ya se han puesto de manifiesto, en varios países de la región, o para impulsarlas cuando así no haya ocurrido. Naturalmente, estas tareas deben entroncarse con el objetivo de preservación del medio ambiente ya citado.

iii) De manera similar se puede argumentar para el campo de los recursos humanos, donde, por lo demás, la retórica académica, gubernamental y aún privada, no han escatimado esfuerzos para destacar su importancia en el crecimiento y en el desarrollo.

Pese a los notables éxitos logrados, principalmente en la década de los sesenta, según lo indican la evolución de las matrículas del nivel de enseñanza media y universitaria, persisten serios problemas ubicados en la cobertura de la enseñanza primaria, en los fenómenos de deserción y en lo que se refiere a la calidad de la educación recibida. Al mismo tiempo se observa un desajuste en la utilización de estos recursos que implica emplearlos en ocupaciones para los cuales no fueron entrenados y que en general, tienen menores requisitos de especialización y de tiempo de formación. La presencia de esos desajustes indica la necesidad de remodelar los sistemas de formación e ir corrigiendo las fallas anotadas. La planificación se constituye en un expediente apto para extraer de los planes de largo plazo y de las estrategias de desarrollo orientaciones básicas que puedan servir de referencia a esos propósitos, los que deben cubrir la educación formal superior y media y la formación especializada.

Finalmente, dentro del tema de mejorar la eficacia de la formación de los recursos humanos como factor de crecimiento, no puede excluirse el tema de la desocupación ya sea abierta o disfrazada cuya importancia se pretendió destacar al incorporar el objetivo de su disminución drástica en un párrafo anterior. "La fuerza de trabajo estimada para la Región aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones hacia fines de siglo y, a su vez, el subempleo existente afecta a cerca del 30% de la fuerza de trabajo."<sup>3/</sup> Estos son los parámetros básicos que definen el problema y son indicadores de la enorme magnitud del mismo. "Algunos estudios hechos para la Región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países

---

<sup>3/</sup> Al respecto, véase Enrique Iglesias "América Latina en el umbral de los ochenta", en Revista de la CEPAL, diciembre 1979, pp. 7 a 46.



de la Región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia."<sup>4/</sup> El objetivo de ampliar la base productiva se constituye así en el más importante factor para absorber la mano de obra cesante o subempleada y reducir, por esa vía, la situación de pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de este grupo de la población.<sup>5/</sup>

La desocupación abierta y especialmente el empleo improductivo afectan negativamente el potencial de desarrollo del país y constituyen una de las formas de desperdicio de recursos más difundidos en los países latinoamericanos, comparable, si no mayor, al mantenimiento de recursos naturales ociosos. La existencia de grandes contingentes de fuerza de trabajo redundante no es un problema cuya solución puede aplazarse. Los desafíos para la planificación en esta materia incluyen la coordinación de políticas y la adopción de medidas en variados frentes como las políticas de inversiones, las políticas específicas de promoción del empleo y del perfeccionamiento de los mercados de trabajo; las medidas de asistencia técnica y financiera a la mediana y pequeña empresa; las políticas tecnológicas, ya sean las referidas a la introducción de tecnologías apropiadas y de tecnologías extranjeras, como las que rigen la adaptación y creación doméstica; las políticas de desarrollo regional; las de formación de cuadros técnicos, etc.

iv) Los esfuerzos para aumentar la cantidad y mejorar la calidad y uno de los recursos - físicos y humanos -, de que la Región dispone, son requisitos necesarios, pero no suficientes para lograr que el funcionamiento y expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. Para tal efecto, es también necesario transformar aquellas estructuras que inhiben el proceso de crecimiento y/o agudizan las condiciones de desigualdad. A modo de ejemplo, y para no redundar en temas ya muy tratados, valga mencionar que será necesario transformar estructuralmente algunos sectores de la economía, como la agricultura, que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Será también necesario disponer de una industria que sustente la creación de una base tecnológica propia y adecuada a la dotación de recursos nacionales. Por último, la estrechez de la mayoría de los mercados nacionales y la magnitud de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de ciertos sectores productivos - como el caso de muchos bienes de capital - hacen deseable que este proceso se desarrolle en un marco regional o subregional.

Lo anterior plantea la necesidad de revitalizar ciertos procesos, tales como los de reforma agraria y desarrollo rural integrado, e integración económica regional, y programas como los de apoyo financiero y técnico a la pequeña y mediana empresa que, por una razón u otra, perdieron momentum durante el decenio de los setenta.

---

4/ Enrique Iglesias, op. cit.

5/ Todos los estudios sobre pobreza han coincidido que entre los cesantes y, fundamentalmente, los subempleados se encuentra la gran mayoría de la población que no logra satisfacer sus necesidades esenciales. Por esta razón el objetivo de aumentar las plazas de empleo productivo es coincidente con el de satisfacer necesidades básicas.

b) Aunque abundante en referencias cruzadas a otros objetivos, el conjunto de consideraciones precedentes tenía como hilo conductor el objetivo de crecimiento económico. Como ya se ha dicho, la justa distribución del ingreso y la mayor irradiación social de los frutos del desarrollo, constituyen junto con el de crecimiento económico, los dos objetivos de mayor jerarquía. Corresponde, por tanto, exponer algunas consideraciones que se ligan directamente a dicho objetivo de distribución.

La irradiación social del crecimiento implica, en primer término, la puesta en marcha de modelos de desarrollo que den oportunidad de participación a todos los sectores de la sociedad, sin marginar - como ha sido la frustrante experiencia en muchos casos - a los grupos humanos y a las regiones que desde el comienzo se encontraban en situación de desventaja relativa. En segundo lugar, se requiere la realización de programas sociales concretos para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos que hoy no logran hacerlo. En tercer término, a este objetivo deben concurrir también políticas de empleo coherentes tanto con el objetivo de distribución como con el modelo de crecimiento aplicado.

Son conocidos los esfuerzos que los procesos de planificación han realizado para incorporar a los planes de desarrollo las metas y políticas de los llamados sectores sociales, como los de salud, educación y vivienda y de las áreas deprimidas o que presentan problemas especiales de crecimiento y expansión económica. Más recientemente, se está insinuando la posibilidad de abarcar dentro de los procesos de planificación el conjunto de propósitos y problemas derivados del enfoque de satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, se estima que, si bien lo ya realizado ha sido importante en esos campos y que los esfuerzos deben continuar, es menester efectuar un cambio cualitativo de enfoque para lograr la irradiación mencionada. El crecimiento y la distribución deben ocupar un rango equivalente en la importancia que se les asigna como objetivos de la política y de las prácticas de la planificación.

Es bien sabido que la asignación de recursos entre consumo (presente) e inversión (consumo futuro) no es independiente de la distribución del ingreso. Suele argumentarse que en una economía mixta una redistribución progresiva del ingreso, en tanto beneficie a sectores que por su nivel bajo de consumo tienden a gastar la mayor parte de su ingreso en tal rubro, puede significar una baja del ahorro total pues los sectores que ceden ingreso parten de una tasa de ahorro superior a la media del país. Este razonamiento, en su expresión más simple, forma la base de la argumentación habitual sobre el "trade-off" entre redistribución y crecimiento.

Por supuesto, en la realidad deben contemplarse otros elementos. En primer término, hay que establecer que lo que es afectado en los estratos altos es su capacidad de ahorrar, capacidad que no siempre se realiza en su integridad antes de la redistribución. Es posible señalar, por ejemplo, que si la redistribución progresiva, al dinamizar los mercados de bienes de consumo, estimula la inversión, entonces la propensión a invertir puede crecer de modo tal que la inversión total aumente. Claro es, también, que si se hacen redistribuciones masivas, en un clima que desaliente la actividad privada, este efecto no llegará a manifestarse.

Complementariamente, pueden encontrarse casos reales en que redistribuciones regresivas no dieron lugar a aumento de la inversión, que es lo que cabía esperar del análisis simple inicial, sino que sirvieron para aumentar el consumo de los sectores de altos ingresos, inclusive bajando el nivel de inversión privada.

Por otra parte, surgen posibilidades adicionales si se considera el papel del Estado como inversor, especialmente en los estilos 2 y 3. En tales casos, diferentes arbitrios de política fiscal, tanto por el lado de ingresos como por el de gastos, permiten alcanzar redistribuciones progresivas compatibles con un mantenimiento y aún incremento de la tasa de inversión. Asimismo hay que señalar que los efectos sobre la inversión difieren según la vía o instrumento de política redistributiva utilizada. Ejemplos conocidos de ello son los casos de impuestos a los consumos suntuarios (ya sea por tipo de bien o por nivel) por oposición a los tributos a los beneficios empresariales.

Es de señalar que, en la Región, las opciones entre redistribución y crecimiento han sido discutidas generalmente en los términos más simplificados (y simplistas) aludidos más arriba. El resultado de ello ha sido una oscilación pendular entre políticas masivas de redistribución que afectaron la acumulación, más por la modalidad elegida que por anti-tesis necesaria en los conceptos, y políticas de fomento a la inversión basadas en redistribución regresiva, que al definir los mercados inhibieron el aprovechamiento del incremento potencial en la capacidad de ahorro de los tramos de ingreso favorecidos. En otros términos, el tema tiende a analizarse en términos extremos, y las políticas tienden a diseñarse consecuentemente.

Lo que se requiere es, en definitiva, una actitud permanente del proceso de planificación y de sus mecanismos mediante la cual los criterios de redistribución e irradiación social aludidos vayan permeando el conjunto de sus funciones específicas y muy particularmente la evaluación de las decisiones coyunturales de política económica y social, además de asegurar el cumplimiento de las medidas directas destinadas a mejorar las condiciones sociales de la población. No debe desconocerse que persiste la actitud que confía que un ritmo acelerado de crecimiento tendrá como consecuencia inevitable un mejoramiento social para los vastos estratos poblacionales menos favorecidos, por una suerte de efecto de "derrame", pese a que ello está refutado, aún para períodos prolongados, en los estudios empíricos ya citados.

La preocupación primordial por la irradiación social que se plantea, requiere para ser cabalmente eficaz, que se la acompañe de una acción sistemática de investigación sobre la realidad de cada país en lo referente a las situaciones distributivas imperantes, su dinámica, las posibilidades de solución de los problemas, los efectos que ellos tienen sobre el crecimiento, como también las metodologías para estimar los impactos de las políticas sobre las mismas y las correcciones pertinentes cuando el caso así lo aconseje. Debe tenerse en cuenta también la contradicción, presente en algunos países, entre, por un lado, las políticas diseñadas específicamente para promover la situación de sectores sociales y de regiones y, por otro, el efecto adverso que sobre los mismos sectores o regiones producen algunas de las políticas globales destinadas a preservar los equilibrios macroeconómicos, con un resultado neto negativo sobre los grupos que se pretendía beneficiar directamente.

## ESTILOS DE PLANIFICACION

*Elementos que definen un estilo de planificación*

<i>Estilos de planificación</i>	<i>Proyecto nacional de desarrollo</i>	<i>Concepción de la planificación<sup>a</sup></i>
Estilo 1	<i>Mercado libre</i> – Estado subsidiario – Política social subsidiaria – Apertura externa amplia	– Subsidiaria – Comprensiva – Normativa (SCN)
Estilo 2	<i>Mercado parcialmente reformado</i> – Mercado parcialmente corregido – Política social complementaria – Apertura externa regulada	– Reguladora de proyectos y programas o comprensiva – Normativa (RPN) o (RCN)
Estilo 3	<i>Mercado orientado</i> – Mercado regulado – Persecución directa de los objetivos sociales – Apertura externa restringida	– Reguladora – Comprensiva – Normativa o adaptativa (RCN) o (RCA)
Estilo 4	<i>Centralmente planificado</i> – Estado asigna recursos – Objetivos sociales preeminentes	– Centralizada – Comprensiva – Adaptativa (CCA)

<sup>a</sup>Se refiere a la concepción de la planificación prevaleciente en el aparato gubernamental.

## ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

<i>Elementos definatorios del proyecto nacional</i>	<i>Tipos al interior de cada elemento definatorio de un proyecto nacional</i>			
	1	2	3	
– Mecanismo predominante de asignación de recursos	A	Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado
– Políticas sociales y de bienestar	B	Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de los objetivos sociales
– Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	C	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

4. El posible papel de la planificación en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo

a) Es un hecho universalmente aceptado que el funcionamiento eficaz de las economías modernas exigen algún grado de intervención gubernamental, y que esto es válido para toda la gama de posibles proyectos nacionales de desarrollo. Aún en los casos en que se le asigna al mercado un rol decisivo como mecanismo de asignación y distribución, existen razones que justifican - importantes acciones de política económica por parte del Estado. La complejidad de la acción estatal en esos sentidos lleva a que las políticas públicas tengan que planificarse, es decir que reconozcan como marco un conjunto de operaciones de análisis, previsión de tendencias, consideración de cursos de acción alternativos, preevaluación de posibles resultados, compatibilización de sus distintos componentes y seguimiento de su ejecución.

A partir de ese terreno común, se desgranar una serie de aceptaciones distintas sobre la profundidad, alcance y otras características de la acción gubernamental deseable, en directa relación con la variedad de proyectos nacionales de desarrollo. De igual manera, las necesidades, modalidades y atributos de la planificación son interpretadas de diferente modo, al extremo que permiten reconocer, como se hace en capítulos anteriores, diversos estilos de planificación.

Se comenzará considerando la planificación en el estilo 1 y se proseguirá con los estilos siguientes o sea en un orden creciente de complejidad. Así por ejemplo, las razones para la planificación en el estilo 2 serán, en general, las mismas que están presentes en el estilo 1 con agregados propios, y, a su vez, los fundamentos de la planificación en el estilo 3 serán los mismos que en los estilos 1 y 2, más algunos adicionales propios, y así sucesivamente.

b) Como se ha dicho, el estilo 1 de planificación corresponde a proyectos nacionales de desarrollo de "libre mercado", 6/ con política social subsidiaria y apertura externa amplia. En tales circunstancias, el principio general que rige la asignación de recursos es el funcionamiento libre de los mercados. Sin embargo, de modo subsidiario, se requiere la acción de la política económica gubernamental cuando la imperfección de ciertos mercados, la presencia de externalidades, indivisibilidades y otras circunstancias similares, provocan divergencias entre los precios sociales o de cuenta y los precios de mercado. Esa acción puede llegar, en casos excepcionales, a una institución completa de los productores privados en un mercado determinado. 7/

Cabe agregar que si bien los mercados libres pueden cumplir con relativa facilidad su rol asignador de recursos para actividades corrientes (aún sujetos a las limitaciones antes enumeradas) su acción se torna más difícil e imperfecta cuando se trata de transacciones y decisiones que

---

6/ Definiciones sobre proyectos nacionales de desarrollo y sobre estilos de planificación pueden encontrarse en el Capítulo I y, con mayor detalle, en su Anexo.

7/ Ejemplos frecuentes de tales casos: construcción y administración de puertos, servicios de comunicaciones postales y telegráficas.

involucran un horizonte temporal prolongado, como es el caso de muchas inversiones en infraestructura con períodos largos de maduración y, sobre todo, con períodos largos de recuperación del capital. Esto hace desaconsejable que sea sólo el funcionamiento del mercado el que determine las fracciones del ingreso que se destinarán respectivamente al consumo y a la inversión y, por esa vía, influya preponderantemente en la tasa de crecimiento de la economía. Además, en este caso de decisiones intertemporales de consumo e inversión, es posible que la sociedad como conjunto, expresándose por sus canales político-institucionales, tenga una preferencia distinta a la de lo que serían las decisiones individuales. Por ejemplo, la sociedad puede pretender una tasa de crecimiento diferente a lo que sus individuos determinan atomísticamente en el mercado de capitales. Esto es, precisamente, el caso virtualmente de todos los países de la Región, en los que es objetivo gubernamental lograr un crecimiento superior al que se da de modo espontáneo por las decisiones individuales de acumulación.

Finalmente, el funcionamiento de los mercados vinculados al sector externo y en particular el mercado cambiario, no es suficiente para poner a cubierto al sistema económico de las bruscas alteraciones a que están expuesto los precios y volúmenes de las corrientes internacionales de bienes y capitales. Esto, dicho sea de paso, es también cierto en los países desarrollados, donde la política económica interfiere en dichos mercados, así sea de modo subsidiario o complementario, para disminuir la vulnerabilidad de las actividades internas.

Ahora bien, la mayoría de los objetivos apuntados en el punto 3 a) son tales que su obtención requiere condiciones que no están completamente garantizadas por el funcionamiento de los mercados. Las razones para la intervención estatal planificada que se han mencionado en el presente punto (válidas aún para el estilo 1 de planificación y su proyecto de desarrollo) afectan la tasa de crecimiento y la vulnerabilidad externa, como se vio en los dos párrafos precedentes, afectan la protección del medio ambiente y el uso de los recursos naturales (por ejemplo, por externalidades), afectan, en fin, el equilibrio regional y suboptimizan el proceso de incorporación de ciencia y tecnología.

Por otra parte, si bien es propio del estilo dejar que el peso de la tarea redistributiva de ingresos recaiga también en el mercado - principalmente por la vía del aumento del empleo que resultaría del crecimiento - no se desconoce la necesidad de actuar subsidiariamente en casos extremos y en áreas seleccionadas. Así, por ejemplo propias del estilo 1 una atención especial a la provisión de servicios esenciales de salud y educación a los estratos más pobres. Los programas sociales pueden llegar incluso al sector vivienda, también para los sectores más necesitados. Es de hacer notar que allí donde resulte más viable, se usarán métodos compatibles con la idea general de que los recursos sean asignados vía el mercado; así, por ejemplo, en el caso de la vivienda, se preferirá otorgar un subsidio a los beneficiarios para que éstos lo apliquen a vivienda que ofrece el mercado privado, antes que montar programas públicos de construcción de viviendas para su entrega directa a dichos beneficiarios.

Por tal razón es amplio el campo de trabajo que en este estilo tiene la planificación, sin perjuicio de que - para ser fiel al proyecto de desarrollo adoptado - tenga que considerar la acción económica estatal con un criterio restrictivo y subsidiario respecto al mercado.

c) Las consideraciones del párrafo anterior conservan su validez en el estilo 2, y se refuerzan por el hecho de que en el proyecto de desarrollo a él asociado, le corresponde al Estado "desarrollar una parte importante de la inversión productiva, el manejo de ciertos recursos de significación estratégica ..." y otras tareas de índole económica y social.<sup>8/</sup>

Cuando para lograr ello se adopta una modalidad "de proyectos y programas" o, con más razón, cuando se adopta una modalidad "comprensiva" de intervención, resulta indispensable que la acción estatal se base en un esfuerzo sistemático de planificación. La intervención a través de "proyectos y programas", para constituirse efectivamente en una modalidad de planificación, debe insertarse en forma clara en una estrategia de desarrollo. Esta es la tarea central para la planificación en este estilo. El sistema de planificación debe diseñar, implementar y evaluar los proyectos y programas sectoriales anuales de tal modo que éstos se integren y sean coherentes con un plan global de mediano plazo. Para lograr este objetivo parece fundamental considerar la lista de proposiciones que se hacen en el siguiente acápite bajo el título de "La planificación del sector público".

d) En el caso del estilo 3 de planificación, la existencia de un proyecto nacional con una imagen objetivo más comprensiva y la búsqueda de ciertos cambios de estructura tornan la acción estatal aún más profunda y compleja que en los estilos anteriores. A ello se suma la pretensión, en este estilo, de que las mejoras en la distribución del ingreso y la irradiación social del crecimiento no surjan por efecto de "derrame" del crecimiento económico sino que se gesten o inicien por acciones específicas de política. En este estilo, más que en los dos anteriores, es necesario sincronizar y hacer coherentes una vasta gama de políticas públicas, que se implementan en un contexto de cambio socio-económico, marcado por cierto grado de incertidumbre respecto al efecto que dichas políticas tendrán sobre la estructura global. A esta incertidumbre a nivel nacional se le suman aquéllas que provienen del resto del mundo, particularmente aquéllas relacionadas con un posible cambio de actitud hacia el país por parte de los diversos actores extranacionales.

La mayor dosis de intervención estatal, como la mayor cantidad de políticas que se deben sincronizar y hacer coherentes en este estilo, pone exigencias superiores sobre los mecanismos de planificación. Por esta razón, aquellas líneas de acción, que se proponen en el siguiente acápite, comunes para todos los estilos de planificación, adquieren mayor vigencia y un grado superior de urgencia en este estilo. Cada una de estas tareas debe ser enfrentada más profundamente y cubrir una gama más vasta de situaciones. Es en este estilo, también, donde adquiere mayor vigencia la necesidad de coordinar o, más bien, integrar los objetivos de transformación de largo plazo con las políticas de estabilización o ajuste en el corto plazo. La planificación de corto plazo debe tender a ajustar los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio, pero lo debe hacer en la perspectiva de las transformaciones estratégicas que busca el plan de largo plazo.

Además de un compromiso más urgente y profundo con las tareas comunes a todos los mecanismos de planificación, en este caso particular se requiere satisfacer dos requisitos fundamentales para hacer efectivo el proceso de

---

<sup>8/</sup> Véase punto 1 del Anexo al Capítulo I.

cambio. El primero consiste en que la imagen-objetivo permita definir claramente un molde normativo y una estrategia de acción que constituyan la base para iniciar, en forma coherente, el proceso de planificación. En segundo término, la estrategia de acción, debe ser flexible o adaptativa.

Otro requisito fundamental para implementar efectivamente la estrategia es movilizar y comprometer con el proceso de cambios a los más amplios sectores de la comunidad nacional y encontrar solidaridad y respaldo a nivel internacional. Este requisito - en términos de la planificación - hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de objetivos, selección de instrumentos e implementación del plan nacional de desarrollo.

e) Por último, es consubstancial al estilo 4 la existencia de planificación, y en particular de planificación centralizada, por lo que el rol de la planificación es insustituible, y es innecesario abundar en razones para demostrar su carácter crucial.

f) Al examinar la contribución de la planificación al desarrollo, no basta con mostrar que su importancia es grande en todos los estilos y proyectos formales de desarrollo. Es conveniente agregar algunas reflexiones sobre las modalidades de trabajo que la planificación requiere. En primer término, debe señalarse que existe conciencia en los países de la Región de que la actividad de planificación no debe concentrarse en la elaboración de un "plan-libro" desde el organismo central de planificación. Las actividades de planificación deben ser desarrolladas por un sistema que, habida cuenta de las diferentes situaciones institucionales, esté integrado por organismos sectoriales y regionales, llegando a todas las áreas significativas del aparato público y en particular a sus instancias de decisión, y eventualmente tenga formas orgánicas de relacionamiento con el sector privado. El producto de tal sistema no será el "plan-libro" (o mejor, el complejo de planes de largo y mediano plazo, globales, sectoriales y regionales). El sistema de planificación cumplirá su papel si contribuye a la adopción de objetivos válidos y medidas de política eficaces para la estrategia de desarrollo elegida, y su acción se expresará en ciertos casos en la redacción de documentos, algunas veces en la publicación de planes, otras en la participación en la toma de decisiones, siendo todos estos vehículos de su acción y no el objeto final de su actividad.

Por otra parte, siempre ha sido un problema la articulación del corto plazo con el mediano y largo plazo y con la estrategia de desarrollo. Los llamados planes operativos anuales, cuando han existido, han constituido serios esfuerzos metodológicos para conseguir el ensamble entre las decisiones de la coyuntura, sometidas a las presiones de la contingencia, y las pautas de mediano y largo plazo de un plan. Los fracasos que se observan en materia de ejecución de planes se deben más a la imposibilidad de lograr dicho ensamble que al diseño de los mismos. Las urgencias de la coyuntura pueden ser el resultado de hechos exógenos que hacen temblar el edificio de compatibilidades, complementariedades y coordinación que expresa el plan tanto en forma cualitativa como cuantitativa. Eventuales fallas en el diseño del plan - o de algunos de sus programas o medidas de políticas económicas - ponen en peligro la consecución de metas importantes. No se trata aquí de hacer un recuento exhaustivo de todas las posibilidades que pueden perturbar la coherencia de un proceso de planificación de mediano y largo plazo con la política coyuntural. Todo ello es conocido. Lo que se quiere recalcar es que en la medida en que estos procesos se enmarquen en esquemas de transformaciones estructurales pretendiendo mantener la



simultaneidad de objetivos que en muchos casos se han considerado contradictorios, esas posibilidades de perturbaciones se multiplican y se tornan cualitativamente más difíciles.

Abordar la solución de estos problemas requiere que los procesos de planificación actúen en dos frentes. De un lado, vigorizar los esfuerzos de investigación para lograr mejores técnicas y procedimientos para el ensamble apuntado. De otro, mantener una presencia activa en los centros de decisión de corto plazo. Esa presencia se observa en muchos países de la Región, pero no es muy común que en la mesa de discusiones del corto plazo se tenga adecuadamente en cuenta la problemática del mediano y largo plazo, de modo de que queden defendidos los propósitos esenciales de la estrategia de desarrollo. Muchas veces los organismos de planificación, en tanto operan en la coyuntura, lo hacen como un servicio técnico más del aparato gubernamental, en lugar de contribuir a la decisión con consideraciones relativas al proceso de desarrollo en el largo plazo. En este sentido, los procesos de planificación deben ir ensanchando el espacio político que tienen en la esfera pública para operar en la forma indicada en lo referente a las decisiones de política coyuntural.

Además, la articulación del mediano y largo plazo con las decisiones vinculadas al corto plazo, no tiene solamente una faceta técnica o administrativa. Tiene también otro ángulo de singular importancia que se refiere a la voluntad del sistema político para defender sus compromisos estratégicos frente a las urgencias coyunturales. Sin esta firme y persistente voluntad, que se pone de manifiesto en el manejo de la coyuntura, difícil será lograr dicha articulación, en especial bajo las condiciones de incertidumbre que se han venido planteando.

## B. AVANCES REGISTRADOS EN LA PLANIFICACION EN LA REGION, CARENCIAS REMANENTES Y NUEVOS PROBLEMAS

### 1. Contribuciones de la planificación al desarrollo

La planificación, que ha tenido en la Región una vigencia efectiva de poco más de dos decenios, ha dado ya grandes pruebas de utilidad, aunque muchas veces se tiende a juzgarla desde el estrecho punto de vista del cumplimiento de las metas de los planes. Los valores alcanzados en el FBI, por ejemplo, en un determinado país y período, resultan de la combinación de, por un lado, medidas de política no siempre coherentes con los planes y, por otro, acontecimientos exógenos, por lo que mal puede obtenerse de una comparación lisa y llana de metas con resultados, un juicio válido sobre la bondad de los planes.

En realidad, si se comparan los ritmos de crecimiento alcanzados en los últimos veinte años con las tasas históricas, se nota un gran avance que sería en parte atribuible a la adopción de estrategias y medidas sugeridas en los planes. Por ejemplo, los organismos de planificación fueron promotores de un gran número de proyectos importantes, proveyeron a su justificación y evaluación técnico-económica, e impulsaron su financiamiento, tanto en áreas de infraestructura como en sectores directamente productivos.

Hay varios otros terrenos en los que la planificación ha demostrado méritos. En primer lugar, ella ha permitido, alcanzar una más rica y profunda interpretación de los problemas del desarrollo de los países,

ponderando los diversos factores limitantes, descartando ciertos síntomas superficiales del subdesarrollo, para adentrarse en lo estructural y sustantivo, y dando con ello una base más sólida y coherente al diseño de políticas económicas y sociales. Por otro lado, la instalación de los mecanismos de planificación y sus primeras actividades de formulación de diagnósticos y planes generó en casi todos los países un requerimiento de información estadística antes inexistente, impulsando así el enriquecimiento de los sistemas nacionales de estadística, tanto en los aspectos de precisión y oportunidad de los datos como en el de la cobertura de los mismos. A su vez, los sistemas de planificación fueron los principales promotores de la introducción en las esferas político-administrativas públicas de toda una gama de temas nuevos y de formas de análisis que exigieron niveles técnicos crecientes y permitieron el tratamiento sistemático y más completo de una serie de problemas que antes eran vistos con mayor superficialidad.

Puede también señalarse, que la planificación ha sido uno de los factores más eficaces para llevar al nivel político, ejecutivo y técnico un concepto cada vez más completo e interdisciplinario del desarrollo.

## 2. Algunos problemas detectados en las actividades de planificación

El que se deban reconocer los logros de la planificación en la Región no debe obscurecer el hecho de que existen también importantes obstáculos y vacíos en las operaciones corrientes de ella, ya sea en el funcionamiento de los organismos de planificación; en su vinculación con otros organismos públicos, o, en general, en la formulación e implementación de planes. Las diversas experiencias del ILPES y la investigación llevada a cabo para elaborar el presente documento permite agrupar esos problemas en dos categorías:

i) problemas generales, detectados en muchos casos desde hace varios años y que pese a ello persisten, por razones no siempre imputables a los organismos de planificación, y ii) carencia de tratamiento eficaz de temas relativamente nuevos que requieren ser abordados sin demora.

a) Los organismos de la Región experimentan grandes dificultades para mantener una dotación de recursos humanos suficientes y estables. En muchos casos los jóvenes profesionales que se incorporan al plantel tienen una formación de tipo general, ya sea en economía o en otras disciplinas sociales, pero carecen de conocimientos profundos en el diseño y uso de técnicas de planificación, y van adquiriendo esos conocimientos a través de la práctica, a veces combinada con entrenamiento formal en cursos ad-hoc. Sin embargo, en muchas ocasiones, los esfuerzos institucionales por lograr una formación integral se ven frustrados porque se registra con frecuencia una alta tasa de rotación de personal - por motivos variados - que erosiona de modo constante el capital humano del organismo.

b) Cualquiera sea el estilo de planificación elegido, los organismos se enfrentan aún a importantes vacíos de información estadística que impiden tener una visión completa y oportuna del comportamiento de las principales variables económicas y sociales. Ese es el caso de los datos sobre destino de las inversiones, niveles de empleo, remuneraciones, modalidades y márgenes de comercialización, distribución del ingreso y corrientes financieras entre sectores. Estas deficiencias no sólo dificultan la elaboración de planes, sino que además tornan complejo su seguimiento y por ello pueden llegar a imposibilitar evaluaciones y correcciones oportunas de las

estrategias y medidas adoptadas, comprometiendo así la eficiencia del esfuerzo planificador.

c) En el terreno de la formulación de planes, un problema claramente detectable, en varios casos correspondientes a los estilos 2 y 3, es que no se logra una adecuada relación entre objetivos económicos y objetivos sociales. Es frecuente la definición relativamente autónoma de los objetivos sociales, sin considerar el impacto de los programas sociales sobre variables económicas tan importantes como la tasa de inversión, los costos en los sectores productivos y, en definitiva, la tasa de crecimiento del producto.

También es posible encontrar ejemplos de objetivos sociales insuficientemente definidos desde el punto de vista operacional, lo que trae dificultades en el diseño de los programas y, en los hechos no asegura un uso eficiente de los recursos ni el adecuado financiamiento de esos programas.

d) Del mismo modo, suele no existir suficiente articulación entre los esfuerzos de planificación del desarrollo regional y los planes y políticas nacionales. Las tareas correspondientes se desarrollan por carriles paralelos, a veces en el seno de un mismo organismo. El hecho de que los planes regionales suelen ser publicados separadamente de los planes nacionales y, a veces, con un largo intervalo de tiempo, aunque cubran el mismo período, es una consecuencia y símbolo elocuente de la mencionada falta de integración.

e) Uno de los problemas más graves que experimenta la planificación en América Latina es la falta de persistencia. Un "ciclo de planificación" típico suele comenzar con la instauración de un nuevo gobierno. En esas circunstancias, los organismos de planificación encaran una etapa de febril actividad que culmina con la elaboración y presentación de un plan de mediano plazo, acompañado o no de planes operativos para el primer año, planes sectoriales o planes regionales. Con la presentación del plan tiende a decrecer el interés público por la actividad de planificación. Las tareas de implementación, seguimiento y evaluación del plan adquieren un ritmo decreciente, mientras que la adopción de medidas de política se separa rápidamente, tanto en su contenido como en las modalidades de su decisión, de los objetivos y estrategias del plan. Puede entonces suceder que luego de uno o dos años el plan quede, a los efectos prácticos, virtualmente olvidado, y que los organismos de planificación opten por dedicar sus esfuerzos a investigaciones de base, reexamen de diagnósticos, o elaboración de programas muy específicos, acompañados, a veces, por una recolección rutinaria de datos sobre la evolución de las variables económicas, que ya no pueden realmente considerarse resultado del plan.

El ciclo concluye, y se reinicia, cuando asume un nuevo gobierno, lo que suele implicar el deseo de descartar planes y programas anteriores y la elaboración de un nuevo plan. Es interesante consignar que en algunos casos esto ha sucedido aún cuando el nuevo gobierno pertenece al mismo partido político que su predecesor.

Esta falta de persistencia y continuidad mina la moral de trabajo de los organismos de planificación y la confianza pública en la utilidad de los esfuerzos de esa índole.

f) En realidad, el problema de falta de persistencia apuntado en el numeral anterior está muy relacionado con otro de carácter más general que

afecta la operacionalidad de los planes. En los hechos, tiende a existir una separación entre los planificadores y el resto de las autoridades gubernamentales, en particular los organismos operativos y con capacidad decisoria. Los planes se inspiran en una voluntad política de las más altas autoridades, pero suelen resultar ser la expresión de voluntad y de trabajo técnico de un sector separado del resto del aparato gubernamental. Puesto que en su elaboración interviene sólo marginalmente los sectores distintos al organismo de planificación, no resulta sorprendente que los planes difícilmente conciten o expresen un consenso general de la administración pública.

Esto facilita, a su vez, que los objetivos y previsiones de los planes puedan quedar avasallados por la importancia que adquieren los problemas coyunturales, y que las políticas de corto plazo se lleven a cabo al margen de la estrategia planificada.

Este estado de cosas se consolida si la planificación es concebida esencialmente como la producción del "plan libro", documento que, naturalmente, no puede contemplar con detalle todas las vicisitudes a que estará expuesta la implementación del plan. Si, como es el caso, no se cuenta con modelos adecuados de compatibilización entre corto y mediano plazo, el plan es ciertamente limitado como guía de acción coyuntural, más allá de proveer pautas generales. La generalidad de los organismos de planificación no han logrado, hasta el momento, construir tales herramientas, pero disponer de ellas sería sólo condición necesaria y no suficiente para asegurar la implementación de los planes. Es además necesario superar la ya aludida separación entre los organismos de planificación y las unidades de decisión y operación.

### 3. Nuevos campos de acción para la planificación

Se ha preferido agrupar por separado los problemas relativos a dos campos de reciente incorporación a las actividades de planificación, como son el de la ciencia y tecnología y el del medio ambiente. En muchas administraciones públicas existen organismos con jurisdicción específica sobre estos temas y, también existen equipos de trabajo especializados en algunos organismos de planificación. No hay, por lo tanto, en muchos casos, vacíos formales en ese sentido, pero se estima que el tratamiento que reciben en la formulación de planes y en la política implementada no está acorde con la importancia que tales áreas tienen en el proceso de desarrollo.

a) En lo que hace a ciencia y tecnología, en muchos países se han formulado planes específicos para el tema y se han creado instituciones con recursos financieros para apoyar actividades de esta índole, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, la observación directa en la mayoría de los países indica que los planes de desarrollo tienen un escaso contenido de política científica y tecnológica, que las modalidades de implementación de las mismas, cuando existen, no llenan los requisitos que la práctica aconseja para su concreción y que son débiles los lazos y los resultados de la coordinación entre los mecanismos de planificación y aquellas instituciones dedicadas a la promoción científico-técnica antes mencionadas. La necesidad de la incorporación efectiva de esta temática en los procesos de planificación no se fundamenta sólo en su importancia sino también, y principalmente, porque se considera que de este modo se facilita enormemente el engarce entre el desarrollo científico técnico con los propósitos del desarrollo, con las estrategias para asegurar la

consecución de sus finalidades y con las asignaciones de recursos y medidas de políticas propias de los planes de mediano plazo. La selección de las áreas prioritarias para la investigación científica, no debe reconocer como única causa las tendencias presentes, las que no necesariamente coinciden con las necesidades del desarrollo general del país en el mediano y largo plazo. Del mismo modo las corrientes de transferencia de tecnología, que requiere el crecimiento de los sectores productivos, deben acoplarse en forma armónica con los esfuerzos de adaptación y creación doméstica que son apoyados por las políticas de fomento antes indicadas. Asimismo, deberán definirse los perfiles tecnológicos más convenientes para dichos sectores, de modo de asegurar el logro de los objetivos de crecimiento y distribución tantas veces mencionados. El robustecimiento de los lazos de coordinación entre los mecanismos de planificación con las instituciones específicas del área de ciencia y tecnología y la inclusión de esta materia en el contenido sustantivo de los planes llenaría un vacío de los procesos de planificación, enriquecería los atributos de las políticas científica-tecnológica y permitiría abordar más eficientemente uno de los problemas del desarrollo cuya importancia se reconoce plenamente.

b) Al igual que en el caso anterior, en el área de medioambiente hay esfuerzos ya realizándose; pero si bien en la mayoría de los países de la Región es posible encontrar evaluaciones de recursos naturales, prácticamente no existen investigaciones comprensivas, integradas y globales de los ecosistemas. Sólo este último tipo de estudios permite avanzar en la comprensión y planificación del medioambiente como un subsistema que, en estrecha interrelación con la sociedad y condicionándose mutuamente, conforman un sistema global.

Las políticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y la eficiencia de su utilización, así como las dirigidas a conservar, mejorar y expandir la capacidad productiva del medio ambiente constituyen parte de la política de desarrollo, ya que hacen que ésta sea sostenible en el largo plazo.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y muy especialmente a conocer y entender el comportamiento de sus ecosistemas, deberá ser una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología. Sin embargo, la consideración e integración de la dimensión ambiental en la planificación no se puede lograr adecuadamente mediante la simple yuxtaposición de esta perspectiva a la económica y social. Se requiere, que los sistemas de planificación internalicen la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente.

La introducción de la dimensión ambiental - en la perspectiva señalada - requiere que la planificación ponga especial acento y cuidado en lo siguiente:<sup>9/</sup>

i) garantizar el acceso y adecuada utilización de los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población:

---

<sup>9/</sup> Estas sugerencias provienen del documento "Estilos de desarrollo y medioambiente en América Latina", preparado por O. Sunkel como Coordinador del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de desarrollo y medioambiente en América Latina.

ii) asegurar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permita sostener el desarrollo en el largo plazo para garantizar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras;

iii) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, al uso de recursos renovables y al reciclaje de los desechos y desperdicios. Esto es particularmente crucial en el caso de la energía;

iv) crear una preocupación profunda y sistemática por la forma en que la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influenciada por el contexto internacional;

v) impulsar un esfuerzo masivo dirigido a la reeducación de toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo; esto es particularmente crucial en la educación superior profesional, técnica y científica.

En resumen, se trata de imponer una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y especiales de la planificación, por la otra.

#### C. ROBUSTECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION: PRINCIPALES TAREAS Y CONDICIONES

Se ha afirmado atrás que el decenio que comienza presenta a los países de la Región exigentes desafíos. Es recomendable plantearse una serie de claros objetivos para en función de ellos decidir, dentro de las características del proyecto nacional de desarrollo, con qué estrategia enfrentarlos. Todo ello implica, a su vez, desafíos para la planificación. Los sistemas de planificación deberán participar activamente en la proposición y diseño de los objetivos generales y específicos de cada país, deberán analizar distintas alternativas de estrategia y, sobre todo, deberán hacer una contribución significativa a la implementación de las estrategias elegidas.

Para ello los sistemas de planificación necesitan emprender un conjunto de tareas dirigidas principalmente a robustecer su estructura, vigorizar los lazos que los vinculan con los niveles de decisión y mejorar su nivel técnico de operación. Esas tareas, tendrán una ponderación distinta según el estilo de planificación que se trate. Tal ponderación dependerá, principalmente, de la función que cada uno le otorgue al mercado en el proceso de asignación de recursos. Algunas tareas, sin embargo, por el carácter general que tienen, serán comunes a todos los estilos. Además, dicha ponderación debe considerar las especiales características que adquieren los procesos de planificación en los países de la Región de pequeño tamaño y de menor experiencia en la práctica de la planificación.

La lista de obstáculos y problemas desarrollada en la sección B, punto 2, del presente capítulo ofrece una guía inicial para las acciones de robustecimiento de los sistemas de planificación. Las tareas y condiciones que de ella se derivan se agrupan del siguiente modo: i) mejoramiento de la infraestructura básica de los sistemas de planificación; ii)

mejoramiento de los métodos y técnicas utilizados; iii) superación de algunos problemas parciales específicos; iv) mejoras en la planificación del sector público; v) aumento de la operatividad de la planificación.

## 1. Infraestructura básica para la planificación

Este punto hace referencia, sobre todo, a la disposición de una dotación adecuada de recursos humanos y de información estadística suficiente y oportuna. En este sentido, baste referirse al punto 2.a de la sección B, pues la mera exposición de una problemática, por demás conocida, sugiere de inmediato tanto líneas de acción para enfrentarla como los obstáculos que han impedido mayores avances hasta el momento. En rigor de verdad el tema ha sido repetidamente tratado, incluso en documentos anteriores del ILPES, pero, en la medida en que los problemas subsisten, ameritan al menos una breve mención también en esta ocasión.

## 2. Métodos y técnicas

a) Cabe aquí mencionar en primer término la necesidad de enriquecer y adecuar a las necesidades concretas de los diferentes estilos, el conjunto de modelos de uso habitual en la planificación.

Los modelos de planificación se han mostrado como instrumentos adecuados de exploración de las alternativas que pueden seguirse para alcanzar un conjunto de metas coherentes y compatibles en un período de tiempo determinado. Por ello se constituyen en herramientas útiles para los responsables de la toma de decisiones.

Es claro que no existe una receta para construir modelos, por el contrario, se deben explorar alternativas distintas según los estilos y horizontes de tiempo que se pretenda planificar. En todo caso hay algunas sugerencias generales válidas para todos los estilos:

i) El modelo debe representar adecuadamente la realidad. En la mayoría de los países de la Región esto significa contemplar importantes características tales como la heterogeneidad estructural, estructuras de demanda segmentadas, la dependencia con los centros industriales y un sector público de amplias proporciones.

ii) Debe existir una relación de trabajo constante entre el equipo técnico que elabora los modelos y los encargados de fijar la política económica, líderes políticos y las demás autoridades de la oficina de planificación. Este diálogo debe iniciarse en la primera etapa del proceso de planificación y con anterioridad a la elaboración formal del plan.

iii) Las estimaciones, proyecciones y planes de los planificadores "no-matemáticos" deben ser ampliamente considerados. Esto normalmente se ha hecho a través de la utilización de las metas propuestas por estos planificadores como restricciones a los resultados que produce el modelo que, a su vez, libremente selecciona el conjunto de variables que permitirá alcanzar tal meta. Esta práctica, sin embargo, debiera ampliarse para incluir estimaciones y proyecciones basadas en modelos de experimentación numérica que pueden ser tan válidos como los modelos econométricos, en especial, en momentos de cambio e incertidumbre.

iv) La estructura de los modelos utilizados debe ser sencilla y los resultados deben ser resumidos y presentados en forma clara y de fácil acceso para aquéllos que ejecutarán las tareas que de él se derivan.

v) El trabajo del equipo técnico debiera incluir, además de la presentación de los resultados que los diferentes modelos hayan logrado la familiarización del resto del equipo de planificación con el uso y significado de su método para así incorporarlo en forma sistemática en el marco institucional de la planificación.

vi) Por último es preciso señalar que, dada la complejidad de las tareas envueltas, difícilmente un modelo único logrará responder a todas las necesidades de la planificación. Así por ejemplo, la planificación de corto plazo exigirá disponer básicamente de un modelo macroeconómico de consistencia que sirva de marco para la elaboración de un presupuesto económico nacional que asegure la coherencia de los principales flujos reales del ingreso y el producto nacional, los flujos financieros y el nivel de precios. En segundo término, la planificación de mediano y largo plazo deberá basarse en un modelo empírico que incorpore la formación de capital, el crecimiento de la fuerza de trabajo, la utilización de los recursos naturales y el progreso técnico, a fin de orientar la política de desarrollo. Finalmente, la planificación en sectores específicos puede requerir de la formulación de modelos de optimización que sirvan de base, principalmente, a la selección de proyectos de inversión y a la política tecnológica.

b) Incertidumbre y planificación adaptativa. El presente decenio, como ya se ha dicho, se inicia en una perspectiva de cambio e incertidumbre. La realidad incierta y cambiante puede implicar que la tendencia hacia el desequilibrio sustituya al equilibrio como estado normal de la estructura económica, política y social. En esta situación no sólo es difícil vislumbrar las características que adquirirán estas estructuras en el futuro y, por lo tanto, el comportamiento de los agentes y variables que las conforman sino que, además, es difícil prever el resultado final de las políticas adoptadas o ejecutadas en el presente. En estas circunstancias, el documento de plan, expresado como un conjunto de objetivos y de medios para lograrlos - tiende a resultar particularmente rígido, ya que supone la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables, de la estrategia y de las medidas de políticas propuestas. La historia, en forma creciente se ha encargado de demostrar que no es posible suponer tales constancias y que, por lo tanto, muchos planes quedan apartados de la realidad a poco de haber sido terminados.

Los efectos de esta situación de incertidumbre a nivel internacional se añaden a los que resultan del necesario proceso de cambio en que se verán envueltos los países de la Región para enfrentar exitosamente los grandes desafíos del decenio, cambios internos que - por definición - son especialmente profundos en el caso del estilo tres. Este mismo proceso de cambios puede afectar la actitud que los diversos actores extranacionales tienen hacia el país.

Para enfrentar esta situación es importante que los mecanismos de planificación identifiquen una imagen-objetivo que establezca un molde normativo definido. La estrategia de acción, por su parte y dado el carácter incierto del contexto donde se inserta, debe ser, ante todo, flexible o adaptativa. Esto es, debe permitir que las diversas medidas de política económica y social a corto y a mediano plazo, vayan configurando el proceso según una secuencia que se revisa y reajusta cada vez que resulta necesario.



En esta modalidad adaptativa de enfrentar el proceso de planificación el diagnóstico no sólo mantiene un significado central sino, además, debe ser capaz de seguir el curso de las variables coyunturales que acompañarán el proceso. Ese diagnóstico, al realimentar constantemente al proceso de planificación, debiera afectar las tareas de previsión y análisis; estas tareas, dado el carácter dinámico y cambiante de la realidad, debieran a su vez adecuarse en forma constante a los nuevos problemas que surgen del diagnóstico. De esta forma la política económica y social que se deduzca del plan surgirá de un análisis suficientemente cuidadoso que dé cuenta de la cambiante realidad externa y de las variadas repercusiones internas que la ejecución de las políticas económicas y sociales vayan teniendo.

### 3. Algunos problemas parciales y específicos

Otros problemas de gran importancia para el conjunto de la actividad, deben ser objeto de atención inmediata. En esto se incluyen temas tales como la mejor integración de la planificación social dentro de los planes globales, la efectiva integración de la planificación regional a esos mismos planes y la incorporación más eficaz de la planificación del medio ambiente y de la ciencia y tecnología. No corresponde detallar aquí las particularidades de la acción necesaria que, en lo que tiene de válido para toda la Región, ha sido tratada en tres capítulos de este documento y que en todo caso debe atender a la problemática expuesta en la sección B del presente capítulo. Por lo demás, en estos casos son más acentuadas las diferencias de situación según el caso nacional de que se trate.

### 4. La planificación del sector público

#### a) La planificación global de los proyectos y programas públicos

Se exponen en este punto una serie de consideraciones especialmente pertinentes para aquellos países que han adoptado el estilo de planificación y están encaminados a darle un carácter más comprensivo e integrador a este tipo de planificación. Esto es coherente con los planteamientos que la gran mayoría de los gobiernos que han adoptado este estilo de planificación ha hecho, respecto a su concepción de la modalidad de "proyectos y programas" como un camino de avance hacia la planificación integral.

i) El plan operativo. Este plan debe concentrarse en tres elementos básicos: 1) la elaboración de un inventario de proyectos y programas públicos que sean rentables desde un punto de vista económico y social, y consistentes con la cantidad de recursos financieros disponibles en el sector público; 2) el diseño de políticas para estimular la inversión privada en ámbitos coherentes y/o complementarios con las líneas de acción fijadas para el sector público; y 3) establecimiento de mecanismos de control de la ejecución de proyectos y programas.

Para lograr en forma expedita los objetivos señalados se debe elaborar un inventario de todos los proyectos y programas - en construcción o por ser iniciados - de alguna forma financiados por el sector público, estableciendo claros criterios de evaluación para cada uno de ellos. Además, es conveniente contar con un presupuesto detallado para cada proyecto y programa por un período de 2 o 3 años que distinga entre los gastos en moneda nacional y extranjera.

Por último, se deben diseñar y explicitar las medidas de política económica, financiera, fiscal y monetaria a ser implementadas en el proceso de ejecución del plan, especialmente aquéllas que están guiadas a estimular la participación del sector privado en el logro de los objetivos y metas del plan.

ii) Mejoramiento de la técnica presupuestaria, fundamentalmente para encontrar una mayor ligazón con el plan anual. El mejoramiento organizacional, administrativo y técnico de la práctica presupuestaria debe considerar, por lo menos, los siguientes tres aspectos:

- una mayor ligazón entre presupuestos y plan anual;
- establecer un sistema de clasificación del gasto del presupuesto funcional a las categorías de inversión y gasto corriente del plan;
- mantener unidad de criterios y de acción en el proceso presupuestario.

iii) La preparación de programas sectoriales multianuales y planificación comprensiva. La planificación anual y el presupuesto - dado su horizonte de tiempo - presentan una visión restringida del proceso de desarrollo. El carácter prospectivo del proceso de planificación es necesario para dar cuenta de la forma en que se pretenden llevar a efecto ciertos cambios estratégicos y de los problemas que los proyectos y programas que hoy se implementan pueden tener en el futuro. Para darle un contenido prospectivo a la planificación se deben considerar los siguientes puntos:

- Diseño de planes sectoriales multianuales que incluyen una lista priorizada de proyectos y programas rentables que pueden ser implementados a través del tiempo.
- Identificación de diversas estrategias de desarrollo y el conjunto de proyectos y programas que se requiere para implementarlas.
- Desde la programación sectorial multianual se puede avanzar hacia la preparación o enriquecimiento de planes macroeconómicos prospectivos. La preparación de planes prospectivos a partir de la experiencia ganada en la confección de planes sectoriales multianuales, puede constituir una buena forma de lograr planes a largo plazo que estén llenos de contenido y, por lo tanto, factibles de ser implementados.

b) Planificación de la acción de las empresas públicas

Dado que el sector de empresas públicas tiende a adquirir una importancia significativa, especialmente en los estilos tres y cuatro, es necesario poner especial énfasis en la racionalización de sus operaciones. Las empresas públicas no conforman un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su actividad, combinación de factores, complejidad tecnológica, trascendencia nacional, etc., ni tampoco lo son respecto de los objetivos que se le asignan; esto crea dificultades a la planificación de la acción y medición de la eficiencia de cada una de ellas. Ante esta realidad, una aproximación al problema de la eficiencia en la empresa estatal debiera considerar:

i) Asignar a cada empresa estatal, un número mínimo de objetivos debidamente priorizados. Cuando se le asigna como objetivo fundamental la producción de bienes y servicios de la que se espera una determinada rentabilidad y, secundariamente, se le exige hacer algunas operaciones

"de fomento", deberá haber alguna compensación o separación contable que permita juzgar separadamente ambas clases de operaciones.

ii) Las empresas estatales (en el caso de los estilos uno, dos y tres) cuyo rol fundamental sea desarticular las características monopólicas u oligopólicas de un mercado, deberán ser eficientes en dicho contexto, de modo que su eficiencia debe ser medida por su rentabilidad en el mercado respectivo.

iii) Las empresas a las cuales se les asignan objetivos complejos y no cuantificables a partir de la información disponible, pueden ser evaluadas según el costo de cumplimiento de tales objetivos. Las formas de medición de la eficiencia debieran ser definidas con anterioridad y de manera externa a la empresa.

iv) Las empresas debieran gozar de un alto grado de autonomía operacional, pero los objetivos principales, sus programas de inversión de largo alcance y la utilización de sus excedentes, deben ser definidos en el mecanismo de planificación correspondiente.

En definitiva, se deberá definir criterios, formas orgánicas e instrumentos técnicos que aseguren el máximo de eficiencia social de las empresas públicas.

#### 5. La operatividad de la planificación. El espacio técnico-político de los sistemas de planificación

a) La mejora en la capacidad operacional de la planificación no es un objetivo que pueda lograrse con una línea de acción simple. Varios son, en este sentido los frentes que deben atacarse y, en parte, ya han sido citados en este capítulo. Así, por ejemplo, se ha mencionado la necesidad de robustecer la infraestructura básica de los organismos de planificación, y se ha recalcado la conveniencia de disponer de instrumental técnico adecuado para la compatibilización de la política económica coyuntural con los planes de mediano plazo. Cabe agregar que la efectividad de los sistemas de planificación depende, en última instancia, del compromiso que las esferas políticas y el país tengan con sus objetivos y estrategias, y, por otro lado, de la participación efectiva del sistema de planificación en las decisiones gubernamentales. No debe identificarse esto último con un deseo de elevar el nivel jerárquico del organismo de planificación o de que asuma nuevas funciones. Por el contrario, la vía para lograr dicha mayor presencia en la realidad política pública debería ser la búsqueda de mayor compromiso, solidaridad y colaboración tanto del resto del aparato en total como de las fuerzas relevantes del sector privado.

b) La presencia activa de los planificadores en los principales centros de decisión, especialmente en el diseño y ejecución de políticas de corto plazo, tiene por objeto aportar una visión perspectiva y contribuir a la unidad de todo el proceso, puesto que acciones de corto, mediano y largo plazo deben ser integrantes de un proceso único. Esta concepción es fundamental pues la planificación apunta hacia el largo plazo pero se manifiesta principalmente a través de acciones que afectan y son afectadas por la coyuntura.<sup>10/</sup> En definitiva los criterios del planificador deben estar

---

<sup>10/</sup> Este es especialmente válido para el estilo 3, donde la acción de corto plazo debe atender los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio.

presentes en la fase de ejecución de políticas, programas y proyectos donde sean otras las reparticiones públicas de mayor gravitación, sin pretender sustituir a éstas en sus atribuciones y responsabilidades.

c) Un Estado participativo. El Estado, especialmente en los estilos 2, 3 y 4, es el principal responsable directo de asegurar que se logren los objetivos planteados en el proyecto nacional de desarrollo. Para este efecto, ya se dijo, es fundamental que se cuente con el apoyo consciente y activo de las diversas fuerzas sociales. El Estado, por lo tanto, debe desarrollar un esfuerzo central por tomar en cuenta las necesidades e intereses de un amplio conjunto de fuerzas sociales, y por ende, promover las condiciones que permitan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la efectiva participación de la población en el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales que comprometan o definan el logro de los objetivos planteados por la sociedad.

Este requisito - en términos de la planificación - hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de objetivos, selección de instrumentos e implementación del plan nacional de desarrollo. Para que la planificación tenga estas características la población debe contar con canales de participación en el proceso de planificación. Para estos efectos la estructura del aparato de planificación deberá combinar grados flexibles de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación con las exigencias de unidad de criterios.

Es conveniente señalar que la participación en la planificación no es sólo un requisito para mantener el compromiso efectivo de las mayorías con la estrategia que se implementa; sino que además, es necesario para seleccionar o definir la prioridad de proyectos y programas cuyo impacto no puede ser evaluado cuantitativamente con la información existente.<sup>11/</sup>

Lo anterior es especialmente válido para los estilos 3 y 4 donde la planificación, debe ser el instrumento central en la dirección del proceso económico; aún en el estilo 3 la lógica del mercado aparece subordinada u orientada por la de la planificación aunque se reserve un papel importante al funcionamiento del mercado.<sup>12/</sup>

Por otra parte, puede decirse que si se toma la decisión de buscar la construcción de una sociedad más participativa, el sistema de planificación puede convertirse en uno de los canales más efectivos para lograr ese objetivo. De allí que no sólo debe plantearse el tema en términos de cuánto pueda beneficiar la participación a la planificación, sino también en términos - políticamente aún más significativos - de cuánto puede la planificación beneficiar, viabilizar y aportar al objetivo de participación.

---

<sup>11/</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la gran mayoría de los proyectos y programas tendientes a satisfacer necesidades básicas donde no existen criterios objetivos para determinar el beneficio o el grado de urgencia de las diversas necesidades insatisfechas.

<sup>12/</sup> El mercado constituye el mecanismo a través del cual fluye información económica en el conjunto del cuerpo social, en él se adoptan las decisiones descentralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre necesidades y potencialidades.

## ESTRATEGIA PARA LOS PAISES DEL CARIBE DURANTE EL TERCER DECENIO PARA EL DESARROLLO

### EL MANDATO DE LA REUNION DE EXPERTOS

En el curso de su cuarto período de sesiones, celebrado en Paramaribo, Suriname, del 21 al 27 de marzo de 1979, el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) aprobó la resolución 5(IV) cuyo párrafo operativo recomienda:

"Que el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, convoque en consulta con los gobiernos miembros y antes del próximo período de sesiones del Comité, a una reunión de expertos de los países del CDCC, cuyo informe se presentaría en dicho período de sesiones con el fin de evaluar las principales tendencias y características del desarrollo económico y social del Caribe, incluidos los factores externos que inciden en él, así como sus proyecciones, enriqueciendo así el aporte que se solicita a los países de esta región con respecto a la formulación y aplicación de la nueva estrategia internacional del desarrollo que conducirá eficazmente al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional".

De conformidad con este mandato la reunión de Expertos de los países del CDCC sobre la Estrategia para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo tuvo lugar del 19 al 21 de mayo de 1980 en la sede del Banco de Desarrollo y Cooperación del Caribe, en Bridgetown, Barbados. En la ceremonia inaugural hicieron uso de la palabra los señores Silbourne St. A. Clarke, Director de la Oficina de la CEPAL para el Caribe; William B. Demas, Presidente del Banco de Desarrollo y Cooperación del Caribe y Enrique V. Iglesias, Subsecretario General de las Naciones Unidas y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL). La reunión fue inaugurada oficialmente por H. de B. Forde, Ministro de Relaciones Exteriores de Barbados, quien se refirió a los resultados de las estrategias de desarrollo de los años sesenta y setenta y, al hacer hincapié en la confianza colectiva en el esfuerzo económico propio y en la seguridad colectiva como conceptos importantes que hay que tener presentes en los años ochenta, mencionó varios problemas de gran envergadura que también será preciso abordar. El texto de la exposición del Ministro de Relaciones Exteriores figura en el Anexo II.

Luego de analizar las principales tendencias del desarrollo social y económico del Caribe que revisten importancia para una estrategia de desarrollo amplia en el decenio de 1980, la Reunión aprobó el proyecto de estrategia que figura a continuación. Los participantes recomendaron que se transmitiese no sólo al quinto período de sesiones (Kingston, Jamaica, 4 al 10 de junio de 1980) sino también a la Segunda Reunión de Expertos en Planificación del Caribe (29 de mayo al 2 de junio de 1980).

Al hacer uso de la palabra en la sesión inaugural el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias, reseñó los antecedentes de las cuestiones en estudio y aludió a las medidas que ya se habían adoptado dentro de las Naciones Unidas.

Recordó que en su trigésimo tercer período de sesiones la Asamblea General de las Naciones Unidas había acordado elaborar una Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para los años ochenta. En su resolución 33/193 aprobada en enero de 1979, estableció las pautas en que debía basarse dicha estrategia y creó un Comité Preparatorio que se encargaría de elaborar un proyecto de resolución para su consideración

en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea que se celebraría en agosto de 1980.

En su decimotercero período de sesiones, que tuvo lugar en La Paz en abril de 1979, la Comisión Económica para América Latina aprobó la resolución 386(XVIII) sobre contribuciones de la CEPAL para la elaboración de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, en la cual se solicitaba a la secretaría de la Comisión que prestara activo apoyo al grupo latinoamericano que participaría en la labor del Comité Preparatorio y que preparara un programa de acción regional destinado a crear los mecanismos para la aplicación de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo en América Latina.

De conformidad con estos mandatos, la Comisión había colaborado activamente con el grupo latinoamericano en Nueva York a través de documentos y notas en que se exponía el pensamiento de la secretaría respecto de las metas y objetivos, políticas, instrumentos y mecanismos de evaluación que debía contener la nueva EID. Señaló que ya se reconocía que si bien la EID expresaba el compromiso internacional de apoyar un desarrollo más acelerado de los países en desarrollo, durante los primeros años del decenio actual los principales esfuerzos por alcanzar dicho nivel más alto de desarrollo debían provenir de los propios países en desarrollo, puesto que los países desarrollados aún confrontaban las consecuencias de la crisis mundial y centraban toda su atención en sus propios problemas económicos y sociales internos.

La región latinoamericana ya había definido las cuestiones y los problemas principales que deberían considerarse en la estrategia regional para los años ochenta. Al respecto, había que tener presente la diversidad de los países que comprendían la región y los cambios políticos acelerados que ocurrían en ella, dos aspectos importantes para la elaboración de una estrategia amplia y realista. Por otra parte, era importante examinar la evolución pasada y a partir de ella prever la orientación política futura.

En el pasado la región latinoamericana había registrado un crecimiento económico bastante impresionante que sobrepasaba las metas fijadas para el Segundo Decenio para el Desarrollo. Por otra parte, se habían experimentado importantes cambios sociales en campos tales como la salud, la educación, y la gestión del sector público, si bien persistían los problemas tradicionales de la pobreza, el desempleo, etc. La cooperación regional había mejorado, si bien en formas diferentes de la integración convencional y había aumentado la internacionalización de la economía regional. Dentro de dicho marco, la región confrontaba varios desafíos en los años ochenta, entre los que cabía destacar i) el mejoramiento de la eficiencia del sistema económico; ii) el incremento del crecimiento económico; y iii) la disminución de la vulnerabilidad externa de la región.

Para hacer frente a estos desafíos la estrategia regional debía considerar campos de acción tales como la movilización de los recursos internos y el fortalecimiento de las relaciones internacionales a partir de la modificación de la estructura mundial, como requisito para establecer el Nuevo Orden Económico Internacional.

## ESTRATEGIA PARA LOS PAISES DEL CARIBE DURANTE EL TERCER DECENIO PARA EL DESARROLLO

### I. ANTECEDENTES PARA EL EXAMEN DE LA ESTRATEGIA

#### a) La importancia del desarrollo en los países del Caribe

Los países del Caribe participan de ciertas características comunes que explican la especificidad del proceso de desarrollo porque atraviesan, así como las perspectivas que se les ofrecen. Debido al tamaño y estructura de sus economías estos países no se encuentran en situación favorable para controlar el ritmo de expansión del sistema productivo. Para elaborar una estrategia de desarrollo adecuada a su situación es necesario dar mucha importancia al perfeccionamiento de los elementos que entran en el proceso a la vez que crear mecanismos para una adecuada distribución de los resultados.

Por lo tanto, la proyectada transformación estructural de su organización interna debe orientarse principalmente a lograr una sociedad más justa y no tan solo una sociedad más rica. A menos que se logren niveles de equidad más aceptables las posibilidades de alcanzar un crecimiento sostenido son escasas, aunque también hay que reconocer que si no se logra cierto crecimiento, será muy difícil alcanzar una redistribución aceptable.

La búsqueda del desarrollo a partir de este punto de vista, dentro de un marco que históricamente no ha mirado con buenos ojos la autosuficiencia y la autodeterminación, radica en la posibilidad de lograr progresos importantes respecto de:

- la reorientación de la educación y la difusión de las ideas en la sociedad;
- el desarrollo de destrezas tecnológicas que permitirán mejorar la calidad de la tecnología utilizada;
- la óptima utilización de los recursos humanos y naturales para abordar cuestiones tales como la satisfacción en el empleo, la plena participación de la mujer en el proceso de desarrollo y consideraciones ambientales;
- el logro de transformaciones estructurales que permitan un alto grado de flexibilidad en la producción (es decir, la capacidad propia de introducir cambios en la producción para responder a las exigencias regionales e internacionales);
- el incremento del capital disponible desde el punto de vista social.

Los resultados esperados, que obviamente están íntimamente vinculados con estos factores, pueden clasificarse de la siguiente manera: niveles básicos satisfactorios en materia de alimentación, salud, vestuario y vivienda; mejoramiento de los elementos intangibles para mejorar gradualmente la calidad de la vida; y mecanismos que contribuyan mejor a facilitar al pueblo la determinación de su propio destino.

Así, pues, en lo que toca a esta subregión, una estrategia de desarrollo adecuada entraña administrar habilmente estos distintos aspectos, cada uno de los cuales está dotado de una dinámica de cambio específico y cuyo logro exige una serie de innovaciones institucionales. Y, lo que es más importante en el marco del Caribe, tanto los fines como los medios

de desarrollo exigen cierta forma de planificación, la que debe estar firmemente basada en aquellos aspectos de la actividad que se relacionan con la participación.

b) El papel de los factores geohistóricos

La sociedad caribeña emana de un conjunto de islas pequeñas o de economías de tipo insular establecidas durante la edad de oro del sistema de plantaciones para satisfacer las necesidades de los países metropolitanos en las primeras etapas del proceso de acumulación de capital.

Por una parte, la modalidad de desarrollo de la economía de plantaciones se acompañó de la "balcanización" del Caribe. A la sazón, ser pequeño era una ventaja ya que facilitaba el control político y administrativo así como la aplicación del modelo metropolitano de desarrollo. Las relaciones entre una y otra isla eran accesorias al dominio bilateral de las potencias coloniales y dentro de este marco el mar Caribe se convirtió en el campo de batalla de las rivalidades de terceros. Por otra parte, la única forma de lograr un sistema monoproductivo hecho y derecho era reduciendo al mínimo los esfuerzos de la población por satisfacer sus propias necesidades, lo que a su vez generó una estructura de dependencia económica total.

Bajo una especie de ocupación militar constante o eventual eran escasas las relaciones sociales que podían establecerse entre las distintas clases sociales, aparte de las relaciones de poder básicas del colonialismo. Surgió una sociedad caribeña fragmentada que, dentro de cada país, presentaba profundas divisiones en su estratificación y un sistema de diferenciación de los grupos basado en la superposición de clases, razas y clutura. Dicha modalidad inicial de inserción del Caribe en las relaciones mundiales y las exigencias militares a que posteriormente dió lugar esta inserción contribuyeron a que la subregión tuviese una orientación totalmente externa. Algunos países y grupos minoritarios lograron durante un tiempo modificar esta situación pero fueron devueltos al marco internacional a través de la conquista militar, entonces llamada ocupación. La dependencia externa se generalizó. Los sistemas de producción de monocultivos se relacionaron con las metrópolis, de tal modo que dentro del Caribe la falta de vinculaciones en los planos nacional y regional se convirtió en una característica estructural permanente, a la par que las distancias entre los grupos sociales se hicieron cada vez mayores.

La reordenación de los factores productivos en el Caribe durante el presente siglo tuvo lugar en circunstancias en que la propiedad y el control de los sectores más dinámicos de la economía se encontraban en manos extranjeras. La transformación mundial que trajo consigo el desarrollo de las empresas transnacionales también repercutió en el Caribe, donde dichas empresas monopolizaron gradualmente los recursos locales viables y llegaron a ser propietarias de las empresas económicas vinculadas con el sector de comercio.

Dentro de este marco las instituciones verdaderamente caribeñas, fuesen económicas o de otra naturaleza, no podían aprovechar plenamente sus posibilidades y responder a las necesidades locales. Se necesitó la crisis mundial de los años treinta para poner en movimiento las fuerzas de cambio orientadas hacia la autodeterminación, sea en oposición a la colonización o a la ocupación militar. El incremento gradual del control de los procesos políticos internos por los propios países interesados abrió el camino a cierta reorientación de parte de los gobiernos



nacionales. Se empezó a tratar de satisfacer la demanda interna con recursos internos y de alcanzar cierto grado de legitimidad. Las imposiciones políticas comenzaron a retroceder o bien a elegir medios más indirectos.

El legado de la colonización o de la ocupación militar influye marcadamente en los mecanismos de cambio al alcance de los gobiernos del Caribe dentro del marco actual de una orientación extrarregional modificada. La mayoría de las élites locales se han socializado dentro de la dependencia política y económica externa y dentro de sistemas educativos establecidos para satisfacer las necesidades de las metrópolis. Las desigualdades y prejuicios propios de la situación anterior, incluidos los sistemas educativos inadecuados, han seguido predominando más allá de su razón de ser.

## II. LA CRISIS ACTUAL EN LA EVOLUCION DEL CARIBE

### a) La situación en 1970

A comienzos del decenio pasado no habían variado sustancialmente en el Caribe ni la modalidad económica heredada - caracterizada por la falta de diversificación económica, la ausencia de vínculos sectoriales y la marcada dependencia de los alimentos y bienes de consumo duraderos importados -, ni las desigualdades estructurales. Se observaba cierta expansión de las exportaciones agrícolas tradicionales las que unidas al crecimiento del turismo y a las exportaciones de bauxita, alúmina, petróleo y productos de petróleo, principalmente en forma no elaborada o semielaborada, representaban el grueso de las entradas de divisas. Se había logrado algún avance en la creación de subsectores manufactureros, principalmente para los mercados nacionales. Aumentaba la dependencia de los alimentos importados y la necesidad de financiamiento externo se hacía cada vez más apremiante.

Paralelamente con este programa poco alentador surgían aspiraciones de consumo y modalidades de preferencias de los consumidores que no correspondían a la base de recursos locales ni la capacidad productiva de las economías, en especial entre las clases medias urbanas. La expansión del sistema de educación académica ya inadecuado no fue menos importante que la creciente disfuncionalidad de los medios de comunicación social, particularmente la televisión.

Con todo, entre las clases postergadas, la resistencia a los cambios sociales de inspiración externa se estaba expresando en importantes brotes de descontento social. Surgieron perspectivas de graves desórdenes civiles mientras persistía el éxodo de personas capacitadas desde el Caribe, afectando a los estratos sociales más variados.

### b) La situación en el decenio de 1970

Los años setenta estuvieron marcados por una serie de situaciones externas que influyeron en las economías del Caribe. La subregión se vió afectada por la relación de intercambio negativa, por la crisis monetaria con graves fluctuaciones de los tipos de cambio, por la escasez de importaciones de alimentos. En general, la tasa de crecimiento económico disminuyó a través de todo el Caribe. Los países que alcanzaron tasas de crecimiento más altas dependían en gran medida de la expansión acelerada del sector de turismo o del petróleo. Surgieron graves problemas de balance de pagos que, dadas las circunstancias, no pueden considerarse

transitorios. La inflación importada, el deterioro de la relación de intercambio y en algunos casos los problemas cada vez más graves planteados por el servicio de la deuda agudizaron aún más la situación. No se pudo evitar que aumentara la dependencia de las fuentes externas de financiamiento y de la ayuda oficial, y los efectos de las condiciones en que se obtenían dichos recursos en la estabilidad económica y política interna comenzaron a asumir una importancia sin precedentes.

El sector más tradicional de las actividades del Caribe orientadas hacia el interior, a saber, la producción de alimentos en las granjas familiares, no pudo avanzar al mismo ritmo que la demanda y hacia fines de los años setenta la región se convirtió en importadora neta de alimentos. Incluso el limitado crecimiento económico que pudo alcanzarse sufrió reveses debido a las condiciones climáticas desfavorables que afectaron a varios países (sequía e inundaciones, ciclones e incluso erupciones volcánicas). Ante el creciente desempleo, subempleo y manifiesto descontento, los procesos de emigración aumentaron de manera incontrolada pese al aumento de las restricciones impuestas por los países receptores. Por último, hubo indicaciones de incremento de los delitos políticos y de los incendios intencionales.

El decenio de 1970 también fue testigo de una serie de respuestas inadecuadas en lo que toca a la calidad de la gestión económica nacional. Los países no sólo fueron incapaces de hacer frente a los sucesos desfavorables sino que no hubo margen para compartir las calamidades y disminuir sus estragos.

En síntesis, puede decirse que las economías del Caribe en su actual situación económica y social corresponden a un conjunto fragmentado y balcanizado formado por pequeñas islas o economías de tipo insular que:

- se encuentran en un estado de semidesarrollo desequilibrado y socialmente insatisfactorio;
- atraviesan por una grave crisis debido a la interacción acumulada de elementos propensos a entrar en conflictos;
- son todas, por su historia y su cultura, sociedades pluralistas con líneas divisorias complejas y entremezcladas;
- y que actúan motivadas por aspiraciones y corrientes dirigidas hacia:
  - a) el progreso económico acelerado;
  - b) la equidad social y la mayor coherencia;
  - c) la autodeterminación que produzca beneficios; y
  - d) el despliegue de su identidad original específica.

c) La crisis actual

No ha habido acontecimientos concretos contrarios a los manifestados durante los años setenta que parezcan indicar que la situación desfavorable que afecta al Caribe, hubiese variado, y en cambio, los indicadores actualmente disponibles revelan lo contrario. La subregión confronta alzas frecuentes del precio real del petróleo de suerte, que cada vez se cuenta con menos recursos para adquirir materiales necesarios para mantener la producción en la agricultura y la industria, y existe la permanente perspectiva de que la relación de intercambio siga deteriorándose. Esta combinación aumenta todavía más la dependencia del financiamiento externo. A menos que se produzcan nuevas corrientes de recursos en condiciones concesionarias cabe esperar que a medida que empeore la situación del balance de pagos aumente aún más la ya onerosa deuda externa.

Las limitaciones que frenan la producción frente a la demanda creciente, unidas al elevado precio de las importaciones estimularán una alta tasa persistente de inflación y los países del Caribe se verán afectados por tasas de desempleo aún más elevadas. Como es probable que se produzca una escasez mundial de alimentos, pueden preverse aún mayores problemas. Dada la evolución actual hay pocas posibilidades de expansión del sector agrícola tanto para el consumo interno como para la exportación, mientras que el sector manufacturero tropezará con crecientes dificultades para ampliar su capacidad e incluso para mantener los niveles actuales de rendimiento.

d) Las fuerzas internas favorables a los cambios

Entre los subempleados, nuevos elementos se manifiestan a través de todo el Caribe. De esta manera, las filas de los desempleados carentes de recursos están aumentando por el creciente número de egresados de la enseñanza escolar, ansiosas de expresarse y de hacer efectivo su potencial. Además, la mujer caribeña ya no está dispuesta a mantenerse ajena a las actividades importantes. Por otra parte, no hay duda de que los gremios tienen la comprensible intención de hacer todo lo posible por salvaguardar los intereses de sus afiliados.

Tradicionalmente la migración ha sido una válvula de escape para los caribeños, pero con toda certeza las medidas aplicadas por los países desarrollados para limitar la corriente de migrantes legales frente a la recesión económica generalizada habrán de ampliarse. Cuesta concebir que vaya a mantenerse la alta tasa de salida de población de la subregión que se registra en la actualidad. Por lo tanto, dentro de los países el problema de la necesidad de hacer lugar al excedente de mano de obra no susceptible de exportación masiva vendrá a añadirse al mayor peligro de verse perjudicado por las desigualdades en materia de distribución del ingreso y al aumento de las presiones en favor de los cambios.

El desempleo que afecta a los egresados de la enseñanza escolar aumentarán las exigencias de reforma educativa ya que la incapacidad de las escuelas profesionales de entregar graduados capaces de encontrar empleo acrecentará la presión tendiente a lograr una mejor adaptación del sistema escolar a las características de las sociedades locales. Del mismo modo, para satisfacer las exigencias concretas de que se desarrolle un pluralismo cultural e ideológico habrá que modificar la orientación sustantiva de los programas. Quiéralo o no el sistema de socialización en su conjunto deberá hacer frente a las demandas de mayor compatibilidad con el medio ambiente total.

Sin embargo, paralelamente con la crisis de los sistemas sociales provocada por los efectos de factores externos adversos y por la falta de capacidad de las instituciones locales de responder en forma creativa a estos efectos, están ocurriendo hechos favorables que permiten organizar mejor las sociedades. La diferencia fundamental entre ser colonia o país independiente radica en la naturaleza del gobierno. En el Caribe, el gobierno y, dentro de su mecanismo administrativo, los ministerios encargados de la planificación del desarrollo y de los asuntos exteriores aún se encuentran en pañales debido a que, a diferencia de los gobiernos coloniales (o de los gobiernos de ocupación), los nuevos gobiernos deben depender de cierto grado de legitimidad y aceptación. Deben procurar satisfacer las necesidades locales utilizando los recursos locales. Efectivamente hay grandes posibilidades de aumentar la eficacia de los instrumentos de gobierno, pero el simple hecho de que los países adquieran la

independencia está poniendo en movimiento la fuerza de cambio interna más poderosa.

Una de las cuestiones discutibles es la capacidad de la sociedad caribeña de responder en forma adecuada y con espíritu creador a las exigencias de cambio. Ciertamente habrá que mejorar la planificación y la gestión económica nacional no sólo para manejar adecuadamente los problemas de corto plazo, sino también para prever y resolver los problemas de mediano y largo plazo. Para llegar a ser aplicable dicha planificación deberá incorporar de manera realista a los grupos sociales, puesto que si ellos no participan no habrá soluciones efectivas.

No menos importante es la apremiante necesidad de aumentar la efectividad de la gestión del sector público. Esta deficiencia queda de manifiesto de inmediato en las islas del Caribe Oriental y es evidente incluso en los países más grandes que tienen una mayor dotación de personal capacitado.

#### e) Desafíos

Desde que se incorporó a la comunidad mundial hasta hoy, el Caribe ha sido el campo de batalla de las grandes potencias. Luego del primer período del sistema de plantaciones con esclavos, la intervención ha sido básicamente política. Por lo general, no ha entrañado modificaciones sustanciales de la naturaleza totalmente orientada al exterior de las economías y, por lo tanto, no ha estimulado inversiones importantes capaces de garantizar un proceso de desarrollo integrado. La capacidad del Caribe de hacer frente a esta situación, si no de ponerle fin, determinará en gran medida su desarrollo durante el decenio de 1980.

La fragilidad de las estructuras económicas y sociales del Caribe y su escasa capacidad de soportar presiones económicas externas plantea exigencias especiales en el sentido de que se apliquen en la planificación nacional nuevos criterios. Las variables situadas en el medio ambiente internacional repercuten prácticamente en todos los aspectos de las estructuras económicas; incluso los sistemas de producción de alimentos para el consumo interno deben competir con los progresos logrados por las empresas transnacionales. La ordenación de los factores productivos locales no puede seguir ignorando los altos niveles de productividad que registran economías mucho más avanzadas y complejas.

En el plano intrarregional la fragmentación emanada de la lealtad hacia distintos países metropolitanos, que se tradujo en la ausencia total de relaciones entre los países del Caribe, plantea la necesidad de elaborar programas oficiales y extraoficiales de cooperación intrarregional. Dicha cooperación sólo puede materializarse a través de prácticas contrarias a la tradición colonial. El criterio debe ser innovador a fin de utilizar los recursos de la subregión con mejores resultados. Donde mejor se ilustra lo anterior es en los proyectos prioritarios destinados a crear infraestructuras para las comunicaciones intracaribeñas dentro de la actual capacidad financiera de los países del Caribe.

Desde el punto de vista global, muchos de los problemas con que se tropieza en el Caribe afectan también a otros países en desarrollo y se reconoce que se necesitan transferencias masivas de recursos reales a los países del Tercer Mundo para producir un cambio sustancial de la situación. Compartir dichas transferencias aliviaría los problemas que confrontan el Caribe. En todo caso, dada la alta dependencia de sus economías la

subregión debe movilizar corrientes de recursos externos, sea de fuentes multilaterales o bilaterales. Es necesario encontrar cuanto antes la manera de aliviar las situaciones de balance de pagos ocasionadas por el alza de los precios de la energía y también hay que buscar formas de aumentar el volumen neto de divisas adquiridas o ahorradas por unidad de producción. Al respecto, el aumento de la producción agrícola es un desafío fundamental si bien sólo parte del desafío más amplio consistente en aumentar el grado de autosuficiencia de los países del Caribe. En síntesis, en el decenio actual debería avanzarse de la dependencia económica a una situación de gran mejoramiento de la capacidad de los países de reaccionar en forma creadora a los cambios experimentados por la situación externa.

Para lograr la meta señalada hay que prestar especial atención a esferas de acción prioritaria tales como la exploración de nuevos yacimientos de hidrocarburos, el aprovechamiento de fuentes de energía nuevas y renovables y el logro de incrementos apreciables en la producción de alimentos. De ello depende la creación de empleos productivos y la posibilidad de proporcionar empleo real a la población y a su vez exige cambios estructurales de los sistemas de educación y formación que en la actualidad sirven a sistemas de producción que no son satisfactorios.

La gama de líneas de acción concomitantes plantea a cada uno de los gobiernos de la subregión la formidable labor de establecer un orden de prelación adecuado y una secuencia apropiada de las medidas, evitando la inclinación a ir buscando las soluciones a medida que surgen los problemas.

f) El patrimonio de los países del Caribe

Considerados como una entidad subregional, los países del Caribe efectivamente poseen un patrimonio importante, tanto en cantidad cuanto en calidad, en lo que se refiere a recursos humanos, materias primas naturales y ubicación geopolítica.

Pese a que en la actualidad son en muchos sentidos inadecuados y se utilizan de manera inapropiada, los recursos humanos no son inferiores a los de muchos países del Tercer Mundo, tanto con relación al tamaño de la población como a la capacidad de la fuerza de trabajo. Además, la subregión cuenta con un conjunto bastante diversificado de recursos naturales, entre los cuales los bosques, el potencial hidroeléctrico, el petróleo, el gas natural, la bauxita, el cobre, el azúcar, el café, los bananos y los recursos marítimos distan mucho de constituir una lista completa.

Además, la ubicación geopolítica del Caribe es en sí una ventaja. Situado entre las masas continentales de América del Norte y del Sur, se presta de manera singular para la producción de servicio y ello no se limita tan sólo al turismo. Algunas de las rutas de transporte marítimo más importantes pasan a través del Caribe, no sólo entre América del Norte y del Sur, sino también entre Asia, Europa y África y las costas oriental y occidental de América del Norte y del Sur. Con el tiempo, el control de la situación geopolítica podría convertirse en la mayor ventaja del Caribe.

Por otra parte, en vista de que el proceso de "balcanización" se está invirtiendo gradualmente a medida que adquieren impulso los esfuerzos por lograr la cooperación intracaribeña hay que reconocer asimismo que la exploración de los rasgos comunes y de las complementariedades sólo se encuentra en sus etapas iniciales. La cooperación subregional permite

aprovechar una serie de instrumentos internacionales de ayuda y asistencia en sentidos compatibles con las opciones elegidas por el Caribe. En el plano subregional tal cooperación multiplica la disponibilidad de recursos humanos y de conocimiento científico y tecnológicos autóctonos o adaptados a la situación del Caribe. Finalmente, en el plano nacional, incluso el pluralismo ideológico y cultural de la subregión enriquece la gama de soluciones optativas probadas.

A través del proceso de cooperación se están logrando avances importantes en el desarrollo de vinculaciones económicas intersectoriales e intrasectoriales y en la aplicación de una política regional de sustitución de las importaciones. A medida que se desarrolle el proceso, la posibilidad de crear empresas multinacionales caribeñas, de unir a los productores y exportadores de distintos países y de negociar en forma conjunta con el resto del mundo habrá de ir reduciendo la vulnerabilidad del Caribe.

Asimismo, la participación en instituciones que operan dentro del marco más amplio de América Latina - Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) - y las relaciones especiales mantenidas con otras subagrupaciones de países (el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano) ofrecen la oportunidad de disminuir la vulnerabilidad del Caribe. Por otra parte, la asociación con otros países del Tercer Mundo en el Grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y en el Grupo de los 77 debería contribuir a mejorar el sistema de protección contra las influencias externas negativas.

g) La planificación y la gestión económica nacional

Frente a la crisis actual hay que prestar seria atención a las cuestiones del control nacional y subregional del medio ambiente social, económico y natural global en que evoluciona el Caribe. Hay que promover una gama de formas de voluntarismo que, si se tienen debidamente en cuenta el tamaño y la estructura de las sociedades subregionales, descansará sobre la decidida búsqueda de un mayor grado de consenso.

No hay duda que las actividades de planificación adoptarán diversas formas, desde la planificación central a la ordenación de los recursos dentro de relaciones de mercado abierto. Pero en todos los casos, los procesos exigirán, conjuntamente con un alto grado de flexibilidad y la debida atención al panorama internacional, recursos cada vez más complejos en materia de conocimientos y capacidades. En vista de las especificidades de la propia definición del proceso de desarrollo que le viene bien al Caribe, habrá que vigilar más de cerca los cambios internos y externos para concebir instrumentos concretos de medición y clasificación a fin de aumentar la eficiencia de la gestión y optimizar el control de un medio ambiente esquivo.

Por encima de los problemas de las inversiones, de la combinación adecuada de los factores productivos y de la expansión de la capacidad productiva, la clave de la planificación durante el decenio de 1980 parece resumirse en la palabra negociaciones: negociaciones en los foros internacionales y negociaciones en el plano nacional. Para ser efectivo, el plan o el mecanismo utilizado en su lugar deben convertirse gradualmente en el resultado neto de la acción concertada de la sociedad, basada en preferencias colectivas y en la determinación de alcanzar la autosuficiencia, pese a las graves presiones que impone la limitación de los

recursos financieros. El plan será entonces un instrumento de arbitraje en la búsqueda de la equidad.

El éxito de este arbitraje dependerá del grado de efectividad que logren los administradores del sector público. Para alcanzar un alto grado de eficiencia deberán dominar todos los factores en los departamentos y ministerios de sus mecanismos administrativos. Y, lo que es más, deberán contemplar la capacitación sistemática de los funcionarios de gobierno particularmente en los países menos desarrollados. No puede negarse que para estas naciones pequeñas e independientes la primera línea de defensa habrán de ser los conocimientos.

### III. OBJETIVOS Y METAS DE LOS AÑOS OCHENTA

Contra el telón de fondo de los desafíos que confrontan los países del Caribe, de la importancia particular que reviste el desarrollo a la luz de su situación, de las crecientes exigencias concretas que se les imponen y de las medidas que hay que adoptar para satisfacer dichas exigencias, cabe enumerar una gama de objetivos y metas para el decenio de 1980. Los cinco más importantes son:

- a) que se utilicen en forma más plena y efectiva todos los recursos naturales y humanos del Caribe y aumentar la eficiencia social de la economía, incluidas sus instituciones;
- b) que se mejore la calidad de la vida de las masas de población y crear empleo productivo para todos incluidas las mujeres;
- c) que se logre hacer participar al pueblo más plenamente que en el pasado en la formulación de decisiones económicas y políticas;
- d) que se llegue a un tipo de economía más autosuficiente y menos dependiente. Esto podría lograrse sea cual fuere la ponderación relativa de las estrategias de desarrollo "hacia adentro" o "hacia afuera";
- e) que cada país establezca sus propias metas económicas y sociales cuantificables dentro de esta orientación general, teniendo presentes sus propios objetivos y metas nacionales y los recursos disponibles.

No hay duda que el punto a) entrañaría aplicar una política dinámica de desarrollo de la ciencia y la tecnología, complementada por una política de información y difusión adecuada. Esto también lleva consigo el mejoramiento de los métodos y mecanismos para movilizar los recursos humanos, incluidos el incremento de las capacidades que ordinariamente se utilizan como insumos del proceso de desarrollo y el aprovechamiento de los recursos humanos subutilizados tales como los que se encuentran en las instituciones locales tradicionales y las mujeres. Otro aspecto es la aplicación de una política de población que abarque los factores determinantes y las consecuencias de las corrientes de migración fuera del Caribe y entre los países del Caribe, así como el reasentamiento y la colonización de las tierras caribeñas no ocupadas.

El elemento central de toda estrategia adecuada para el Caribe es el mejoramiento de la calidad de la vida de sus pueblos, mencionado bajo el segundo punto. El hecho de que grandes sectores de la población

piensen que deben tener mayor bienestar, sientan la necesidad de realizarse más plenamente y requieran la satisfacción de sus logros se manifiesta en la hostilidad y el descontento que se observan a través de todo el Caribe. Las situaciones crónicas de desempleo y subempleo deberán abordarse de manera directa ya que la experiencia pone en tela de juicio la efectividad de los métodos indirectos.

Inevitablemente estos criterios no son viables a menos que intervinieran voluntariamente los pueblos interesados, cuya participación debe ser activa en todas las instancias a fin de garantizar el logro de los objetivos básicos. Además, la participación popular facilitará el incremento de la coherencia social a través de políticas culturales y de comunicación social que estimulen el despliegue del pluralismo cultural, la tolerancia, el respeto y la comprensión recíprocos, la articulación social entre las élites (en especial las élites intelectuales) y las masas, y entre los distintos grupos sociales.

La mayor coherencia social y la libre participación en el proceso de planificación de una sociedad y en la ejecución de los planes ofrecería un marco adecuado para desarrollar la flexibilidad de respuesta que deben alcanzar los países del Caribe. También sería un medio en el cual podría encontrarse un mejor equilibrio entre las orientaciones interna y externa dentro de cada país, de acuerdo con sus propias preferencias y capacidades. De esta manera, las metas de disminuir la dependencia y aumentar la autosuficiencia se aproximan; pero esto sólo puede mantenerse mejorando sostenidamente la capacidad de los gobiernos caribeños de negociar con el mundo exterior y aumentar la capacidad del sector productivo de responder a las fluctuaciones del mercado internacional. Parte de este proceso debe ser la creación y utilización de los nuevos mecanismos de cooperación intracaribeña.

No obstante, en todo esto está implícita la necesidad vital de aumentar la eficiencia con que los servicios públicos contribuyen a la transformación social y económica, de tal modo que cada país pueda establecer adecuadamente sus propias metas económicas y sociales cuantificables. En efecto, también debe tenerse presente que todo proceso mediante el cual los países del Caribe puedan liberarse de la clásica intervención en sus propios problemas y luchar por una sociedad más igualitaria habrá de suscitar reacciones. Este mismo hecho exacerbará la vigilancia y las rivalidades de las fuerzas económicas y políticas internacionales y dará lugar a nuevos desafíos para alcanzar un desarrollo autosuficiente y autoimpulsado en la subregión.

#### IV. POLITICAS, MEDIDAS Y ACCIONES

La mejor manera de expresar las políticas, medidas y acciones que surgen de las consideraciones anteriores es sintetizarlas. Se clasifican en tres grupos relacionados con las relaciones externas de los gobiernos, la planificación y la gestión económica y la planificación y articulación sociales.



A. Fortalecimiento del poder negociador del Caribe

1. Fortalecimiento de las instituciones internacionales que canalizan las aspiraciones del Caribe:

- participación activa en el Grupo de los 77, en el Grupo ACP y negociación de condiciones aceptables de financiamiento externo, en especial en lo que toca a precios preferenciales para el petróleo. Negociación de un trato preferencial para el Caribe en caso de que no materialice una solución global para los países no productores de petróleo del Tercer Mundo.

2. Fortalecimiento de las instituciones regionales y subregionales de cooperación (SELA, GEPLACEA, CDCC, CARICOM, BDC, Estados Asociados de las Indias Occidentales y el MCOO):

- adopción de medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mecanismos subregionales de cooperación (Consejo del Caribe para Ciencia y Tecnología, Sistema de Información del Caribe, Unión Postal Restringida, Corporación de Inversiones del Caribe); y creación de nuevos mecanismos para el desarrollo de las ciencias sociales (en especial la economía, la sociología y la educación).

3. Fortalecimiento de las instituciones nacionales que se ocupan del mundo exterior:

- ampliación de la capacidad para negociar con las organizaciones internacionales, utilizando mejores mecanismos antiguos y nuevos para aprovechar los recursos financieros y para modificar el actual sistema monetario;
- creación de sistemas de información específicos para atender a los representantes del Caribe y, con el tiempo, para informar sobre la serie de mecanismos e instrumentos legales en uso respecto de cuestiones concretas de relaciones externas;
- incremento de manejo de idiomas extranjeros utilizados en otros países del Caribe, particularmente de los idiomas oficiales hablados en dicha subregión.

B. Planificación o gestión económicas de los recursos disponibles

1. Elaboración de un sistema flexible de planificación o de gestión de los recursos disponibles adaptado al tamaño y estructura de las economías del Caribe:

- necesidad de poner énfasis, al elegir los campos de actividad económica, en el estudio detenido y en la evaluación permanente de las perspectivas y de las modificaciones que experimenta el panorama internacional.

2. Uso de los recursos disponibles en el marco internacional:

- vigilancia para evitar someterse a las preferencias de política de los proveedores externos de recursos (empresas transnacionales, instituciones de crédito bilaterales y multilaterales);

- negociación y aplicación de una política subregional y de los convenios pertinentes con los productores de petróleo de la cuenca del Caribe (Trinidad y Tabago, Venezuela y México) con vistas a disminuir el efecto de las alzas de precios, como alternativa a los arreglos bilaterales.
3. Organización y administración de los recursos internos del Caribe para buscar el equilibrio adecuado entre las actividades orientadas al interior y al exterior:

Hacia el exterior:

- diversificación de las exportaciones de manufacturas y servicios (turismo, servicios bancarios prestados por centros internacionales, relaciones más estrechas con las universidades extranjeras, pabellón de conveniencia para el transporte marítimo);

Hacia el interior:

- aplicación de medidas prioritarias para incrementar la producción de alimentos y crear condiciones de comercialización adecuadas para los productos agrícolas: fomento de la agricultura y de la pesca en pequeña escala, ejecución de la reforma agraria, establecimiento del control y zonificación de las tierras agrícolas, ejecución de proyectos para la conservación de los recursos de tierra y atención preferente al desarrollo de la comunidad;
- desarrollo de la producción de energía a partir de fuentes tradicionales y no tradicionales, en especial nuevas y renovables (energía obtenida a partir del caudal de los ríos, de la madera, del sol, del viento y de las mareas);
- creación de empresas pequeñas, prestando especial atención al ciclo de producción y al ciclo tecnológico;
- desarrollo de algunas industrias básicas adaptadas a países específicos, por ejemplo para producir energía hidroeléctrica, alúmina, gas, cemento, soda cáustica;
- desarrollo de la sustitución de importaciones en el plano subregional, particularmente en el sector de servicios (seguros, transporte marítimo, imprentas y publicaciones, investigación pura y aplicada).

Planificación u orientación sociales

1. Perfeccionamiento de los conocimientos sobre la situación del Caribe, incluidos:
- la formulación y difusión de una economía política de independencia adecuada al Caribe a la luz del tamaño y estructura de su economía y sociedad de la situación geopolítica, de la rivalidad actual entre los países desarrollados, etc.:
  - adopción de medidas para superar la crisis intelectual de las doctrinas económicas y sociológicas (apoyo a las instituciones de investigación y a los investigadores, fomento de los estudios

comparados e institucionalización de la cooperación intra-regional);

- desarrollo de modelos económicos optativos adecuados a las economías insulares y de tipo insular (incluidos Guyana, Suriname y Belice), ofreciendo un equilibrio adecuado entre las actividades orientadas al exterior y al interior y prestando la debida atención a las limitaciones derivadas de las condiciones del financiamiento externo y de la situación del balance de pagos;
  - desarrollo de las investigaciones sociológicas y antropológicas destinadas a revelar los valores y aspiraciones del pueblo así como sus preferencias colectivas, y evaluando instituciones populares tales como el sistema de propiedad comunitaria, el sou-sou, el guayap, el combite, o los mecanismos de supervivencia y distribución del ingreso en uso entre las personas postergadas;
  - desarrollo de las estadísticas del Caribe, de una base de información estadística y de análisis oportunos que puedan mejorar la calidad de las decisiones y preferencias; elaboración de conjuntos adecuados de indicadores socioeconómicos y mejoramiento de la clasificación de los indicadores que expresan los insumos reales de los procesos de desarrollo del Caribe;
  - medidas para superar el aislamiento de los intelectuales frente al público en general (sobrepasando las barreras idiomáticas internas) y frente a los encargados de formular las políticas y a los sectores productivos;
  - difusión a través de las fronteras nacionales dentro del Caribe de la información reunida acerca de los distintos grupos étnicos del Caribe, su historia, sus instituciones y su cultura;
  - desarrollo de las ciencias de la información y de la comunicación a fin de asegurar su participación en los procesos de movilización de los recursos para el desarrollo.
2. Utilización de los mecanismos de distribución como instrumentos para lograr mayor equidad y una mejor movilización de los recursos humanos disponibles:
- mejoramiento de la planificación sectorial social, de la planificación del bienestar social y de la planificación de los recursos humanos;
  - mejoramiento de la vigilancia y de la información sobre la situación del mercado laboral a través de los esfuerzos de los gobiernos, de los gremios y de las asociaciones de empleadores. Detección de las relaciones laborales que pasen a llevar los marcos legales establecidos - tales como la subcontratación de trabajadores independientes y su utilización, conjuntamente con sus familias, como asalariados de facto - especialmente en la forma en que lo hacen los administradores del sistema de plantaciones, así como las empresas comerciales y las pequeñas empresas de la industria del vestuario, la producción de cultivos alimenticios y el transporte urbano;

- formulación de objetivos concretos sobre empleo, nutrición, educación, salud y vivienda y elaboración y aplicación de estrategias que puedan hacer atractiva la agricultura para la fuerza laboral y en especial para los jóvenes;
  - aumento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo como parte del proceso para lograr la distribución del ingreso y la equidad. Entre las acciones conexas concretas al respecto cabe mencionar:
    - el abastecimiento adecuado de agua y la eventual organización de lavanderías colectivas;
    - el suministro de guarderías, equipadas para vigilar la salud mental y física de los niños;
    - el suministro de servicios para asegurar el derecho de la mujer a decidir el momento en que desea procrear; el suministro de beneficios de maternidad, autorizaciones para tomar tiempo libre, etc.;
    - la abolición de todas las formas de discriminación contra la mujer en el lugar de trabajo (igualdad de salario, salario mínimo para los trabajadores domésticos y de la industria del vestuario).
3. Desarrollo de formas de articulación social compatibles con la movilización de los recursos humanos disponibles y la gestión autosuficiente, incluidos:
- la formulación y aplicación de una política subregional de población destinada a contrarrestar el éxodo de personas capacitadas del Caribe, modificando la orientación actual hacia los países metropolitanos, estimulando el asentamiento de caribeños dentro del Caribe y aumentando los vínculos entre aquellos que han emigrado en esta segunda diáspora y la subregión como madre patria;
  - aumento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo como medida de orientación interna para movilizar la totalidad de los recursos disponibles, prestando especial atención a:
    - la realización de esfuerzos deliberados y sistemáticos por erradicar la discriminación legal contra la mujer (evaluación de las leyes de ciudadanía y familia, situación legal de las madres solteras y de los hijos "ilegítimos");
    - erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer de los métodos de capacitación de maestras, enfermeras y secretarías, de los textos, periódicos, medios de comunicación, avisos y carteles; asimismo de todos los esfuerzos por encauzar la mujer exclusivamente hacia las ocupaciones tradicionales;
  - continuación de la evaluación y reforma del contenido sustantivo de los sistemas educativos académicos y no académicos, con el objeto no sólo de superar los esfuerzos de descolonización mental sino también de alcanzar mayor coherencia:

- fomento del uso de los idiomas locales y nacionales y de la distribución de la producción cultural emanada de los grupos minoritarios;
- fomento del uso de los temas locales y del Caribe en los sistemas educativos académicos y no académicos; diversificación de los elementos que se entregan a los medios de comunicación social como mecanismo de ahorro y como instrumento para estimular la confianza en el esfuerzo propio y el conocimiento recíproco;
- experimentación sistemática destinada a concebir métodos y técnicas adecuados para difundir las cuestiones relacionadas con el desarrollo a través de los medios de comunicación y para aumentar el conocimiento del público de los desafíos que confrontan los países y la subregión en su conjunto.
- evaluación de la estructura orgánica de los sectores de comunicaciones, en especial la radiodifusión y las publicaciones;
- evaluación del papel que desempeñan las instituciones claves heredadas (modelo inglés de instituciones políticas, sistema judicial, gremios);
- determinación de las formas óptimas de organización económica compatibles con el grado requerido de participación popular (cooperativas, empresas supervisadas por el Estado, propiedad parcial de los trabajadores, propiedad privada); experimentación con formas de descentralización compatibles con las sociedades pequeñas (delegación de poder y funciones a los gobiernos locales, consejos de aldea, asociaciones de vecinos, asociaciones de padres y maestros) y que probablemente crearán un marco conducente a la reducción de las divisiones culturales y raciales;
- creación de un marco adecuado para desarrollar las instituciones locales tradicionales (sou-sou, guayap, combite, larose) y mayor uso de éstas para el suministro de servicios (guarderías, lavanderías colectivas; mantenimiento de caminos, escuelas y edificios públicos; almacenamiento y comercialización de los productos de la agricultura y de la pesca; medicina preventiva y protección ambiental; organización del esparcimiento, actividades culturales en los campos de la plástica y de las artes de la representación; desarrollo del deporte);
- organización sobre una base popular amplia y sistemática de medidas preventivas para hacer frente a desastres naturales periódicos tales como los ciclones, las sequías y las inundaciones;
- experimentación sistemática a través del Caribe, en especial en los países menos desarrollados, con formas de capacitación para el servicio público orientadas a la administración eficiente de los recursos disponibles en los planos internacional, regional, subregional y local, las condiciones con arreglo a las cuales se dispone de ellos, las instituciones a través de las cuales se negocian, los convenios existentes y los reglamentos vigentes, haciendo amplio uso de los fondos de cooperación técnica entre los países en desarrollo para estos fines;

- experimentación sistemática en materia de técnicas adecuadas para la difusión de la ciencia y la tecnología, orientada hacia las actividades concretas que se desea estimular (por ejemplo, el uso de los subproductos de la caña para fines industriales, métodos y técnicas para ahorrar energía, posibilidades de exportación).

## INTRODUCCION

No bastó la Segunda Guerra Mundial para mostrar a los crédulos habitantes de este planeta, que el Siglo XIX había terminado. La creencia en el progreso no se debilitó pese a la destrucción causada por dos conflictos mundiales, el fanatismo político hitleriano masacrando poblaciones enteras, en suma, la reminiscencia de los horrores de la guerra en una escala en que ni la imaginación febril de Goya previera y que necesitó de la sintaxis picassiana para simbolizar en Guernica la irracional corporificado. Tal vez porque, contradictoriamente, fue la ciencia la que posibilitó la destrucción máxima. La razón, domesticada por la técnica, ayudó a construir la posibilidad del irracional absoluto. Se alcanzaban así los límites de lo posible, la destrucción de la humanidad es una hazaña al alcance del Dr. Strangelove. Pero se siguió creyendo, por algún tiempo, en la victoria de la razón.

Poco a poco, las indagaciones más ácidas comenzaron a roer el corazón de la fiera que es el cerebro, cuando la racionalidad formal se convirtió en una especie de ley divina suprema y el científico se escondió tras el fetiche del gran sacerdote, disfrazando, tras su condición sagrada, la fuerza del guerrero, del empresario y del político. ¿Hasta qué punto el Siglo de las Luces se corporiza en el Siglo del Progreso y éste dará, en nuestra época, la victoria a la Razón?

A esta altura de la historia contemporánea, existiendo el riesgo de un enfrentamiento global para dirimir las querellas entre socialismo y capitalismo, o mejor dicho, entre URSS y USA, el viejo empirismo del trial and error comenzó a sustituir la creencia totalizante y metafísica que cada uno de los dos bloques tenía (y en gran medida todavía tiene) de encarnar aisladamente la victoria de la razón y el apogeo de lo humano. Mientras tanto, la reconversión de la historia de los dioses en la crónica de los hombres, viene siendo hecha penosamente y nunca a costa del Olimpo. La pasión de lo imposible se desplazó hacia el Vietnam de tantos heroísmos, hacia el suelo milenario de una Tierra Prometida pavimentada de cadáveres masacrados por la penúltima palabra de la técnica guerrera, al Cuerno de Africa de las inciertas fronteras. Como no se puede correr el riesgo de un enfrentamiento global, los límites orgullosos de la razón se delinearán sobre los cuerpos quemados de los que no sufrieron el bautismo de la "civilización tecnológica".

Sería difícil después de so, que el corazón mismo de la civilización occidental permaneciera intocado: lo que está en juego es la creencia en la Razón o, por lo menos, la creencia en la forma por la cual la Razón se hace presente como Técnica y como principio formal ordenador del mundo.

---

★/ Este artículo se publica con autorización del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

★★/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado.

De ahí deriva también, aunque no siempre de modo inmediato, la crisis de la idea de "desarrollo", y más específicamente, de desarrollo económico. Para entender la contribución de las ciencias sociales latinoamericanas al debate contemporáneo y para delimitar sus alcances es necesario, por lo tanto, enfocar la cuestión del desarrollo desde el ángulo del mismo gran problema que atormenta, en un nivel más general, al pensamiento occidental. La conciencia de la existencia de un "problema del desarrollo", que constituyó el abc de la contribución del pensamiento sino del Tercer Mundo, por lo menos sobre el Tercer Mundo, supuso siempre un parámetro: se sabía qué significaba el progreso y suponíase que éste era deseado. Hoy, en los países centrales se pone en duda la idea de Progreso y no todos, en la periferia desean el tipo de progreso que permitió la construcción de la civilización contemporánea, gracias al dominio de la Técnica por la Razón (o, dirán los más prudentes, de la Razón por la Técnica).

Es natural que al iniciarse la crítica, el asunto sea poco claro: se piensa que es la Razón en sí la que pervierte: el buen salvaje atrae nuevamente. Pero el argumento sería poco conveniente si la erosión crítica parase allí. El desafío que se antepone está referido al viejo problema, que fue también el de Marx y Weber: ¿será posible ir más allá de la razón formal e indagar sobre los por qué y los para quién?

Al analizar las nuevas propuestas sobre el desarrollo se tratará de poner en evidencia que asistimos a los primeros balbuceos de una nueva visión del mundo. En estas propuestas se hace, frecuentemente, tabula rasa de lo que constituyó en el pasado inmediato la creencia básica de los reformadores: la idea de la acumulación de riqueza, del progreso técnico, de la distribución racional de recursos (planeamiento) como instrumento para alcanzar ideales humanísticos. Partiendo de este impulso inicial se olvida frecuentemente que si los objetivos propuestos por los pensadores del Siglo XIX se basaron en la Razón, sería también a través de la Revolución que podrían ser alcanzados y ésta, no sólo incluiría un momento de Voluntad (y, no necesariamente de racionalidad), sino que también se realizaría por medio de la destrucción de la dominación. De algún modo, junto con el escepticismo respecto al progreso, surge una especie de desánimo en cuanto a la capacidad genuinamente transformadora de las instituciones. Tal como si el Estado hubiese engullido a la sociedad y frente al nuevo minotauro, apoyado en la Técnica, sólo quedará la desesperación jansenista de refugiarse del pecado en el propio mundo, construyendo aldeas que darían la ilusión de ser globales (global village), sin creer más en la posibilidad de destruir la dominación o al menos reformar al Estado. Para los "nuevos filósofos", por ejemplo, la dominación es un dato y el Estado-revolucionario (liberador), un contrasentido. Sólo quedaría, por lo tanto, reforzar las áreas individuales de reacción y libertad, en un retraimiento de la problemática política, hacia el interior de las aldeas autosuficientes (global villages).

Ahora bien, si en algo se basó la perspectiva desarrollista, al menos la elaborada en América Latina, fue precisamente en la capacidad de identificar problemas, intentar superar obstáculos y abrir caminos para la acumulación de riqueza y para que se pudiesen compartir los frutos del progreso técnico. En este contexto si hubo alguna institución en la que nuestros reformadores iluministas tuvieron fe, ella fue el Estado. La crisis de la ideología contemporánea alcanza de lleno, por lo tanto, al instrumental analítico construido en el pasado.

En este ensayo se hará una brevísima síntesis de la "teoría del desarrollo" que se elaboró en América Latina, mostrando al comienzo del



movimiento reflexivo que la criticó "desde adentro", a través de la "teoría de la dependencia" y señalando los cambios tanto de los términos en que se plantea el problema del desarrollo, en el momento en que intensifican los reclamos por un "nuevo orden económico internacional", como de las ideologías vigentes sobre los nuevos "estilos de desarrollo". En la medida de lo posible, se hará un contrapunto entre el pensamiento que busca sintetizar los pedidos de la periferia por un mundo reformado y las orientaciones valorativas que se están constituyendo en las sociedades industriales avanzadas. Finalmente, se tratará de diseñar los parámetros de la Nueva Utopía, que parecen estar entre un replanteo válido de los estilos de desarrollo, y la revitalización de la creencia en la posibilidad del control social de la Razón. Quién sabe si por esta vía, el Siglo Veinte consigue escapar de la camisa de fuerza que le fue impuesta por una visión demasiado optimista de la capacidad de la inteligencia, sin dejarse asimilar por el colectivismo milenarista o por el individualismo que puede ser "racional", pero difícilmente tiene en cuenta el ansia por lo colectivo, que también es parte constitutiva de los deseos contemporáneos.

### La teoría "latinoamericana" del desarrollo

El prestigio de algunas ideas nacidas en la CEPAL, respecto al desarrollo económico, podría llevar a creer que existe un conjunto de propuestas relativas a una "teoría latinoamericana del desarrollo". Y, de hecho, en años recientes, como se verá más adelante, tanto Celso Furtado <sup>1/</sup> como Osvaldo Sunkel y Pedro Paz <sup>2/</sup> dieron a la tradición de análisis llamado estructuralista formulaciones sintéticas en el sentido de la consolidación de un paradigma analítico. Sin embargo, en las formulaciones originales, los enfoques sobre el desarrollo fueron fragmentarios. Si despertaron particular interés fue porque delimitaron problemas importantes y, a pesar de ser teóricamente modestos, contrastaban con lo que la teoría económica ortodoxa presentaba como "verdad establecida".

Si se toma el Estudio Económico de América Latina 1949 de la CEPAL o algún artículo clásico de esa orientación <sup>3/</sup> se verá que la preocupación central no era la de una "teoría del desarrollo", sino la de dar una explicación a las desigualdades entre economías nacionales que se venían acentuando a través del comercio internacional. Hans Singer había mostrado mediante una serie de datos que abarcaban más de 70 años, que existía una tendencia a la caída de los precios de los productos primarios, en relación a los precios de los productos industriales exportados por el centro.<sup>4/</sup>

- 
- <sup>1/</sup> Celso Furtado, Teoría e política do desenvolvimento econômico, 5a. edición revisada y ampliada, San Pablo, Editora Nacional, 1974. La primera edición es de 1967.
  - <sup>2/</sup> Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI Editores, 1970.
  - <sup>3/</sup> Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" (E/CN.12, 89/Rev.1, 27 de abril de 1950). Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, 1962, p. I.
  - <sup>4/</sup> Hans Singer, "The distribution of gains between investing and borrowing countries", American Economic Review, Vol. XL, Mayo 1950.

Ello contradecía a la teoría del comercio internacional, especialmente en su versión neoclásica, que había previsto lo opuesto: la especialización de la producción y el intercambio, en la medida que permitía el aprovechamiento óptimo de los factores productivos, según la dotación de recursos de cada país, provocaría una tendencia a la equiparación relativa de la remuneración de los factores de producción. Consecuentemente, el comercio internacional sería un mecanismo que tendería a equiparar las diferencias internacionales y no a acentuarlas.<sup>5/</sup>

La expectativa "clásica" de las varias versiones de la teoría del comercio internacional tenía como condición la existencia de "progreso técnico" y que el comercio internacional sirviese como palanca para la equiparación. Poco importaba que el progreso técnico se concentrase, inicialmente, en la industria, por cuanto el mecanismo del mercado induciría a la caída relativa de los precios de los productos industriales en relación a los agrícolas, permitiendo que los exportadores de éstos se beneficiasen indirectamente de los frutos del progreso técnico. La era de la razón encontraba en la industria y el mercado la justificación para su creencia orgullosa en los efectos del progreso.

Véase el contraste:

- a) para John Stuart Mill, "los valores de intercambio de los artículos manufacturados, comparados con los productos de la agricultura y las minas, tienen una tendencia absoluta y cierta a bajar a medida que aumentan la población y la industria."<sup>6/</sup>
- b) para Raúl Prebisch, los ingresos crecen en el centro con mayor velocidad que en la periferia porque el aumento de la productividad en la producción industrial no, se transfiere a los precios debido a que los oligopolios defienden su tasa de beneficio y los sindicatos presionan para mantener el nivel de los salarios.<sup>7/</sup> Por ello, en el intercambio internacional hay una tendencia a la caída relativa de los precios de los productos primarios.

---

<sup>5/</sup> Entre los autores del Siglo XX que reelaboraron la teoría del comercio internacional es necesario mencionar a Eli Heckscher que escribió, en 1919, "The effect of foreign trade on the distribution of income", vuelto a publicar en American Economic Association. Readings in the Theory of International Trade, Philadelphia, 1849, B. Ohlin, International Trade, Harvard University Press, 1933 y Aba Lerner, "Factor prices and International Trade, Economía, febrero 1952.

<sup>6/</sup> John Stuart Mill, Principles of Political Economy, Edición Ashley, p. 703.

<sup>7/</sup> "Durante el ciclo de expansión (económica), una parte de los lucros se fue transformando en aumento de salarios, gracias a la competencia entre empresarios y a la presión que sobre ellos hacen las organizaciones de los trabajadores. Cuando, en la fase creciente, el lucro tiene que comprimirse, la parcela que se transformó en tales aumentos en el centro pierde su fluidez, gracias a la conocida resistencia a bajar los salarios. La presión se traslada entonces a la periferia con más fuerza de la que se ejercería naturalmente, si los salarios y los lucros no fuesen rígidos debido a las limitaciones de la competencia. Cuanto menos puedan comprimirse los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la Periferia", R. Prebisch, op. cit. p.7.

No es difícil entender por qué afirmaciones aparentemente tan simples han provocado tanto ruido. Se negaba la importancia del comercio internacional per se como fundamento de la igualdad económica entre las naciones y se incorporaba a la explicación de estos factores institucionales y estructurales, situados más allá de la esfera del mercado y de la libre fluctuación de los precios, tales como la lucha sindical, la capacidad organizativa de los obreros y de las empresas en el centro y los efectos de los monopolios.

Sin embargo, no se negaba la necesidad de la técnica y sus efectos multiplicadores, ni su relación con la riqueza (o más precisamente, con la acumulación de capitales), etc. Al contrario, se ponía énfasis en la toma de decisiones políticas para permitir que de la racionalidad técnica resultase un provecho sustantivo para las naciones y para los estratos sociales perjudicados. No viene al caso repetir aquí síntesis o interpretaciones del pensamiento cepalino, 8/ basta destacar que los primeros pasos en el análisis de los problemas del subdesarrollo, aunque no hayan derivado de una teoría o de un sistema analítico completo, afectaron profundamente cuestiones claves propuestas por otras teorías y lo hicieron no sólo propugnando políticas alternativas, sino buscando en el plano estructural, las condiciones de una racionalización sustantiva.

Esta perspectiva básica se mantuvo tanto en los textos cepalinos como en los de autores latinoamericanos que buscaron elaborar académicamente la teoría del desarrollo. Celso Furtado, por ejemplo, afirma:

"Sintetizando, el desarrollo tiene lugar mediante el aumento de la productividad a nivel de todo el conjunto económico. Ese aumento de productividad (y de renta per cápita) está determinado por fenómenos de crecimiento que tienen lugar en subconjuntos o sectores particulares. Las modificaciones de estructura son transformaciones en las relaciones y proporciones internas del sistema económico, las que tienen como causa básica modificaciones en las formas de producción, pero que no se podrían concretar sin modificaciones en la forma de distribución y utilización de la renta".9/

Renta y productividad son, para Furtado, los conceptos claves. Renta correspondería "a remuneración (o costo) de los factores utilizados en la producción de bienes y servicios. La renta generada en un período determinado puede ser concebida como el costo de la producción realizada, o como el poder de compra engendrado por el proceso de producción".10/

Furtado percibió y enunció la relación entre el concepto de desarrollo y el de progreso, considerando empero que los economistas habían dado un paso decisivo al precisar aquella idea vaga, mediante la elaboración del concepto de "flujo de renta", cuya expansión era susceptible de cuantificación. "El aumento del flujo de renta, por unidad de fuerza de trabajo

---

8/ Véase Fernando H. Cardoso "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", Revista de la CEPAL, Nº 4, 2º semestre de 1977 pp. 7-40.

9/ Celso Furtado, op.cit. p. 92. La versión original fue publicada bajo el título Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, en 1961.

10/ Celso Furtado, op. cit., p. 89-90.

utilizada, ha sido aceptado, desde la época de los clásicos, como el mejor indicador del proceso de desarrollo de una economía".<sup>11/</sup>

Si el análisis de Furtado parece en este punto, habría redefinido la teoría de Prebisch apenas por medio de una formalización de sabor neoclásico con condimento keynesiano. Pero introdujo otras ideas que, hasta cierto punto y paradójicamente, basan las modificaciones de estructura, concebidas estrictamente en la forma arriba mencionada, en modificaciones regidas por la demanda, la que, para Furtado, no puede ser vista separadamente del sistema de preferencias individuales y colectivas:

"El concepto de desarrollo puede ser igualmente utilizado en referencia a cualquier conjunto económico, en el que la composición de la demanda expresa preferencias individuales y colectivas, basadas en un sistema de valores. Si el conjunto económico presenta estructura simple, esto es, si la demanda no es autogenerada, como en el caso de una empresa o de un sector productivo especializado, conviene evitar el concepto de desarrollo y utilizar simplemente el de crecimiento".<sup>12/</sup>

Más adelante escribe:

"El concepto de desarrollo, abarca la idea de crecimiento, superándola. En efecto: se refiere al crecimiento de una estructura compleja. Esa complejidad estructural no es una cuestión de nivel tecnológico. En verdad ella expresa la diversidad de las formas sociales y económicas: engendradas por la división social del trabajo."<sup>13/</sup>

El análisis de Furtado continúa abriendo el flanco a la crítica marxista (y ya veremos que los teóricos de la dependencia harán hincapié en ese punto), tanto por partir de la noción de flujo de renta, sin referirse a la explotación social que supone el capital, cuanto porque enfatiza como elemento dinámico la demanda y no la producción.

Mientras tanto, no sólo reintroduce al planteo estructural de la división social del trabajo, sino que también establece un puente con las teorías en boga sobre "otro desarrollo". En efecto, para explicar el desarrollo, Furtado no supone la autonomía del factor técnico, e incluye como componente central de la explicación el sistema de preferencias, o el sistema de valores. A veces, el texto produce la impresión de que es la autonomía de ese sistema la que caracteriza un auténtico desarrollo, en contraposición al mero crecimiento.<sup>14/</sup> Sin embargo, por lo menos en el libro considerado no va tan lejos en su ruptura parcial con el estilo cepalino de análisis: califica sus afirmaciones de modo tal que el problema del desarrollo se vuelve, al mismo tiempo, un problema de autonomía valorativa y de aumento de la productividad física:

---

<sup>11/</sup> Ibidem. p. 90.

<sup>12/</sup> Ibidem. p. 90.

<sup>13/</sup> Ibidem. p. 90.

<sup>14/</sup> Volverá sobre ese tema en Celso Furtado. O mito do desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

"El aumento de la productividad física con respecto al conjunto de la fuerza de trabajo de un sistema económico, sólo es posible mediante la introducción de formas más eficaces de utilización de recursos, las cuales implican o acumulación de capital, o innovaciones tecnológicas, o más frecuentemente, la acción combinada de esos dos factores. Por otro lado la reasignación de recursos que acompaña el aumento del flujo de renta, está condicionada por la composición de la demanda, que es la expresión del sistema de valores de la comunidad."15/

La síntesis propuesta por Furtado, va desde el aprovechamiento del instrumental analítico de la economía "ortodoxa" hasta las preocupaciones por el horizonte valorativo de opciones, pasando por el énfasis en los elementos estructurales y en la racionalidad en el uso de los factores. Pero mantiene la fe en lo más clásico que el Siglo XIX legó a la ciencia social contemporánea: la idea de optimización del uso de factores y la crítica iniciada por el marxismo a la pura racionalidad formal. Sólo que, al rebelarse contra la racionalidad formal, introduce un abanico indeterminado (y, por lo tanto, en el límite de lo irracional) de opciones: el sistema valorativo. La tensión entre lo que se quiere (¿quién quiere?) y el progreso material posible (no sólo en términos físicos, sino también en lo referido a las técnicas de su utilización) constituirían la ecuación no resuelta del desarrollo.16/

La formulación de Sunkel y de Paz están más próximas de las revisiones de la teoría cepalina que se hacían en Chile a mediados de los años sesenta. Ellos también enfatizan la relación entre las ideas de progreso y de desarrollo. Muestran, sin embargo que no todos los teóricos del desarrollo aceptaban el optimismo inherente a la creencia en el éxito de la razón - el progreso técnico - para solucionar los problemas sociales. La preocupación por los efectos del progreso técnico sobre la acumulación, sobre la distribución del ingreso y sobre la asignación de los recursos - que caracterizan el debate sobre el desarrollo -, no derivan del mero progreso técnico, por cuanto se había llamado suficientemente la atención sobre sus efectos concentradores.17/

Más aún, Sunkel y Paz prestan menos atención a los aspectos dinámicos del "flujo de la renta" y de las variaciones en la demanda, que a las diferencias de estructura. En aquel entonces el debate sobre la dependencia ya ganaban adeptos entre economistas de la CEPAL:

---

15/ Celso Furtado, Teoría e Política ..., cit., p. 93.

16/ Ver ambas obras citadas de Furtado, en especial O mito de desenvolvimiento económico.

17/ Aníbal Pinto, "La concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, enero/marzo, 1965.

"Las nociones de subdesarrollo y desarrollo conducen a una apreciación muy diferente, pues según ellas las economías desarrolladas tienen una conformación estructural distinta a la que caracteriza a las subdesarrolladas, ya que la estructura de estas últimas es, en grado significativo, una resultante de las relaciones que existieron históricamente y perduran actualmente entre ambos grupos de países".18/

La noción de dependencia (que, conviene repetir, fuera diseminada en Santiago de Chile por la crítica sociológica) aparece ya incorporada al enfoque, aunque en una versión más próxima a la oposición entre país dominante y país dominado:

"El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes, que configuran un sistema único. La característica principal que diferencia a ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente: y ésto se aplica tanto entre países como dentro de un país".19/

Concebido el problema del desarrollo como una cuestión relativa a la "capacidad endógena de crecimiento" y referido ésta a los determinantes históricos que establecieron una forma de dominación, el paso a la politización del análisis ya está dado:

"Esta forma de concebir el desarrollo pone énfasis en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder, y son éstas, en última instancia, las que explican la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza de la manipulación social interna y externa de la cultura, de los recursos productivos, la técnica y los grupos socio-políticos" (...).

"Del mismo modo se acentúan los aspectos relacionados a la capacidad de investigación científica y tecnológica, por ser elemento determinante - junto con la estructura del poder - de la capacidad de acción y manipulación, tanto interna, como de las vinculaciones externas del país".20/

Quien dice política, en la aceptación anteriormente señalada, dice también voluntad y objetivos. En este aspecto, Sunkel y Paz incorporan lo que era la aspiración valorativa predominante entre los que criticaban los "efectos perversos" (concentración de la renta y de las oportunidades de vida) del patrón de desarrollo capitalista de la periferia:

"El concepto de desarrollo, concebido como un proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que tiene como finalidad última la equiparación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional, como en relación a sociedades que poseen padrones más elevados de bienestar social".21/

---

18/ Sunkel y Paz, op.cit., p.25.

19/ Ibidem, p.26. La referencia a "dentro de un país" parece relacionarse con el "colonialismo interno", pero no está clara.

20/ Ibidem, p.38.

21/ Ibidem, p.39.

O sea, que ni Furtado reviendo su libro en 1975, ni Sunkel y Paz en 1970, dieron énfasis a la cuestión de los estilos de desarrollo. No cuestionaron, como lo haría Furtado posteriormente, la posibilidad y la deseabilidad de alcanzar los mismos padrones de desarrollo de los países industrializados. Mayor homogeneidad, sí, igualdad de condiciones y de oportunidades entre naciones e internamente en las naciones, también, pero el supuesto era que con una política adecuada, era posible y deseable generalizar lo que ya se había alcanzado en los países industrialmente avanzados.

La herencia de la noción del progreso, se redefine, pasando por el tamiz de la política y de los valores igualitarios, pero no se quiebra.

### El enfoque de la dependencia 22/

Al mismo tiempo que se fue desarrollando la teoría cepalina y que la práctica de las políticas de industrialización fue relevando las dificultades y los choques que el proceso de transformación económico-social provocaba, surgieron "contra-teorías".

Las consecuencias prácticas del enfoque cepalino y de los desafíos efectivos del desarrollo, han llevado a los policy-makers a sostener:

a) La necesidad de reforzar los centros de decisión, que podrían articular la "voluntad deliberada" de alterar una situación diagnosticada como desfavorable. Por lo tanto, el fortalecimiento del Estado y su modernización, a través de la creación de "agencias públicas de desarrollo", pasaron a ser consideradas como precondiciones para mejorar el nivel de vida nacional;

b) La necesidad de absorber el progreso técnico, inicialmente a través de la inversión de capitales extranjeros, para asegurar la industrialización, meta capaz de materializar las aspiraciones de transformación;

c) La necesidad de expandir los mercados internos, para trasladar el eje del sistema económico desde exterior hacia el interior, lo que llevaba a apoyar algunas medidas redistributivas. Principalmente se necesitaba una reforma agraria acompañada de la tecnificación de la economía rural, lo que aseguraría no sólo mercado para los productos industriales sino también oferta de alimentos a la ciudad, corrigiéndose los efectos inflacionarios de las políticas industrializadoras. Todo esto sin dejar de considerar lo que, desde Prebisch, era fundamental: la incorporación a los precios de los productos de exportación de los costos de una mano de obra dignamente remunerada.

La crítica a estas políticas vino de la izquierda y de la derecha. Esta última, como es fácil comprender, ponía en duda los beneficios de la industrialización, a base de los argumentos sobre las ventajas que

---

22/ Como ya expliqué en otros trabajos prefiero evitar el título pretencioso de "teoría de la dependencia", no obstante que cediendo a la moda, también utilizaré en este ensayo dicha expresión. Ver Fernando H. Cardoso, Dependency Revisited, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1973, y "The consumption of dependency theory in the United States", Latin American Research Review, vol. XII, Nº 3, 1977.

proporcionarían la especialización de la producción y el libre cambio. En dicha perspectiva, las tesis cepalinas contenían gruesos errores o eran encubiertamente contrarias al sistema capitalista al que atacaban, proponiendo quimeras, como la industrialización y el estatismo. La izquierda, por su parte, criticaba las "teorías del desarrollo" porque oscurecían lo principal, esto es, que no hay "desarrollo" sin acumulación de capital y ésta sólo es la expresión de una relación de explotación de clases.

Sin profundizar la cuestión, en términos de las situaciones particulares de cada país y de cada coyuntura de la economía mundial, esta crítica era, en realidad, anterior a las teorías cepalinas. En su forma más tosca (durante los años treinta y cuarenta) denunciaba el colonialismo y el imperialismo como "frenos al desarrollo". Y, naturalmente, para quien considera que existe una diferencia entre "crecimiento" y "desarrollo" y que el último supone decisiones autónomas de los sistemas nacionales y distribución más equitativa de los frutos del progreso técnico, hasta por definición, el imperialismo bloquea al desarrollo. Más aún, hasta mediados de los años cincuenta, el grueso de las inversiones extranjeras en América Latina, se hacía para controlar la producción y la comercialización de productos agrícolas y de materias primas. En general, los inversionistas de los países centrales preferían vender productos industriales acabados, manteniendo en la periferia sólo industrias de montaje o de reparación.

Sin embargo, a partir de esa época, la estrategia de los conglomerados y de las empresas multinacionales cambió, a consecuencia de la reacción local consustanciada en políticas industrializadoras y proteccionistas. Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se interrumpió el flujo de importaciones, la acción del empresariado local (privado y público) había demostrado que existían posibilidades "técnicas" de producir bienes industriales de consumo corriente y de sustituir importaciones. La participación del Estado en la reglamentación económica y la protección de los mercados, así como la puesta en marcha de la producción de insumos industriales básicos (acero, petróleo, energía, según los países) y, más todavía, la difusión de una ideología favorable al desarrollo, crearon desafíos para la antigua política del capital extranjero. En adelante, la competencia por los mercados internos de los países periféricos, así como la creciente internacionalización y diversificación de la producción, propiciada por la concurrencia entre las grandes empresas oligopólicas, tornó obsoleta la creencia sobre el papel "anti-industrializador" del capital extranjero, por lo menos en el caso de los países que tenían importantes mercados internos potenciales.

En el momento de transición entre esas coyunturas internacionales (a partir de mediados de los años cincuenta), el empeño de la CEPAL se volvió en cierta medida repetitivo y limitado, mientras pasaron a ser erróneas las ideas de que las relaciones imperialistas se asentaban en una alianza entre el latifundio ("feudal" agregarían los más simplistas) y el capital extranjero. La crítica cepalina era limitada, sin embargo, sólo en un aspecto: los grandes inversores también comenzaron a propiciar la industrialización. Pero éste, ni fortalecería al Estado nacional, ampliando el contenido endógeno de las decisiones, ni tendría como condición la ampliación del mercado de consumidores populares. Reforma agraria, políticas salariales redistributivas, impuestos progresivos, etc., continuaron, por cierto, siendo mencionados en la retórica oficial, especialmente después de la reunión de la OEA, realizada en Punta del Este en 1961, pero no se aplicaron en la práctica. Esta se caracterizó por



la concentración del ingreso, por la modernización del aparato del Estado, por su vinculación, a través de las políticas que impulsaba, a la gran empresa multinacional, por las joint-ventures uniendo el sector productivo estatal a las multinacionales, etc.

Cuando ese panorama ya se delineaba en el horizonte, a mediados de los sesenta, fue que el llamado "enfoque de la dependencia" conquistó fuerzas como una "contra teoría" o "contra ideología" que criticaba, simultáneamente, las formulaciones cepalinas y las surgidas de la izquierda tradicional, que seguía viendo en la alianza "latifundio-imperialismo" el gran enemigo del desarrollo.

¿Cuáles eran las tesis principales de los "dependentistas"?

Desde el punto de vista histórico-metodológico, las teorías sobre la dependencia ponían énfasis en el carácter histórico-estructural de la situación de subdesarrollo e intentaban vincular el surgimiento de esa situación, así como su reproducción, a la dinámica del desarrollo del capitalismo a escala mundial. En los trabajos de Cardoso y Frank 23/ tal vez se encuentran las primeras formulaciones totalizantes sobre el carácter histórico-estructural del subdesarrollo y la crítica a los que sostenían que los "obstáculos" al desarrollo podrían removerse mediante la modernización de las formas de conducta y de expectativas y los efectos multiplicadores y de demostración provocados por las inversiones externas. Debe recordarse que el énfasis puesto en el análisis de la expansión del capitalismo internacional como medio para una mejor comprensión de la naturaleza del subdesarrollo y su ligazón estructural con los polos de desarrollo externo, era anterior al enfoque de la dependencia. Así, los análisis de inspiración marxista, especialmente de historiadores 24/ pero también de economistas, enfatizaban las conexiones entre la expansión del capitalismo y sus efectos en la periferia. Cabe recordar que la idea de "dependencia externa" era trivialmente admitida en los análisis cepalinos. El coeficiente de "apertura" de las economías locales, reiterado en los análisis de la CEPAL, medía la relación, por ejemplo, entre importaciones y producto nacional bruto.

Lo específico del enfoque de la dependencia no fue, por lo tanto, el énfasis en la "dependencia externa" concebida en la forma antes citada, sino el análisis de los patrones estructurales que vinculan, asimétrica y regularmente, las economías centrales o las periféricas. Se introducía, por lo tanto, la noción de dominación. Con este concepto, no se intentaba mostrar que debía existir un componente de voluntad deliberada, de propósitos, para caracterizar el "desarrollo autónomo", como harían Sunkel y Paz más tarde. Al contrario, se ponía énfasis en la negativa: no es probable un desarrollo autónomo, ceteris paribus. No quiero discutir aquí el acierto o error de esta afirmación, sino sólo destacar que en el

---

23/ F.H. Cardoso. Empresario Industrial no Brasil e Desenvolvimento Económico, Sao Paulo, DIFEL, 1964, Cap. I; Andre G. Frank, "The development of underdevelopment", Monthly Review, vol. 18, Nº 4, 1966.

24/ Ver por ejemplo, Sergio Bagu, Estructura Social de la Colonia, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1957, y Caio Prado Jr., Formação do Brasil Contemporâneo, (Colonia), Sao Paulo, Editora Brasiliense, 2a. edición, 1945.

polo opuesto (y discontinuo) del enfoque de la dependencia lo que se vislumbraba no era el desarrollo autónomo sino... el socialismo. Esto, por cierto, no fue explícito en muchos autores, pero la crítica a la posibilidad del "desarrollo", especialmente en lo que a "desarrollo nacional" se refiere, había sido el punto de partida del análisis de Des Santos, Quijano, Marini, Faletto y Cardoso, por mencionar algunos autores.

Más aún, no se veía la dominación sólo entre naciones. Se intentaba mostrar que ésta supone una dominación entre clases. No todos los autores que serían considerados "dependentistas" encaraban la cuestión en esa forma. Pero, especialmente los sociólogos (y los recién citados son todos sociólogos) estaban preocupados con la especificación de patrones de explotación de clase y con la constitución de estructuras de poder y oportunidades de reacción política. Estas serían variables según el tipo de vinculación estructural de la economía local con las economías centrales. Esta vinculación podría realizarse a través "de enclaves", de productores nacionales o mediante el desarrollo industrial que asociaba los grupos empresariales locales a las multinacionales. Esta última forma de dependencia - por actual - fue la que llamó más la atención: era la "nueva dependencia".

Hay un consenso bastante generalizado en la caracterización de lo que estaba ocurriendo en las sociedades dependientes que se industrializaban, entre los diversos "dependentistas" e inclusive entre éstos y los cepalinos de pura cepa. Las diferencias se dan más en términos del énfasis en lo político y el papel de la explotación entre clases (la cual obviamente no es negada tampoco por los cepalinos, pero es vista de modo menos predominante que la explotación entre naciones, 25/ para explicar las características de las economías subdesarrolladas y dependientes.

Es posible resumir la forma en que los "dependentistas" articulaban sus argumentos, recurriendo a la síntesis formulada recientemente por autores no comprometidos con la elaboración de teorías de la dependencia, pero sí preocupados por verificar su consistencia:

- a) Se trata de situaciones en las cuales existe penetración financiera y tecnológica por parte de los centros capitalistas desarrollados;
- b) esta produce una estructura económica desequilibrada tanto internamente, como en sus relaciones con el centro;
- c) ello supone limitaciones para el crecimiento económico autosostenido en la sociedad periférica;
- d) y propicia el surgimiento de patrones específicos de relaciones capitalistas de clase;

---

25/ Dígase de paso, que la discusión de la oposición entre clase y nación dio (y sigue dando) a polémicas equívocas, aclaraciones y marchas atrás. Ver especialmente, Francisco C. Weffort, "Notas sobre "Teoría da Dependencia: ¿Teoría de classe ou ideologia nacional?, Estudos CEBRAP, Nº 1, Sao Paulo, 1971, y F.H. Cardoso "Teoría da dependencia ou análises concretas de situacoes do dependencia?", ibidem.

e) las que requieren modificaciones en el papel del Estado para afianzar tanto el funcionamiento de la economía, como la articulación política de una sociedad que contiene, en sí misma, focos de inarticulación y desequilibrio estructural.<sup>26/</sup>

Por más simplificadora que sea la síntesis anterior, tiene la virtud de no detenerse en el reconocimiento de una relación de "dependencia económica". Ciertamente, ésta es, la base sobre la que se asienta el análisis de los "dependentistas", pero ni se restringe a la "penetración externa" (financiera y tecnológica), ni la ve como un "hecho discreto". Al contrario, es el movimiento de expansión del capitalismo y, por consiguiente, a través de relaciones sociales de producción que incluyen la explotación y la dominación, que se registra, como especificidad, la dependencia. Ahora bien, ¿que especificidad es esa?

Por un lado, en el aspecto económico, existen limitaciones para el crecimiento autosostenido: no se trata de la inexistencia de tecnología propia en sí misma, o de la deuda externa por sí sola. Ambos fenómenos son indicadores de la debilidad de la acumulación capitalista en la periferia. Luego, no existe dependencia sólo porque un Estado-nación central domina a otro, periférico. Esa es la expresión (o equivale, simplemente) del movimiento internacional del capital que, aunque se expanda a escala mundial, formal y estructuralmente, se da uniendo términos que son diferentes y asimétricos: la reproducción del capital implica su circulación y en ésta existen transferencia de plusvalía, por el intercambio desigual, y apropiación de excedentes por parte de las burguesías centrales, gracias al deterioro de los términos de intercambio (aspectos superficiales de la dependencia), pero implica esencialmente la extracción de plusvalía, a través del proceso de producción. Y esta extracción, en el caso de situaciones de dependencia, implica una cuestión de control (de "penetración") del trabajo local por capitalistas extranjeros, característica accidental, desde el punto de vista de la extracción directa de plusvalía que también puede ser hecha por capitalistas nacionales. Y también implica la transferencia, para asegurar el circuito de producción, de la masa de recursos acumulados de la periferia hacia el centro, dada la heterogeneidad del sistema productivo a nivel mundial y la debilidad relativa de los sectores tecnológicos avanzados de la periferia. Es por eso que las "deliberaciones" y "decisiones" de la periferia encuentran obstáculos reales en la estructura, no sólo del comercio mundial sino también del sistema productivo internacional. Y es obvio que el análisis de estas cuestiones pase tanto por la dinámica de la relación entre las clases como por las relaciones entre los Estados, que constituyen la forma concreta por la cual la dominación local se articula y la relación entre las burguesías se da en el plano mundial.

Por otro lado, en el aspecto social, la naturaleza incompleta y heterogénea de la industrialización periférica (sin olvidar que de forma todavía más escandalosa ocurre algo de este tipo con las economías agro-exportadoras) produce efectos que los dependentistas señalaron hasta el cansancio: burguesías que sólo se complementan asociándose en la producción

---

<sup>26/</sup> R. Duval y B. Russet "Some proposals to guide research on contemporary imperialism", no publicado, p.2.

al capital extranjero y/o subordinándosele en el comercio mundial; proletariado que se distancia del resto de la masa popular, como consecuencia del progreso de la industrialización o la prosperidad de los enclaves exportadores agrarios y mineros; "masas marginales" que no son fácilmente absorbibles, ni siquiera cuando la industrialización prospera; una "pequeña burguesía", que no corresponde al uso que se daba a ese concepto en la época del capitalismo concurrencial europeo, por cuanto se trata de amplias capas de asalariados (empleados de cuello blanco y técnicos) generados por la forma oligopólica e internacionalizada de la empresa multinacional, que aplasta la estructura anterior de prestación de servicios y de comercialización; una estructura social rural que, aunque subordinando las distintas clases y camadas al gran capital muestra amplio espectro de relaciones sociales de producción, (desde los "campesinos" que trabajan la tierra explotando la fuerza de trabajo familiar, hasta los trabajadores rurales asalariados, pasando por variadas relaciones de intermediación, de inquilinato, de trabajo semicompulsivo, etc.).

Finalmente, en el plano político emerge un nuevo Estado que, al mismo tiempo que se presenta como nacional, para buscar consenso, organiza e implementa también la explotación capitalista, para esto, a veces choca con los intereses inmediatos de la burguesía local y de las multinacionales y se convierte en un Estado capitalista-productor y, al mismo tiempo, en pieza esencial de la acumulación privada y garantía de los mecanismos de distribución del ingreso y del gasto público, de circulación de bienes, y de formación del capital financiero que convierten en viable el desarrollo dependiente-asociado. Se vuelve así al Estado como fuerza motora del estilo de desarrollo excluyente, concentrador del ingreso y basado en un sistema productivo que atiende la demanda de los estratos de altas rentas.

Cada uno de los aspectos acá mencionados fue tratado, en forma diferente por los autores que caracterizaron las situaciones de dependencias. Las controversias entre ellos son grandes, y la polémica no estuvo ausente de la producción intelectual latinoamericana. A pesar de eso, es fácil demostrar que el enfoque de la dependencia se singularizó frente a enfoques anteriores, como se vió al comienzo de este artículo los problemas planteados por los cepalinos son diferentes a los que plantearon los dependencistas, aunque la metodología estructuralista, en el sentido que le atribuyen los economistas, hubiese sido la misma.

No haré comparaciones innecesarias. Antes de finalizar esta sección quiero referirme, a la incorporación, por parte de algunos "dependencistas" de un tema que sí bien estaba presente en ciertos planteos cepalinos, tenía otra dimensión: me refiero al tema cultural.

Aunque la "dependencia cultural" casi siempre haya corrido por cuenta de las implicaciones a ser derivadas de la situación de dependencia en general, por lo menos un autor, entre los primeros "teóricos" de la dependencia planteó la cuestión en términos directos.<sup>27/</sup> Muchos otros se

---

<sup>27/</sup> Anibal Quijano, "Cultura y Dominación", Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Nos. 1/2, junio-diciembre, 1971, p.39-56. Otro autor que dio este enfoque a las cuestiones culturales en relación a la dependencia fue Tomás A. Vasconi, Dependencia y superestructura y otros ensayos, Caracas, Universidad Central, 1971.

refirieron, naturalmente, a la cuestión de la autonomía tecnológica y algunos, como Sunkel, mencionan la "transculturización" provocada por la internacionalización del sistema productivo.<sup>28/</sup>

De cualquier forma, los enfoques de la dependencia, además de enfatizar la relación entre las economías periféricas y centrales, en términos de expansión del capitalismo y de verlas como relaciones de explotación entre clases y naciones que dan a las estructuras socio-políticas dependientes cierta especificidad, muestran también, por lo menos en algunas de sus formulaciones, la existencia de aspectos culturales directamente ligados a la conservación de la dependencia.

Los autores que formularon "teorías del desarrollo" también han destacado la importancia del sistema de creencias y valores. Pero lo hacen ya sea para constituirlo en variable relativamente independiente, capaz de generar demandas nuevas para el sistema productivo, ya sea postulando la necesidad de una autonomía cultural. Los "dependentistas" también sostienen el ideal de la autonomía cultural. Sin embargo, concentran el análisis en los maleficios de la dependencia cultural y no aceptan plantear la cuestión del sujeto histórico de esa autonomía sin plantear la cuestión de la revolución ya que, en general, son versados en la teoría marxista.

Este es, tal vez, el talón de Aquiles de las teorías de la dependencia: ¿por intermedio de qué agente histórico será posible superar la dependencia?

Prebisch, más modesto en su análisis, tenía respuesta para las cuestiones que planteaba. No necesitaba suponer una revolución, ni necesitaba una crítica general a la dominación burguesa. La modernización del aparato del Estado de los países periféricos permitiría desencadenar políticas industrializadoras, controlando pero no rechazando al capital extranjero, y forzar la distribución de las ganancias del progreso técnico en beneficio de los obreros y los trabajadores del campo. Estas serían las medidas preliminares para asegurar la igualdad entre las naciones. Se complementaría la batería de políticas reformadoras con el control de los mecanismos del comercio mundial (lo que se expresaría más tarde en la UNCTAD), con una política de transferencia de recursos de los países ricos para los pobres y el acceso a la tecnología por los países subdesarrollados.

También Furtado, en sus obras más antiguas, insistía en la importancia de aumentar la productividad, lo que supone innovaciones tecnológicas e inversión de capitales. La acción del Estado para disciplinar la demanda y controlar la transferencia de capitales y de tecnología, sin desnacionalizar la economía, aseguraría la posibilidad del desarrollo. Igual que Sunkel, presuponia el poder autónomo para "equiparar oportunidades" y la creatividad tecnológica, para lograr el "desarrollo autónomo".

---

<sup>28/</sup> Osvaldo Sunkel, "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", El Trimestre Económico, Nº 38, 2.

## ¿Y los dependentistas?

Estos, implícita o explícitamente, o se limitan a verificar las deformaciones (o lo que los cepalinos designaron como "estilo perverso" de desarrollo) generadas por la expansión del capitalismo en la periferia, o a proponer como alternativa el socialismo. Pero, en dichos análisis, la alternativa no alcanza a ser presentada con la misma fuerza con que se realiza la crítica a la situación de dependencia. O, si se la formula, está cimentada, frecuentemente, en la idea, que ya critiqué tantas veces, 29/ de la inviabilidad de la expansión capitalista en la periferia o en la extrema deformación que tal proceso provocaría, dados los procesos de "marginalización creciente" de la población, la existencia de una lumpen burguesía, el "desarrollo del subdesarrollo", etc. 30/

Llama la atención que, a pesar de la fuerza innegable de algunas caracterizaciones disponibles sobre las situaciones de dependencia, el análisis político subsiguiente haya dejado escapar la multiplicidad de lo real para refugiarse en una especie de escatología que afirma la validez del principio de la revolución, al mismo tiempo que esconde la debilidad de la propuesta de los caminos para llegar a ésta. Esta debilidad se esconde mediante la presentación de un cuadro de catástrofes que da la ilusión de llevarnos a una transformación radical, dados los impases económicos crecientes, aunque no señale convincentemente la clase o clases que podrían dar el salto negador del orden existente.

## ¿Por qué sucede ésto?

En este punto cabe volver a las especulaciones iniciales. Los dependentistas, tanto como los cepalinos, recogen la creencia de la racionalidad de la historia y no se asustan, a pesar de la fea cara del progreso que descubren. ¿Acaso no fue Marx quien nos ayudó a convivir con la idea de que el polo positivo - la acumulación de riqueza - encuentra su complemento en el polo opuesto - la acumulación de miseria - y que la oposición entre ambos se hace de tal forma que, por caminos sinuosos, se llega a la superación de ambos polos, con la condición de que la fuerza negadora de los explotados, destruya a los que la oprimen? Y este momento de explosión revolucionaria - de violencia - ¿no fue pensado como una condición para que el progreso pudiese continuar? Entonces, por qué los dependentistas habrían de poner en duda la idea de desarrollo? Desarrollo, sí; capitalista, no. La distribución de los frutos del progreso ha de ser diferente; la apropiación de los medios por los cuales son logrados, también. Pero los componentes formales - el modelo - están dados por la propia historia del desarrollo capitalista. Y los agentes históricos de esta transformación - las masas explotadas, y, primus inter pares, el proletariado - también están dados de antemano por la misma teoría subyacente a las explicaciones dependentistas.

---

29/ Fernando H. Cardoso, "The consumption of dependency theory in the USA", op.cit., y José Serra y Fernando H. Cardoso, "As desventuras da dialéticos da dependencia", Estudos CEBRAP, Nº 23, s/f, pp. 33-80. Y también en Fernando H. Cardoso, "O desenvolvimento dependente associado".

30/ Andre G. Frank, op.cit.

A tal palo, tal astilla. Lo que permite a los dependentistas tratar con soberbia a las teorías cepalinas de las cuales han nacido diciéndoles "vean, el Estado que ustedes creían poder reformar es el Estado burgués, expresión de todos los males del subdesarrollo" es, al mismo tiempo, su lecho de Procusto. Si la caracterización cepalina es insuficiente y también en la crítica, los dependentistas se vuelven sorprendentemente estériles a causa de su afán por sostener una visión racional e integrada derivada de la experiencia del pasado europeo. Proclaman lo que no debe ser, pero paran a medio camino en la crítica concreta. No llegan a especificar, a no ser como creencia, las fuerzas transformadoras y sólo replantean parcialmente el ideal a alcanzar: proponen el mismo desarrollo en beneficio de otras clases. Tal vez tengan razón. Pero la verdad es que no se ajustan todavía las cuentas con los teóricos de "otro desarrollo".

En lugar del Estado-Reformador de los cepalinos, los dependentistas presentan una imagen de la Sociedad Reformada, pero no llevan hasta las últimas consecuencias las dos cuestiones claves: ¿qué tipo de sociedad reformada y por quién?

Cabe aquí un paréntesis. En el auge de la reformulación de las teorías latinoamericanas del desarrollo, en el mismo momento en que los dependentistas disertaban sobre los efectos de la explotación de clase y las consecuencias del capitalismo internacional sobre la industrialización de la periferia, surgía en América Latina una opción política desafiante: Cuba y, más que eso, el "guevarismo".

Llamando a las cosas por su nombre hay que decir que el análisis derivado de la revolución cubana y, especialmente, la interpretación de Guevara, contradecían las ideas de "desarrollo" y de la posibilidad de un desarrollo dependiente. Desde 1961, cuando en la Conferencia de Punta del Este, Guevara criticó la "revolución de las letrinas", el reformismo, hasta su leyenda boliviana de 1967, cuando la "teoría del foco" sucumbió heroicamente con su formulador, la verdad es que la práctica política revolucionaria puso en jaque (aunque no es jaque mate) a las pálidas teorías académicas.

La complementación política de las tesis dependentistas no se derivaba del análisis que proponían, sino del injerto que sobre ellas se hizo de la Revolución en la Revolución de Régis Debray. Y cuando cayó Guevara, legando a la historia las reflexiones de su Diario, el pensamiento político latinoamericano continuó impotente. No sacó las conclusiones necesarias. No fue más lejos en el replanteo de las cuestiones políticas: juzgó a Allende desde el punto de vista de la necesidad de la destrucción del aparato del Estado y no de su aprovechamiento para la revolución, no planteó frontalmente la cuestión de la teoría política del proletariado (aunque fuera para reafirmarla). Apenas la apoyó en abstracto, mezclándola aquí y allá con la justificación de la guerrilla tupamara, de los montoneros, y del ERP, sin ir a fondo de la cuestión de por qué fracasó la Unidad Popular y el movimiento de Torres, etc.

No fue sólo en lo económico que el Siglo XIX triunfó en el pensamiento latinoamericano. Más allá de la creencia en la racionalidad de la historia, este pensamiento abrigó y todavía abriga, la creencia en el progreso social: nos detuvimos en el umbral de las cuestiones decisivas para mantener la convicción de que no precisamos preguntar cuáles son los portadores concretos del futuro al dejar implícita la respuesta política o al aceptar

cómo solucionar remiendos externos a nuestro análisis. No merecemos nuestra condición de intelectuales, o sea, de hombres que puedan aceptar el momento histórico de transformación violenta, el grado de verdad de lo imprevisible, pero tratan luego de explicar por qué, cómo y para quién, aunque mantengamos nuestras convicciones sobre la inevitabilidad de que mañana será otro día y la Revolución se impondrá.

### En la senda de la utopía

Mientras en los países de industrialización avanzada se ponía en duda la propia noción de progreso y de desarrollo, el pensamiento social latinoamericano se mantenía aferrado a la racionalidad de un saber, supuesto como probado e incorporaba disfrazadamente, explicaciones poco convincentes sobre el proceso de transformación histórica, sin cuestionar la vaguedad de la política que el mismo proponía y sin cuestionar las nuevas visiones que surgían.

No es éste el momento para acompañar estas diversas manifestaciones de la historia de las ideas contemporáneas. Bastan algunas notas. Desde los planteos de Marcuse y las rebeliones de las minorías norteamericanas, pasando por la revuelta de mayo del 68 en Francia, se delineaba una nueva actitud en la cultura occidental: había que hacer frente a una especie de "crisis de civilización".

Esto no puede explicarse sólo por la malaise provocada por la civilización capitalista urbano-industrial. Junto a ella hay otros fenómenos más complejos: la "revolución cultural" China y el desencanto por las formas burocráticas del socialismo. Mientras tanto, en América Latina, el discurso habitual sobre el desarrollo y la dependencia se afirmaba en lo real. La indignación moral frente al avance de un sistema productivo discriminador y expoliador, de forma todavía más visible en sus fases de acumulación "salvaje", alentaba la idea de revolución, sin exigir de ella perfil más nítido. En los países capitalistas avanzados se registraba una cierta perplejidad frente a la tradición del pensamiento social de creencia en la filosofía de la historia que aseguraba el progreso, el socialismo y la liberación.

A partir de mayo del 68 las señales de duda comenzaron a mostrarse con más insistencia. Los nuevos críticos piensan que sin una revisión de valores, sin que haya una discusión más substancial sobre lo que debe ser la sociedad del futuro y sin una afirmación orgullosa de los deseos frente a la realidad (prende tes désirs pour la réalité) será difícil construir la sociedad justa que el socialismo anunció desde el Siglo XIX.

Poco a poco, el anarquismo comenzó a revivir en los medios intelectuales de izquierda y en ellos se vislumbró la ruptura con la escatología marxista. Las tensiones sinosoviéticas, el movimiento de los disidentes, el súbito descubrimiento de la "pandilla de los cuatro", sólo contribuyeron a echar más leña al fuego. Un viento libertario que traía consigo las simientes de otras utopías, comenzó a corroer la creencia en un futuro de racionalidad y justicia, históricamente anclada en la verdad objetiva de la lucha de clases y, hegelianamente, en la "negación de la negación", o sea, en la revolución que supere los obstáculos y convierta el futuro contemporáneo de los más escandalizados deseos. Se trataba de utopías menos "racionales", de fuerte sabor individualista, desconfiadas de toda



y cualquier dominación, del mismo principio de autoridad, y que no creían en los análisis estructurales para concentrarse en afirmaciones existenciales.

No habrá sido ésta la primera moda en occidente. Y difícilmente será la última, antes del milenio. Pero impactó fuertemente porque esta vez encontró un terreno propicio. El existencialismo posterior a la guerra tenía el sabor de la desesperación y sucumbió ante la promesa de la revolución social. El utopismo libertario de la década presente está alimentado por otra fuente, aunque haya nacido en los movimientos hippies de contracultura y de la anticivilización industrial, en general también algo desesperados. Las utopías contemporáneas recibieron nuevo aliento de los efectos sociales y culturales negativos de la civilización tecnocrático-industrial, impulsada por las grandes corporaciones económicas multinacionales, sumados al descubrimiento que el socialismo también puede padecer de burocratismo y de alienación.

Fue en este contexto - pero redefiniendo actitudes que prosperó la crítica a las teorías "objetivas" del desarrollo y que las perspectivas valorativas se abocaron con mayor fuerza a la definición misma del desarrollo. Por cierto, existen esfuerzos de redefinición muy diversos, Algunos, negando la posibilidad de dar un curso racional al proceso histórico y de ver en los estilos tecnológicos la fuerza básica del desarrollo, no dudaron en formular la utopía regresiva: es mejor parar y ya mismo; mejor sería el no-desarrollo que un desarrollo perverso.

El reaccionarismo implícito en esta posición lo hacía inaceptable para los que, bien o mal, asumían una posición crítica, suponiendo la necesidad de corregir las desigualdades entre naciones y clases. El zero growth no tuvo futuro como idea-fuerza en las naciones subdesarrolladas. Se rechazó con fuerza su catastrofismo implícito, que negaba la creencia en que las sociedades son capaces de enfrentar, absorber y dar curso razonable, a los desafíos de la técnica e incluso de la naturaleza. El curso de los sucesivos informes del Club de Roma, hasta su aproximación a posiciones defendidas por los países subdesarrollados es ejemplo elocuente del fenómeno de rechazo al trasplante cultural. La idea de zero growth es ajena a lo más requerido que se construyera en el pasado, para resolver las grandes cuestiones sociales relativas a la igualdad entre las naciones y el crecimiento.

Limadas las exageraciones y distorsiones de esa posición, quedó una advertencia: perdió apoyo la creencia de que el mismo estilo de desarrollo de los países avanzados podría resolver las cuestiones del subdesarrollo y de la dependencia. No se trataría sólo del sistema social de producción capitalista o socialista. Sino de que el patrón civilizador, de base tecnológico-industrial, genera consecuencias discutibles para el bienestar de los pueblos.

No siempre la formulación de nuevas utopías sobre las formas del desarrollo, se asienta en presupuestos razonables. Entre las críticas a los estilos de desarrollo hay muchas sobre el horror a la abundancia, de base ética, originada en grupos intelectuales pertenecientes a sociedades opulentas. Pero existe también algo de firme en la crítica:

a) Por una parte, incorporó preocupaciones reales por la destrucción de los recursos humanos no renovables y de destrucción del medio ambiente que innegablemente, apunta a ciertos "límites exteriores" que son parámetros

para el desarrollo no sólo de los países menos desarrollados sino, especialmente, de los más avanzados industrialmente;

b) por otra parte, revigoriza ideas de igualdad a ser buscadas menos en la abundancia dilapidadora y más en el uso racional de recursos relativamente escasos;

c) esta última preocupación vino junto con la reafirmación en la creencia de que si no existe hoy mejor distribución de recursos entre países y dentro de los países, no es tanto por el nivel de escasez absoluta de riqueza, sino por su mala distribución (concentración del ingreso y la riqueza y miseria han vuelto a ser, como decía Marx, dos caras de la misma moneda);

d) finalmente, junto con las formulaciones relativas a otro estilo de desarrollo resurge la idea de que es en el plano político donde ha de romperse el equilibrio favorable a la concentración de la riqueza, y que, para empezar, será posible romper el círculo de la pobreza, mediante la reestructuración de las relaciones de intercambio entre naciones en un nuevo orden económico internacional;

e) para alcanzar tales objetivos se diseñan nuevas estrategias que resaltan la imposibilidad de quebrar la causalidad circular de la riqueza y la miseria, si no se cuentan con más y mejores informaciones para asegurar la autonomía de las decisiones y estimular la creatividad, especialmente la tecnológica, y sin que se establezcan de algún modo, fuertes conexiones de los perjudicados entre sí (naciones y clases).

#### El enfoque alternativo

La noción de que el desarrollo no tiene por objetivo la acumulación de capitales, sino la satisfacción de las necesidades básicas del hombre, pasó a ser una constante en los documentos producidos por las reuniones de expertos y representantes gubernamentales. No es nueva, por cierto. Según fue formulada en el siglo pasado por la crítica socialista ("a cada uno según sus necesidades, a cada uno según sus posibilidades") para alcanzar el desiderátum de esta idea sería necesario modificar primero las estructuras de dominación política y de explotación económica-social. Sólo se alcanzarían la igualdad y la atención de las necesidades después que, a través de la lucha de clases, se instaurase un orden social ecuánime. En consecuencia, debía pasarse por drásticas modificaciones políticas que irían desde la revolución social hasta el establecimiento de la dictadura del proletariado para instaurar, por fin, una sociedad sin dominación de clase (con un Estado reducido a la administración de las cosas). Más aún, se repudiaba la noción de necesidades mínimas a partir de un parámetro fijo (tantas calorías dadas o tantos metros cuadrados de habitación), considerando que las necesidades eran históricamente creadas y sus límites físicos prácticamente no existían (gracias a la creencia en el progreso y en la inagotabilidad de los recursos planetarios).

¿Qué dicen hoy los paladines del development need-oriented?

Cualquiera que sea el documento tomado, desde la Declaración de Cocoyoc, pasando por el Coloquio de Argel hasta, en la formulación más uniforme disponible, el relatorio de Uppsala, sobre Another Development

un desarrollo con esas características debe ser orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales. Empieza por satisfacer las necesidades básicas de los dominados y explotados que constituyen la mayoría de los habitantes del mundo y asegura, al mismo tiempo, la humanización de todos los seres humanos satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad, igualdad, condiciones de convivencia y permitiendo entender y dominar sus propios destinos.<sup>30/</sup>

La búsqueda de un estilo de desarrollo más "equilibrado" no nació con la estrategia orientada a satisfacer las necesidades básicas. Bastante antes que ese tipo de formulación alcanzara su momentum en la discusión internacional existía, desde 1977, dentro del propio sistema de las Naciones Unidas, el llamado "enfoque unificado" para el desarrollo, que buscaba corregir los excesos economicistas relativos a la obsesión por el crecimiento del producto nacional bruto per cápita, a través de un tipo de planeamiento capaz de atender si no las basic needs, por lo menos las "necesidades sociales".<sup>31/</sup> O en la búsqueda de un desarrollo económico y social "balanceado". Como reconoció uno de los participantes más críticos a este tipo de estudios, mucho del debate se hacía alrededor de "innovaciones terminológicas" cuando no de confusiones:

"No puede ser accidental que las discusiones interminables sobre desarrollo hayan dejado intacta la confusión entre el desarrollo concebido como el proceso de cambio y el crecimiento empíricamente observable en alguno de los sistemas sociales y desarrollo como progreso hacia la versión que el observador tiene de la Buena Sociedad".<sup>32/</sup>

No obstante, como ocurre con las utopías progresivas, la formulación genérica del deseo de satisfacer las basic needs acabó generando una crítica persistente en cuanto al grado de "pobreza acumulativa" (comparable, por su generalidad, al del socialismo utópico del siglo pasado). Permitted también que nuevos ángulos críticos pudiesen ser asumidos frente a los asuntos del desarrollo.

Todo esto se hizo, es verdad, dando margen a una cierta inespecificidad cómoda: es el "desarrollo salvaje" y no el "sistema capitalista" - como se afirma en la crítica socialista o, menos claramente, en la crítica de los dependentistas latinoamericanos - el responsable de los males del mundo. Se evita así, en los foros internacionales, el espinoso problema de la crítica más concreta y contundente a situaciones sociales dadas. En vez de que el capitalismo esté en capilla son los desvíos del "estilo de desarrollo" los crucificados. Al argumento se agrega, lateralmente, que los sistemas socialistas en su expresión actual, si bien mejoran la atención de las necesidades básicas, no siempre respetaron la participación

---

<sup>30/</sup> The Dag Hammarskjöld Foundation, *Another Development*, Uppsala, 1979, pp.10.

<sup>31/</sup> Para una descripción de las varias etapas del unified approach to development, así como para el análisis de sus éxitos y limitaciones el mejor documento es el ensayo de Marshall Wolfe, Elusive Development: The quest for unified approach to development analysis and planning: histories and prospects, CEPAL/PV/SD 185, Santiago, diciembre de 1978.

<sup>32/</sup> Wolfe, M., *idem*, p.80.

democrática y los outer limits, que es la otra obsesión de los formuladores de la nueva estrategia del desarrollo. Esto pasó a ser algo más amplio. Si su centro es la atención de las necesidades básicas, se complementa por el respeto a las exigencias ecológicas, tanto en lo que se refiere a una relación adecuada entre el ecosistema local y los límites externos que la preservación de la vida presenta y que las generaciones futuras imponen, como en lo que se refiere al uso de tecnologías apropiadas para la explotación racional de los recursos naturales y humanos.

En esta línea de preocupación creo que hubo una contribución positiva que agrega algo al anterior debate sobre desarrollo. En el plano más general de análisis la noción de ecodesarrollo, especialmente en la formulación de Ignacy Sachs, sintetiza la nueva posición crítica frente a la conciencia del límite de ciertos recursos naturales (la temática de los recursos "no renovables"), llama la atención hacia la existencia de outer limits y pone énfasis en las formas predatorias y contaminantes del avance tecnológico.

"El ecodesarrollo es un estilo de desarrollo que en cada ecoregión requiere soluciones específicas para los problemas particulares de la región a la luz de los datos tanto culturales como ecológicos y tanto de largo plazo como considerando las necesidades inmediatas".<sup>33/</sup>

En esta formulación no se trata de establecer la utopía del "desarrollo comunitario", que ha sido la otra línea de propuestas, surgida especialmente de la pluma de escritores asiáticos, influidos por el paso de la economía campesina y por la incapacidad del desarrollo capitalista para resolver los problemas sociales de las poblaciones rurales. Por lo contrario, Sachs se mantiene en la tradición de pensamiento que propugna transformaciones de fondo, tanto tecnológicas como de los sistemas productivos, pero llama la atención hacia la necesidad de tomar en cuenta que, en las condiciones políticas del mundo actual sin self reliance, sin participación activa de la base y sin una tecnología "apropiada" que respete los outer limits y que tome en cuenta los recursos locales, tanto humanos como naturales, no habrá un desarrollo razonable.

De alguna manera Sachs intenta hacer compatibles la noción de racionalidad formal con la de racionalidad sustantiva; en vez de proponer la razón técnica como fuerza propulsora de la historia del crecimiento económico, prefiere una posición en la que lo "razonable" suponga una adecuación entre objetivos sociales y humanos, medios disponibles y la posibilidad de cálculo técnico.

Tal vez en la tensión entre la utopía comunitaria y de participación a todo nivel, por un lado, y, por otro, la preocupación por una actitud "razonable", que tome en cuenta la base técnica necesaria y los límites reales al desarrollo - teniendo como objetivo la atención de las necesidades sociales básicas - esté lo más valioso que ese enfoque viene dejando al análisis contemporáneo de los problemas del desarrollo.

---

<sup>33/</sup> Ignacy Sachs, "Environment and Styles of Development", en William Matthews, editor, Outer Limits and Human Needs, Uppsala, The Dag Hammarskjöld Foundation, 1976.

En la línea del desarrollo como producto de la voluntad comunitaria (desde un nivel de la aldea hasta el de la federación de intereses de los pueblos o estados subdesarrollados y orpimidos) el concepto clave es el de self-reliance. En la línea de análisis de los nuevos instrumentos de desarrollo económico sobresale el énfasis puesto en las tecnologías apropiadas y en los outer limits. En el centro del problema de la atención de las necesidades básicas, subsiste la cuestión de la reforma política necesaria para conseguirlo. Como documentos centrales para la comprensión de estas posiciones (habiendo sobreposiciones entre ellos) están el Informe Dag Hammarskjöld 1975,<sup>34/</sup> y el proyecto sobre la Reestructuración del Orden Internacional.<sup>35/</sup> A éstos se agregan los estudios del World Order Model Project.<sup>36/</sup>

Buscando ser breve, resumiré aquí solo los conceptos claves de self reliance, por una parte y de tecnología apropiada, por otra; pondré énfasis en las propuestas de construcción de un nuevo orden económico internacional, que es el resultado político inmediato de esta estrategia.

Por self reliance, muchos ya lo dijeron, no se entiende autarquía o autosuficiencia, sino como afirma el Informe Hammarskjöld, la "definición autónoma de estilos de desarrollo y de vida", que estimule la creatividad y conduzca a la mejor utilización de los factores de producción,

- 
- <sup>34/</sup> Fundación Dag Hammarskjöld, "¿Qué hacer?" Development Dialogue, Nº 1-2, 1975. Como documentos complementarios, ver la publicación editada por E.F. Chagula, B.T. Feld y A. Parthasarati, Pugwash on Self Reliance, New Delhi, 1977.
- <sup>35/</sup> Jan Tinbergen, coordinador, Reestructuración del Orden Internacional, Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Ver también la serie de ensayos publicados en homenaje a Tinbergen, por Anthony Dolman, y Jan van Ettinger, Partners in Tomorrow. Strategies for a New International Order, E.P. Dutton, Nueva York, 1978.
- <sup>36/</sup> Ver Richard Falk, A Study of Future Worlds, The Free Press, 1975. No consideraré en este trabajo las ideas de Falk y de sus asociados. José Medina Echavarría, en una sugestiva revisión crítica, consideró sin embargo, que estos estudios, gracias a su poder de síntesis, al tipo específico de una sociología prospectiva y al reconocimiento explícito de su carácter utópico, presentan ventajas sobre otras del mismo género de visión más "cibernética" o burocrático-institucional. Ver José Medina Echavarría, Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva, CEPAL, D.S. 1148, Santiago, noviembre de 1976.

disminuye la vulnerabilidad y la dependencia, de tal forma que las sociedades cuenten más con sus propias fuerzas de resistencia, confíen en sí mismas y tengan medios para ser dignas. Se aplica la self reliance tanto a nivel local (de comunidad) como nacional e internacional.

El componente valorativo en tal definición es claro. Nociones como "dignidad", "auto confianza", etc. implican elecciones. Y esto no es así por azar: a la "lógica de la producción" impuesta por el capital (cuyo mayor crítico pero también mejor analista fue Marx), los que proponen otros estilos de desarrollo contraponen una "lógica del consumo", buscando erradicar la pobreza y distribuir mejor los recursos entre los grupos sociales 37/ unida a la noción de self reliance viene la propuesta de distribuir mejor los recursos y organizar los estilos de consumo. Con esa estrategia, un problema grave del mundo actual, como el de la llamada "crisis energética", sería repensado más fácilmente. En vez de producir por medios técnicos devastadores más energía, sería posible balancear su uso: "podemos optar por patrones de consumo de baja energía y preferir en este sentido sistemas de habitación, de transporte urbano y de uso del tiempo que consuman esa poca energía".38/

Ocurre, lógicamente, que tal enfoque del problema del desarrollo obliga a rever los conceptos sobre tecnología. Casi tautológicamente, "debe entenderse por tecnología la invención y utilización de procesos y modos de organización del trabajo que se adaptan mejor a las circunstancias particulares, tanto económicas como sociales, de un país o sector particulares".39/

La crítica fácil aduce que con esas nociones se estaría apenas reforzando el tipo de dominación vigente sin cambiar las condiciones productivas de los países subdesarrollados, pero ella es rebatida con energía por quienes adoptan la noción de "tecnología apropiada". Esto no significaría una tecnología atrasada sino un blend tecnológico que, otra vez, se orienta por lo razonable, sin perder de vista los objetivos básicos del desarrollo (basic needs), sin adoptar un criterio puramente imitativo de lo que ocurrió en los países industrializados, pero sin desdeñar la ciencia y el avance de las fuerzas productivas.40/ La implementación de políticas de desarrollo tecnológico orientadas por esas preocupaciones y por las nociones de desarrollo autosostenido para atender las necesidades básicas requiere una nueva pauta de relaciones internacionales en lo que se refiere a investigación y desarrollo, que transfiere tecnología pero, al mismo tiempo, lleva a su creación autónoma y a la selección del tipo de ella a ser absorbida. Todo eso pasa por el problema de formación de personal especializado y por políticas que eviten la fuga de cerebros.

---

37/ Celso Furtado fue uno de los primeros latinoamericanos que revisó su instrumental analítico replanteando el problema de la autonomía relativa de la demanda. Ver los libros ya citados.

38/ Ignacy Sachs, "El ambiente humano", en Jan Tinbergen, op.cit., p.458.

39/ Alexander King y A. Lemma, "Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico", J. Tinbergen, op.cit., p.414.

40/ Ver Amílcar Herrera, An Approach to the Generation of Technologies Appropriated for Rural Development", Informe a la UNEP, mimeo; y también sus contribuciones junto a Jorge Sábato al Simposio de Campinas sobre Tecnología. Sobre la estrategia para alcanzar mayor autonomía en la creación tecnológica ver A. Parthasarathi, "Self Reliance in Science and Technology for development: some aspects of the Indian experience", en Chagula y otros, op.cit.

Como lo mencioné antes, la noción de que algunos recursos naturales no sean renovables y de que exista el peligro de la degradación de la biósfera obligó a los defensores del ecodesarrollo a adoptar posición respecto a los "límites externos al desarrollo" (outer limits). En resumen:

"El concepto de 'límites exteriores' exige una aclaración. Los 'límites' son el punto a partir del cual un recurso no renovable se agota, o un recurso renovable, o un ecosistema, pierdan su capacidad de regenerarse o de cumplir sus funciones principales en los procesos biofísicos. Los factores determinantes son, por un lado, la cantidad de recursos y las leyes de la naturaleza y, por otro, la acción de la sociedad sobre la naturaleza y especialmente sus modalidades técnicas. Para definir el adjetivo calificativo 'exterior' hay que precisar el contexto en el que son considerados los límites: local, nacional, regional o global. La elección de un contexto tiene implicaciones políticas y científicas diversas."

#### El nuevo orden económico: ideología y realidad

En posesión de los instrumentos críticos ya indicados, los participantes de la corriente de opinión relativa a las formas alternativas de desarrollo se encontraron en una encrucijada teórica y práctica. ¿Qué consecuencias analíticas podrían sacar del punto de vista valorativo que asumieron y qué políticas transformadoras deberían proponer?

No se requiere mucha sutileza teórica para percibir que el nuevo abordaje posee algunos parámetros no definidos. Por un lado, las "necesidades básicas" - centro mismo de sus análisis - terminaron por expresar dos preocupaciones: erradicación de la pobreza y la creencia que, en las condiciones productivas y tecnológicas actuales, ese objetivo sólo se alcanzará mediante una redefinición de los estilos de vida y, consecuentemente, de los estilos de desarrollo.<sup>41/</sup> Por otro lado, así como los

---

<sup>41/</sup> Fue precisamente, desde este ángulo que el nuevo enfoque encontró más ecos, social y políticamente en América Latina. La "nueva izquierda", de inspiración marxista, guevarista o directamente cristiana, asumió implícitamente el punto de vista de que en los países subdesarrollados aún el socialismo debería ser constituido en la parsimonia, casi como una repulsa a los estilos de vida de las sociedades opulentas. En el plano teórico, porque autores como Aníbal Pinto o Jorge Graciarena aceptaron el desafío de los estilos alternativos de desarrollo y contribuyeron a su análisis. Ver Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa" y Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 1, enero-septiembre 1976. Pinto distinguía la noción de "sistema" (capitalista y/o socialista) de la noción de "estructura" que señala el funcionamiento de la economía (o grado de diferenciación del aparato productivo) y para el planteo y relacionamiento de ellas en el esquema mundial, como dominantes o subordinados (habría sociedades capitalistas industrializadas, capitalistas subdesarrolladas, socialistas industrializadas, socialistas subdesarrolladas). El estilo de desarrollo señalaría la forma por la que, "dentro de un determinado sistema se organizan y distribuyen los recursos humanos y materiales con el objetivo de resolver los interrogantes sobre qué, para quién y cómo producir los bienes y servicios", (p. 104).

"dependentistas" se confundieron cuando tuvieron que precisar en el ámbito de sus perspectivas teóricas cuáles serían los sujetos históricos de las transformaciones, los teóricos del another development tampoco son explícitos en el análisis de este problema.<sup>42/</sup> Pero, mientras que los desarrollos cepalinos, bien o mal, veían en el Estado Ilustrado (orientado para el bienestar de las clases oprimidas) el principio ordenador del desarrollo, aludiendo la cuestión de la revolución, y los dependentistas mantenían encendido el fuego sagrado de esta última (aunque sin explicar de qué modo y con qué fuerzas se daría frente a las transformaciones de la economía contemporánea que ellos mismos resaltan en sus análisis), los propugnadores del estilo alternativo de desarrollo oscilan en sus textos entre la categoría valorizadora de la dignidad humana y .... la reforma burocrática-institucional, a nivel de las Naciones Unidas.<sup>43/</sup>

Bien o mal, fue a este nivel burocrático que el another development tuvo mayor secuencia. Los puntos principales de la propuesta para un nuevo orden económico internacional reflejan la filosofía del desarrollo antes reseñada. Insisten en la necesidad de estimular los mecanismos de self-reliance selectiva, a través de acuerdos entre países subdesarrollados y con el objeto de redistribuir la riqueza mundial. Desconfían, por cierto, de las estrategias de "ayuda al desarrollo" y de la transferencia del patrón civilizador de los países industrializados para los subdesarrollados, y no dejan de criticar las "distorsiones" de la economía internacional.

"Muchos países industrializados tienen intereses grandes y crecientes en las economías de muchos países pobres. Para citar sólo un caso, los rendimientos de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos, como proporción del total de los lucros nacionales, aumentaron de 8% en 1950 a 20% en 1958."<sup>44/</sup>

---

<sup>42/</sup> Dígase de paso que la primera dificultad teórica, la de centrar la teoría del desarrollo en la lógica de las necesidades básicas, viene siendo elaborada no sólo por Furtado, como ya indiqué, sino por Ignacy Sachs. Ver, de este último, Styles, etc.

<sup>43/</sup> No resumiré aquí las reformas propuestas para el sistema de las Naciones Unidas porque eso escaparía demasiado al enfoque de este trabajo. Basta consultar Another Development o el proyecto R.I.D. para ver sus líneas principales. Conviene decir que algunos de los principales documentos relativos a los enfoques alternativos para el desarrollo fueron aceptados expresamente para influir en las reuniones preparatorias de las Asambleas de la ONU y, específicamente, para el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, que trató el nuevo orden económico internacional.

<sup>44/</sup> Jan Tinbergen, op.cit., p.167. Dígase que si el Informe Hammarskjöld proyectó con fuerza los nuevos objetivos de desarrollo, el proyecto R.I.D. presenta más detallada y sólidamente las políticas a ser implementadas.



Como remedio, los formuladores del nuevo desarrollo proponen un aumento de control de las inversiones extranjeras y una estrategia de valorización para mejorar las condiciones de negociación entre los productores primarios y los industrializados, en el "Diálogo Norte-Sur". No desdeñan la importancia de la opinión pública mundial para alcanzar estos resultados. De esta posición deriva la necesidad de rever el sistema de informaciones mundiales, especialmente en cuanto a los mass-media.<sup>45/</sup> La batería de medidas y sugerencias elaboradas es considerable, especialmente en los documentos fundamentales ya referidos y en los textos del Coloquio de Argel. Van desde la preocupación por los bienes colectivos (como el fondo de los océanos), la definición de un código de ética para las empresas transnacionales, la reformulación del Derecho Internacional, la propuesta de elaboración de indicadores de desempeño de desarrollo económico que tengan en cuenta la evolución de la atención de las necesidades básicas, etc., hasta la cuestión de la militarización de la producción mundial y la necesidad de una política de desarmamentista, para proporcionar más recursos para un desarrollo "saludable". Todo eso en el contexto de una visión que valoriza la self reliance, la creatividad local y la diversidad de los caminos para el desarrollo.

"El objetivo principal del Nuevo Orden Económico Internacional debe ser organizar nuevas relaciones económicas internacionales que pongan fin a la dependencia, a la injusticia y a la discriminación y que facilite la self reliance" (...). "Un factor importante de esta relación entre desarrollo y militarización es que la carrera armamentista dilapida capital y recursos naturales y humanos que sería más útil consagrar a la mejoría de las condiciones humanas en todo el mundo" (...) "las necesarias modificaciones radicales entre los Estados sólo serán posibles si también en el mundo civilizado algunos países o ciertas fuerzas sociales deciden esforzarse por llegar a nuevas relaciones fundadas en la no explotación, en la justicia y en la dignidad".<sup>46/</sup>

Además de tanto empeño en sólidos cambios orientados por la buena voluntad, se analizaron hechos. En esta línea - más coherente con la tradición de análisis clásica - hubo estudios sobre los efectos de las corporaciones internacionales en la economía mundial contemporánea que destacan tanto su crecimiento como, lo que es decisivo, su contradicción con los objetivos del another development.

"La importancia que las empresas transnacionales adquirieron queda ejemplificada por el hecho de que el valor agregado de cada una de las diez mayores empresas transnacionales asciende a más de 3 billones de dólares, una cifra mayor que la del PNB de 60 países del mundo."<sup>47/</sup>

---

<sup>45/</sup> A este respecto, ver Juan Somavía, "Can we understand each other? The need for a new international information order", en Dolman y Ettinger, op.cit., pp. 228 y siguientes.

<sup>46/</sup> Coloquio de Argel, págs. 13, 14 y 38 respectivamente.

<sup>47/</sup> I. Jagairy, P. Kuin y J. Somavía, "Las empresas transnacionales" en Jan Timbergen, op.cit., pág. 431. Coherentes con sus análisis los autores agregan que: "Muchos de los objetivos de desarrollo autónomo descriptos en la Segunda Parte de este Informe chocan con la lógica actual de la empresa transnacional. La autonomía es un estilo de desarrollo basado en el reconocimiento de la diversidad cultural, como tal es un instrumento contra la homogenización de las culturas. Al contrario, la lógica de las empresas transnacionales se basa en que la mayoría de los productos pueden venderse con ventaja en casi todos los países en que operan, teniendo en cuenta apenas sus niveles de desarrollo". (ibidem, pág. 441.)

A partir del reconocimiento de los efectos de la acción de las empresas multinacionales en la economía mundial y de su contradicción con los valores del "desarrollo alternativo", Samir Amin hace explícito el supuesto no discutido en la mayoría de los textos:

De hecho, la verdadera cuestión es si las alternativas pueden ser definidas como lo han sido, esto es, independientemente de los fines últimos, la elección entre socialismo o capitalismo. En otras palabras: ¿el objetivo del desarrollo capitalista autónomo en el Tercer Mundo es realista? (...). Pueden ellos (los países periféricos) convertirse en self reliant sin retirarse del sistema internacional de intercambio de mercancías, tecnología y capital? ¿Pueden hacerlo forzando el sistema mundial a reajustarse, imponiendo una división del trabajo que sea igualitario y ya no desigual? ¿Pueden alcanzar este objetivo por intermedio de los instrumentos definidos por el programa del nuevo orden económico internacional?"48/

Su respuesta a estos interrogantes es clara: no existe posibilidad de solucionar estos problemas a través de un "capitalismo autónomo" en la periferia. Sólo el socialismo y la lucha antimperialista dan contenido no demagógico a las propuestas sobre otro estilo de desarrollo.49/

Así, después de un gran rodeo, los que hicieron una contribución más crítica a las categorías del nuevo desarrollo van a Canossa. Concretamente existirían el tema de las multinacionales y la aspiración a la igualdad y el control de las decisiones. De por medio declaraciones de buena fe y de buena voluntad.50/

---

48/ Samir Amin, Some Thoughts on Self-Reliant Development Collective Self-Reliance and a New Economic Order, IDEP, Dakar, 1976, mimeo.

49/ Amin va más lejos: "El hecho es que los temas del nuevo orden incluyen la aspiración a controlar los recursos naturales y a robustecer los Estados nacionales, que el imperialismo no acepta. Para eso, por lo tanto, sería conveniente sustituir el R.I.O. Project que es una formulación ideológica de las necesidades de transferir algunas de las industrias del centro hacia la periferia bajo las alas de las multinacionales" (Op.cit., pág. 25).

50/ Nótese que la reacción crítica de los economistas "ortodoxos" fue semejante. Por ejemplo, el Subsecretario de Comercio de los Estados Unidos ha intentado mostrar la no consistencia de los argumentos morales en favor de la redistribución de la riqueza (desde el punto de vista de la propia filosofía moral) y el no realismo de las exigencias del Tercer Mundo. Propone "negociaciones razonables" que garanticen el acceso a los mercados de los países industrializados para los países de la Periferia y mejores condiciones comerciales en los dos sentidos (a more for market). Véase Richard Cooper, Developed Countries Reactions to Calls for a New International Economic Order, Mimeo, 1977.

## Revaluando el camino recorrido

No obstante la crítica contundente de Samir Amin, no es justo liquidar el enfoque alternativo para el desarrollo en nombre de su falta de realismo. Aunque sea un componente indiscutible de tales propuestas, es necesario reflexionar mejor sobre su significado y desconfiar un poco del "Abrete Sésamo" que la propuesta de salida por el socialismo parece contener.

Para comenzar aclaro que los valores de igualdad y la aspiración del socialismo se plantean hoy con tanta fuerza como en el Siglo XIX. Pero, si para algo sirvió la crítica contemporánea sobre los efectos desastrosos de cierto tipo de desarrollo, fue para hacer resaltar que no basta la apreciación colectiva de los medios de producción si se va a producir lo mismo que la empresa privada es capaz de hacer; que no basta sustituir el gigantismo de las multinacionales y de las burocracias de los ejecutivos por el mutismo del sector estatal controlado por una burocracia estatal fiel a un partido también burocrático. Aunque este último permita mayor igualdad y posibilidades más fáciles para atender las necesidades humanas básicas (lo que es indiscutible) y represente, por tanto, un avance, subsisten algunos de los problemas fundamentales del another development.

En efecto, la imitación de los aspectos civilizadores de la sociedad capitalista (referentes al consumo y a la tecnología productiva) puede ser explicada tal vez porque la competencia entre los modelos civilizadores continúa en vigor, por lo menos en lo que hace a la guerra y a la carrera armamentista, lo fundamental de las decisiones de inversión de las potencias líderes del mundo contemporáneo. Pero el control estatizante y no democrático - opuesto a la self-reliance y a la participación ampliada - no encuentra justificativos sino en términos de una estructura de poder no controlada por la base de la sociedad en los países líderes del mundo socialista y en la difusión de una ideología que no atiende las aspiraciones de autonomía y de igualitarismo.

De poco sirve pasar a la ligera sobre estos problemas. Ellos no tienen respuestas simples. La relación entre los problemas del poder mundial, las implicaciones de la producción técnicoindustrial y el tipo cultural (o estilo de desarrollo), tanto en el mundo capitalista como en el socialista, son limitaciones reales y complejas.

Es frente a ellos que la creencia en el Estado Ilustrado de los cepalinos se vuelve parcial e ideológica, así como el énfasis en la lucha de clases de los dependistas se torna necesario pero insuficiente. Los teóricos del another development pisan en terreno fértil cuando, ingenuamente sin embargo, replantean ideologías imbuidas de utopismo. Sólo que este utopismo se desfigura y empobrece cuando la generosidad de las posturas ingenuas es sustituida por la fragilidad de las propuestas de negociaciones entre el mundo de los pobres y el de los ricos, o por el entusiasmo por reformas burocráticas de la ONU o de los aparatos gubernamentales. Gana un contorno más promisor cuando el "reformismo" propuesto se dirige hacia otro lado, e intenta sustituir la creencia absoluta en el progreso y en la razón con una postura no "maximalista" o del "todo o nada" que intenta valorizar lo razonable, e intenta replantear la cuestión de la iniciativa autóctona de la diversidad cultural y de la redefinición de los estilos de consumo. En fin, una "utopía realista", con toda la contradicción en los términos.

En otras palabras, con la condición de que no se olvide que existen determinantes fundamentales cuyos intereses y formas objetivas de acción (las multinacionales o el interés del Estado, por ejemplo) modelan el mundo contemporáneo y son los que deben ser criticados y controlados para obtener los fines deseados por la nueva utopía, el énfasis crítico a los estilos de desarrollo, que plantean los defensores del another development corresponde a una dimensión importante de la crisis civilizadora actual. Esta, aparece con más fuerza por las obvias razones de la existencia de la explotación de clase en el mundo capitalista; alcanza, redefinida, al mundo socialista y pone en jaque la forma por la que se da la transición de las sociedades capitalistas hacia el socialismo.

En este sentido, el pensamiento político implícito en los análisis de desarrollo es pobre. Repitiendo: si los cepalinos simplemente desdijeran la cuestión y los dependentistas no dieran nitidez a las fuerzas sociales de transformación (aceptando implícitamente que sería el proletariado), los teóricos de esta década, cuando enfrentan concretamente el problema, plantean como sujeto del proceso de transformaciones a las burocracias internacionales. Esto es el telón de Aquiles del pensamiento actual sobre el another development: revoluciones sin sujeto o reformas con sujetos ocultos. Tal vez se tenga en el horizonte un conjunto de alternativas sobre los para qué del desarrollo y hasta de los para quién. Falta saber quién y cómo lo hará. Pero sería injusto pedir a los teóricos solución a los problemas que la práctica, que es la madre de la teoría, apenas señala como una posibilidad objetiva.

## INTRODUCCION

1. El tema de la pobreza

La pobreza ha sido una fuente de preocupación desde la Antigüedad, lo que dio origen a tradiciones que se continúan incluso hoy. Así, la del "elogio a la pobreza" aparece en los clásicos y se repite en algunas obras actuales que atribuyen a los pobres un rol privilegiado en el proceso de cambio. La segunda, del "miedo a los pobres", se da tanto en la literatura del siglo pasado en torno a las "clases peligrosas" como en los fundamentos de múltiples investigaciones contemporáneas sobre tales grupos. De la tercera, que considera a la pobreza un escándalo moral y que conduce directamente a la caridad y a la filantropía, hay innumerables ejemplos en cada época.

Pero también es cierto que, a lo largo de la historia, ha presentado caracteres variados y que dichas tradiciones pasan por períodos de predominio y decadencia. Así, en la Edad Media el pobre si bien era un elemento sufriente, no estaba marginado sino inserto en una sociedad débilmente productiva y débilmente consumidora. No existían abismos notables que lo separasen de quienes vivían de su trabajo, ya que éstos no usaban más que un vestido a lo largo de toda su vida y heredaban y transmitían sólo un pequeño patrimonio de instrumentos de trabajo y utensilios domésticos. 1/

Con la transición del feudalismo al capitalismo la consideración respecto de los pobres cambió radicalmente. Weber ha puesto énfasis en la concepción característica de la ética protestante. 2/ En ella, el estado de gracia se demuestra mediante la adquisición (aunque no el goce) de riqueza. En consecuencia, la pobreza se percibe negativamente, no dando lugar siquiera a acciones caritativas.

Con el predominio de tal concepción se produjo una inversión radical en la valoración de la pobreza y en el tratamiento reservado a los pobres. En una sociedad donde la obtención de la riqueza es el objetivo primordial de la vida, quienes no la alcanzan son considerados "desviados" respecto de las normas de conducta societales.

---

★/ Este artículo es la introducción al libro del mismo título que publicarán ILPES y CEPAL.

1/ C.F. Parent, "Introduction a le probleme de la pauvreté dans les pays développés", Economie Politique (Archives de l'ISEA), Vol. XXIV, N<sup>os</sup> 1-2, 1971. Sobre el punto véase extensamente el artículo de Jean Labbens "¿Qué es un pobre?" y también Demetrio Casado, Introducción a la sociología de la pobreza, Euramérica, Madrid, 1971.

2/ Max Weber, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ediciones Península, Barcelona, 1969.

Durante el siglo pasado, fueron usuales especialmente en Inglaterra los estudios que desde dicha óptica, calculaban la cantidad de pobres y buscaban distinguirlos según fueran irrecatables, debido al alcoholismo u otros vicios, o estuvieran en esa condición "a pesar suyo", siendo por tanto merecedores de que se los asistiera de alguna manera. El esfuerzo más trascendente fue una encuesta sobre las condiciones de vida en Londres en 1880, realizada por David Booth, 3/ también deben recordarse los estudios de Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra; 4/ los de Rowntree sobre los pobres de York, 5/ y los de Le Play y su escuela sobre la situación de los obreros en diferentes países de Europa. 6/

Durante las primeras décadas de este siglo, la preocupación por la pobreza no disminuyó. La gran depresión le dio elementos especialmente en Estados Unidos donde, a través de diversas políticas públicas, se intentó paliar la situación de los grupos más afectados por la crisis de 1929.

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial cobró gran auge el optimismo desarrollista y la creencia de que la pobreza pertenecía al pasado. Ella desaparecería espontáneamente, se pensaba, como corolario natural del crecimiento económico y del avance tecnológico. Ese espíritu dominó más de veinte años no sólo en los países desarrollados que alcanzaron tasas de crecimiento del ingreso per cápita inigualadas, sino también en los subdesarrollados, que visualizaban como posible salir del atraso mediante la absorción del progreso técnico generado en los centros y la copia del modelo económico y social que éstos representaban.

En la década del 60, sin embargo, comenzaron a surgir dudas en torno a esas posibilidades y el optimismo decayó. Por un lado, se descubrió la subsistencia de la pobreza detrás de la affluent society americana.7/ Había conglomerados humanos marginados de la abundancia e invisibles a los ojos de quienes disfrutaban de ésta. 8/

También en los países subdesarrollados se tomó conciencia de que los esfuerzos realizados no habían dado los frutos esperados. Incluso en los casos en que se habían alcanzado importantes metas económicas, tales logros

---

3/ David Booth, Life and Labour of the People (1889-1891), Mac Millan, Londres, 1902-1903, 17 volúmenes.

4/ Federico Engels, La situación de la clase obrera en Inglaterra (1845), Nueva York 1885, 2a. edición Stuttgart, 1892.

5/ Benjamín S. Rowntree, Poverty: A Study of Town Life (1901), Longmans, y Nueva York, 1922. También: Mac Millan, Nueva York, 1961; y Poverty and Progress. A Second Social Survey of York (1941), Longmans, Londres, 1942.

6/ Federico Le Play, Les Ouvriers Européens (1855), Tours, Mame et Fils, 2a. edición, 6 volúmenes, 1877-79.

7/ J.K. Galbraith, The Affluent Society, Mentor Books, Nueva York, 1958.

8/ M. Harrington, The Other America. Poverty in the United States, Mac Millan, Nueva York, 1962. En español: La cultura de la pobreza en Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

no se tradujeron en un nivel de bienestar mínimo para el conjunto de la población. Ello se agravó a consecuencia de la creciente interdependencia mundial y del desarrollo de los medios de comunicación de masas, que produjeron "la revolución de las expectativas crecientes". Conglomerados humanos que habían vivido encerrados en su propio hábitat, conocían ahora en forma inmediata los bienes de consumo sofisticado más novedosos producidos en los centros y, consecuentemente, aspiraban a poseerlos.

En este contexto cobraron importancia las críticas a los enfoques desarrollistas, reapareciendo el problema de la pobreza bajo otras denominaciones, entre ellas la de marginalidad concebida, a veces, como la existencia de una superposición cultural que estaría en la base de la dificultad de estos países para integrar al conjunto de la población a un estado nacional y, en otros casos, como consecuencia del funcionamiento mismo del sistema capitalista dependiente. 9/

Es, sin embargo, recién en la década de los setenta que surge la preocupación por la pobreza bajo esta denominación. En esta recolocación del tema le ha correspondido un papel primordial a los organismos de las Naciones Unidas, 10/ y a la decisión del Banco Mundial de privilegiar la implementación de políticas tendientes a su erradicación especialmente en el área rural. 11/

---

9/ Rolando Franco, El análisis sociológico de la marginalidad en América Latina, ILPES, mimeo, Santiago, 1974. También Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1976.

10/ Véase Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, Attack on Mass Poverty and Unemployment. Documento presentado al VIII Período de Sesiones del Comité, Ginebra, 1972, (E/AC.54/L.44, venta Nº72, II.A.11). Los documentos preparatorios de dicho informe pueden consultarse en Journal of Development Planning, Nº5, 1972. Organización Internacional del Trabajo, The Poor in Asian Development. An ILO Programme. Informe del Director General a la Octava Conferencia Regional Asiática, realizada en Colombo, Sri Lanka, septiembre-octubre de 1975. También Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial. Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976. En América Latina puede verse: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, La pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, versión preliminar, Santiago, septiembre 1976.

11/ Véanse los diversos discursos de Robert McNamara, Presidente del grupo del Banco Mundial, especialmente el leído ante la Asamblea de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973. También Banco Mundial, The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health, World Bank y John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975. Y el libro tal vez más importante en la materia: Hollis Chenery et.al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, Londres, 1974. Traducción castellana: Tecnos, Madrid, 1976.

La nueva preocupación dio cauce al desarrollo de nuevas perspectivas alternativas que se plasmaron en la estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, 12/ y a un debate internacional que se encuentra en plena vigencia.

## 2. Desarrollo económico y pobreza

En la mayoría de los planteos la pobreza se liga estrechamente al desarrollo económico. Las relaciones entre ambos pueden ser vistas desde tres posiciones diferentes: la optimista, la pesimista y la reformista.

Para los optimistas, el progreso tecnológico mantendrá una progresión constante, fomentando la prosperidad y acabando con los restos de la sociedad preindustrial. La pobreza - resabio del pasado - terminará cediendo ante el avance de la modernización y la abundancia. Ante la observación de que el progreso técnico reduce la mano de obra necesaria por unidad de producto, se aduce que la producción crece constantemente al igual que las necesidades, dando lugar a la aparición de nuevos bienes y nuevas industrias y, por tanto, a nuevos puestos de trabajo, que abren nuevas oportunidades ocupacionales para los desempleados por el avance tecnológico. Asimismo, se destaca que el desempleo no ha crecido en la proporción prevista por los cálculos catastrofistas del siglo pasado, sino que más bien ha tendido a reducirse, merced a las políticas de pleno empleo. Además, la pobreza estaría concentrada en aquellas zonas donde el proceso de industrialización ha sido débil. En consecuencia, su erradicación se lograría enfatizando las políticas de crecimiento económico.

Los pesimistas no creen que el crecimiento económico puede acabar con la pobreza e incluso sostiene que puede incrementarla. Los orígenes de esta posición podrían rastrearse hasta Ricardo y Malthus con sus reflexiones sobre la existencia de un desequilibrio entre la esfera natural productiva de subsistencias y las exigencias de crecimiento industrial y demográfico.

La tercera manera de ver las relaciones entre el crecimiento económico y la pobreza no cree que desaparezca ésta espontáneamente, sino que estima necesario introducir modificaciones en el sistema. Habría que o sustituir el mercado por otros mecanismos de distribución, o bien eliminar sus posibles efectos regresivos, mediante diversas acciones de política social.

Todas estas orientaciones han afrontado el problema de la pobreza desde su propia perspectiva y con diferentes énfasis. Los optimistas lo han hecho porque aun cuando sostienen que, en el largo plazo, el crecimiento económico conducirá a su erradicación definitiva, en el corto plazo hay grupos que la sufren, debiendo atenderse tanto por razones éticas y humanitarias, que derivan en la caridad y la asistencia, como por razones sociopolíticas, ya que los grupos pobres son percibidos como un peligro que hace temer por la sobrevivencia del "estilo de vida" imperante y, finalmente, porque constituyen una mácula que puede perjudicar el prestigio del modelo.

---

12/ Véase al respecto el trabajo de Jorge Graciarena.



Los pesimistas, por su parte, como no confían en el crecimiento deben buscar otras soluciones o paliativos. Y los otros actúan porque creen que es posible utilizar mejor las potencialidades que la evolución humana ha generado y que la pobreza sólo es un producto social. Se ha sostenido también que nada cabe hacer para eliminar la pobreza o que lo que se haga será perjudicial para algún valor que se estima más valioso.

A esta conclusión puede llegarse por los más variados fundamentos y las teorías más dispares pueden terminar en ella. Para algunos aliviar la pobreza es, en el mejor de los casos, una manera más o menos sutil de disminuir las tensiones sociales sin tocar las causas y mantener el statu quo. Para otros sería alterar el mecanismo de la necesaria supervivencia de los más aptos y, por lo tanto, de aquéllos que más probabilidades tienen de promover sociedades futuras mejores. En otros casos aparece una idea que no excluye la anterior, la pobreza como un aguijón, como un incentivo para comportarse de manera que favorezca al crecimiento de la economía. En última instancia es la aplicación a la pobreza de una idea que se ha utilizado para explicar la estratificación en general: la de su funcionalidad. 13/

Las posiciones anteriores conducen a diversas soluciones a los problemas de la pobreza vienen de arriba. Son aquellos grupos que tienen acceso a la estructura de poder a los mismos ocupantes de ésta que, por alguna razón, deciden alterar el proceso distributivo vigente y favorecer a los pobres. Estos no pueden coadyuvar en manera alguna en tal proceso; y sólo pueden conformarse a adoptar el papel de "beneficiados" por esas políticas que se hacen pensando en ellos, pero sin darles participación.

La otra, deriva de la acción de los mismos grupos en defensa de sus intereses, o del intento de promover su participación.

Esto liga el tema de la pobreza a otro de mayor tradición latinoamericana, la marginalidad, que puede definirse como la falta de participación de individuos o grupos en ciertos ámbitos de la vida societal, considerados especialmente importantes.

Al respecto pueden hacerse algunas precisiones.

### 3. Pobreza como marginalidad

En primer lugar, que no existe la marginalidad absoluta, o sea, que los grupos etiquetados como marginales no están totalmente separados de la sociedad porque, en el caso de que fuera así, se estaría hablando de dos sociedades diferentes, sin relaciones entre sí, lo que no es el caso. Siempre hay un mínimo de participación de los grupos marginales en alguna dimensión importante de la vida social, aunque existen diferencias de grado y de forma. Y hay, además, algunas de esas dimensiones - a las cuales se hará referencia más adelante - que son centrales y en las cuales no se tiene la participación que correspondería, de acuerdo al juicio de quienes los definen como marginales o pobres.

---

13/ Una versión extrema de esta posición puede encontrarse en Leland Hazard, "Business Must Put Up", en Harvard Business Review, vol.46, enero-febrero, 1968, pp. 2-12 y 168-170.

Cuando se dan cambios relativamente rápidos en sociedades donde coexisten varios esquemas normativos - como sucede en buena parte de las sociedades latinoamericanas - entran en colisión la situación real y el deber ser, que deriva de alguno de tales esquemas normativos, surgiendo el problema y la preocupación por la situación de estos grupos. Además, incluso las ideologías dominantes proclaman la igualdad formal de derechos y reconocen la conveniencia de la igualdad de oportunidades de todos los individuos para acceder a cualquier posición de la sociedad. Este hecho legitima las expectativas de toda persona, y justifica a los pobres que se sientan no participantes y perjudicados por un sistema que, reconociéndoles formalmente ciertos derechos, no se los entrega en la práctica, negándoles la posibilidad de acceder a una situación considerada como "adecuada" por los cánones imperantes.

Esto es bastante diferente de la situación vivida en otras épocas o en otros tipos de sistemas sociales, donde no existe ese reconocimiento formal de derechos. Es el caso del esclavo, que se ve a sí mismo tal como lo ve quien lo esclaviza. Su marco normativo es igual al de su amo.

En esa situación no habría marginalidad, por cuanto ésta sólo se da cuando hay un reconocimiento, por lo menos formal, de la igualdad de derechos, de la justicia de que todos tengan acceso a participar de los bienes sociales disponibles. Ese sería el elemento fundamental de la aparición de la marginalidad como un problema social.

Existen otros dos tipos de elementos a considerar. Uno es la existencia de recursos objetivos para que todos puedan participar de manera relativamente igualitaria en los bienes sociales. Un argumento usual es que resulta imposible distribuir igualitariamente los bienes sociales en sociedades subdesarrolladas, por ser demasiado escasas, y que de hacerlo se estaría repartiendo la miseria entre todos los miembros de la sociedad. Esto, que pudo haber sido cierto en otras circunstancias, no parece serlo en buena parte de los países latinoamericanos actuales, que han llegado a niveles de desarrollo lo suficientemente elevados como para que tal argumento no sea aceptable.

Lo que impide la participación relativamente igualitaria de todos los individuos en los bienes disponibles no es la carencia de los mismos sino problemas derivados del estilo de desarrollo predominante que obliga a la concentración de esos recursos, con la consecuente exclusión o marginación de ciertos sectores sociales. 17/

El segundo conjunto de elementos a tener en cuenta, es el de las condiciones personales. Existen una gran cantidad de teorías que ponen especial énfasis en que la cultura que caracteriza a los marginales hace que tengan ciertos rasgos psicológicos o cierto patrimonio cognitivo, ciertas actitudes, propensiones, motivaciones, patrones de comportamiento, tipos de personalidad, etc., que son impropios para acceder a una sociedad "moderna".

---

17/ Este tema aparece largamente en el volumen, pero puede verse especialmente Sebastián Piñera, Aníbal Pinto, Armando Di Filippo, y Norberto García.

Tales dimensiones fundamentales son:

- a) La producción, ya que ocupan empleos ajenos al sector moderno de la economía, ganándose la vida en lo que algunos autores han denominado el sector informal urbano, 14/ o sea, trabajando por cuenta propia, en actividades de diferente especie, para las cuales se requieren muy poco o ningún capital. En definitiva, están marginados de aquellas actividades de mayor productividad y más centrales en el funcionamiento de la estructura productiva societal como un todo.
- b) El consumo. No participan en el consumo, o lo hacen sólo a un nivel muy bajo, pudiendo identificarse diversos tipos de carencia en cuanto a la posibilidad de acceso a los bienes y servicios producidos por la sociedad, aun cuando estén muy influidos por las pautas dominantes en la sociedad. 15/
- c) Las decisiones políticas. No participarían en la toma de decisiones políticas fundamentales. 16/

Es importante poner de manifiesto que en toda la argumentación en torno a la marginalidad y a la preocupación por los pobres hay presente un juicio de valor, por el que se compara la situación de hecho de determinados grupos sociales en una determinada sociedad, con un deber ser aceptado como bueno por quien emite los juicios. O sea, un modelo ideal de participación acepta como conveniente o como un derecho que todos los individuos tengan acceso a la producción y al consumo de este tipo de bienes y tengan alguna participación en la toma de decisiones societales.

Esto hace que la marginalidad como un problema social que preocupa a ciertos sectores de la sociedad, tenga un origen histórico más o menos preciso, ligado al surgimiento y desarrollo de la preocupación por los derechos humanos y por la aceptación generalizada de ciertos principios de libertad e igualdad a los cuales tienen derecho todos los individuos. Al aceptar tales valores se tiene cada vez más conciencia de las situaciones en que se da una violación de este deber ser. Entonces se denomina a tales situaciones como "marginalidad", buscándose soluciones al problema social.

Cabe recordar que en épocas anteriores, es probable que las situaciones en que vivía el grueso de la población no fueran mejores que las hoy vigentes. Pero el marco cultural de entonces consideraba tal situación como el orden natural de las cosas, por lo que no lo consideraba como un problema social y no se intentaba cambiarlo.

Hoy, en cambio, han pasado a ser consideradas como inaceptables para la conciencia social o, por lo menos, para una parte importante de los miembros de la sociedad.

---

14/ Véase PREALC.

15/ Cf. Carlos Filgueira.

16/ Cf. Rolando Franco.

Existe entre estos elementos una cierta circularidad. Cuando se niega, ideológicamente, la posibilidad de que todos tengan los mismos derechos, consecuentemente no se dispondrá de los recursos necesarios para que los marginales puedan salir de esa situación y participar activamente de la producción y consumo de los bienes y servicios disponibles y de la toma de decisiones políticas. A su vez, esta falta de recursos provocará una carencia de condiciones personales, porque no habrá escuelas, por ejemplo, donde estos individuos puedan capacitarse adecuadamente para competir en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los otros sectores. Y, al mismo tiempo, el hecho de que existan esas carencias derivadas de que la sociedad no ha dispuesto de los recursos que tienen pero que no quiere utilizar en beneficio de los grupos marginales, justificará a las clases dominantes, que podrán decir que, en definitiva, estos grupos no participan porque no tienen las condiciones intelectuales de formación, de preparación, que necesitarían para poder integrarse adecuadamente a la sociedad nacional. 18/

Por detrás de todo esto, la causa última del fenómeno de la pobreza es la falta de participación en la toma de decisiones políticas. 19/ O sea, la distribución que se hace de los bienes en una sociedad, si bien tiene ciertos parámetros que pueden considerarse exclusivamente económicos - tales como la dotación de recursos naturales con que cuenta un determinado país en cierto momento - pasa siempre por el ámbito político. Pues bien, las políticas económicas no responden exclusivamente a imperativos económicos, sino que son, también y principalmente, decisiones políticas, que responden a una correlación de fuerzas que existe en una sociedad determinada en un momento determinado, y que favorecen, por tanto, a ciertos actores sociales que tienen la suficiente organización y los suficientes recursos de poder como para influir en las decisiones que se toman. En efecto, hay ciertos actores sociales que al disponer de esos recursos de poder y de esa organización, tienen la capacidad de obtener decisiones políticas que los favorecen, y que perjudican, consecuentemente, a otros sectores de la sociedad que carecen de medios para hacer pesar sus propios intereses en el ámbito político. En la mayoría de los casos, los grupos marginales, más allá de que tengan carencias culturales, educacionales, o de cualquier otro tipo, no son actores sociales, no se encuentran activados políticamente, esto es, no existe una cantidad suficiente de individuos que participe directamente en las reivindicaciones del grupo, dando así respaldo a sus dirigentes para presionar a quien tome las decisiones.

Los grupos marginales se caracterizan justamente por una situación de inercia política. Carecen en general de esa organización y de los recursos de poder necesarios como para hacer pesar sus intereses frente al Gobierno de manera por lo menos tan poderosa como otros grupos de la sociedad que sí tienen esa organización y esa capacidad de reivindicación.

Esto no es igual en todas las situaciones, en todos los países y en todos los momentos históricos. La experiencia latinoamericana demuestra que esos sectores marginales tienen por lo menos la potencialidad de convertirse en actores sociales, de organizarse y de participar más o menos activamente en la arena política, reivindicando la satisfacción de sus propios intereses. 20/

---

18/ Los artículos de Aldo E. Solari, Pedro Demo, Rolando Franco, Michel Chossoudovsky y Guillermo Rosenbluth, tratan estos asuntos.

19/ Véase Rolando Franco.

20/ Sobre participación, véase Rolando Franco y Eduardo Palma.

En América Latina existen además algunos de estos elementos objetivos usualmente considerados importantes en la generación de pobreza. Uno de estos elementos recurrentes en las explicaciones de la marginalidad sería el crecimiento excesivo de la población latinoamericana que iría más allá del dinamismo del sistema económico que se vería en dificultades para absorber a esa creciente masa de población que incorpora y que reclama un puesto de trabajo. 21/ Además, se destaca el desplazamiento migratorio y la creciente concentración urbana.

También se menciona la inadecuada distribución del ingreso, que está mucho más ligada a razones políticas, junto a otros elementos que se analizan a continuación.

a) El crecimiento demográfico. América Latina mantiene desde hace tiempo tasas muy elevadas de crecimiento demográfico. Ello se explica a consecuencia del desfase entre los procesos de disminución de la tasa de mortalidad - que ya llevan más de cuatro décadas de acción siendo resultado principalmente del mejoramiento de las condiciones sanitarias - y, de la tasa de fecundidad, cuyo descenso recién comenzó a insinuarse en la década de los años sesenta.

Es obvia la importancia que ese proceso tiene en la ampliación, por lo menos absoluta, de los grupos pobres, que son justamente los que mantienen comportamientos reproductivos más "tradicionales". 22/

Ese elevado crecimiento demográfico, por lo demás, hace que los sistemas socioeconómicos latinoamericanos se vean sometidos a fuertes presiones en especial en lo que respecta a dotar de empleo productivo a las nuevas cohortes que se incorporan a la fuerza de trabajo.

Debe recordarse, además, que dicho crecimiento demográfico no se da uniformemente en los diversos sectores de la sociedad. Es mucho más intenso en las zonas rurales, cuya población continúa creciendo en números absolutos (salvo en Uruguay y Argentina y, más recientemente, en Venezuela). Ello no obstante, a consecuencia de factores estructurales, a los que se hará referencia más adelante, se están dando importantes procesos redistributivos de población que llevan a que su importancia decaiga en cifras relativas. Los problemas de la generación de empleo productivo y de la dotación de servicios básicos adecuados para una población creciente obligan a analizar las características de los subsistemas socioeconómicos rural y urbano, a efectos de ver la forma en que los mismos han estado respondiendo a tales desafíos.

b) Los cambios recientes en el agro. El sector rural latinoamericano debe hacer frente a dos demandas: en primer lugar, producir lo suficiente para alimentar adecuadamente la creciente población del continente; en segundo lugar, aumentar su capacidad de absorción de la fuerza de trabajo rural, como modo de contribuir al alivio de la pobreza en el campo.

Dada la gravedad de los problemas de nutrición y alimentación de personas en situación de extrema pobreza, conviene presentar previamente algunos datos relativos a la situación alimentaria.

---

21/ Véase PREALC y Henry Kirsch.

22/ Véase Omar Argüello.

Como bien se sabe, en otras regiones del mundo - especialmente asiáticas - la ausencia de una dotación de productos alimenticios fundamentales adecuados al volumen demográfico de dichas regiones, es especialmente grave.

En América Latina, la situación es totalmente diferente. La disponibilidad (teórica) de alimentos por habitante es relativamente buena. Incluso, al igual que en la mayoría de los países del Tercer Mundo, el ritmo de expansión de la producción y de la disponibilidad de alimentos ha sido estimable y mantenido.

Diversos estudios, especialmente los elaborados por FAO, han demostrado que América Latina cuenta con 1 546.5 millones de hectáreas utilizables para faenas agrícolas, de las cuales 118.1 millones son cultivables, vale decir, arables o con plantaciones permanentes. Los mismos estudios afirman que tal extensión puede duplicarse o incluso triplicarse, mediante cambios en el uso del suelo, la realización de obras de regadío, la vuelta a poner en uso técnicas como el cultivo en terrazas, etc. Por otra parte, de las áreas cultivables sólo están produciendo efectivamente 84.9 millones de hectáreas, lo que indica que existen 33.2 millones en estado de subutilización. 23/

Lo anterior permite afirmar que se cuenta con una dotación de recursos naturales que no fija límites a las posibilidades de producir mayor cantidad de alimentos y de aumentar la disponibilidad de puestos de trabajo agrícolas.

Si no hay límites "naturales" los problemas de escasa producción o de desocupación por falta de empleos deben encontrarse en razones socioeconómicas, que llevan a que no se exploten con total eficiencia los recursos disponibles.

Importante papel juega en ello la incorporación de formas sofisticadas de progreso técnico. En un sentido, no puede negarse su importancia, por ejemplo, para el mejoramiento de las especies y la multiplicación de los rendimientos por unidad de tierra. Sin embargo, también es necesario enfatizar que en muchos lugares de la región la modernización implica la mecanización acelerada, con la consiguiente reducción de ocupaciones productivas. Ello es especialmente notable en el sector agroexportador que, para poder competir en los mercados internacionales, tiene la necesidad imperiosa de recurrir a aquellos adelantos.

Pero no ha sido eso el único elemento que ha promovido la mecanización. Debe recordarse el papel que les ha correspondido a las políticas de crédito agrícola vigentes en muchos países de la región que con tasas de interés que han llegado incluso a niveles negativos, han facilitado la introducción de técnicas intensivas en capital. "Calculado en función del valor del trigo, el costo de un tractor en Paquistán es sólo la mitad que en Iowa. En la Costa de Marfil un empréstito para financiar la adquisición

---

23/ Véase al respecto: CEPAL, La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial, Santiago, 1974.

de equipo agrícola se obtiene a la mitad de lo que costaría en Alemania". 24/ Los mismos cálculos podrían hacerse, sin duda, para la mayoría de los países latinoamericanos.

Sin pretender agotar aquí las consecuencias derivadas de las nuevas tecnologías, es necesario mencionar algunas de importancia tanto para el desarrollo, como para comprender la situación de los grupos pobres rurales.

En primer lugar, debe recordarse que las nuevas tecnologías llevan al abandono de los sistemas de producción vigentes con anterioridad, muchos de los cuales utilizan las complementariedades existentes a nivel de explotación y regional, sustituyéndolos por otros basados en la extrema especialización, que transforman y homogenizan costosamente el medio ecológico, desaprovechando así posibilidades productivas de especies animales y vegetales autóctonas, al mismo tiempo que la producción agropecuaria se torna cada vez más dependiente de la utilización de recursos no renovables (combustibles, lubricantes, pesticidas, fertilizantes inorgánicos, etc.) ajenos al medio rural.

Todo ello ha conducido a que los ecosistemas naturales de la región hayan ido perdiendo capacidad de regenerar sus propios recursos y energía. En este último aspecto es notorio, además, el abandono de ciertas fuentes de energía (hidráulica, eólica, animal, humana, etc.), exagerando la utilización de combustibles. 25/

Asimismo, la nueva tecnología se basa en la incorporación a las tareas agrícolas de maquinaria pesada, dotada de gran radio de acción, lo que permite y exige para su rentabilidad, una utilización extensiva. Así, grandes áreas rurales antes destinadas a cultivos variados, han sido dedicadas recientemente al monocultivo.

Las consecuencias sociales de una modernización agraria de tales características son de suma importancia y están estrechamente vinculadas a los problemas de la pobreza rural. El tipo de tecnología incorporada produce la sustitución de mano de obra por maquinaria y productos químicos, lo que se traduce en la generación de grupos poblacionales excedentarios para las necesidades productivas del sistema. Normalmente, esos grupos son empujados hacia tierras de menor productividad, o a la conquista de la frontera agrícola.

Asimismo, la nueva tecnología exige disponer de un capital importante para su aplicación, por lo que sólo está al alcance de agricultores grandes y medianos que, consecuentemente, son los que obtienen las ventajas económicas derivadas de la mayor productividad. Los pequeños agricultores no pueden incorporar la nueva tecnología a sus explotaciones, siendo muy probable que en el mediano plazo se vean obligados a ceder sus tierras e incorporarse a la masa poblacional que no puede colocar su fuerza de trabajo.

---

24/ Barend A. de Vries, "Posibilidades de remediar el desempleo y la pobreza", en Finanzas y desarrollo, Nº 1, 1972, p. 14.

25/ Un desarrollo más extenso de estos aspectos puede encontrarse en Jesús González, Francisco León y Hugo Trivelli, Proposición de actividades en el campo del desarrollo agrícola para el programa regional del PNUD, (1977-1981), Santiago, Chile, diciembre, 1975.

Todo esto contribuye a que la situación de importantes estratos sociales agrarios en América Latina no aproveche siquiera mínimamente las ventajas derivadas de la modernización y de la mayor disponibilidad de alimentos generada por las nuevas formas productivas. Es probable incluso que su acceso a una canasta alimenticia mínima sea en la actualidad más difícil que en el pasado. Y esto por las siguientes razones:

i) cuando predominaba una tecnología menos intensiva en capital, había importantes contingentes de mano de obra ocupados en las explotaciones agrícolas más grandes, que los dotaba de un ingreso en dinero relativamente aceptable o de prestaciones en especie que subenían a sus necesidades básicas;

ii) por otro lado, la disponibilidad de tierras, aunque fueran de calidad mediocre y la existencia de regiones vírgenes, permitían acceder al recurso básico y generar así los alimentos necesarios para la subsistencia familiar.

Las nuevas tecnologías, en cambio, permiten que las grandes explotaciones prescindan de mano de obra y conducen a la utilización creciente de tierras que en la etapa anterior quedaban fuera del campo de acción de la agricultura comercial. Es bien cierto que, paralelamente, permiten que la dotación de alimentos disponibles sea mayor, pero ella es distribuida en su totalidad a través de los canales monetarios. Los desocupados del campo carecen de ingreso y, en muchos casos, también de la posibilidad de generar sus propios alimentos.

La destrucción de las posibilidades ocupacionales y de subsistencia en el campo latinoamericano acelera los procesos migratorios rural-urbanos. En la etapa anterior podía encontrarse una relación de funcionalidad entre el latifundio que producía para el mercado urbano, no utilizando debidamente su gran disponibilidad de tierras, y el minifundio, donde había un exceso de fuerza de trabajo en relación a la tierra disponible. Según los requerimientos del ciclo económico, el gran empresario agrícola recurría a la mano de obra asentada en las vecindades de su explotación. En las épocas de baja, prescindía de sus trabajadores, que retornaban a sus pequeñas parcelas para desarrollar una agricultura de subsistencia hasta que un nuevo auge les permitiera reincorporarse al mercado de trabajo capitalista.

Parecería entonces que las relaciones sociales que caracterizaban al agro latinoamericano y que tenían su origen en la hacienda tradicional, con sus formas "señoriales" o "feudales", están desapareciendo. En muchos casos, se da un intenso proceso de adopción de pautas capitalistas de producción, en la que las relaciones patrón-obrero, adoptan la forma de salarización. 26/

---

26/ Sobre el proceso de proletarización de la mano de obra agrícola es decir, de la transformación de campesinos en jornaleros que viven incluso en zonas urbanas, véase Paul I. Singer, "Empleo y urbanización", CEBRAP, La urbanización en el Brasil: aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos. Trabajo presentado al Seminario sobre "Planificación urbana y sus relaciones con la planificación económica nacional", organizado por ILPES y el Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá (Colombia), junio, 1976.



Ello no implica sin embargo, la desaparición del latifundio, aunque en muchos lados se hayan producido parcelaciones de las grandes fincas con la finalidad de no ser afectadas por las reformas agrarias llevadas adelante por diversos gobiernos. En general lo que sucede es que se adopta una forma "empresarial moderna". Ello conduce, a su vez, a una concentración creciente de los aumentos de producción en un número cada vez más pequeño de empresas y facilita así la concentración de ingreso.

Tampoco desaparece el minifundio, por cuanto - como han demostrado recientes estudios sobre estados nordestinos del Brasil - hay un proceso de reconstitución de las pequeñas parcelas, mediante el arriendo por los campesinos desplazados de pequeñas extensiones de tierra a los propietarios latifundiarios. 27/ Muy probablemente procesos similares tienen lugar también en otros lugares del continente.

Puede sugerirse que muchos de los desplazados de la producción agraria se instalan a la vera de los caminos, dando lugar a la aparición de pequeños asentamientos que, con el correr del tiempo adquieren un volumen demográfico de consideración, al punto de ser considerados urbanos en los censos pese a carecer de todos los servicios que normalmente se asocian con tal designación.

c) Aceleración de las migraciones internas. Los cambios en la situación agraria latinoamericana han contribuido en los últimos años a acelerar los procesos de movilización poblacionales.

Las migraciones temporales en busca de lugares de trabajo más o menos apartados de los sitios de residencia de los individuos han caracterizado prácticamente desde siempre el funcionamiento de la economía agraria latinoamericana. Asimismo, el traslado a pequeños núcleos urbanos, manteniendo la ocupación agrícola, es relativamente común, como ha demostrado Singer para el caso del Brasil. Ello puede ser positivo a efectos de políticas sobre los grupos pobres, por cuanto la concentración en determinados puntos facilita la prestación de servicios públicos básicos, en comparación a la situación de la población dispersa. 28/

Estas migraciones temporales se encuentran estrechamente ligadas al modelo de desarrollo predominante en el agro, por cuanto permite disponer de la mano de obra necesaria en los momentos de las cosechas o en cualquier situación de auge de la producción, sin necesidad de contribuir permanentemente a su mantenimiento y sobrevivencia.

---

27/ Francisco Sá Jr., "O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência", en Questionando a Economia Brasileira, Seleções CEBRAP, Nº 1, Editora Brasiliense, São Paulo, 1975, pp. 79-134. En el mismo sentido Juárez Brandao Lopes, "Migración y desarrollo", en Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos-Regionales, vol. III, Nº 9, mayo 1974, pp.117-128.

28/ Sobre esta última, véase Liga Herrera, La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina: su incidencia en el deterioro del medio humano, CELADE, Santiago, Chile, febrero, 1976.

Deben también considerarse las migraciones no temporales en las cuales los individuos se desplazan a consecuencia de la pérdida de su inserción anterior en una situación productiva (sea de subsistencia, o de corte capitalista), hacia la frontera agrícola en los casos en que ella aún existe o más allá de los límites nacionales, hacia otras naciones (siendo bien conocidos los casos de las migraciones de salvadoreños a Honduras, de colombianos a Venezuela, de los habitantes de diversos países de la Cuenca del Plata y de Chile hacia la Argentina, etc.).

Pero, indudablemente, la migración rural-urbana ha sido la de mayor importancia. Diversas estimaciones indican que entre un quinto y un cuarto de la población rural total abandona el agro con rumbo a la ciudad.

Al menos en los momentos iniciales, quienes asumen los riesgos del traslado son, en general, un subgrupo calificado del conjunto de la población rural, sea por su juventud, sea por su educación, sea por las condiciones psicológicas emprendedoras que poseen. Su salida, provoca importantes cambios en la composición etaria rural, alterándose considerablemente la relación de dependencia, por lo que más personas deben su subsistencia a un grupo más pequeño de ganadores de un ingreso.

Es cierto también que a medida que el flujo migratorio aumenta de volumen, la selectividad inicial va haciéndose cada vez menos notoria, ya que migran, no sólo los mejor dotados para la vida urbana.

Diversos estudios han demostrado que el proceso de traslado desde el campo a la ciudad se realiza en forma escalonada. Así, la investigación sobre migraciones al Gran Santiago realizada por CELADE, muestra el escaso número de individuos procedentes directamente del campo. Quien abandona el campo probablemente se dirige al pueblo más próximo, donde sufre un proceso de adaptación a la vida urbana, antes de iniciar su segunda etapa con destino a la gran ciudad. Por otra parte, también es plausible pensar que no es el mismo sujeto que va del campo al pueblo, quien se traslada de allí a la gran ciudad.

Este tipo de mecanismo migratorio permite afirmar que el proceso de "ruralización de las ciudades" en el que se ha hecho mucho énfasis no tiene la gravedad que se le ha atribuido.

Quienes llegan a las grandes ciudades latinoamericanas lo hacen dotados de una mínima preparación psicológica a las características de la vida urbana, que les permite desempeñarse en ellas con relativa comodidad. Ello explicaría los resultados de diversos estudios empíricos que han demostrado que la situación de los migrantes es mejor que la de los nativos de la respectiva ciudad, tanto en ocupación como ingreso.

Si bien los migrantes cubren una amplia gama de estratos sociales, los mayores contingentes pertenecen a los sectores pobres. Son justamente éstos los que han ampliado considerablemente la dotación demográfica urbana. En tal sentido puede decirse que en los últimos años si es que la pobreza no se amplió, por lo menos ha cobrado mayor visibilidad, para los encargados de diseñar las políticas públicas que son por definición urbanos.

d) El crecimiento urbano. El crecimiento natural de las ciudades latinoamericanas, unido a los importantes contingentes migratorios que llegan a ellas han tenido efectos muy importantes en las tasas de crecimiento urbano, que hacen inevitable la tendencia a su predominio en la población total, como muestra el Cuadro 1. Mientras ésta ha crecido a tasas de entre 2 y 3%, la urbana lo ha hecho a un 5 y 7% y los sectores marginales han alcanzado cifras del orden del 15 ó 20%. Es obvio que las ciudades no estaban ni están preparadas adecuadamente para recibir estas masas poblacionales.

El proceso de urbanización latinoamericano se caracteriza además por la notable metropolización. El crecimiento demográfico se concentra en una o dos ciudades en cada país, salvo excepciones. El Cuadro 2 da una clara muestra de ello. Sin embargo, en los últimos años se ha notado, en algunos países, un crecimiento particularmente acelerado de las ciudades de tamaño medio, fenómeno que probablemente se dará también en otros lugares de la región.

Este proceso de urbanización acelerada que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos puede ser juzgado de muy diversas maneras. Entre sus aspectos positivos está el que, como sostenían diversas teorías sobre el desarrollo, el pasaje del ámbito rural al urbano debe ser visto como la transición hacia la modernización indispensable para que el proceso de desarrollo económico tenga lugar.

No cabe duda además que el aglomeramiento de los contingentes poblacionales en un número limitado de puntos en cada país facilita la prestación de servicios básicos. Así, por ejemplo, los programas de educación son más fácilmente planificables gracias a la concentración espacial de los candidatos a incorporarse a ellos. De la misma manera, el costo de la atención sanitaria se ve considerablemente reducido si se piensa que sus beneficiarios están concentrados espacialmente.

Por otro lado, se ha argumentado también que la "hiperurbanización" de los países latinoamericanos, vale decir, el tener porcentajes de población urbana más elevados que los correspondientes porcentajes de población ocupada en actividades industriales urbanas, tiene efectos negativos, por cuanto obliga al Estado a realizar importantes gastos en servicios sociales, reduciendo así el monto de las inversiones que pueden dirigirse a aumentar la producción. El supuesto de tal planteamiento es que, si tales conglomerados humanos fueran menos "visibles", desaparecería o disminuiría el interés por atender a sus necesidades básicas. Es obvio que, de mantener su antigua locación rural, seguirían estando por lo menos tan necesitados de esas prestaciones sociales, sino más. En definitiva, entonces, cabe pensar que una función importante de las migraciones y de la urbanización de la población latinoamericana está en convertirse en un problema que exige la atención de los encargados de llevar a la práctica las políticas públicas, lo que no es despreciable.

Por otra parte, diversas encuestas entre los grupos pobres urbanos han dejado constancia de la "satisfacción" que sus miembros experimentan por su nueva ubicación, comparándola con su situación anterior, lo que denota que si bien pueden constituirse en un problema para los planificadores urbanos, ellos personalmente estiman que han obtenido una mejoría en su situación vital.

Es muy dudoso que la migración procedente del campo pueda ser detenida y mucho menos revocada. La urbanización es una respuesta difícilmente revertible.

Cuadro 1

PORCENTAJES DE LA POBLACION EN CIUDADES DE MAS DE 20 000  
HABITANTES EN 1950, 1960 y 1970 E INCREMENTO PORCENTUAL  
RELATIVO 1950-1970 EN VEINTE PAISES DE AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE

País	1950	1960	1970	Incremento porcentual 1950-1970
Argentina	51.7	57.5	64.8	25.5
Uruguay	45.5	56.5	70.1	54.0
Chile	38.7	50.0	54.6	41.0
Cuba	35.4	41.5	47.5	34.2
<u>Total Grupo I</u>	<u>45.8</u>	<u>53.0</u>	<u>60.0</u>	<u>31.0</u>
Venezuela	30.0	42.4	55.7	80.0
México	24.9	32.3	40.5	61.8
Panamá	23.5	34.9	38.8	65.1
Costa Rica	21.2	22.3	32.3	50.0
Colombia	21.0	30.0	43.0	104.7
Brasil	20.9	29.0	39.3	88.0
<u>Total Grupo II</u>	<u>22.5</u>	<u>31.0</u>	<u>41.0</u>	<u>84.0</u>
Bolivia	19.7	20.5	23.3	10.8
Perú	18.2	26.0	32.5	78.5
Ecuador	17.7	25.5	32.9	85.8
Paraguay	15.5	16.6	20.9	34.8
Nicaragua	14.2	18.8	24.6	73.2
El Salvador	12.5	17.0	18.4	47.1
Rep. Dominicana	10.3	18.2	27.6	167.9
Guatemala	10.3	13.2	17.7	72.8
Honduras	6.8	11.0	15.4	126.4
Haití	4.7	6.0	6.9	46.7
<u>Total Grupo III</u>	<u>14.0</u>	<u>18.5</u>	<u>24.3</u>	<u>73.6</u>

Fuente: Fernando Gatica, "La Urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población", CELADE, Notas de población, Año II, Vol. 9, diciembre 1975, pp. 9-34.

## Cuadro 2

CRECIMIENTO DE ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA LATINA  
(1950-1960)

Ciudad	Total	Crecimiento porcentual natural	Migratorio
Caracas Metropolitana	6.2	2.2	4.0
Guayaquil	5.4	2.4	2.9
México (DF)	4.6	2.6	2.0
Panamá	4.0	2.1	1.9
Gran Santiago	3.8	2.1	1.7
Gran Buenos Aires	2.9	0.8	2.1

Fuente: Ligia Herrera y Waldomiro Pecht, Crecimiento urbano de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo-Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago, 1976, Tomo I, p. 441.

Los planificadores deberán contar con que el contingente de individuos que cambia su locación rural por una urbana seguirá creciendo en el futuro.

Este proceso de urbanización acelerada ha sido juzgado de muy diversas maneras. Algunos estiman que es positivo para los grupos más pobres de la población, por cuanto su localización urbana les permite acceder más fácilmente a los servicios públicos indispensables. Otros, en cambio, enfatizan el impacto que ello provoca sobre el monto total de la inversión pública, que debe destinarse a atender las necesidades de esos nuevos grupos. Sin embargo, cualquier intento de frenar dicho proceso tendría costos enormemente elevados y regularía decisiones políticas radicales. Por otro lado, si se tiene en cuenta el derecho de todos los ciudadanos a participar con igualdad en los bienes sociales la retención en el campo exigiría igualmente cuantiosos esfuerzos para dotar a esas poblaciones de los mínimos que obtendría por el solo hecho de trasladarse a las ciudades.

Buscando otros caminos de solución que contribuyan a evitar los procesos de metropolización, sin caer en el uso de la coerción para frenar la salida del campo de los potenciales migrantes, se han sugerido estrategias que enfatizan la concentración de la asistencia en los centros urbanos de tamaño intermedio. <sup>29/</sup> Los argumentos de tales postulaciones se basan en la imposibilidad de fomentar el desarrollo de regiones rurales

<sup>29/</sup> Véase Niles M. Hansen, Urban Poverty and the Urban Crisis: A Strategy for Regional Development, Indiana University Press, Bloomington, 1970.

retrasadas, por cuanto la industria no se siente atraída a localizarse en ellas ante la carencia de infraestructura y de economías externas. La gran urbe, por su parte, también habría demostrado diversos problemas: generaría deseconomías externas, aumentaría la patología social; sus habitantes aspirarían - según se dice - a vivir en ciudades más pequeñas; y los costos del capital público aumentarían una vez superado un tamaño "óptimo" de las ciudades. 30/ Todos estos argumentos han sido puestos en discusión en diversas ocasiones, lo que obligaría a profundizar los estudios al respecto y a tratar de evaluar las posibilidades efectivas de su aplicación en el continente. 31/

e) El problema del empleo. El empleo es de primordial importancia, tanto porque a través de él la sociedad realiza el aprovechamiento de la fuerza de trabajo para acrecer los bienes disponibles, como porque los ocupados adquieren un derecho socialmente reconocido a participar en el producto social.

La experiencia latinoamericana, sin embargo, ha demostrado que el crecimiento económico no basta por sí solo para dotar a toda la población de un empleo adecuado. En este sentido, recuérdase la tesis clásica respecto a la incapacidad de las economías latinoamericanas para absorber productivamente a crecientes contingentes de fuerza de trabajo. Diversos estudios de la CEPAL han enfatizado que el proceso de industrialización latinoamericano, realizado mediante la incorporación de una tecnología que no respetería las proporciones en que los factores productivos se encuentran presentes en el continente iría destruyendo formas de producción tradicionales, labour-intensives, para sustituirlas por otras más modernas, pero ahorradoras de trabajo humano. Algunos estudios recientes, 32/ han mostrado que una importante proporción de tales desocupados se reclutan entre lo que se da en llamar la fuerza de trabajo secundaria 33/ y ello porque los jefes de hogar de los grupos pobres, no pueden mantenerse desocupados, al necesitar obtener, día a día, los medios imprescindibles para la subsistencia familiar, ya que carecen de fuentes alternativas de ingreso. Tienen que ocuparse en lo que sea, incluso en actividades de muy baja productividad y de muy bajo ingreso, por lo que su actividad laboral está caracterizada no tanto por el desempleo, sino por la inseguridad en el empleo y por la acelerada rotación de ocupaciones que se ven obligados a desempeñar.

Es necesario empero, no restar importancia al problema del desempleo abierto de la fuerza de trabajo primaria y en especial a la situación de los pobres, que sufren desempleo crónico. 34/

---

30/ Un intento de estimar este tamaño óptimo en el ámbito latinoamericano puede encontrarse en el trabajo de Ligia Herrera, ya citado.

31/ Alain Gibert, "Reconsideración de los argumentos en torno a las ciudades grandes", Revista Interamericana de Planificación Vol. IX, Nº 35, 1975, pp. 23-24.

32/ PREALC, El problema del empleo en América Latina. Situación, perspectivas y políticas. Santiago, OIT, 1976.

33/ Se trata de mujeres que no son jefes de hogar y jóvenes que buscan trabajo por primera vez, dotados de una educación relativamente alta, con aspiraciones de ocuparse en actividades acordes con su preparación y con la posibilidad de mantenerse al margen de la actividad económica mientras tales ocupaciones no se den.

34/ Cf. Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nº 1-2 (1973), p. 52.

El segundo problema de la subutilización de mano de obra es el subempleo, que ha dado lugar a un gran número de estudios recientemente. Sin embargo, la definición y la medición de esta forma de desaprovechamiento de la mano de obra disponible presenta dificultades considerables. No es del caso hacer aquí una presentación de los diversos procedimientos a que se ha recurrido y de los resultados que los mismos han entregado. 35/

Los estudios de PREALC afirman que en el sector informal se concentra alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo urbana latinoamericana, siendo el canal de ingreso de los importantes contingentes migratorios con los que se acrecienta la población de las grandes metrópolis de la región, y que no son absorbidas en el sector integrado de la economía.

f) Los grupos-objetivo de las políticas antipobreza. Las reflexiones precedentes permiten concluir que las situaciones de pobreza se caracterizan por su heterogeneidad. Ello, obviamente, dificulta la posibilidad de que las políticas que se implementen con la finalidad de erradicar o aliviar la pobreza extrema pueden ser demasiado generales. Dada la variabilidad de situaciones existentes en la región, y al interior de cada unidad nacional, es necesario precisar lo más posible aquellos grupos a los que tal política va dirigida y conocer exhaustivamente sus características, para que los objetivos buscados sean realmente alcanzados. A ello tiende la noción de grupos focales. Se considera tales a conjuntos de personas con características comunes (que permiten definirlos como pobres) derivadas de causas similares.

En el medio rural, los minifundistas, los asalariados sin tierra, los comuneros, los habitantes de caseríos rurales, la población dispersa y los indígenas 36/ son los grupos que pueden ser objeto de políticas antipobreza, aunque, como es obvio, algunas de estas categorías se superponen.

En el medio urbano las dificultades de la identificación de grupos focales son prácticamente insuperables. Como resultado de la gran variedad de situaciones y la alta inestabilidad de las mismas.

La primera resulta claro por la simple enumeración de actividades cuyos practicantes son, en altísima proporción, pobres: vendedores ambulantes, lustrabotas, limpiadores, artesanos ínfimos, asalariados de muy pequeñas empresas, etc.

Es posible sin embargo, establecer dos grandes categorías, distinguiendo los pobres que realizan una actividad independiente, de aquéllos que desempeñan una asalariada. Esta clasificación tiene importancia pero es demasiado burda y sólo puede ser utilizada como base muy general. Por otra parte, las ocupaciones mencionadas no sólo pueden ser ejercidas dando lugar a diversos grados de pobreza, sino que pueden tener significaciones bastante diferentes según el tamaño de las ciudades. Lo mismo ocurre con las políticas que se propusieran erradicarlas.

---

35/ Para análisis críticos de los procedimientos de medición del subempleo, véase Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina (México, Siglo XXI, 1976). También Joseph Hodara, "El mercado de trabajo en América Latina. Aspectos políticos", Foro Internacional, Vol. XI, Nº 3, enero-marzo 1971. Ver además los trabajos de PREALC y Henry Kirsch, en este volumen.

36/ Véase John Durston.

La inestabilidad complica el problema. Si algo caracteriza a los pobres urbanos es lo que puede llamarse la "caza del trabajo". El pobre urbano realiza hoy una actividad independiente que le proporciona un ingreso ínfimo, y mañana realizará una asalariada. Dentro de unas y otras existe una alta probabilidad de que haya cambiado de ocupación frecuentemente a lo largo de su historia laboral. Esta inestabilidad aunque frecuente, no es universal; muchos pobres son, por ejemplo, pequeños artesanos que desarrollan el mismo trabajo durante toda su vida. Si bien esto es exacto, no elimina el hecho anterior y muestra uno de los problemas que acecha a toda política de erradicación de la pobreza urbana: la alta probabilidad de que sólo termine beneficiando a los más estables, porque son los más fácilmente identificables y organizables.



## SEMINARIO SOBRE EMPRESAS PUBLICAS EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE

Durante la segunda quincena de junio del corriente año tendrá lugar en San José, Costa Rica, el Seminario sobre Empresas Públicas en Centroamérica y el Caribe, auspiciado por el Gobierno de Costa Rica, a través de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

En dicha reunión se analizarán diversos trabajos sobre casos nacionales del área centroamericana y del Caribe que fueron preparados especialmente para esta ocasión.

Los temas principales en que se centrarán los debates son el papel de las empresas públicas como agentes de la política de desarrollo estudiando los aspectos económicos y financieros, y de gestión, así como la evolución de la órbita de influencia del sector público. Asimismo, se prestará atención a los problemas de la integración interna del sector de empresas públicas, viendo el grado de coordinación o coherencia interna que se observa en el sector en cada país. Se atenderá a las modalidades de integración de empresas y a los modos de manejo financiero como factor que influye en el proceso de integración interna del sector.

También se analizará la relación existente entre empresas públicas, sector externo y proceso de transnacionalización, mostrando las principales modalidades de acción internacional de las empresas públicas, su papel en el comercio exterior de cada país, y el papel que juega respecto de ellas el financiamiento externo y la tecnología importada y las relaciones que mantienen con las empresas transnacionales.

En el Seminario participarán expertos gubernamentales y académicos de la región centroamericana y del Caribe, y otros procedentes de fuera de ella, como también funcionarios de los organismos de Naciones Unidas, que realizan actividades vinculadas al tema.

Los resultados de dicha reunión serán publicados próximamente por el ILPES.

## SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

Entre los días 17 y 21 de noviembre de 1980 tuvo lugar en Quito, Ecuador, un Seminario Internacional sobre Participación Social en América Latina.

La reunión fue organizada por el Gobierno de la República del Ecuador, a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a través del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD) de Naciones Unidas, a través de su Proyecto ECU/80/010.

El objetivo del encuentro fue analizar los avances teóricos y las actividades concretas sobre participación realizadas en el área latinoamericana, para sistematizar las experiencias disponibles referentes a los mecanismos más idóneos para el desarrollo de actividades de participación social en América Latina.

El tema de la participación social atrajo la atención de muchos investigadores durante la década de los sesenta. El decenio siguiente fue, en cambio de desinterés por dicho tema. La separación entre la teoría y las

experiencias concretas se agudizó y no hubo la retroalimentación necesaria entre los momentos práctico y teórico que permitiera avanzar en el conocimiento disponible en dicho tema. Por diversas razones, los años ochenta, al parecer estarán marcados por un creciente interés en el tema de la participación. Así lo demuestra la revisión de los planes de desarrollo de los países de la región, en los que se enfatiza su importancia como objetivo y se postulan diferentes procedimientos para alcanzarlos.

El ILPES y otras instituciones percibieron el atraso en que se encuentra el conocimiento sobre los procedimientos de aceleración de la participación y decidieron promover la realización de este Seminario técnico para analizar experiencias y sistematizar algunas proposiciones sobre los mecanismos más ajustados para promover la participación en diferentes contextos sociopolíticos.

En la inauguración del Seminario hicieron uso de la palabra el Dr. Rolando Franco, Jefe de la Unidad de Planificación Social del ILPES, en nombre del Director del Instituto; la señora Carmen Flores de Korn, Directora Adjunta de la Subdirección para las Américas del Departamento de Cooperación Técnica de Naciones Unidas; el doctor Aldo E. Solari, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ante el Gobierno del Ecuador; y el señor Vicepresidente de la República del Ecuador y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) de dicho país, doctor Osvaldo Hurtado.

El Seminario dió lugar a avances en el tema de la participación, en especial por la riqueza de los trabajos presentados (ver Anexo 1) y por el interés de las discusiones. Asimismo, hubo consenso entre los participantes sobre la necesidad de continuar trabajando intensamente en el tema, en vista de lo cual el ILPES ha preparado un proyecto de investigación sobre Participación en la Planificación, que se realizará con las Oficinas de Planificación de los países interesados.

El ILPES publicará próximamente un libro con los trabajos presentados y un resumen de los resultados.

Trabajos presentados

1. "Notas sobre participación política. Notas para discusión", de Aldo E. Solari.
2. "La participación en el aspecto económico", de Benjamín Núñez.
3. "Dimensiones de una planificación participativa", de Angel Flisfisch, Rolando Franco y Eduardo Palma.
4. "Participación de la comunidad para la salud", de Emmanuel de Kadt.
5. "Desarrollo de la comunidad, promoción popular y vivienda", de Teodoro Peña Carrasco.
6. "Organización popular para la producción", de Roberto Jiménez.
7. "Educación y participación en América Latina", de Patricio Cariola.
8. "Organización popular para la producción. Exposición del Coordinador del Proyecto sobre Pobreza Crítica", de Sergio Molina.
9. "Una experiencia de institución financiera de desarrollo con carácter socioeconómico en la República Dominicana", de Miguel Valenzuela.
10. "Algunas consideraciones para el análisis de formas de producción popular: La artesanía en el Ecuador", de Mariana Mora.
11. "La autogestión como estrategia complementaria de desarrollo nacional: dos ejemplos concretos", de René Rodríguez Heredia.
12. "Las cooperativas de trabajo en la República Argentina", de Domingo Semisa.
13. "La participación en las acciones de desarrollo del proyecto MAG-FAO ECU/78/004. Actualidad y perspectivas", de Georges P. Ester.

## PLANIFICACION SOCIAL

Recientemente ha aparecido el libro de ILPES y UNICEF sobre Planificación Social. Coordinador: Rolando Franco; Prólogo: Carlos Martínez Sotomayor, Director Regional del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNICEF); Prefacio: Jorge Méndez Munévar, Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social(ILPES); "La planificación social como instrumento de promoción del desarrollo", por Rolando Franco.

### I. DESARROLLO SOCIAL Y PLANIFICACION SOCIAL

Fernando H. Cardoso	"El desarrollo en capilla"
Angel Flisfisch	"Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social"
Eugen Pusić	"Planificación social y política social"
Ray Bromley	"El proceso de planificación: Lecciones del pasado y un modelo para el futuro"
Carlos A. Borsotti	"La teoría sociológica y la planificación social. Diferentes paradigmas y sus consecuencias"
Armando Di Filippo	"La planificación social vista por un economista"

### II. TEORIA DE LA PLANIFICACION SOCIAL

Percy Rodríguez Noboa	"La programación del cambio social"
Pedro Demo	"Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo"
Rolando Franco y Eduardo Palma	"Política social y pobreza: Lecciones de la experiencia"
Bernard Schaffer	"Administración y vida cotidiana. Algunos experimentos y usos del análisis del acceso"

### III. TECNICAS DE PLANIFICACION SOCIAL

Rolando Franco y Agustín Llona	"Hacia la construcción de sistemas nacionales de indicadores sociales"
Dudley Seers	"¿Qué estamos tratando de medir?"
Peter Self	"Análisis costo-beneficio y criterios de equidad"
Nélida Genisáns	"Evaluación y diagnóstico en la planificación social"
Elery Hamilton-Smith	"La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de desarrollo social"

### IV. PLANIFICACION DE LOS SECTORES SOCIALES

Aldo E. Solari	"Desigualdad, educación en América Latina"
Pedro Demo	"Política social de la educación y la cultura"
Guillermo Rosenbluth	"La vivienda en América Latina. Una visión de la pobreza extrema"
Javier Toro	"El proceso de planificación alimentaria y nutricional"

Carmelo Mesa-Lago y	"La seguridad social en América Latina.
Ernesto A. Isuani	Problemas y recomendaciones"
Emmanuel de Kadt	"Planificación social del turismo en
	los países en desarrollo"
José Carlos Cuentas Zavala	"La infancia y la planificación social"
Marshall Wolfe	"La pobreza en América Latina: Diagnós-
	ticos y prescripciones"

Los pedidos de compra de dicha publicación deben dirigirse a:

Publicaciones		Oficina Regional del
ILPES		UNICEF para las Américas
Casilla 1567	o	Casilla 100
Santiago		Las Condes
CHILE		Santiago
		CHILE

LOS ACTUALES ESTILOS DE DESARROLLO Y  
LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE

Mostafá K. Tolba †/

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

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

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

BIOSFERA Y DESARROLLO

Raúl Prebisch ★/

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

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

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

★/ Director de la Revista de la CEPAL.

EL MEDIO AMBIENTE EN LA PALESTRA POLITICA

Marshall Wolfe ★/

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

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

★/ Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.



DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE: EL CASO DE BRASIL

Fernando H. Cardoso A/

La relación general que existe entre desarrollo y medio ambiente puede ser planteada en diversos niveles de análisis y a partir de distintos ángulos. En este artículo el autor la explora en el caso concreto del Brasil actual y en el marco de su estilo de desarrollo, que caracteriza como 'dependiente asociado'. Así definido su objeto de estudio, concentra su atención sobre las consecuencias que este estilo de desarrollo ha tenido sobre la cuestión energética, la distribución espacial de la población y la incorporación de la cuenca amazónica.

Después de un esbozo de los lineamientos generales del estilo de desarrollo 'dependiente asociado' penetra en los problemas que plantea la cuestión energética, y en las alternativas para su solución, las que giran alrededor de la economía del petróleo, de su sustitución por otras fuentes de energía y del replanteo de las cuestiones cruciales acerca de quién consume energía y para qué se consume.

A continuación presenta una interpretación crítica del proceso de urbanización en Brasil, donde elabora la tesis central de que ese proceso ha provocado la ruptura del equilibrio campo-ciudad sin haber sido capaz de crear al mismo tiempo ciudades que ofrezcan un medio ambiente urbano verdaderamente moderno.

La última parte la destina a describir la estrategia de incorporación de la cuenca amazónica, la estrecha vinculación que guarda esa estrategia con el estilo de desarrollo vigente y las consecuencias negativas que trae aparejada para la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, también subraya la importancia que la disponibilidad de los abundantes y renovables recursos amazónicos podría ofrecer para una estrategia que procurase incorporar esa cuenca sin destruir su patrimonio; pero no desconoce que esa nueva estrategia requeriría transformar el estilo de desarrollo vigente.

A/ Ex funcionario del ILPES y actual director del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP-Brasil).

LA DIMENSION AMBIENTAL EN EL DESARROLLO  
AGRICOLA DE AMERICA LATINA

Nicolo Gligo †/

Las proposiciones generales sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente que se formulan en otros artículos de este número adquieren particular relevancia cuando se examina la evolución del sector agrícola latinoamericano en las últimas décadas. En efecto, la peculiar dinámica del estilo predominante en el sector que es condicionado y a la vez influye sobre el patrón de desarrollo global, ha provocado consecuencias ambientales entre las que destacan el uso excesivo del suelo y su consecuente deterioro, y la pérdida de recursos, en especial por el acelerado ritmo de deforestación.

En la parte nuclear del artículo al autor estudia en mayor detalle esa tesis, analizando las causas específicas que han provocado la actual situación ambiental en el agro. Así, destaca la repercusión de ciertos factores económicos en el sector - como la disponibilidad de infraestructura, la demanda y los precios de los productos e insumos, el crédito y la comercialización - los cambios en la estructura de tenencia de la tierra y las formas de adopción, generación y difusión de tecnología.

Ante esta situación, subraya la necesidad de tomar en consideración la magnitud del costo ecológico que implicaría continuar las actuales tendencias del desarrollo agropecuario y la importancia de elaborar otras opciones que permitan combinar de manera apropiada la necesaria expansión de la oferta con el mínimo deterioro del medio ambiente.

En la parte final analiza algunos procesos que entreabren interrogantes acerca del desarrollo futuro de la agricultura en América Latina. Entre ellos señala el modo en que se está extendiendo la frontera agrícola, en especial en el trópico húmedo y subhúmedo, que suele implicar un alto costo ecológico; la crisis energética, que afecta los precios relativos de manera negativa para el agro; y la creciente utilización de predios agrícolas con otras finalidades.

†/ Experto en Recursos Agrícolas y Desarrollo, CEPAL/PNUMA.

FACTORES AMBIENTALES, CRISIS EN LOS CENTROS Y CAMBIO  
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE  
LOS PAISES PERIFERICOS

Luciano Tomassini <sup>A</sup>/

Sobre la base de ideas avanzadas en trabajos anteriores, el autor continúa su exploración de los cambios acaecidos en las relaciones internacionales durante las últimas décadas con el objeto de fundamentar su tesis de que los países en desarrollo deberían orientarse hacia una estrategia de participación selectiva en el sistema internacional.

Comienza por una evaluación de las ideas que, desde la postguerra, han procurado interpretar las relaciones centro-periferia y muestra cómo algunas de ellas han sido superadas por los procesos reales. Profundizando estos procesos, presta atención a las transformaciones estructurales registradas en los países desarrollados y en desarrollo; en los primeros estudia la formación y crisis del sistema transnacional, mientras que en los segundos se refiere en particular a las modalidades y consecuencias de su desarrollo económico.

En la última parte, se refiere al proceso general de internacionalización de la economía y plantea algunos modos de inserción de los países en desarrollo en la economía internacional. A su juicio, estos países deberían escoger estrategias que no impliquen su subordinación pasiva a las fuerzas económicas externas ni el reemplazo de los mercados internacionales por mecanismos centralizados, sino procurar una inserción selectiva en el sistema mundial.

<sup>A</sup>/ Asesor Regional en Negociaciones Económicas Internacionales de la CEPAL.

