

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1976

# Revista de la CEPAL

*Director*

Dr. RAUL PREBISCH

*Secretario*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1976

## PROGRAMA DE PUBLICACIONES DE LA CEPAL

### CONSEJO CONSULTIVO

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

### COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	George Mouchabek
Andrés Bianchi	Luis Carlos Sánchez
Jorge Graciarena	Marta Boeninger
Adolfo Gurrieri	Luisa Johnson

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.76.H.G.2

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

#### NOTAS

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

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

## SUMARIO

Critica al capitalismo periférico <i>Dr. Raúl Prebisch</i>	7
Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975 <i>Enrique V. Iglesias</i>	75
Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina <i>Aníbal Pinto</i>	97
Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué? <i>Marshall Wolfe</i>	129
Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa <i>Jorge Graciarena</i>	173
Notas sobre integración <i>Cristóbal Lara</i>	195
Algunas publicaciones de la CEPAL	209

### Símbolos empleados

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

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

Un espacio en blanco ( ) en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-1953) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre los años inicial y final; cuando se trata de tasas de crecimiento, éstas se refieren al porcentaje acumulativo anual entre los años extremos del período indicado.

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/1956).

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólar" al de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

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

La contracción *cif* (cost including freight) indica el costo de una mercancía en puerto de destino, incluyendo el costo del transporte y el del seguro.

La contracción *FOB* (freight on board) indica el costo de una mercancía en el puerto de embarque, excluido el costo de transporte y el del seguro. Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

## LA REVISTA DE LA CEPAL\*

En los últimos tiempos han tenido lugar cambios muy profundos tanto en los escenarios económicos mundiales como en los regionales, y dentro de nuestros propios países.

Nadie puede ya desconocer la profunda mutación que está teniendo lugar desde hace unos cuantos años en las relaciones económicas internacionales, las que cambian con un ritmo e intensidad desconocidos en la postguerra. Estos cambios, que han acrecentado enormemente lo incierto del futuro, exigen un esfuerzo renovado de observación, análisis e interpretación que, de una parte, ayude a comprender mejor los complejos problemas del nuevo orden económico internacional y, de otra, conduzca a las políticas y posiciones que más convengan a América Latina en el marco del nuevo escenario económico internacional.

Fenómenos igualmente trascendentes vienen ocurriendo en el escenario regional. Los últimos tiempos, en gran medida por las dificultades renovadas de la coyuntura internacional, están abriendo camino a nuevas y pujantes iniciativas en el campo de la cooperación regional. Hay nuevos horizontes para las acciones de cooperación entre los gobiernos. Y éstos necesitan más que nunca criterios y mecanismos novedosos de complementación, basados en estudios y análisis a la vez originales e imaginativos, sobre los que deberá apoyarse su decisión política.

No menos importantes son las revisiones de los estilos de crecimiento y desarrollo que se perfilan en los países de la región dentro de modalidades propias de cada caso. Las aristas de la crisis internacional de los últimos tiempos han puesto de relieve asimismo los puntos débiles del pujante proceso de desarrollo económico de la América Latina en la última década. Creo que mucho se ha hecho, pero muchos son también los problemas no resueltos, particularmente en el campo social. Frente a algunos de los problemas que persisten se carece de bases analíticas y del necesario conocimiento de los hechos para promover la acción. Esto constituye un incentivo —por demás estimulante— para promover la reflexión y el debate en que han de cimentarse las decisiones nacionales.

Desde todos los ángulos, pues, vivimos momentos de rica efervescencia política e intelectual. Los desafíos que ellos plantean y las posibilidades que al mismo tiempo brindan, exigen un esfuerzo de análisis sistemático, libre e imaginativo. Fruto de este esfuerzo han sido las abundantes publicaciones de material informativo y analítico bajo variadas formas editoriales. Entre ellas, no podríamos dejar de mencionar en esta ocasión al *Boletín Económico de América Latina* que, tras 20 años de exis-

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

tencia, ha dejado paso a esta Revista, que habrá de recoger su tradición y enriquecerla con más ambiciosos propósitos. Ayudar a cumplir esta función esclarecedora de decisiva trascendencia para la América Latina, es el objetivo principal que inspira la aparición de la Revista de la CEPAL.

El propósito de contribuir así al debate externo no es para nosotros menos significativo que el estímulo a la discusión interna. Con este foro intelectual para los trabajos, tanto de la secretaría como de los funcionarios de la CEPAL, el CELADE y el ILPES, se desea promover el diálogo interno y la controversia fértil de nuestros equipos técnicos, dentro del marco de sus responsabilidades de funcionarios internacionales.

Para dirigir la Revista, la secretaría no podía contar con una contribución intelectual más valiosa que la del doctor Raúl Prebisch.

ENRIQUE V. IGLESIAS

*Secretario Ejecutivo*

## Crítica al capitalismo periférico<sup>1</sup>

*Dr. Raúl Prebisch\**

Este artículo tiene por objeto presentar los rasgos, relaciones y problemas fundamentales que caracterizan al capitalismo periférico. El mayor esfuerzo analítico está orientado a poner en claro los mecanismos subyacentes de la distribución de los frutos del progreso técnico entre los diferentes estratos sociales. Así, se describe detalladamente el proceso de formación del excedente, y su captación primaria por los estratos superiores —en virtud del poder que les otorga su posesión de los medios productivos— y por los estratos intermedios a los que favorece el proceso de democratización.

Varias consecuencias de este proceso se analizan cuidadosamente. Por un lado, se examina su influencia en el ritmo de acumulación, en las formas técnicas que se utilizan y en la orientación del consumo, la inversión y la educación; estos factores a su vez influyen de manera decisiva en la suficiencia dinámica de la economía, que, en última instancia, se expresa en la capacidad para absorber productivamente a la fuerza de trabajo y en la orientación progresiva de la distribución del ingreso. Por otro, se estudian algunas consecuencias de la exacerbación de la pugna distributiva, como el aumento desmesurado de la inflación y la transformación regresiva de los regímenes políticos. Finalmente, el autor examina las relaciones centro-periferia y afirma su decisiva influencia en los procesos nacionales.

\*Director de la Revista.

## Visión de conjunto

### 1. *Las frustraciones del desarrollo*

Dos grandes esperanzas de hace algunos decenios se han visto frustradas en el curso ulterior del capitalismo periférico. Creíase que, librado éste a su propia dinámica, la penetración de la técnica de los centros industriales iría difundiendo sus frutos en todos los estratos de la sociedad, y que ello contribuiría al avance y consolidación del proceso democrático.

Los hechos no permiten seguir alentando esas ilusiones. El desarrollo tiende a excluir a una parte importante de la población. Se circunscribe primordialmente al ámbito de los estratos superiores de ingreso, en donde se imitan de más en más los hábitos de consumo de aquellos centros. La sociedad de consumo se ha instalado así en la periferia y los estratos de ingresos intermedios, seducidos por sus atractivos, se esfuerzan por participar en ella y lo están logrando. Todo esto en vivo y notorio contraste con la sociedad de infraconsumo en que se debaten los estratos inferiores de la estructura social.

<sup>1</sup>Estas páginas son una síntesis de un trabajo de más largo aliento sobre el capitalismo periférico. Varias razones me han llevado a presentarlas aquí. Primero, como expresión de reconocimiento a Enrique Iglesias por su gesto de invitarme a dirigir esta Revista, responsabilidad que acepto con un entusiasmo y una convicción que no han cedido en dilatados años. En seguida, por un imperativo intelectual: tengo mucho escrito sobre el tema y la síntesis me ha obligado a una crítica severa y depuradora. Y finalmente, espero que estas páginas provoquen una saludable controversia, que será sin duda de gran utilidad en la prosecución de la tarea emprendida.

La sociedad de consumo tiene un ingente costo social y político: el costo social de la inequidad y el costo político de disipar aquellas esperanzas. En verdad, el progresivo desenvolvimiento de la sociedad de consumo parecería volverse incompatible a la larga con el avance democrático, pues tiende a crear entre el proceso económico y el proceso político una disparidad cada vez mayor que se trata de corregir mediante el freno regresivo de este último, antes que por la transformación del primero.

La sociedad de consumo no podría ir adquiriendo las proporciones que tiene en el capitalismo periférico sin una gran desigualdad en la distribución del fruto de la técnica que penetra en la periferia desde los centros. Suele atribuirse a la iniciativa extranjera y, en particular, a las empresas transnacionales; la implantación de la sociedad de consumo. En verdad, ellas contribuyen a exaltarla; siembran allí con claros designios y cosechan

abundantemente. Sin embargo, la sociedad de consumo no hubiera podido desenvolverse sin la aptitud de los estratos de ingresos superiores para captar primariamente el fruto de la mayor productividad.

Afirmaciones de esta naturaleza no sabrían emitirse con responsabilidad intelectual si no se sustentaran en una correcta demostración. Procuraré hacerlo en el curso de este trabajo. Mientras tanto, me he de permitir cierto anticipo de las conclusiones a que he llegado tras reflexionar largamente acerca del capitalismo periférico en el ámbito latinoamericano. Estas reflexiones dimanar de un sostenido esfuerzo de observación de los acontecimientos en mis dilatadas andanzas en nuestras tierras latinoamericanas, a fin de interpretar su significado y contribuir así a elaborar una teoría de la transformación del orden de cosas existentes.

## 2. *Las relaciones de poder centro-periferia y sus contradicciones*

Si al referirme a la periferia me ciño al ámbito latinoamericano es porque me muevo allí con menos dificultades. Y en cuanto a los centros, me he de ocupar de ellos en la medida necesaria para emprender la crítica del capitalismo en esta parte del continente. Pues éste se inserta en un proceso global que abarca tanto a los centros industriales como a la vasta periferia de la economía mundial.

Este concepto de globalidad espacial no corresponde, por cierto, al que había surgido erróneamente algún tiempo atrás, y no se ha extinguido del todo, a pesar de la experiencia vivida. Sabemos

ahora que los centros no tienen el poder de expansión que, en el juego espontáneo de la economía, traería consigo el desarrollo de la periferia. No ha sido así. El desarrollo, como fenómeno integral que con la industrialización se extiende mucho más allá de la producción primaria, sólo ha sido posible cuando la periferia, en sucesivas crisis de los centros, ha podido sobreponerse al juego del mercado internacional, que refleja las relaciones de poder entre aquéllos y la periferia. Y si bien estas relaciones se han vuelto más complejas, siguen desenvolviéndose bajo el signo histórico de la hegemonía de

los centros, especialmente del centro dinámico principal.

Pero esas relaciones de poder son muy precarias e inestables por las contradicciones subyacentes. En primer lugar, hay contradicción entre la participación de los centros en la industrialización periférica y su renuencia a adaptar su estructura productiva a las exigencias ineludibles de tal proceso. En éste y en otros aspectos de las relaciones de

los centros con la periferia prevalece una perspectiva estrecha, en donde los intereses inmediatos de aquéllos suelen empañar una visión de más largo alcance. Y en seguida, hay contradicción entre ciertas manifestaciones inveteradas de aquella hegemonía, y el sentido de identidad nacional y de autonomía de decisiones que se van desplegando en el curso del desarrollo periférico.

### 3. *El capitalismo imitativo y sus contradicciones*

En su empeño por desarrollarse, la periferia tiende a seguir lo que se hace y se piensa en los centros. Así, pues, en contraste con el capitalismo innovador de éstos, el capitalismo periférico es esencialmente imitativo. Adoptamos la misma técnica, imitamos las modalidades de consumo y existencia. Copiamos las instituciones. Se abren paso incesantemente las manifestaciones culturales de los centros, sus ideas y sus ideologías.

El acceso a lo que en los centros ha costado un esfuerzo secular tiene ciertamente un valor inconmensurable. Pero, al mismo tiempo, la imitación encierra grandes contradicciones con las condiciones objetivas de la periferia, y de allí surgen fallas fundamentales.

Para bien y para mal, el desarrollo periférico carece de autenticidad. No se ha sabido, no se ha intentado seriamente superar las contradicciones. La penetración de la técnica de los centros requiere un capital cada vez mayor, del que no se dispone, y tiende a absorber cada vez con menos intensidad una fuerza de tra-

bajo que, de suyo, es relativamente abundante. Más aún, esta fuerza de trabajo crece extraordinariamente: otra de las consecuencias del avance científico y tecnológico.

Sin embargo, esa técnica, en virtud del aumento continuo de productividad que trae consigo, ofrece un potencial creciente de acumulación de capital. Pero no se utiliza como se debiera. Lo impide la imitación del consumo de los centros y la extracción por éstos, gracias a su poder, de cuantiosos ingresos periféricos. Malógrase, por lo tanto, una porción importante de ese potencial.

Y si bien esa imitación del consumo se apoya en gran parte en la desigualdad distributiva, los medios técnicos de comunicación y difusión social contribuyen de más en más a agravar sus consecuencias adversas al desarrollo. Como que las técnicas de difusión social son agentes poderosos de propagación de la demanda de bienes que la técnica productiva diversifica incesantemente.

#### 4. *La penetración de la técnica y los cambios estructurales*

La penetración de la técnica productiva de los centros desempeña un papel dominante en el desarrollo periférico. El aumento de productividad que le acompaña trae consigo mutaciones en la estructura de la sociedad. En estas mutaciones los estratos de ingresos más altos fortalecen su poder gracias a la concentración en sus manos de gran parte de los medios productivos, lo que les permite captar primariamente el fruto del avance técnico. Los estratos de ingresos intermedios acrecientan el suyo conforme van ampliándose con el desenvolvimiento de la industria y otras actividades a ella vinculadas, pero quedan en gran parte excluidos los estratos inferiores.

A su vez, estos cambios estructurales influyen en las relaciones de poder y en la distribución del ingreso que emana de tales relaciones.

El así llamado juego espontáneo de la economía responde en realidad a esas relaciones de poder, a los intereses e impulsos que las mueven. Relaciones en que se manifiesta la complejidad del desarrollo periférico, en el cual el fenómeno económico de penetración de la técnica de los centros va acompañado de fenómenos sociales, políticos y culturales, vinculados todos ellos por estrechas relaciones de interdependencia.

#### 5. *La captación primaria del excedente*<sup>2</sup>

¿En qué consiste aquella aptitud de los estratos superiores de captar primariamente el incremento de la productividad? Este es un punto sin cuya dilucidación es imposible comprender el capitalismo periférico.

Bien se sabe que el incremento de la productividad y la reducción consiguiente de los costos no se traslada al conjunto de la economía mediante el descenso de los precios. En verdad, este descenso no ocurre, porque la demanda tiende a exceder persistentemente la disponibilidad de bienes finales, debido a la índole misma del proceso productivo.

Expliquémoslo con una simplicidad que sacrifica en algo el rigor demostrativo para lograr una más fácil comprensión.

Se trata de un concepto esencialmen-

te dinámico, que sólo se concibe en un fenómeno de acrecentamiento de la producción en el cual el factor tiempo es de crucial importancia.

Transcurre en el proceso productivo un tiempo más o menos largo entre la incorporación del capital fijo y el afloramiento de bienes finales, después de cumplidas las sucesivas etapas de tal proceso. Durante este tiempo ocurren dos movimientos que se contraponen. Por un lado, el aumento de la productividad: el avance técnico trae consigo una disminución de la fuerza de trabajo necesaria para obtener una determinada cuantía de bienes, el descenso correspondiente de

<sup>2</sup>Este tema se trata más a fondo en el capítulo III del presente artículo.

costos tiende de esta manera a hacer bajar los precios.

Por otro lado, en la dinámica del desarrollo se necesita aumentar la ocupación de fuerza de trabajo con un ritmo más intenso que el ritmo de aumento de la productividad. Aumento de productividad y aumento de ocupación y producción son características esenciales del desarrollo.

Sucede pues que la ocupación de fuerza de trabajo requerida para obtener un incremento de bienes finales después de un cierto tiempo, excede a la ocupación que ha sido necesaria para producir los bienes finales que se están ofreciendo en el mercado.

Expresado en otros términos, los ingresos pagados a la fuerza de trabajo que se acrecienta a fin de obtener más bienes futuros, sobrepasa a los ingresos contenidos, por decirlo así, en los bienes finales presentes.

Ahora bien, para pagar esos ingresos, se acude en plena ortodoxia a la expansión monetaria. Y esta expansión se

transforma en demanda, la cual excede a la oferta de aquellos bienes finales.

Este exceso de demanda permite, a quienes tienen los medios productivos, captar primariamente el incremento de productividad. Hablaremos así indistintamente de captación de los frutos del incremento de productividad, o de captación del fruto del avance técnico o de captación del excedente. Acudo a esta última expresión a riesgo de confusión con algún otro concepto de excedente.

Tal es la explicación muy simple de un complejo fenómeno al que he dedicado gran atención en este trabajo, por el significado profundo que tiene para el desarrollo capitalista. Es un fenómeno esencialmente dinámico. Escapa, pues, a las explicaciones estáticas del equilibrio, así como a las complicaciones de una teoría pretérita del valor, que, aunque superada tiempo atrás, sigue teniendo peculiar relevancia política. Espero que mi tesis suscite saludables controversias, y sospecho que así sucederá.

#### 6. *El ritmo insuficiente de acumulación de capital*

El excedente encierra un potencial cada vez mayor de acumulación de capital, que dista mucho de aprovecharse plenamente.

En realidad, el esfuerzo de acumulación tiene que ser más intenso en la periferia que en los centros. En éstos la evolución de la técnica se manifiesta con una densidad cada vez mayor de capital por persona ocupada, en estrecha interdependencia con el crecimiento del ingreso y su capacidad de acumulación. Tal correspondencia no se presenta por cierto cuando la misma técnica penetra en la pe-

riferia, por ser en ella relativamente bajos los ingresos y la capacidad de acumulación. Así, en la periferia se precisa una mayor proporción del ingreso global para absorber igual fuerza de trabajo. Y como además esta última crece allí con ritmo más pronunciado, obliga a hacer un esfuerzo acumulativo más intenso aún.

Pero eso no es todo. Cuanto más rápido aumenta el ritmo de productividad, más tiene que elevarse el ritmo de acumulación y mayor deberá ser la propor-

ción del ingreso global que ha de dedicarse a ello.

No se está cumpliendo esta exigencia esencial en el capitalismo periférico. Parecería ser incompatible con el amplio desenvolvimiento de la sociedad de consumo, cuya existencia, como antes se dijo, no podría darse sin el considerable poder económico y político de los estratos superiores, que les asegura la captación primaria de los frutos del avance técnico.

Más aún, en su afán de hacer frente a ciertas manifestaciones de esa insuficiencia, el Estado, bajo el influjo también de las relaciones de poder, contribuye a agravar aquélla, pues sustrae recursos del potencial de acumulación para absorber fuerza de trabajo en forma espuria y no genuina, principalmente de los estratos intermedios.

Finalmente, el juego de las relaciones de poder en el plano internacional permite a los centros participar desmesuradamente en la gestación y captación de una parte del excedente periférico con consecuencias que, a la larga, contribuyen a agravar la insuficiencia dinámica del desarrollo.

Por desgracia, los economistas neoclásicos no tienen razón. Si existiera en el juego de la economía un mecanismo espontáneo de acumulación, se habría resuelto en gran parte, aunque no del to-

do —lejos de ello— el problema del desarrollo periférico. Pero no hay tal. No hay mecanismo que tienda a que el ritmo de acumulación responda a las exigencias que impone el ritmo de incremento de la productividad y el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, ni se manifiesta notoriamente en la periferia un empeño persistente y deliberado por resolver este problema ajustándose a un criterio de racionalidad colectiva.

Acabamos de mencionar tres fenómenos típicos de la periferia que contribuyen a explicar el ritmo insuficiente de acumulación de capital. En todos ellos aparecen las relaciones de poder. En el consumo desmesurado de los estratos superiores, que no podría explicarse sin la desigualdad distributiva que emerge de aquéllas. En la absorción espuria de fuerza de trabajo, en que gravita sobre todo el poder de los estratos intermedios. Y en los ingresos desproporcionados que extraen los centros por el juego de las relaciones de poder en el plano internacional.

No faltan quienes siguen viendo en la desigualdad distributiva un factor positivo de acumulación. Olvidan la sociedad de consumo. En el extremo opuesto, no son pocos los que suponen que el problema de insuficiencia es primordialmente distributivo. Olvidan la exigencia ineludible de acumulación.

### *7. La insuficiencia dinámica y la absorción de fuerza de trabajo*

En el ritmo insuficiente de acumulación de capital está la clave principal de la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico, esto es, de su incapacidad de absorber con productividad cada vez ma-

yor el continuo incremento de la fuerza de trabajo, de acrecentar persistentemente los ingresos de ésta y de aminorar las graves disparidades de ingreso vinculadas a la estructura de la sociedad.

Hay que esforzarse por interpretar estos fenómenos con cierta perspectiva histórica. Como antes se dijo, el desarrollo integral, que va más allá de la producción primaria, llega tarde a la periferia. Recuperar el tiempo perdido es una tarea de ingentes proporciones. Pues por más que se utilice a fondo el potencial de acumulación de capital y se adopten racionalmente las técnicas productivas más adecuadas, la economía tardará un tiempo más o menos largo en llegar a la suficiencia dinámica. Pero este tiempo será tanto más dilatado cuanto menos se utilice el potencial de acumulación y más se adopten técnicas irracionales.

Desde luego, absorción y mejoramiento de las relaciones de ingreso de los de más abajo con respecto a los de más arriba constituyen dos aspectos íntimamente ligados del mismo problema conforme penetra la técnica de los centros. Esta penetración se efectúa mediante una continua superposición de nuevas capas técnicas de mayor productividad a capas de menor productividad.

A medida que ocurre ese proceso, la fuerza de trabajo ocupada en las capas de más abajo tiende a desplazarse hacia arriba, con mayor productividad y mejores ingresos.

Cuanto más fuerte sea el ritmo de acumulación de capital, tanto más intenso resultará este movimiento ascendente. Si el ritmo es elevado, de cada estrato se desplaza hacia arriba una proporción de fuerza de trabajo suficiente para promover el mejoramiento de la que queda en sus anteriores ocupaciones. Por el contrario, un ritmo bajo de acumulación no sólo debilita el ascenso, sino que deja fuerza de trabajo redundante,

que no es absorbida genuinamente por el sistema. En la periferia, la insuficiente acumulación de capital y lo dilatado del proceso hacen que en ella aún existan capas técnicas muy rudimentarias o precapitalistas.

La redundancia de fuerza de trabajo no sólo se manifiesta en los estratos inferiores. Se observa en todos los estratos, si bien con consecuencias diferentes.

En efecto, el poder político de los estratos intermedios les permite insertarse en los servicios del Estado más allá —a veces mucho más allá— de lo necesario. Se trata de una absorción espuria, y no genuina, que acontece por obra del poder gremial<sup>3</sup>.

Como se dijo antes, los recursos que en esta forma se sustraen a la acumulación de capital acentúan la insuficiencia dinámica en desmedro de los estratos inferiores. Carecen estos últimos de poder bastante para participar en la absorción espuria, y permanecen así en ocupaciones de muy baja productividad y exiguas remuneraciones —desempeñando servicios personales de escasa o ninguna calificación— o simplemente quedan desocupados.

Esto último se observa también en los estratos de más arriba, pues la capacidad de absorción espuria ciertamente no es ilimitada.

Si bien se reflexiona, la absorción espuria es parte integrante del sistema y de su juego de relaciones de poder, como antes se dijo. Y es, en verdad, incongruen-

<sup>3</sup>Entendemos por poder gremial el que tienen grupos más o menos extensos de la fuerza de trabajo para, mediante la asociación, elevar sus remuneraciones por sobre las que determinarían espontáneamente las fuerzas del mercado.

te censurar este papel del Estado, absteniéndose al mismo tiempo de menospreciar el prestigio de la sociedad de consumo, en donde se malogra gran parte del potencial de acumulación.

A fin de comprender bien la índole de estos fenómenos hay que tener en cuenta el carácter ambivalente del desarrollo. La redundancia de fuerza de trabajo y sus consecuencias tan adversas para los estratos inferiores son compati-

bles con un elevado ritmo de desarrollo de los estratos superiores y de aquella parte de los estratos intermedios que participa activamente de los frutos del avance técnico.

Refléjase en esto el fuerte aumento de la productividad, aumento que impulsa a la sociedad de consumo más de lo que acrecienta el ritmo de acumulación de capital y la capacidad de absorción del sistema.

### 8. *La pugna distributiva*

Según se tiene dicho, el incremento de la productividad es captado primariamente por los estratos superiores, donde se concentra la mayor parte de los medios de producción. Digo primariamente porque va desenvolviéndose al mismo tiempo un complejo fenómeno redistributivo promovido por el aumento de la demanda de fuerza de trabajo que la acumulación de capital trae consigo. La redistribución que bajo el influjo de esa demanda se efectúa es muy parcial, y tanto más lenta cuanto mayores sean las dimensiones del problema de absorción. Atañe especialmente este fenómeno a la fuerza de trabajo que dispone de la amplia gama de calificaciones que va exigiendo la superposición de nuevas capas técnicas: desde las aptitudes de organización y dirección, que requieren dilatada formación y experiencia, hasta las calificaciones de corto aprendizaje.

Además de ser parcial, el alcance de esta redistribución está limitado por el poder social que —según fuere la distribución del ingreso— permite a unos aprovechar las oportunidades de formación que ofrece principalmente el Estado, mientras deja a la gran masa privada

de ellas. Estoy discurrendo, desde luego, acerca de grupos sociales y no de individuos.

Pues bien, cuanto más se sube en la escala de calificaciones, tanto más influye el poder social. En el otro extremo de la escala se encuentra la fuerza de trabajo simple, privada de calificaciones. Apenas llega a ella la redistribución espontánea. Pues sobre las remuneraciones de la fuerza de trabajo que se absorbe gravita pesadamente el bajo nivel de la que queda sin absorber por la insuficiente acumulación de capital.

De ahí la importancia del poder político y gremial, que trata de corregir las deficiencias de aquella redistribución espontánea. Se manifiesta generalmente en los estratos intermedios, que van ensanchándose genuina o espuriamente a medida que avanza la industrialización y la concentración urbana.

Su poder político cada vez mayor permite a tales estratos lograr, a través del Estado, variadas formas de consumo social, en tanto que el poder gremial les permite mejorar su participación en el ingreso global aumentando su consumo privado. Pero el poder dentro de esos mis-

mos estratos no es parejo y extensos grupos quedan más o menos rezagados, así como los estratos inferiores de poder débil o inexistente. El consumo social de los aventajados se consigue así, en parte, a expensas del consumo privado de los rezagados. Por donde sobrevienen reacciones redistributivas que no tardan en generar la consabida espiral inflacionaria.

Los estratos superiores participan activamente en esa espiral, mediante la elevación de los precios y gracias a la expansión monetaria, después de haber cedido una porción del excedente que se renueva continuamente. En verdad, su poder no se debilita sino que adquiere un nuevo giro.

A medida que avanza el proceso de democratización y se refuerza el poder político y gremial, se enardece la pugna distributiva y la inflación se convierte en fenómeno inherente al desarrollo, con tanta más intensidad cuanto que ese poder va extendiéndose a los grupos rezagados y a los estratos inferiores.

En esa pugna distributiva no hay tendencia alguna hacia el equilibrio, no

hay principio regulador alguno. Por el contrario, el proceso va adquiriendo su propia dinámica.

Más todavía. Contrariamente a la inflación de tiempos pretéritos, la inflación redistributiva escapa a la regulación de la autoridad monetaria. Hemos asistido así, en América Latina, a un verdadero destronamiento de ella.

Las tentativas de restauración resultan contraproducentes cuando la autoridad monetaria decide aplicar medidas restrictivas del crédito que si en aquellos tiempos pretéritos dieron resultados, se convierten ahora en contraproducentes. En efecto, tales medidas traen consigo contracción económica y desempleo, con el consiguiente agravamiento de la pugna distributiva. Por donde se vuelve, tarde o temprano, a una nueva expansión inflacionaria.

Es preciso reconocer entonces que se trata de fenómenos relativamente nuevos, que requieren otro género de medidas, aunque no menos disciplina que la exigida por el ejercicio de la autoridad monetaria.

### 9. *Inflación y poder político*

En tales condiciones, el avance del proceso de democratización parecería llevar fatalmente a una crisis distributiva. Se comprende pues cierta inclinación a hacerlo responsable de ella. No se reflexiona en que el poder político y el poder gremial, dentro del sistema tal cual existe, constituyen la única forma de contrarrestar el poder económico y político de los estratos superiores para compartir el fruto de la mayor productividad.

Y, he aquí otra de las manifestaciones del desarrollo imitativo de la periferia. El trasplante incondicional de ciertas instituciones crea también muy serias contradicciones. La tenencia de gran parte de los medios productivos y los mecanismos institucionales, que permite a los estratos superiores captar primariamente el excedente, es a la larga incompatible con instituciones que, en aquel avance democrático, acrecientan el po-

der redistributivo de los estratos intermedios. Mucho más cuando el avance va abarcando a los estratos de más abajo.

Esa incompatibilidad ha podido atenuarse, si no desaparecer, cuando el desenvolvimiento del proceso de democratización se ha contenido en una u otra forma. Mucho más si éste llega a sofocarse, sobre todo cuando la crisis distributiva lleva al desquicio de la economía y se vuelve socialmente intolerable.

En la contención del proceso, la democracia representativa funciona en gran parte de modo formal, y los dirigentes políticos y gremiales se incorporan de algún modo al sistema, articulándose con los estratos superiores y compartiendo con ellos las ventajas del desarrollo. Se contribuye de esta manera a morigerar la presión política y gremial, lo cual permite, si no evitar la inflación, por lo menos lograr que se desenvuelva moderadamente en forma que asegure la regularidad del desarrollo. El empleo de la fuerza es, en tal caso, accidental o esporádico y no constituye un dato permanente del sistema, salvo de modo potencial.

Pero cuando el proceso de democratización se desenvuelve en forma irrestricta, los estratos superiores apelan en

última instancia al empleo de la fuerza para superar la crisis distributiva.

Eliminada o disminuida a mínimas proporciones la presión política y gremial, se hace posible reducir primero las remuneraciones reales y atenuar después su ascenso, mientras la expansión monetaria y las devaluaciones vuelvan a elevar los precios y restablecer en su plenitud el excedente.

Por donde se ve que la restauración de la autoridad monetaria se torna hacedera con un costo político y social considerable. Político, es evidente. Y social, porque el restablecimiento del excedente no sólo vuelve a dar impulso a la acumulación, sino también al consumo desproporcionado de los estratos superiores.

Un sistema en desarrollo, cualquiera que sea, necesita ineludiblemente cierta disciplina distributiva que, además de ser equitativa, promueva el empleo eficaz del potencial de acumulación. Lo cual no ha de confundirse, en forma alguna, con esa otra disciplina distributiva de carácter compulsivo que, lograda con el sacrificio del proceso de democratización, imprime gran vigor a la sociedad de consumo en aberrante coexistencia con la sociedad de infraconsumo.

#### 10. *Los razonamientos neoclásicos y la realidad periférica*

No es de extrañar que las contradicciones del capitalismo periférico y de sus relaciones con los centros se omitan en el razonamiento de los economistas neoclásicos y también en el de quienes siguen dogmáticamente sus enseñanzas y pretenden interpretar, a la luz de ellas, el desarrollo periférico. Unos y otros desfiguran la realidad. Confieso que en mis

tiempos juveniles me dejé seducir por el rigor lógico y la elegancia matemática de sus teorías del equilibrio económico. Me ha costado gran esfuerzo intelectual arrojarlas por la borda para comprender mejor los fenómenos reales.

Sostienen aquellas teorías que, en un régimen de libre competencia, el ingreso se distribuye según la productividad

marginal de los distintos factores que intervienen en el proceso. Hay aquí implícito cierto concepto ético que contribuye al prestigio de aquellas teorías, a pesar del papel decisivo que atribuyen al interés económico en desmedro de otros móviles humanos. Trataré de demostrar en otro lugar que no es así, que la distribución es en última instancia la resultante arbitraria del juego de las relaciones de poder.

El mecanismo del mercado es absolutamente impotente para resolver problemas de esta naturaleza, por más que se haya dado ahora en llamarle economía social de mercado. No puede elevar espontáneamente el ritmo de acumulación para resolver las contradicciones del capitalismo imitativo. Ni modificar relaciones de poder que originan tremendas disparidades distributivas. No impide, sino que más bien promueve, la adopción de ciertas formas técnicas que conspiran contra la racionalidad colectiva, pues sacrifican el empleo sin contribuir más que otras al incremento del producto.

Esto nos lleva a mirar con ojos diferentes las así llamadas fuerzas del mercado. Se sostiene que estas fuerzas, en un régimen de competencia irrestricta, tienden hacia un equilibrio en que la asignación de recursos es la mejor posible. ¿Desde qué punto de vista la mejor posible?

Aquí interviene inevitablemente un juicio valorativo que conviene hacer explícito. No me caben dudas de que la asignación es la mejor posible desde el punto de vista de la sociedad de consumo. Dada la distribución del ingreso sobre la cual esta última se asienta, la iniciativa individual tiende a responder

cabalmente a las exigencias de la demanda. Pero como el ingreso se distribuye en forma arbitraria, la asignación de recursos para satisfacer esa demanda es también arbitraria. Las fuerzas del mercado no pueden corregir por sí mismas la distribución del ingreso. Son otros los medios para hacerlo y, de lograrse esa corrección, las fuerzas del mercado llevarían a resultados muy diferentes de los que ahora se obtienen.

Tampoco tiene aptitud el mercado para enfrentar la ambivalencia de la técnica. Es incalculable lo que la técnica productiva ha contribuido al bienestar humano. Pero al mismo tiempo son cada vez más notorios e inquietantes los males que trae aparejados. No me refiero solamente a las aberraciones de la sociedad de consumo, sino también a la contaminación, al deterioro del medio ambiente y al abuso irresponsable de recursos naturales agotables. No se pida al mecanismo del mercado que afronte esas manifestaciones negativas de la ambivalencia de la técnica.

La técnica productiva responde en realidad a las exigencias de la demanda. Tiende a ir hacia arriba y no hacia abajo. No le interesa mejorar la productividad de las capas inferiores hasta que un más alto ritmo de acumulación de capital haga posible la eliminación de esas capas por otras de superior productividad. Así, las nuevas técnicas no llegan espontáneamente a la agricultura de los pobres. Si allí mejoran los rendimientos de la tierra, se debe fundamentalmente a la acción casi siempre precaria del Estado.

Por lo demás, el libre juego de las fuerzas de la economía en el plano internacional no asegura la mejor asignación

de los recursos productivos desde el punto de vista de la periferia, aunque favorezca a los centros. Ello es en gran parte consecuencia del retardo histórico con que penetra la técnica productiva en las actividades de la periferia, sin excluir, desde luego, el juego de las relaciones de poder en aquel plano.

Como antes se dijo, las relaciones con los centros se desenvuelven bajo el signo de la hegemonía de éstos, especialmente del centro principal. Así, pues, los intereses de los centros se articulan con los de los estratos superiores de la periferia y participan con ellos en las relaciones internas de poder, amparados en la

gravitación considerable que ejercen, además, en los propios centros. Tales intereses están, pues, sujetos a la pugna distributiva; y también a la presión política que traduce de más en más el sentimiento de autonomía que, en verdad, es inherente al avance del proceso democrático. Sólo que esa presión política y la pugna distributiva de la periferia suelen provocar en los centros reacciones negativas que pueden también conducir, como en el ámbito interno, al empleo de la fuerza. Por donde ha de concluirse que el avance del proceso de democratización también exige transformaciones de fondo en el plano internacional.

### 11. *Papel positivo del mercado*

Creo, sin embargo, que el mercado es insustituible, tanto por razones económicas como por consideraciones políticas que me reservo examinar en otra oportunidad. Es la expresión de la iniciativa individual, que tanta importancia tendría en un régimen ideal de competencia para producir eficazmente y satisfacer las aspiraciones de los consumidores. Sobre todo si se orienta la técnica de difusión hacia la información correcta acerca de los bienes que se ofrecen, antes que a la manipulación abusiva de lo que ha dado en llamarse la soberanía de aquéllos.

Agréguese a ello que no hay otro mecanismo eficiente para responder con sentido selectivo a las exigencias del avance técnico en toda la escala de calificaciones, desde la compleja organización y dirección del proceso productivo hasta el manejo de las máquinas.

Pero estoy muy lejos de considerar el mercado como supremo regulador del desarrollo. Tampoco el Estado ha demostrado con frecuencia en el capitalismo periférico una aptitud relevante para obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo. Impulsado también en su acción por el juego de las relaciones de poder, ha eludido aquellas transformaciones de fondo sin las cuales no podrá superarse la insuficiencia dinámica del desarrollo. Y a falta de ello, ha llegado a interferir en el mercado, a sofocar sus movimientos, a atacar los síntomas exteriores de males profundos.

Sin atacar los males mismos, la planificación es siempre de alcance sobremanera limitado. En el mejor de los casos, permite poner orden en lo que existe. Pero no le es dado transformar por sí misma el orden de cosas existente.

## Capítulo II

## La penetración de la técnica y la insuficiencia dinámica de la economía

### 1. *Las relaciones de mutua dependencia en el desarrollo*

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

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

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

Ahora bien, las relaciones de poder que emergen de la estructura de la sociedad determinan, en última instancia, la distribución del ingreso. Y la forma de esta distribución condiciona la penetración de la técnica y el aumento consiguiente de productividad.

Esta influencia de la distribución (y por tanto, de la estructura de la sociedad), en la penetración de la técnica se manifiesta principalmente en la acumulación de capital que ésta requiere, en las formas técnicas que se adoptan y en las modalidades de consumo. Y todo ello vuelve a actuar sobre aquella estructura.

Tales son las vinculaciones de mutua dependencia que caracterizan los elementos de carácter técnico, económico, social, político y cultural que intervienen en el desarrollo como fenómeno global.

Global, también, en cuanto no cabe interpretar el desarrollo periférico aislando del capitalismo de los centros. No sólo por lo mucho que de estos últimos toma el capitalismo imitativo, sino también por una articulación peculiar de intereses en que el desarrollo de la periferia se cumple bajo el signo de la hegemonía secular de aquéllos.

En este capítulo nos limitaremos a explicar las transformaciones estructurales que se despliegan conforme va penetrando la técnica en una serie sucesiva de capas de creciente productividad y eficacia, así como la absorción de fuerza de trabajo que la acumulación de capital trae consigo de diferentes maneras.

### 2. *La delimitación de estratos*

Antes de entrar en la médula de este capítulo, son pertinentes algunas aclaracio-

nes previas. Venimos discuriendo acerca de estratos superiores, intermedios e

inferiores sin establecer una línea precisa de separación. Pero basta esta primera aproximación para los fines de nuestro análisis.

Los estratos superiores concentran en sus manos la mayor parte de los medios productivos, cuya diversidad y forma de utilización caracterizan los diferentes grupos que en tales estratos se integran. La tenencia de los medios productivos les permite captar primariamente el fruto de la penetración de la técnica.

Además de los grupos que poseen los medios productivos, hay también en los estratos superiores grupos que obtienen en distintas formas ingresos relativamente elevados. Ante todo la fuerza de trabajo que sirve directamente a los primeros en sus empresas y que tiene calificaciones en materia de dirección, organización o técnica. Y, en seguida quienes por diferentes formas de vinculación, que abarcan servicios bancarios, financieros y profesionales, o por su gravitación en el mecanismo del Estado, favorecen de una manera u otra los intereses de los estratos superiores y se incorporan así a ellos. También se incorporan a ellos individuos dinámicos surgidos de las organizaciones políticas y gremiales que, al insertarse en tales estratos, contribuyen a moderar la presión de los de más abajo, propiciando de esta manera el desenvolvimiento progresivo de la sociedad de consumo.

En los estratos intermedios hay grupos que poseen también una parte de los medios productivos, pero muy inferior a la de aquellos otros. Sus ingresos derivan más bien de sus calificaciones. Para simplificar no he querido entrar en complicaciones de esta índole al hacer esta síntesis de mis ideas.

La característica esencial de los estratos intermedios es su empeño en compartir con los estratos superiores el fruto de la creciente productividad. Los resultados dependen de una combinación de poderes.

Ante todo, la penetración de la técnica exige de la fuerza de trabajo calificaciones cada vez más altas. En su logro influye principalmente el poder social, que permite aprovechar en mayor o menor grado las oportunidades de formación, en función de la distribución del ingreso y la influencia dominante de la estructura social en la educación general y la capacitación técnica. Trátase de una escala de calificaciones en que los de más arriba se encuentran mejor situados para compartir directamente el fruto de la productividad, en tanto que los de más abajo necesitan ejercer el poder político y gremial para hacer lo mismo. Ese poder político y gremial se va desplegando con el avance del proceso de democratización.

El resultado de esta combinación de poderes depende sobre todo, y en última instancia, del ritmo de acumulación de capital, y de las inversiones cada vez más cuantiosas que requiere la formación de fuerza de trabajo calificada.

Finalmente quedan los estratos inferiores de ingreso. El ritmo inadecuado de acumulación de capital y de formación humana no les permite participar en el fruto del progreso técnico, salvo en escasa medida. Y su gravitación política y gremial es en general demasiado débil para contrarrestar los efectos de aquello.

El capitalismo periférico está demostrando una falta impresionante de apti-

tud para resolver este grave problema de los estratos inferiores. Para decirlo mejor, está demostrando su insuficiencia dinámica, que no se manifiesta solamen-

te en tales estratos, sino también en los de más arriba, y en la pugna distributiva que se desenvuelve sin principio regulador alguno.

### 3. *La dicotomía de la técnica productiva*

Acabamos de referirnos a la penetración de la técnica en capas sucesivas de creciente productividad y eficacia. Conviene explicar estos dos últimos conceptos por ser muy significantes en nuestra expresión.

El concepto de productividad concierne al esfuerzo humano cada vez menor que se requiere para producir una misma cuantía de bienes y servicios gracias al aumento del capital en bienes físicos, así como del que se invierte en la formación de fuerza de trabajo calificada.

El aumento de eficacia exige de igual manera acrecentar la cantidad de capital por persona, pero no ya para disminuir la fuerza de trabajo necesaria, sino para crear nuevos bienes o nuevas formas de ellos que sean más eficaces. Más eficaces por ser de superior calidad o por prestar mejor servicio que los bienes precedentes, o por responder a exigencias de ostentación o jerarquía social. Hablaremos, pues, de aumento de eficacia o de bienes superiores, prescindiendo de juicios valorativos. No porque esto carezca de importancia en el desarrollo. La tiene en la crítica de la sociedad de consumo y de los valores sobre los cuales se asienta. Pero es otro el aspecto que nos interesa, y ahora pasamos a considerarlo por lo mucho que atañe a nuestro análisis.

El aumento de la productividad y el aumento de la eficacia de los bienes producidos son dos de las formas en que se

manifiesta la evolución de la técnica, y ambas están estrechamente unidas. Se ha desenvuelto cada vez más la producción de bienes más eficaces gracias al aumento de capital por persona ocupada, que a su vez se ha debido primordialmente al aumento de productividad, es decir, a la primera forma de evolución de la técnica que se ha señalado. En efecto, el aumento de ingresos proveniente de la mayor productividad es lo que permite acumular una cuantía cada vez mayor de capital que se dedica, por un lado, a seguir mejorando la productividad y, por otro, a la diversificación incesante de bienes y servicios.

Esta dicotomía conceptual no debiera llevarnos a pensar que se trata de técnicas separadas. Están unidas en su evolución. Un bien que exige mayor capital para mejorar su eficacia, también suele requerir mayor capital para aumentar la productividad por persona ocupada.

Como ha de comprenderse, esa dicotomía no es simplemente formal. Es de gran importancia en el desarrollo periférico.

El aumento de productividad significa acrecentar el potencial de acumulación de capital. Una clave muy significativa del desarrollo está precisamente en que ese potencial se dedique en el mayor grado posible a la acumulación de capital, para absorber fuerza de trabajo y elevar sus ingresos.

Pero la imitación de las formas de consumo de los centros, además de otros factores, impide hacerlo en la medida en que sería posible. Esta imitación no sólo distrae en consumos recursos que podrían acumularse, sino que también desvía capital hacia la producción de bienes y servicios superiores, pese a que la disponibilidad de capital es insuficiente desde el punto de vista social. El empleo de capital en esta última forma podrá tener racionalidad cuando el desarrollo ha alcanzado suficiencia dinámica, pero no cuando se está lejos de ella. Sin embargo, la sociedad de consumo tiene su propia racionalidad, que no es ciertamente aquella consonante con los intereses de la sociedad en su conjunto.

Conviene hacer una observación más acerca de la evolución técnica. La dicotomía que hemos comentado concierne a todos los bienes y servicios. No sólo aparece en los bienes finales sino también en los bienes primarios e intermedios que les preceden en el proceso productivo. Pero en este último caso, la sustitución de bienes primarios por sintéticos y la diversificación de bienes intermedios res-

ponden finalmente a la dicotomía de los bienes y servicios finales.

La dicotomía concierne asimismo a los tres grandes sectores en que conviene dividir la economía para los fines de nuestro análisis. A saber, el sector productivo propiamente dicho, el sector de servicios personales, y el sector del Estado. Pero la técnica de productividad y la técnica de eficacia —si se me permite simplificar— se distribuyen muy desigualmente entre tales sectores.

En el sector productivo propiamente dicho, la acumulación de capital se destina a la vez a esas dos manifestaciones de la evolución técnica.

En cambio, en los servicios personales y en los del Estado la evolución del capitalismo tiende a acentuar la técnica orientada a elevar la eficacia de los bienes. Tal es la significación de aquella etapa postindustrial de que se discurre en los centros. Sólo que en la periferia, a pesar de lo distante de esa etapa, la expansión del sector de los servicios personales y sobre todo del sector del Estado se explica en parte por la insuficiencia dinámica de la economía antes que por el vigor del desarrollo.

#### 4. *Concepto de insuficiencia dinámica*

La penetración de la técnica, según ya se dijo, se va realizando por la superposición de nuevas capas de mayor productividad y eficacia a capas técnicas precedentes. En esta forma las nuevas capas tienden a desplazar a estas últimas y a absorber a la gente que en ellas estaba ocupada, además del incremento de fuerza de trabajo. La intensidad de este doble fenómeno de absorción depende sobre

todo del ritmo de acumulación de capital y de formación de fuerza de trabajo calificada.

La existencia en la periferia de capas técnicas precapitalistas o semicapitalistas de muy exigua productividad y de muy bajos ingresos, demuestra que la acumulación y la formación humana no han sido suficientes para eliminarlas ni para absorber con mayor productividad

su fuerza de trabajo. Y demuestra, asimismo, que el proceso no se cumple con plena racionalidad, pues mientras perduran aquellas capas de exigua productividad y eficacia muy primaria, tienden a debilitarse o a desaparecer prematuramente capas de más arriba con productividad mayor.

Para que esta superposición de capas técnicas responda a un concepto de suficiencia dinámica, veamos cuáles son las exigencias que ello implica a fin de cotejarlas con lo que está ocurriendo en el desarrollo periférico.

Dos son las exigencias principales. Primero, que todo el incremento de la fuerza de trabajo, más la que se desplaza de capas técnicas de menor productividad y eficacia, se absorba genuinamente en capas técnicas de productividad y eficacia mayores; y, segundo, que los diferentes estratos acrecienten sus ingresos con tanta mayor intensidad cuanto más baja fuera su posición en la escala de ingresos. Dicho en otros términos, que mejore la relación de ingresos de abajo para arriba y se vayan corrigiendo progresivamente las grandes disparidades que caracterizan la insuficiencia dinámica.

Este mejoramiento de la relación de ingresos emana entonces del avance de la capacitación humana así como de la intensidad con que se desplace hacia arriba la fuerza de trabajo de los diferentes estratos de ingreso, gracias a la acumulación de capital.

Este último aspecto merece una explicación. En toda delimitación de estratos, como antes se ha anotado, se incurre en cierta arbitrariedad que es tolerable para los fines de nuestro análisis. Si hay suficiencia dinámica, una parte de la fuerza de trabajo pasa de estratos

más bajos a estratos superiores y otra parte queda donde estaba, pero con mayores ingresos por el efecto que tiene ese mismo desplazamiento en la demanda de fuerza de trabajo. Cuanto mayor sea la proporción de los que se desplazan genuinamente, tanto más intensa es la tendencia a que mejore la situación de los que quedan. Y se eleva así el nivel de todos los estratos, aunque en diferente medida, como antes se dijo.

Se conciben distintos grados de suficiencia dinámica —es decir, de movilidad ascendente— de conformidad con el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, el ritmo de acumulación de capital y la racionalidad de las formas técnicas que se adopten. Sobre esto ha de volverse más adelante<sup>4</sup>.

Veamos ahora en qué consiste la insuficiencia dinámica. Esta se presenta cuando aumenta la productividad o la eficacia por la incorporación de nuevas capas técnicas en toda o en gran parte de la economía, sin que el ritmo de acumulación de capital sea bastante para provocar el desplazamiento hacia arriba, tanto de la fuerza de trabajo ya ocupada como del incremento de ella en la medida necesaria para mejorar las relaciones de ingreso. Por el contrario, hay un claro fenómeno de deterioro que se manifiesta en las relaciones de los estratos inferiores con los de más arriba. Si la insuficiencia es muy seria, como suele suceder, queda fuerza de trabajo redundante o desocupada total o parcialmente.

Nótese bien el sentido de lo que acaba de decirse. Insuficiencia dinámica no significa que no haya avance técnico.

<sup>4</sup>Véanse las secciones siguientes de este mismo capítulo.

Por el contrario, puede ser muy intenso en las nuevas capas técnicas. Pero como se verá más adelante, cuanto más aumenta la productividad, tanto más tiene que subir el ritmo de acumulación de capital. Si ello no ocurre, disminuye la intensidad del proceso de absorción, mientras los ingresos de los estratos favorecidos pueden alcanzar elevadas tasas de crecimiento.

Los efectos de la insuficiencia no se distribuyen por igual en la fuerza de trabajo. Aquí es necesario hacer una distinción muy importante. El avance técnico trae consigo exigencias crecientes de calificación y por ello mismo la demanda de fuerza de trabajo tiende a crecer en general con tanta más intensidad cuanto más se asciende en la escala de calificaciones exigida por la técnica. En el otro extremo de la escala se encuentra la fuerza de trabajo no calificada, cuya demanda tiende a crecer con ritmo relativamente bajo.

En consecuencia, los efectos de la insuficiencia dinámica recaen principalmente sobre esa fuerza de trabajo no calificada.

Pero la insuficiencia también se manifiesta en estos estratos de más arriba. Sin embargo, la fuerza de trabajo redundante en estos estratos suele aprovechar su poder social o político para lograr su absorción. Pero no se trata de una absorción genuina, que responda a necesidades efectivas, sino de una absorción espuria, ante todo en los servicios del Estado. Formas similares de absorción se observan en el proceso productivo mediante el ejercicio del poder gremial, pero, en general, con menor intensidad.

Explicase de esta manera el desenvolvimiento desproporcionado que en algu-

nos países exhiben los servicios del Estado, tanto en la administración propiamente dicha como en la empresa pública. La empresa pública, en algunos casos, es una alternativa a la empresa transnacional, y en otros podría justificarse por el carácter monopolístico del servicio. Pero no puede negarse que en el trasfondo de ciertas razones ideológicas que llevan a extender las funciones del Estado, se halla el afán de encontrar fuentes de ocupación, que, por su insuficiencia dinámica, la economía no ha conseguido proporcionar.

La absorción espuria de fuerza de trabajo no deja de ser contraproducente, pues significa apartar recursos que podrían dedicarse a la acumulación, con lo cual tiende a acentuarse aquella insuficiencia.

Téngase cuidado, sin embargo, de no extraer de ello conclusiones parciales. Si bien se mira, también tiene estos efectos la sociedad de consumo, con sus consecuencias adversas al ritmo de acumulación. Se trata, en el fondo, de un problema similar.

A este fenómeno de absorción espuria de fuerza de trabajo redundante hay que agregar otro que no carece de importancia. Se manifiesta en servicios personales cuya demanda se mantiene o crece precisamente por ser exigua su remuneración. En esta forma, los estratos superiores, además de retener una parte de los frutos del progreso técnico, se benefician del deterioro de la relación de ingresos en desmedro de los estratos inferiores. Y así también se benefician de esto último los estratos intermedios.

Trátase de un fenómeno característico de absorción regresiva de fuerza de trabajo, en contraste con la absorción

progresiva que se opera en virtud de la demanda creciente de fuerza de trabajo impulsada por la penetración de la técnica y el ejercicio del poder político o gremial.

Ahora vamos a considerar los factores principales de la insuficiencia dinámica, a saber, el ritmo insuficiente de acumulación de capital, que se ha mencionado varias veces al pasar; la adopción

de formas técnicas inadecuadas, la influencia de las formas de consumo e inversión y las contradicciones en la capacitación de fuerza de trabajo.

Todos estos factores están relacionados con la estructura de la sociedad y el juego espontáneo de la economía que, antes que corregir la insuficiencia, tienden más bien a acentuarla.

### 5. *El ritmo de acumulación de capital*

La intensidad de la absorción de fuerza de trabajo y su movilidad ascendente dependen fundamentalmente del ritmo de acumulación de capital, del ritmo de aumento de la productividad por persona y del ritmo de incremento en la fuerza de trabajo.

Tras prolongada evolución, la técnica de los centros, bien lo sabemos, exige una elevada densidad de capital por persona en mutua relación con el crecimiento del ingreso. El trasplante de esa técnica, dado el ingreso mucho más bajo de la periferia, obliga a ésta a dedicar una proporción mucho mayor de su ingreso global para absorber un mismo ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. Pero este ritmo es superior al de los centros; y a ello se agrega que la productividad tendría también que crecer a un ritmo superior para reducir progresivamente la gran desigualdad con aquéllos. Compréndese, pues, las dimensiones del esfuerzo de acumulación que tendría que cumplir la periferia para lograr la suficiencia dinámica de su desarrollo.

No es sólo eso, sino que cuanto más se eleva el ritmo de aumento de la productividad, tanto más tiene que elevarse el rit-

mo de acumulación para absorber la fuerza de trabajo disponible. Dicho de otra manera, más tiene que aumentar el coeficiente de inversiones con respecto al producto o ingreso global<sup>5</sup>

Distaba mucho de ocurrir esto en el capitalismo periférico. Conspira contra ello la imitación del consumo de los centros, gracias sobre todo a la captación primaria de la mayor parte de los frutos del avance técnico por los estratos superiores.

Así, pues, si bien el aumento de productividad trae consigo un gran potencial de

<sup>5</sup>Para ilustrar la mecánica del proceso, conviene presentar un sencillo ejemplo. Supóngase que la fuerza de trabajo crece con un ritmo de 2,5%, que el ritmo de incremento de la productividad es de 9% y que se necesitan 3 unidades de capital para conseguir una unidad de producto. En tal caso, la absorción de todo el incremento de fuerza de trabajo requiere un coeficiente de inversiones de capital de 22,5%. Si el coeficiente fuera menor, digamos 19,5% del producto, sólo se absorbería un incremento de 1,5% de la fuerza de trabajo.

Supongamos ahora que el ritmo de productividad se elevara de 5% a 6%. Ello exigiría aumentar el ritmo de acumulación hasta alcanzar un coeficiente de 25,5% a fin de absorber el incremento de 2,5% en la fuerza de trabajo.

acumulación, el progresivo desenvolvimiento de la sociedad de consumo, además de otros factores, malogra una parte más o menos grande de este potencial.

Contribuye notablemente a ello la continua diversificación de bienes que la técnica productiva trae consigo —según ya se dijo— y que se manifiesta sobre todo en las innovaciones que acrecientan la eficacia de aquéllos. Mientras la producción primaria, sobre todo en la agricultura, tiene un margen muy estrecho de diversificación, la producción industrial tiende a multiplicar indefinidamente la diversidad de los bienes, hecho éste que es de gran importancia en el desarrollo interno y en el intercambio con los centros.

La técnica productiva responde así al incremento de productividad e ingreso generando nuevas formas de demanda que tienden a difundirse con celeridad, merced al avance de las técnicas de comunicación y difusión sociales.

Extiéndese este movimiento a los estratos intermedios, cada vez más afanados en participar en la sociedad de consumo, para lo cual se imitan también las formas de crédito características de los centros. El consumo se anticipa al ahorro, en detrimento de la acumulación. No cabría, sin embargo, juzgar este hecho aisladamente, sino en el contexto de la crítica a la sociedad de consumo.

Al fin de cuentas, trátase de una de las formas que permiten mantener la concentración del capital y la captación correspondiente del fruto del progreso técnico en los estratos superiores, y de excluir a los estratos intermedios, con su natural beneplácito, de toda responsabilidad respecto a la acumulación de capital en el proceso productivo.

No hay nada en el juego espontáneo de la economía que tienda a adecuar el ritmo de acumulación de capital a las exigencias dinámicas de la economía. En realidad, la forma en que se emplea el mecanismo del mercado, en que ese juego se manifiesta, responde en última instancia a la estructura de la sociedad, pues de ella dimanar las relaciones de poder que determinan la desigual distribución del ingreso. Sin ella no se daría la imitación desmesurada de las modalidades de consumo de los centros, en claro detrimento de la acumulación de capital.

Desde otro punto de vista, la acumulación insuficiente lleva a aquella absorción espuria de fuerza de trabajo que arriba comentamos, en la cual se manifiesta asimismo el juego de relaciones de poder, conforme se acrecienta la gravitación política de los estratos intermedios. Llegase en esta forma a un verdadero círculo vicioso, en el cual la absorción substraer recursos a la acumulación, y la acumulación insuficiente contribuye a la absorción espuria.

Finalmente, hay otro factor que contribuye a debilitar la acumulación y que concierne a las relaciones de poder en el plano internacional. La superioridad de poder de los centros hace posible que éstos extraigan de la periferia una proporción exagerada del fruto del avance técnico, al que sus empresas contribuyeron, sin duda alguna, con gran eficiencia, sobre todo para la sociedad de consumo. Más adelante volveremos sobre este aspecto<sup>6</sup>. Aquí sólo mencionaremos especialmente los efectos negativos que tienen sobre la acumulación las técnicas

<sup>6</sup>Véase un examen más detenido de este importante aspecto en el capítulo VI.

tendientes a elevar la eficacia de los bienes y servicios.

Ya se dijo que este aumento de eficacia se obtiene gracias al incremento de la densidad de capital por persona, y que esto sólo es posible en virtud del aumento de productividad. Consecuencia muy explicable en los centros pero que entraña una patente irracionalidad en la periferia.

En efecto, no está demás repetirlo, mientras falta capital para llegar a la suficiencia dinámica de la economía, se invierte capital en la producción de bienes superiores, cuando hay otros que con menos capital pueden satisfacer la demanda, si bien con menor eficacia.

De nuevo encontramos aquí otra de las

consecuencias importantes de la distribución desigual del ingreso. Cuanto más crece el ingreso de los estratos favorecidos en el curso del desarrollo, más se dirige la demanda a los bienes superiores en detrimento de los que se producen en capas técnicas precedentes.

Lo mismo sucede en materia de servicios. Los de mayor eficacia exigen generalmente una inversión creciente de capital para dar a la fuerza de trabajo la necesaria calificación.

Nótese que en este caso, como en otros, el mecanismo del mercado se limita a responder a una demanda que refleja desigualdades distributivas emergentes de la estructura de la sociedad.

#### 6. *Formas técnicas y ritmo de absorción*

Ya se ha discurrecido acerca del ritmo de acumulación de capital. Ahora vamos a ocuparnos de su influencia sobre el ritmo de absorción de fuerza de trabajo, influencia que depende de las formas técnicas en que se concreta el capital, así como de ciertas formas de consumo e inversión.

Para tratar esta materia, ténganse presentes las explicaciones dichas sobre las técnicas que aumentan la productividad y aquellas otras que elevan la eficacia de los bienes y servicios.

Consideremos las consecuencias de las técnicas de productividad, por decirlo así, sobre la absorción de fuerza de trabajo. Se discurre frecuentemente en la periferia acerca de opciones técnicas que, si bien significan menor producto por persona ocupada, permiten absorber más fuerza de trabajo y aseguran un mayor producto global para el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, salvo en algunos casos concretos, no se ha explorado este asunto con la detención que merece. Los centros, naturalmente, no se han interesado en esas opciones técnicas, pues sus esfuerzos innovadores, además de buscar nuevas formas de eficacia, se inspiran más y más en el objetivo de reducir el empleo de fuerza de trabajo.

Como quiera que fuere, el juego espontáneo de las fuerzas del mercado no lleva a las empresas a la búsqueda y adopción de aquellas opciones, sino de formas técnicas que rindan un incremento de la productividad a expensas de la ocupación.

Ahora bien, en el conjunto de la economía, si la fuerza de trabajo crece por ejemplo a razón de 3%, las empresas, guiadas por el incentivo de la ganancia, preferirán formas técnicas con un incremento de productividad, digamos, de 9%, pero con sólo un aumento de 1% en la ocupación,

a formas técnicas que permitan absorber todo el aumento de 3% de la fuerza de trabajo, pero con una elevación de sólo 7% en la productividad. En uno y otro caso, el crecimiento del producto global sería de 10%.

Podría inferirse de esto que, como el aumento del producto global sería el mismo, a la sociedad en su conjunto le sería indiferente que las empresas adoptaran formas técnicas de mayor productividad y menor ocupación, o de mayor ocupación y menor productividad. No es así, sin embargo, pues aparte de obvias consideraciones sociales, la desocupación o redundancia persistente de una porción importante de la fuerza de trabajo conduciría a aquella absorción espuria a la que nos referimos antes. Y en la medida en que ello sucediera, el Estado, para afrontar el problema, tendría que captar en una u otra forma una parte del incremento de la productividad, en desmedro de la acumulación. No creo que esto se encuentre muy lejos de la realidad periférica.

Parece, pues, que aun habiendo igual crecimiento del producto global, la racionalidad de la empresa no coincide necesariamente con la racionalidad de la economía en su conjunto.

Suelen afirmar los adeptos a las doctrinas neoclásicas que, si se respetaran las leyes del mercado, el precio del capital y el precio de la fuerza de trabajo —perdónesenos la expresión— se ajustarían en forma de favorecer las opciones más convenientes desde el punto de vista de la racionalidad colectiva. En otra oportunidad entraremos en este aspecto al examinar teorías que, elaboradas en los centros, se disputan infructuosamente la interpretación del desarrollo peri-

férico. Básteme decir aquí que, contrariamente a aquella creencia, no sólo el alza de remuneraciones lograda mediante la presión gremial interfiere con las leyes del mercado, sino que también lo hace la captación primaria del fruto del progreso técnico. Pues a pesar de ser el excedente el medio más importante de acumulación, no se manifiesta en la demanda de fondos para inversión en el mercado y, en consecuencia, tiende a deprimir el precio del capital.

Por lo que antes se ha expresado acerca del desconocimiento existente en materia de opciones técnicas, no podría decirse qué gravitación tiene la irracionalidad colectiva en la adopción de nuevas capas técnicas. Pero sí puede afirmarse que esa irracionalidad influye en el prematuro desplazamiento de capas técnicas precedentes.

Así, suele ocurrir que el capital físico que podría aún prolongar su existencia por un tiempo más o menos largo, acaso con algunas readaptaciones, se reemplaza utilizando fondos de amortización acumulados en la empresa por otras formas de capital que permiten reducir la fuerza de trabajo u obtener bienes y servicios de mayor eficacia. La racionalidad de la empresa está aquí en conflicto con la racionalidad colectiva, pues ésta aconsejaría prolongar la vida útil del capital físico, y emplear los fondos de amortización en nuevas inversiones que darían más empleo.

También se observa, como hemos dicho ya en otro lugar, el desplazamiento de capas técnicas que producen bienes de inferior eficacia por otras que producen bienes de eficacia mayor. Aquí tiene gran importancia la actitud de los consumidores. En efecto, a medida que aumen-

ta el ingreso por persona, la demanda tiende a desviarse preferentemente hacia los bienes superiores, en desmedro de las capas técnicas que generan bienes de menor eficacia. Hecho tanto más importante cuanto más acentuada sea la desigualdad de la distribución.

De esa manera se reduce o elimina la fuerza de trabajo que estaba empleada en las capas técnicas inferiores, con la consiguiente pérdida de ingresos y capacidad de ahorro y sin que se generen otras formas de absorción de la fuerza de trabajo; aún más serias serían las consecuencias si el capital físico empleado en esas capas técnicas proviniese en buena parte de otras empresas de similar jerarquía productiva.

Trátase de capas técnicas que no pueden defenderse a través de la dinámica del mercado. Cuando el incremento de la demanda se desvía de ellas hacia bienes de capas técnicas superiores, no solamente se genera desocupación, sino que se pierde el efecto multiplicador que de otro modo podría lograrse en la fuerza de trabajo en virtud del incremento de la demanda que se orientara hacia ellos, y no hacia bienes superiores. Más aún, si se consiguiera este efecto multiplicador mediante la defensa de aquellas actividades, no sería a expensas de los bienes y servicios de las capas técnicas superiores. La demanda se dirigiría finalmente hacia ellos, ya se trate de bienes finales o de productos primarios o intermedios, aunque con diferente composición de la que de otro modo se hubiera dado.

Insisto pues en que se trata de un fenómeno de irracionalidad por el cual nuevas capas técnicas eliminan prematuramente capas técnicas precedentes en desmedro de la ocupación y el producto glo-

bal. Tarde o temprano las capas técnicas precedentes tendrían que eliminarse, pero en un orden racional, esto es, a medida que la acumulación de capital permite absorber la fuerza de trabajo que así se va desplazando.

Si bien se reflexiona, esa tendencia de la demanda a desviarse hacia bienes y servicios superiores desborda el ámbito interno de la economía. En efecto, constituye un factor de gran importancia en el fenómeno de estrangulamiento exterior de que nos ocuparemos más adelante<sup>7</sup>. La elevada elasticidad-ingreso de las importaciones, en contraste con el ritmo relativamente lento de las exportaciones, se explica principalmente por la evolución de la técnica de los centros y el retardo periférico. Se agregan continuamente en estos últimos aquellas nuevas capas técnicas de donde surgen los bienes superiores cuya demanda tiende a desenvolverse con gran celeridad en la periferia. Buena parte de la actividad sustitutiva de importaciones atañe a estos bienes y a materias primas o intermedias que sirven para su fabricación.

Desde este punto de vista, es francamente positivo el efecto de la protección sustitutiva, si se mantiene dentro de ciertos límites, pues además de contrarrestar el estrangulamiento permite absorber fuerza de trabajo que no se requiere en las actividades exportadoras. La sustitución tiene además efectos multiplicadores en la demanda interna, ya que, habida cuenta de la acumulación de capital, hace posible elevar el ritmo de desarrollo más allá de lo que de otro modo correspondería al ritmo de las exportaciones.

<sup>7</sup> Véase el capítulo VI.

Pero hay también un efecto negativo que ya se ha señalado en otro lugar. La implantación de industrias de bienes superiores significa emplear en ellas un aumento de capital por persona que, considerada la economía en su conjunto, podría dedicarse con más ventajas a la absorción de fuerza de trabajo y al mejoramiento de sus ingresos.

Tal parecería ser el sentido de la tesis de Mao acerca de las dos piernas de la tecnología. Una pierna en sus formas más avanzadas y otra en las menos avanzadas, hasta que pueda acumularse capital bastante para eliminar racionalmente a estas últimas. Más bien podría hablarse de varias piernas, una en cada una de las capas técnicas.

El acento que Mao ha puesto en la productividad agrícola —tanto a través del

empleo de capital físico, generalmente muy simple, como por el aumento de rendimientos de la tierra— genera una redundancia de fuerza de trabajo que se ocupa ya sea en infraestructura rural, ya sea en las pequeñas o medianas industrias con escasa densidad de capital organizadas en las comunas. Ese capital, en parte al menos, se produce en las mismas comunas. Todo ello al abrigo de la competencia de las capas técnicas más avanzadas.

Obsérvese el contraste con lo que acontece en la periferia latinoamericana, en donde la fuerza de trabajo redundante en la agricultura no se absorbe plenamente por insuficiente acumulación de capital; una parte de ella desplaza sencillamente su redundancia del campo a las ciudades en el juego espontáneo del mercado.

### *7. Formas de inversión que disminuyen el ritmo de absorción*

Hasta ahora se ha considerado la influencia de las inversiones de capital sobre la absorción de fuerza de trabajo de conformidad con las formas técnicas que se adoptan. Ahora consideraremos otro aspecto de las inversiones que no carece de importancia, y que no atañe necesariamente a la técnica.

En este último sentido, podrían distinguirse dos grandes categorías. Por un lado, las inversiones en bienes que rinden un servicio por sí mismos y que, una vez realizadas, sólo requieren una cantidad relativamente pequeña de fuerza de trabajo. Por otro lado, aquellas inversiones que requieren la aplicación complementaria de fuerza de trabajo en el proceso productivo de bienes o servicios.

En consecuencia, cuanto más alta sea la proporción de inversiones en bienes que rinden un servicio por sí mismos en el conjunto de las inversiones, tanto menor será el ritmo de absorción de fuerza de trabajo. Tal es el caso típico de la vivienda.

Desde luego, hay una diferencia considerable entre el capital relativamente exiguo requerido por la vivienda precaria de los estratos inferiores y la cuantía muy elevada de la inversión en vivienda para los estratos superiores. La densidad de capital para vivienda depende, en consecuencia, de la estructura de la sociedad y de los estratos de ingresos que determinan la demanda, teniendo en

cuenta consideraciones de jerarquía social.

Así, pues, la desigualdad distributiva trae consigo un género de inversiones en que también se tiende a imitar cada vez más las modalidades de los centros. No me refiero solamente a los estratos superiores, sino también a una buena proporción de los estratos intermedios.

Hay otro aspecto de las inversiones en vivienda, además del que atañe a la exigua absorción de fuerza de trabajo una vez realizadas aquéllas. Si en lugar de la inversión desmesurada que realizan en vivienda los estratos superiores e intermedios, se dedicaran los recursos de ahorro a dar más fuerte impulso a la acumulación de capital en el proceso productivo, se elevaría el ritmo de absorción de fuerza de trabajo y el ritmo de desarrollo. Pero la sociedad de consumo no responde espontáneamente a motivaciones de esta naturaleza.

Conviene hacer ahora una aclaración para evitar confusiones. La construc-

ción de viviendas es un medio eficaz para combatir el desempleo, pues estimula la demanda general y la ocupación con efectos multiplicadores. Pero hay que distinguir entre este papel coyuntural o anticíclico, y el que puede atribuírsele —erróneamente, a mi juicio— cuando se trata de corregir la insuficiencia dinámica de la economía.

Se ha mencionado la vivienda a manera de ejemplo dentro de la categoría de bienes que rinden un servicio por sí mismos. Se trata de una categoría muy amplia que abarca las construcciones del Estado y, en general, las obras de infraestructura. Se presenta aquí una diferencia importante con respecto a las inversiones de capital fijo en el proceso productivo. Estas últimas responden a consideraciones técnicas que, dada la demanda y el incentivo de lograr el máximo de ganancia, no admiten gran margen de variación. En tanto que este margen discrecional puede ser muy grande en las inversiones en bienes que rinden servicios por sí mismos.

#### 8. *Efectos de la demanda sobre la absorción de fuerza de trabajo*

Hay otro aspecto del proceso de absorción que conviene abordar ahora. Hemos hablado acerca de las necesidades de fuerza de trabajo de distintas calificaciones exigidas principalmente por la superposición de nuevas capas técnicas. Ello está vinculado de un modo estrecho a la intensidad de la demanda que resulta de la distribución del ingreso y en la cual se manifiestan, a su vez, los cambios que van ocurriendo en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder.

Ya nos hemos referido con frecuencia a la diversificación de los bienes y servicios. No todos ellos se diversifican en la misma forma y medida. Contrariamente a lo que sucede en la producción de bienes industriales, donde la técnica aumenta su eficacia (en el sentido ya explicado), en la producción agrícola las posibilidades de diversificación son limitadas. Es cierto que cada bien industrial llega tarde o temprano a la saturación, pero las innovaciones tecnológicas se

traducen de continuo en nuevos bienes, o nuevas formas de ellos, que despiertan y avivan la demanda.

En cambio, en el otro extremo, la demanda de bienes agrícolas tiende en general a crecer con menos celeridad que el ingreso. Esto tiene también gran significación en las relaciones centro-periferia. Pero por ahora nos limitaremos a su efecto en la demanda de fuerza de trabajo.

Dada la elasticidad-ingreso relativamente baja de la demanda de productos agrícolas, la fuerza de trabajo tiende a desplazarse a otras actividades. Este fenómeno se acentúa con el aumento de productividad, sobre todo cuando se introduce la mecanización.

Aquí interviene el papel dinámico de la industria, de los servicios personales calificados y del Estado en virtud de su diversificación: el papel de absorber genuinamente la fuerza de trabajo que se elimina de la agricultura y otras actividades expelentes de fuerza de trabajo.

Pero si estas actividades absorbentes no crecen con bastante intensidad—debido al ritmo insuficiente de acumulación de capital, y a la peculiar adopción de formas técnicas— una parte de la fuerza de trabajo desplazada queda redundante en la agricultura o traslada su redundancia a las ciudades. La falta de absorción dificulta así la elevación

de los ingresos rurales a pesar del aumento de productividad, salvo para aquella porción de la fuerza de trabajo que responde a las nuevas exigencias técnicas de la agricultura.

En tal caso, en vez de mejoramiento de la relación de ingresos de que hablamos al referirnos a la suficiencia dinámica, la relación se deteriora en perjuicio de la fuerza de trabajo rural. El fruto del avance técnico queda en esta forma en manos del terrateniente, si la tierra disponible es escasa. Si no lo es, o si el mejoramiento de rendimientos permite acrecentar la producción más allá de ciertos límites, el fruto se traslada a los consumidores internos o externos mediante el descenso de los precios, en la medida en que no sea captado por las operaciones de transporte o la acción de los intermediarios. Téngase en cuenta, a este respecto, que fuera del medio rural las remuneraciones en estas últimas actividades tienden a superar a las que allí prevalecen.

La insuficiencia dinámica trae también consigo el deterioro de las relaciones de ingreso de la fuerza de trabajo no calificada en las ciudades. A los efectos desfavorables de la insuficiente acumulación sobre su propia redundancia, se agregan los de la redundancia que se desplaza de la agricultura, como acaba de verse.

### 9. *Las contradicciones en la capacitación de fuerza de trabajo*

La superposición de nuevas capas técnicas cada vez más avanzadas en la periferia requiere la formación creciente de fuerza de trabajo calificada para responder a sus exigencias. Lo hemos mencionado insistentemente.

Trátase de una inversión considerable de capital que no se guía, sino en escasa medida, por las fuerzas del mercado. Precisa en gran parte de la acción deliberada y previsoría del Estado.

Es obvio que esta acción excede a con-

sideraciones de desarrollo, por relevantes que ellas sean. Comienza con la educación básica y llega hasta formas superiores de actividad intelectual y artística.

Pero la formación cultural, como la capacitación<sup>8</sup>, depende en gran medida del juego de relaciones de poder. En tiempos pretéritos gravitaban primordialmente las exigencias y aspiraciones de los estratos superiores. Después, las de los estratos intermedios. Como se desprende de estudios de la CEPAL, las inversiones que se realizan con esa orientación son relativamente cuantiosas si se recuerda la precariedad de la educación básica en buena parte de la periferia latinoamericana.

Nueva prueba, por lo demás, de que la estructura de la sociedad lleva también, en lo que atañe a la formación humana, a imitar formas de los centros que requieren alta densidad de capital por persona, como en la actividad económica propiamente dicha. Y, por supuesto, en desmedro de los estratos inferiores, privados en gran medida de posibilidades prácticas de acceso a las oportunidades de capacitación, sobre todo cuando se asciende en la escala de calificaciones. Tales son las consecuencias de las grandes disparidades en el poder social.

Pero ese problema, de suyo muy serio, no es el único. A pesar de los esfuerzos que se están realizando, dista mucho de haber consonancia entre la capacitación y las exigencias del desarrollo. Con

<sup>8</sup>Estamos empleando el término capacitación en un sentido muy amplio que abarca las calificaciones que se necesitan tanto en el proceso productivo como en los servicios personales y del Estado.

frecuencia la capacitación resulta insuficiente o inadecuada para responder a las necesidades de las nuevas capas técnicas, en tanto que sobreabunda para capas técnicas precedentes.

Aún más, hay una tendencia persistente a exagerar la capacitación convencional correspondiente a capas técnicas anteriores, que tienen más bien exigencias que podríamos llamar vegetativas, en contraste con aquéllas de las nuevas capas técnicas.

Hay algo más, sin embargo, y bien conocido por cierto. Esa capacitación convencional está fuertemente influida por consideraciones de movilidad social ascendente. Es un fenómeno cultural característico, de cuyo trasfondo surge la presión social y política que lleva a la absorción espuria de fuerza de trabajo por el Estado.

Sería un error, sin embargo, atribuir a esa capacitación desviada la existencia de este fenómeno, cuya raíz está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, en la incapacidad del sistema para absorber genuinamente y con ingresos cada vez mayores el incremento de la fuerza de trabajo.

Nos referíamos hace un momento a otra manifestación del relegamiento de los estratos inferiores al mencionar la educación básica. Me inclino a concordar con quienes tienen autoridad para reconocer nuevos rumbos en esto, así como en otros aspectos fundamentales de la formación humana. Mas no se trata de un problema que deba acometerse fuera del marco del desarrollo. La educación básica es factor ineludible en la integración social de los estratos de ingresos

más bajos. Pero también lo es el ritmo de desarrollo. Si hubiera serias discrepancias entre ambos, se añadirían nuevos

elementos de frustración a los que con tan serias consecuencias han venido haciéndose sentir en América Latina.

### Capítulo III

## La captación primaria del fruto del avance técnico

### 1. *Indole dinámica del excedente*

Voy a ocuparme ahora del mecanismo de captación primaria de los frutos del avance técnico a través del proceso de formación y apropiación del excedente, para pasar en seguida al proceso redistributivo de esos frutos y abordar finalmente la crisis de la distribución.

La formación del excedente es un fenómeno esencialmente dinámico que acompaña al proceso productivo en el curso del desarrollo, esto es, de una economía que acrecienta su producción. Para comprenderlo hay que tener en cuenta el factor tiempo.

Entre la instalación del capital fijo y el afloramiento de bienes finales se desenvuelve un proceso productivo más o menos largo que tiene su punto de partida en la producción primaria. Durante el tiempo que así transcurre, y a lo largo de las etapas sucesivas del proceso, los empresarios pagan ingresos a la fuerza de trabajo creciente que participa en el proceso productivo. Al cabo de este proceso de elaboración se obtienen los bienes finales, con cuya venta las empresas recuperan los ingresos pagados en aquellas fases sucesivas. Si la realidad fuera estática, como suponen ciertos razonamientos teóricos para simplificar el análisis, los ingresos recuperados por los empresarios servirían para continuar indefinidamente el proceso productivo.

Pero no sucede así en una economía en crecimiento. Para acrecentar la producción es indispensable pagar a la fuerza de trabajo ingresos superiores a los que se van recuperando. Si se me permite expresarlo esquemáticamente, y con cierto sacrificio del rigor, los ingresos pagados hoy son superiores a los pagados ayer y recuperados hoy al final del proceso. Este exceso de ingresos es tanto mayor cuanto más intenso es el ritmo de acrecentamiento de los bienes finales de mañana.

¿Con qué se pagará este exceso de ingresos? Aquí está la clave de nuestro concepto del excedente. La expansión monetaria es inherente al proceso productivo y éste no se concibe sin ella. Gracias a esa expansión se financia el capital circulante representado por los bienes en elaboración en las fases sucesivas del proceso productivo.

Por lo que antes se dijo, es obvio que la cuantía del dinero que así se va creando con la expansión monetaria supera a la cuantía de los ingresos que constituyen el costo global de producción de los bienes finales que afloran al mercado. Y este exceso de ingresos así pagado a la fuerza de trabajo se transforma en excedente de demanda de aquellos bienes finales.

Este es un aspecto de nuestro problema. El otro —que se conjuga con el primero— es la disminución del costo en vir-

tud del aumento de productividad. Si no hubiera tal exceso de demanda, los precios de los bienes finales bajarían en correlación con el aumento de la productividad. Sería una de las formas de transferir a la colectividad los frutos del avance técnico, implícita en los razonamientos neoclásicos. Es precisamente este exceso de demanda, que surge del mismo proceso productivo, lo que impide el descenso de los precios.

Aquí está pues la explicación del excedente. En el conjunto de la economía éste proviene de la diferencia entre el valor global que las empresas reciben por los bienes finales, en virtud de aquel exceso de ingresos, y el correspondiente costo de producción representado por los ingresos anteriormente pagados. El excedente abarca las ganancias de las empresas, el interés del capital que ellas pagan y la amortización del capital fijo.

A través de la apropiación del excedente, quienes tienen los medios de pro-

ducción van captando primariamente el fruto del progreso técnico.

Que los precios no descieran no significa necesariamente que haya estabilidad de precios. Pues no hay resorte alguno en el sistema, por bien que se maneje, que permita ajustar en forma estricta el exceso de demanda al descenso del costo de producción.

No hay un mecanismo de ajuste simultáneo, sino uno de corrección. Si los precios suben más allá del nivel internacional, habida cuenta de la protección aduanera, es porque aquel exceso de demanda es superior a lo que se requiere para compensar el descenso del costo de producción. En tal caso, la disparidad entre precios internos y externos provoca un desequilibrio exterior que, tarde o temprano, obligará a la autoridad monetaria a frenar la expansión de dinero. En este punto la teoría convencional es correcta, y si aquella autoridad es previsora, aplicará el freno en cuanto se observen los primeros síntomas de disparidad.

## 2. *El capital circulante y el excedente*

Se dijo más arriba que, en una economía en crecimiento, las empresas pagan a la fuerza de trabajo empleada en el proceso productivo una cantidad global de ingresos superior a la que recuperan con la venta de los bienes finales.

La magnitud de esta expansión monetaria inherente al proceso productivo depende del tiempo que dura este proceso y el ritmo de acrecentamiento de la producción. Pero, en todo caso, representa un exceso de ingresos varias veces superior a los ingresos que las empresas van recuperando.

Expresado en otros términos, el capital circulante constituido por los bienes en elaboración, hasta la etapa final, es de una cuantía superior a la de los bienes finales que van surgiendo del proceso productivo.

Así pues, por un extremo salen estos últimos, mientras que en el otro se inicia la producción de bienes finales futuros en cantidades superiores a las de los bienes finales presentes. Esta producción se va elaborando en las sucesivas etapas del proceso mediante el continuo acrecen-

tamiento de la fuerza de trabajo y de los ingresos que percibe.

Conviene averiguar qué es lo que sucede con el excedente en esas etapas sucesivas. Hay en ello un contraste significativo: mientras las distintas fases del proceso productivo van de atrás hacia adelante, la formación del excedente va de adelante hacia atrás.

En efecto, la presión de aquel exceso de demanda que se manifiesta en el proceso productivo se presenta primero en la etapa de bienes finales. Al ser la demanda de estos bienes finales superior a la oferta, surge el excedente y se acrecienta la demanda de bienes en la etapa anterior. Una parte de ese excedente se traslada a la etapa precedente, y así hasta llegar a la primaria. Hay pues un desplazamiento interno del excedente.

Este es uno de los elementos importantes que nos faltaba para comprender mejor la índole del proceso productivo. Hasta ahora nos habíamos referido solamente a los ingresos que se pagaban en ca-

da etapa a la fuerza de trabajo que en ella se empleaba. Ahora tendremos que agregar el excedente que corresponde a cada etapa. Con lo cual se vuelve indispensable una mayor expansión monetaria, y al monto de los ingresos contenido en el capital circulante se añade el del excedente.

Si el proceso productivo de cada bien, en sus distintas etapas, se llevara a efecto en una sola empresa, el excedente surgiría por una sola vez al final del proceso, como quiera que después se repartiera, de manera contable, en las distintas fases. El capital circulante estaría dado solamente por los ingresos pagados en el curso del proceso productivo.

El último elemento que nos faltaba es el de los impuestos y contribuciones que recaen sobre el costo de producción. Son, en verdad, ingresos que se pagan a la fuerza de trabajo empleada en los distintos servicios del Estado, pero su índole es, desde luego, diferente.

### 3. *La circulación del dinero*

Lo que vengo explicando representa una primera aproximación. No quisiera entrar ahora en complicaciones que nos aproximen más a la realidad, pero algunas son convenientes.

No todo el dinero con que las empresas pagan el exceso de ingresos vuelve inmediatamente a ellas cuando se venden los bienes finales. Una parte, cuya proporción tiende a crecer, se gasta en servicios. La demanda que así se desvía momentáneamente del proceso productivo constituye un elemento amortiguador que alivia la presión sobre la demanda

de bienes. Así, pues, una parte de la demanda se dirige hacia los servicios del Estado, los servicios personales de diferente naturaleza y los otros servicios. El dinero que sale así de la órbita del proceso productivo circula en estas otras órbitas y es con este dinero que se paga en ellas los ingresos de la fuerza de trabajo allí ocupada. Y en el curso de este movimiento circulatorio, el dinero va volviendo gradualmente a la órbita del proceso productivo.

La delimitación de órbitas no es simplemente formal. Es sustantiva. Por

importantes que en las tres órbitas de servicios sean las necesidades de inversión en bienes físicos y en formación técnica y profesional, en ellas no se requiere capital circulante comparable al que necesita el proceso productivo. En otras palabras, mientras la expansión monetaria es inherente al proceso productivo, no sucede así en las tres órbitas de servicios: no hay servicios cuyo proceso pueda compararse en duración al proceso productivo. No los hay, ciertamente, en la administración del Estado, ni en los servicios personales, salvo en forma muy limitada. Ni tampoco en las comunicaciones y los transportes, por ejemplo.

Permitaseme ahora una digresión. Hay otro fenómeno de desviación de la demanda, pero dentro del propio proceso productivo. Es de orden espacial. Me refiero a los bienes que tienen que importarse, cualquiera que sea su grado de elaboración. En consecuencia, parte de la expansión monetaria se dedica a pagar esas importaciones de bienes, con lo cual los países de donde proceden recuperan los ingresos pagados en su propio proceso productivo, más parte del excedente, en tanto que los países importadores alivian su presión monetaria. Por otro lado, la expansión monetaria se acrecienta con las exportaciones.

#### 4. *Demanda y variación de precios*

La expansión monetaria inherente al proceso productivo no se extiende a los diferentes bienes según las diferencias en el incremento de productividad. La composición de la demanda va cambiando a medida que crece el ingreso por habitante y se modifica su distribución. Sucede entonces que una demanda intensa puede hacer subir los precios de bienes para los cuales la productividad no ha crecido o ha crecido poco, recogiendo así una parte del excedente. Mientras que en bienes para los cuales la productividad crece con más rapidez que la demanda, una parte del excedente se traslada a los consumidores mediante el descenso de los precios. Lo que nos ha interesado hasta ahora en nuestro razonamiento es el nivel medio de precios y la cuantía global del excedente. Lo mismo sucede en los servicios, según recaiga sobre ellos el crecimiento global de la demanda o

de las decisiones que el Estado toma al respecto. Trátase de desplazamientos internos de la demanda monetaria que no modifican la cuantía global del excedente, sino su reparto interno. Esto nos lleva a un aspecto muy importante que suele ser mal interpretado.

Se sostiene, a veces, que si los precios no descienden conforme aumenta la productividad, se debe a que intervienen combinaciones monopólicas u oligopólicas que restringen la competencia, al abrigo de la protección aduanera, de patentes o de licencias que impiden aquella, o de otras formas conocidas. No es ésta mi interpretación. Se trata simplemente del mismo fenómeno de reparto interno del excedente global. Preséntanse casos muy diferentes: precios que se mantienen o suben, a pesar de aumentos extraordinarios de productividad, o sin que ésta haya variado. En todos estos ca-

Los monopolios u oligopolios toman para sí una parte del excedente mayor de lo que de otra manera les hubiera tocado.

La conclusión es muy lógica. La expansión monetaria no está dada por la acción de esas combinaciones restrictivas de la competencia, sino que por el ritmo de crecimiento de la producción en su conjunto. Y al captar ellas esa parte mayor que la que de otra manera les hubiera correspondido, queda una parte menor en otros bienes y servicios, debido a los correspondientes desplazamientos de la demanda.

Consideremos lo que sucede con la tierra. Cuando el incremento de la demanda de ciertos productos agrícolas no puede satisfacerse total o parcialmente por la limitación de tierra disponible, suben los precios y se desplaza así a los

propietarios de aquélla una parte del excedente global, aunque no haya habido aumento de productividad. Y este excedente aparece en la forma típica de renta del suelo.

Algo similar ocurre con el suelo urbano. Salvo que allí el aumento de productividad está dado por el progreso técnico, especialmente en la construcción y los transportes, que se traslada a la renta del suelo mediante el incremento de la demanda monetaria.

En el caso contrario, el de aumento de productividad superior a la demanda, el excedente se traspasa en forma de disminución de precios. Con lo cual la demanda monetaria se desplaza hacia otros bienes y servicios con mayor intensidad que la que se observaría en otra forma, con el efecto correspondiente sobre el excedente.

##### 5. *La absorción de bienes finales*

Además de contribuir a la generación de excedente, la expansión monetaria tiene que ser suficiente para absorber el aumento de los bienes finales que afloran en el mercado. Ahora bien, si las empresas, en vez de acudir a la expansión monetaria para pagar ingresos a la fuerza de trabajo hacen uso del excedente anteriormente acumulado, no podrá absorberse del todo el aumento de bienes finales. Una parte de estos últimos se acumulará en las existencias y llevará a las empresas, más allá de ciertos límites, a reducir la producción a fin de liquidar aquéllas. Y en esta contracción el excedente se devora a sí mismo, por decirlo así. Por ello hemos calificado el excedente como fenómeno esencialmente dinámico, que sólo se genera en el crecimiento.

Unas pocas palabras ahora sobre la contracción económica. Cuando la demanda final se resiente en la forma antedicha, se acumulan existencias, como acaba de decirse, pues los bienes finales no se absorben en la forma creciente que se esperaba. Y con ello se resiente la demanda en las etapas precedentes del proceso productivo. El fenómeno de contracción se trasmite pues hacia atrás, con tanto mayor intensidad cuanto más lejos se encuentran esas etapas del fin del proceso productivo. Téngase en cuenta, en efecto, que en esas etapas lejanas se estaba preparando un incremento de producción futura mayor que el incremento de bienes finales cuya insuficiente absorción ha desencadenado el fenómeno de contracción.

Se dijo antes que la desviación de la demanda generada en el proceso productivo tenía efectos amortiguadores. Esto ocurre no sólo cuando aquélla excede a los bienes finales, sino también en una situación inversa. En efecto, cuando hay contracción de la actividad económica y se acumulan existencias invendibles de bienes, el retorno o reflujo de la demanda de los sectores de servicios al sector productivo contribuye a liquidar esas existencias y a estimular así la recuperación del sistema.

Nótese, sin embargo, que este papel amortiguador de los sectores de servicios se debe a que su proceso productivo no se caracteriza por el mismo fenómeno de expansión monetaria inherente al de los bienes, al menos con intensidad comparable, como se ha señalado ya.

Cabría ahora preguntarse por qué las

empresas emplearían el excedente en vez de acudir a la expansión del dinero. Podría ser por la política restrictiva de autoridades monetarias que juzgaran desmesurada aquella expansión, como pudiera también deberse al funcionamiento espontáneo del sistema.

En efecto, parte del excedente se dedica a la acumulación de capital fijo. Y la acumulación tiene un contorno cíclico. En la fase ascendente, crece con rapidez para recuperar lo que antes se había dejado de hacer e incorporar nuevas capas técnicas. Pero este ritmo no puede continuar indefinidamente por su mismo carácter extraordinario. Y cuando va aflojando, es lógico que los empresarios tengan menor necesidad de acudir a la expansión monetaria. Dedicar entonces una parte del excedente a pagar el incremento de ingresos, con las consecuencias que ya hemos señalado.

#### 6. *Algunas observaciones sobre el ciclo y el excedente*

Nos hemos referido más arriba a la desviación interna de la demanda originada en el proceso productivo. Un fenómeno similar de desviación acontece en las relaciones de los centros con la periferia. Parte de la creación de ingresos en el proceso productivo de los bienes destinados a la exportación corresponde a la periferia. Y cuando los centros adquieren éstos para cumplir con su propio proceso, los empresarios periféricos recuperan los ingresos pagados por ellos mismos, más el excedente que se transmite hacia atrás desde la etapa final. Este movimiento de dinero entre centros y periferia tiene el mismo poder amortiguador señalado en el caso precedente.

Las observaciones anteriores conciernen también a los movimientos cíclicos; y me refiero a ellos aquí para evitar una excesiva simplificación de mi razonamiento. En verdad, el ciclo es la forma de crecer de la economía capitalista y no podríamos omitir algunas simples observaciones acerca de ello en el presente artículo.

El ciclo periférico ha sido, en verdad, muy poco explorado. En los tiempos del desarrollo hacia afuera, era un movimiento provocado por el ciclo de los centros, sobre todo del centro dinámico principal de entonces. Pero el desenvolvimiento progresivo de la industrialización tiende a generar ciertos movimien-

tos internos que se sobreponen a los de origen exterior, acentuándolos o atenuándolos, según las circunstancias, con efectos correspondientes sobre el excedente.

La principal manifestación en la periferia del movimiento cíclico de los centros es el incremento de las exportaciones primarias. El aumento de sus precios y también de su cuantía, aunque generalmente con menor intensidad, da un mayor impulso al proceso productivo.

Como consecuencia de esta acentuación del ritmo de la expansión interna aumenta el excedente, lo cual, a su vez, estimula el crecimiento de las inversiones, con el consiguiente aumento de la productividad. No se trata de un desplazamiento estructural del coeficiente de inversiones, sino de uno de índole coyuntural.

El ascenso cíclico va acompañado de un crecimiento de las importaciones que, aunque tiende a superar el ritmo de incremento del ingreso global, va a la zaga de las exportaciones. Así, pues, hay una expansión monetaria neta de origen exterior que se agrega a la expansión interna inherente al proceso productivo.

Lo contrario ocurre en el descenso cíclico. Se acentúa entonces la contracción si se deja operar espontáneamente a las fuerzas de la economía. Lo cual

es más bien una imagen del pasado, como se verá en seguida.

Durante la fase expansiva, el Estado suele aumentar sus recaudaciones con extraordinario ritmo. Tentación irresistible para acrecentar sus gastos e inversiones, entre ellos los que responden a la presión política de carácter redistributivo, a la absorción espuria de fuerza de trabajo, y a otros factores.

Pues bien, cuando sobreviene la contracción cíclica, además de tener efectos directos sobre el empleo en el proceso productivo, ésta afectará los recursos fiscales. La disminución de ellos llevaría a comprimir correlativamente los gastos o inversiones si la presión política no impidiera hacerlo, al menos con la intensidad exigida por una estricta ortodoxia monetaria. La contracción acarrea asimismo trastornos que agravan la arbitrariedad del régimen distributivo. Trátase de otra de las consecuencias del juego espontáneo de la economía, esta vez en el plano internacional. Volveremos sobre ello en el capítulo siguiente.

Mientras tanto, conviene anotar que durante la fase expansiva aumenta el excedente, tanto por ser más intenso el incremento de la productividad, como por el alza cíclica de los precios. Lo inverso ocurre en el descenso cíclico. Todo lo cual incide en la pugna distributiva, como se verá a su tiempo.

#### Capítulo IV

## El juego espontáneo de la economía y la pugna redistributiva

### 1. *La tendencia inherente a la inflación*

En las páginas iniciales de este escrito se ha sentado una tesis que no habrá dejado

de extrañar. Se dijo allí que la tendencia a la inflación era inherente a cierta etapa

de desenvolvimiento del capitalismo periférico. No se trata, en verdad, de la inflación pretérita de estas tierras, sino de un fenómeno nuevo que surge de la pugna distributiva en las relaciones de poder. Dedicaremos este capítulo a examinarlo.

Muy lejanos están los tiempos del funcionamiento ortodoxo del sistema monetario. Dependía este funcionamiento de dos factores primordiales. Por un lado, de la debilidad del poder de los estratos de más abajo en comparación con el poder de los estratos superiores. Y, por otra parte, de la gravitación de la autoridad monetaria. Preocupada esta última de la estabilidad relativa de los precios interiores, a fin de no provocar desequilibrios externos, procuraba ajustar la expansión monetaria a las exigencias genuinas del proceso productivo.

Esta combinación de factores permitía a los estratos superiores resguardar el excedente acumulado y ceder solamente parte de su incremento a medida que crecía la demanda de fuerza de trabajo en el juego espontáneo de la economía.

Tal fue el funcionamiento clásico del patrón oro. Hubo una edad de oro del patrón oro, un tanto sublimada por una teoría que explicaba su funcionamiento con prescindencia del excedente y de las complicaciones del ciclo. Dio fin a esta época la Primera Guerra Mundial.

La periferia latinoamericana supo escapar con frecuencia a las exigencias ortodoxas, sea por la presión inflacionaria de los estratos superiores, propensos siempre a acrecentar su captación del

excedente, sea por la incontinencia financiera del Estado. Y, desde luego, por la gran vulnerabilidad exterior de la periferia a aquellos movimientos cíclicos.

Como quiera que fuere, la pugna distributiva nos plantea ahora un problema de inflación en términos muy diferentes a los del pasado, sin que ello signifique que esas tendencias de otros tiempos se hayan extinguido del todo. Sólo que complican más el fenómeno inflacionario.

Si bien se reflexiona, la gestión de la autoridad monetaria en los centros, y también en la periferia, a pesar de fuerzas poderosas que han tratado siempre de socavarla, es una experiencia única en el capitalismo: un mecanismo superior de regulación impersonal se sobrepone al juego espontáneo de la economía, por más que se haya querido exaltar erróneamente el carácter automático de aquél.

Se ha destronado a la autoridad monetaria, y acaso a la periferia latinoamericana le ha correspondido el mérito singular, aunque muy discutible, de ser precursora en este acontecimiento de tanta trascendencia. Se encuentra ahora en una posición cada vez más difícil para cumplir sus funciones estabilizadoras, conforme va tomando impulso el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, en el empeño de compartir con los estratos superiores el fruto de la penetración de la técnica.

Sin embargo, al destronamiento de la autoridad monetaria no ha seguido el establecimiento de otro mecanismo de regulación en la pugna distributiva.

## 2. *El empeño redistributivo*

A falta de ese mecanismo, con el avance del proceso de democratización ha sur-

gido, frente al poder de captación del excedente por los estratos superiores, el po-

der redistributivo de los estratos de más abajo, principalmente de los estratos intermedios.

Este poder redistributivo, que se expresa por la vía política o la vía gremial, se empeña en lograr una distribución progresiva del ingreso y lo consigue hasta cierto punto.

Pero también se ejerce este poder para contrarrestar ciertos efectos regresivos que provienen, asimismo, del juego espontáneo de la economía, tanto en el plano interno como en el internacional.

Examinaremos primero cómo se desenvuelve el poder de redistribución y las consecuencias regresivas que trae consigo, las que bastan por sí mismas para llevar a una crisis distributiva, más aún si se añaden a las complicaciones del proceso de redistribución progresiva.

En el capítulo II vimos que el alcance redistributivo del juego espontáneo de la economía era muy parcial y limitado, a causa de la debilidad competitiva de gran parte de la fuerza de trabajo. Expresamos allí que, conforme se descendía en la escala de calificaciones requeridas por el avance técnico, tanto menos llegaba a la fuerza de trabajo el fruto de la mayor productividad. Y cuanto más se subía en la escala, tanto más fuerte era la influencia del poder social en la formación de fuerza de trabajo calificada. Poder social que no proviene del juego espontáneo de la economía, sino de la estructura de la sociedad.

El poder político y el poder gremial —como consecuencia del proceso de democratización— tratan de corregir esa debilidad competitiva de la fuerza de trabajo y lograr que se incremente su consumo gracias al compartimiento del excedente.

El poder político trata de mejorar el consumo social a través del Estado. En tanto que el poder gremial, apoyado a veces por el poder político, procura elevar el consumo privado y evitar que el acrecentamiento de aquél se realice a expensas de este último.

El incremento del consumo social se manifiesta en muy variadas medidas redistributivas que conciernen a la salud y educación, a la seguridad y bienestar sociales, a la vivienda.

Estas medidas redistributivas son muy desparejas. Las clases medias tradicionales han sido las primeras en beneficiarse de ellas y, con el andar del tiempo, los trabajadores industriales que se van incorporando a los estratos intermedios. Tienden ahora estas ventajas a extenderse a los estratos de ingreso inferiores. Pero, en todo caso, se distribuyen muy desigualmente aun en los estratos intermedios, de conformidad con manifiestas disparidades de poder, como se verá más adelante.

Para que este incremento de consumo social sea genuino, tendrá que hacerse a expensas del excedente, ya sea mediante impuestos que recaigan realmente en los estratos superiores, o por la redistribución de tal excedente dentro de ciertos límites.

Sucedee, sin embargo, que el poder político de los estratos superiores suele ser suficiente para desviar la carga hacia la fuerza de trabajo. En efecto, una parte más o menos grande de los gastos e inversiones exigidos por el consumo social se cubren con gravámenes o contribuciones que elevan los costos en el proceso productivo o afectan desfavorablemente las remuneraciones.

Si las empresas absorben los mayores

costos gracias al excedente o conceden aumentos compensatorios en las remuneraciones que también se absorben así en virtud del poder gremial de los perjudicados, se habrá logrado un incremento real y efectivo de consumo social, además de la parte que se hubiera cubierto con gravámenes a los estratos superiores.

Pero si esos mayores costos se trasladan a los precios, será inevitable la espiral inflacionaria.

Lo mismo puede decirse cuando el poder gremial de la fuerza de trabajo obtiene aumentos de remuneraciones que acrecientan directamente su consumo privado.

### 3. Límites de la compresión del excedente

Todo ello presenta un problema de primordial importancia. ¿En qué medida absorbe el excedente el incremento de consumo social y privado? Ello depende de los tres factores siguientes:

- las dimensiones del aumento de consumo que se trata de conseguir;
- las dimensiones del excedente acumulado por las empresas;
- el margen de maniobra de la autoridad monetaria.

La dimensión del incremento de consumo que se trata de conseguir responde a la intensidad y extensión del poder político y gremial de la fuerza de trabajo. La gama de situaciones es variada, pues va desde la de los grupos de más poder en los estratos intermedios hasta la de aquellos de exiguo poder en los estratos inferiores.

De manera que la pugna por conseguir incrementos de consumo es muy desigual. Avanzan fácilmente los de más poder y quedan a la zaga los otros grupos sociales de poder inferior.

Consideremos primero el incremento de consumo logrado por los grupos de más poder, mediante el aumento de sus remuneraciones. Desde luego, las em-

presas tratarán de trasladar el alza de remuneraciones a los precios, a fin de defender el excedente. Es aquí donde entra en juego la autoridad monetaria. Esta última tratará de evitar el aumento de los precios, pero su margen de maniobra es muy estrecho una vez sobrepasado cierto límite. Dos casos extremos permitirán comprenderlo.

En el primer caso extremo, el crecimiento del excedente gracias al aumento de la productividad permite a las empresas absorber en cierta medida el incremento de consumo que se trata de conseguir y a la vez aumentar el excedente acumulado. Pero esto obliga a la autoridad monetaria a ser muy circunspecta, esto es, a no llevar la expansión monetaria más allá de lo que requiere el proceso productivo sin provocar alzas de precios.

En el otro caso extremo, los grupos de mayor poder político y gremial tratan de conseguir un incremento de consumo igual o superior a las dimensiones del excedente. La autoridad monetaria se ve forzada entonces a ampliar más el crédito que en el caso anterior, con el fin de que los precios puedan subir, en la medida en que el aumento de las remuneraciones sobrepase a lo que absorbe el excedente.

Si la autoridad monetaria no cede, sobrevendrá inevitablemente la contracción. Lo veremos más adelante. Por supuesto, entre esas dos situaciones extremas hay toda una gama de situaciones intermedias.

El primer caso extremo se presenta cuando el poder de los estratos superiores, por un lado, y el de la autoridad monetaria, por otro, son suficientes para actuar según los cánones de la ortodoxia.

En el segundo caso, el que toda el alza se traslade, o sólo se traslade una parte, depende de la capacidad de las empresas para absorber el aumento de las remuneraciones sin sacrificar seriamente su potencial de acumulación y el

desarrollo de la sociedad de consumo.

Dicho sea de pasada que este potencial de acumulación del excedente sólo disminuye por aumentos de remuneraciones que no se trasladan a los precios. En efecto, cuando el excedente se invierte o se gasta en consumo, vuelve a reproducirse en el proceso productivo, además de los incrementos que se van generando al crecer la producción. Esta tendencia del excedente a reproducirse, como se dijo en otro lugar, no se debe a las limitaciones de la competencia. Con o sin limitaciones, es un fenómeno dinámico inherente al proceso productivo.

#### 4. *La espiral inflacionaria*

Ahora bien, el traslado a los precios del aumento de remuneraciones de los grupos de más poder significa que la parte del incremento de su consumo que no ha sido absorbida por el excedente se efectúa a expensas del consumo de los otros grupos de los estratos intermedios de menor poder, y especialmente de los estratos inferiores.

Pero el fenómeno no se detiene allí, pues la reacción de estos grupos perjudicados no tarda en sentirse. Tratan de recuperar lo que han perdido y de participar, asimismo, en el incremento logrado mediante el aumento de la productividad. Conforme van logrando el reajuste de sus remuneraciones, se acentúa la presión sobre el excedente. Al incremento de consumo logrado por los grupos de más poder se agrega ahora el empeño de los grupos rezagados. Con lo cual el margen de maniobra de la autoridad mo-

netaria se reduce más aún y los reajustes que obtienen tales grupos rezagados se trasladan a los precios.

En esta forma se desenvuelve la espiral. En efecto, la nueva alza de precios reduce el incremento de consumo que antes habían logrado los grupos de más poder. En tanto que, por otro lado, los grupos más rezagados, que no obtienen aún reajuste alguno, sufren una nueva compresión de su consumo. Pero su capacidad de resistencia no es ilimitada. La disparidad se acentúa con la inflación, y la reacción política de los perjudicados termina por forzar al Estado a imponer reajustes globales que dan mayor impulso a la espiral inflacionaria. Tal es la manera en que se propaga la inflación en toda la estructura de la sociedad. Pero, como bien se sabe, quedan excluidos principalmente quienes perciben réditos fijos.

A medida que la inflación se propaga tienden a acortarse los períodos de reajuste, con la consiguiente aceleración de la espiral.

Hay otro aspecto de la pugna distributiva que no podríamos omitir. Nos hemos referido en el capítulo II a la introducción de nuevas capas técnicas de mayor productividad que se agregan a las anteriores y ofrecen más amplio margen para el ejercicio del poder de los grupos avanzados. Esa mayor productividad permite a las empresas pertinentes aumentar holgadamente las remuneraciones. No así en capas técnicas precedentes, que tienen un menor margen de excedente acumulado. La generalización de los aumentos de remuneraciones sin un incremento similar de la productividad y, por tanto, del excedente, agrega pues un elemento adicional a la pugna distributiva.

Todo esto atañe a la pugna redistributiva propiamente dicha, esto es, al

empeño de la fuerza de trabajo de acrecentar su consumo privado y social compartiendo con los estratos superiores el aumento de la productividad. Pero, el poder de la fuerza de trabajo se ejerce también para resarcirse de la reducción de su consumo causada por fenómenos de origen estructural que el juego espontáneo del sistema no puede corregir. Como tampoco puede evitar aquellas disparidades distributivas que surgen del mismo juego espontáneo y que tratan de corregirse mediante el poder político y gremial de la fuerza de trabajo, según hemos venido explicando.

En el trasfondo de estos fenómenos encuéntrase la arbitrariedad del régimen distributivo del capitalismo periférico. Me resisto a creer que haya en todo esto un determinismo fatalista. Más bien considero que la periferia no ha logrado encontrar nuevas fórmulas para atacar el problema fundamental de la acumulación de capital y la distribución del ingreso.

### 5. Factores estructurales y funcionales de la inflación

Uno de esos fenómenos de origen estructural es la concentración de la tierra, al que se agrega la renuencia del gran propietario tradicional a esforzarse en introducir técnicas que mejoren los rendimientos por unidad de superficie. Si por el aumento de la población y sus ingresos, la demanda crece más que la producción, suben los precios de ciertos alimentos básicos que tienen gran importancia en el consumo. Ello es suficiente en ciertos casos para generar la espiral inflacionaria, o acen-tuarla, si es que venía desenvolviéndose.

Este aspecto de la inflación llevó a algunos economistas de la CEPAL, hace algunos años, a desarrollar la tesis estructuralista, sobre la cual volveremos más adelante.

Otro de esos fenómenos de origen estructural atañe al comercio exterior. Hemos explicado en otro lugar que, dada la estructura productiva de la periferia y de los centros, la demanda de importaciones tiende persistentemente a crecer con más celeridad que las exportaciones. La corrección de esta disparidad ha llevado a la política sustitu-

tiva de importaciones basada en la protección. El poder político de las empresas ha abusado generalmente de esta necesidad de apoyo, pues lo ha obtenido con exageración y por tiempo indefinido. Ello ha traído asimismo la elevación de los precios internos, con la consiguiente reacción de la fuerza de trabajo.

Aparte de los fenómenos estructurales que se acaban de señalar, no podríamos dejar de mencionar las consecuencias de los movimientos cíclicos sobre el excedente y la tendencia a la inflación inherente al sistema. El excedente tiende a aumentar en la fase ascendente del ciclo y a comprimirse en la descendente. En la primera se alivia la presión redistributiva, en tanto que en la última se agudiza.

Ese aumento del excedente no sólo proviene del alza de precios de las exportaciones, sino también del efecto de las nuevas y crecientes inversiones de capital en la productividad, así como de la mayor utilización de la capacidad instalada, gracias al aumento cíclico de la demanda.

Complicase este fenómeno cuando el aumento del precio de las exportaciones incide desfavorablemente sobre el consumo interno. No alargaremos con ello nuestra exposición. Pero sí nos interesa señalar una consecuencia muy importante de la contracción cíclica. Algo dijimos sobre ella en el capítulo anterior y completaremos ahora lo que allí se ha expresado, aunque muy brevemente.

#### 6. *La contracción económica en la periferia*

El avance del proceso de democratización impide que la contracción se desenvuelva espontáneamente, como exige la ortodoxia monetaria, pues sobreviene la presión política en favor de medidas que se oponen a aquélla. No digo que esto sea lo más acertado. Me parece preferible que se tomen medidas en momentos de bonanza, para atenuar después los efectos de la contracción. Pero no suele hacerse. Los tiempos de bonanza no alientan la previsión.

Como quiera que fuere, esa presión política no proviene solamente de quienes se han visto favorecidos por los gastos e inversiones del Estado en momentos favorables. Ello sería de suyo suficiente para resistir la compresión de aquéllos. Pero se añade la presión

política del sector productivo de bienes, que también sufre las consecuencias del descenso. Se impone entonces el déficit keynesiano en las finanzas del Estado, y la expansión monetaria a que ello da lugar tiende a contrarrestar la contracción interna.

Sin embargo, el margen de maniobra de una política keynesiana es mucho más estrecho en la periferia que en los centros, especialmente en el centro dinámico principal. Si bien es cierto que allí también el déficit tiende a aumentar las importaciones, no lo es menos que ello estimula la recuperación de otros centros y también de la misma periferia. El aumento de aquéllos va acompañado así del de las exportaciones, aunque con cierto retardo.

Keynes, como suelen hacer muchos economistas de los centros —aunque menos que antes— ha ignorado la periferia. A un país periférico no le es dado influir significativamente en la recuperación de los centros, por más que mantenga o acreciente las importaciones provenientes de ellos: otra manifestación característica de la pasividad de la economía periférica. No crea impulsos hacia afuera, simplemente los recibe.

La expansión monetaria provocada por el déficit interno trae consigo el alza de precios, además de un desequilibrio exterior que lleva necesariamente a la devaluación, aunque ésta se postergue con expedientes arbitristas.

Como se comprende fácilmente, la devaluación permite atacar el desequilibrio. Pero no le es dado contener el alza de los precios internos. Por el contrario, contribuye a acentuarla.

Ahora bien, si hubo una convergencia de intereses en favor de una política de expansión monetaria para contrarrestar el descenso cíclico, esa convergencia no tarda en disolverse con la elevación de los precios. Pues mien-

tras los estratos superiores defienden el excedente con la devaluación, cuando no lo agrandan, los de más abajo se empeñan también en defender sus remuneraciones, tratando de resarcirse de los efectos que el ascenso de los precios —provocado o acentuado por la devaluación— tiene sobre su consumo.

Y a medida que ocurren estos reajustes en la pugna distributiva, van menguando los efectos externos de la devaluación, hasta que se impone otra, y así sucesivamente, mientras se propaga el fenómeno inflacionario acentuado por el continuo déficit fiscal.

Me parece clara la conclusión de lo que acabo de explicar. Dada la forma cíclica del desarrollo periférico, tan influida por los centros, el avance del proceso de democratización lleva primero a la presión política en favor de medidas compensatorias, y después a la pugna distributiva. Ya no se trata solamente de mejorar la participación de la fuerza de trabajo en la distribución del ingreso, sino de evitar los efectos regresivos de la política compensatoria.

### 7. *El dilema de la autoridad monetaria*

En otra parte de este capítulo hemos sostenido que cuando las dimensiones del incremento de consumo que la fuerza de trabajo trata de conseguir sobrepasan lo que el excedente podría absorber, la autoridad monetaria se ve forzada a acentuar la expansión monetaria, a fin de evitar la contracción. En verdad, se plantea un grave dilema a la autoridad monetaria. O ésta, según acaba de expresarse, se decide a expandir el

crédito más allá de lo que venía exigiendo el proceso productivo, con lo cual la espiral inflacionaria adquiere más y más amplitud, o se niega a hacerlo provocando una contracción.

Tratemos de explicar por qué esto último sobreviene necesariamente. Recuérdese el papel de la expansión monetaria inherente al proceso productivo. Es un doble papel: genera excedente al evitar el descenso de los precios con-

forme a la productividad, y a la vez permite absorber el aumento de los bienes finales. Si la autoridad monetaria restringe la expansión monetaria, el mercado no puede absorber el incremento de bienes finales y se acumulan existencias en la etapa final del proceso productivo. Así comienza la contracción.

En efecto, la disminución inicial de la demanda provocada por la restricción monetaria se va trasladando a las etapas anteriores del proceso productivo y provoca esa acumulación de existencias, tanto más amplia cuanto más lejos se encuentren esas etapas del final del proceso.

Digo esto para que se comprenda bien la índole y las consecuencias de la pugna distributiva. Más aún, en el curso de ésta tienden a crecer las dimensiones del reajuste, o sea, la magnitud del consumo privado que los grupos rezagados tratan de recuperar o de obtener adicionalmente.

Así pues, la política restrictiva lleva a una contracción cuya profundidad depende en gran parte de la disparidad entre las dimensiones del excedente y las del incremento de consumo que se trata de conseguir en la pugna redistributiva.

Plantéase así a la autoridad monetaria, como se dijo algo más arriba, aquel dilema inexorable en el desenvolvimiento del proceso democrático. O la contracción de la economía, o la continuación de la espiral inflacionaria, sin que pueda contenerse su continua ampliación a medida que se despliega la presión de los rezagados y la frecuencia de los reajustes, y se añaden los efectos de las devaluaciones periódicas.

Por supuesto que ninguno de los dos términos de este dilema es social o políticamente aceptable. Pero no entremos en ello antes de haber esclarecido otras complejidades.

## 8. *Inflación y desempleo*

Se presenta con frecuencia un caso de dualidad contraproducente en la política monetaria: expansión crediticia para enjugar el déficit del Estado, y restricción para combatir el fenómeno inflacionario en el proceso productivo.

Son conocidos los factores que conducen al déficit. La misma inflación es uno de ellos, cuando las relaciones de poder la llevan a reajustar las remuneraciones y los gastos en general, sin un esfuerzo tributario correlativo. O cuando no se realiza este esfuerzo para cubrir la absorción espuria de fuerza de trabajo.

Pues bien, suele pensarse que la creación de dinero emergente del déficit fiscal basta para responder a la expansión exigida por el proceso productivo. Y para atenuar la intensidad de la inflación se restringe la cuantía de dinero que requiere esta última. Esto lleva necesariamente a la contracción, aun cuando la cantidad total de dinero continúe creciendo inflacionariamente debido al déficit.

El incremento de ingresos indispensables para aumentar la producción —y que constituye el capital circulan-

te de las empresas— exige una expansión monetaria varias veces superior a los ingresos que aquéllas recuperan al vender los bienes fiscales.

Ahora bien, el aumento inflacionario del excedente provocado por el déficit fiscal no puede sustituir a esa expansión monetaria. En efecto, este excedente, según se ha explicado en otro lugar, se genera en la etapa final del proceso productivo y se distribuye hacia atrás en las etapas precedentes, aumentando así el valor de los bienes en elaboración que forman el capital circulante. En consecuencia, el excedente no podría emplearse para pagar aquel incremento de ingresos requerido por el acrecentamiento de la producción.

Dada, pues, la forma en que funciona el sistema, para continuar el acrecentamiento de la producción es indispensable que prosiga la expansión monetaria inherente al proceso productivo. Esta deberá ser tanto mayor cuanto más vaya creciendo inflacionariamente el excedente a causa del déficit fiscal. Si la restricción crediticia impide hacerlo, sobrevendrá la contracción.

Obsérvese bien lo que esto significa. Por un lado la restricción crediticia aplicada por la autoridad monetaria provoca el desempleo. Y, por otro lado, la inflación provocada por el déficit sigue aumentando los precios y la presión en fa-

vor del aumento de las remuneraciones de los que quedan empleados. Por donde se explica la coexistencia —nada pacífica por cierto— entre el desempleo y la elevación inflacionaria de precios y remuneraciones en la consabida espiral.

Conviene advertir, sin embargo, que una contradicción de esta naturaleza no sólo surge de esa dualidad en la política monetaria. Se trata de un caso extremo. Para que la contradicción se presente basta con que la restricción monetaria provoque la contracción de la economía, aun cuando no haya déficit fiscal. La contracción trae el desempleo, pero la espiral continúa en el ámbito de los que quedan ocupados, debido a aquel fenómeno de propagación que antes se ha explicado. En efecto, los que van a la zaga no sólo tratarán de recuperar lo perdido, sino avanzar, y, en la medida que lo consigan por su poder político y gremial, el alza consiguiente de precios perjudicará a los que iban adelante. La diferencia con el caso anterior, en que se superponen los efectos del déficit fiscal, está evidentemente en la intensidad del fenómeno inflacionario.

Suele creerse que el desempleo alivia la pugna distributiva. Pero no se tiene en cuenta que la disminución correlativa de la producción tiende a contrarrestar ese alivio.

### 9. *La crisis distributiva*

Como quiera que fuere, la contracción llega a ser social y políticamente intolerable. Se impone pues una nueva expansión acompañada de la correspondiente devaluación de la moneda, hasta restablecer la plenitud del excedente.

El sistema no puede funcionar regularmente sin el excedente. Pues éste es la fuente más importante de acumulación de capital. Pero al restablecerse el excedente se imprime también más impulso a la sociedad de consumo, ex-

presión manifiesta de una gran desigualdad social.

La expansión y la pugna distributiva amplían de más en más la espiral inflacionaria al acentuarse el fenómeno de propagación y la frecuencia de los reajustes, según se ha explicado anteriormente. Bien se sabe que ello conduce al desquiciamiento del sistema, por lo que no necesitamos detenernos en este punto. Ese desquiciamiento no se corrige con las tentativas frustráneas de reprimir ciertas manifestaciones de la inflación, que terminan por hacer insostenible la continuación del proceso.

Tal es la índole de la crisis distributiva. No tiene un desenlace espontáneo en el juego de las relaciones de poder. El desenlace es político, ya sea para volver al desenvolvimiento regular de la sociedad de consumo, en serio detrimento del proceso de democratización, ya sea para transformar el sistema<sup>9</sup>.

Ni inflación reprimida ni terapéutica monetaria para atacar el mal. La terapéutica monetaria supone que el mal es efecto de la plétora de dinero. En consecuencia pues, con eliminar simplemente esa plétora se resuelve el problema. Es cuestión de firmeza de convicciones. La tuvo aquel personaje clásico cuyo diagnóstico giraba en torno a la plétora sanguínea. Había que sangrar al enfermo. El enfermo languidecía pero no se curaba. Había que sangrarlo más hasta comprobar la eficacia del tratamiento. Resultaba eficaz, sin duda alguna. Y, de paso, se mataba al enfermo.

<sup>9</sup>Volveremos sobre este punto en el capítulo V.

Lo cual no lleva necesariamente a que se pierda la fe en el tratamiento<sup>10</sup>.

Fue la reacción contra este género de tratamiento lo que condujo hace años a algunos economistas de la CEPAL, a enfrentar a algunos otros del Fondo Monetario Internacional que pretendían extirpar la inflación con la restricción monetaria. El mérito de los primeros —y yo no me encontraba entre ellos— fue señalar lo contraproducente del remedio. Sostenían que la inflación tenía su origen en factores estructurales y no monetarios. Desatóse entonces la famosa controversia entre estructuralistas y monetaristas. Y como siempre ocurre en estos casos, el péndulo fue muy lejos en la tesis estructuralista.

Yo no sé si después de esta exposición se me llamará estructuralista. Rechazo clasificarme y que me clasifiquen. Pero reconozco que hay que entrar a fondo en el examen estructural del capitalismo periférico.

El juego de las relaciones de poder dimana en verdad de la estructura cambiante de la sociedad y sin ella no podría explicarse la arbitraria distribución del ingreso, ni el ritmo insuficiente de acumulación de capital y, por tanto, la tendencia excluyente de la sociedad de consumo. El juego espontáneo de la economía refleja aquellas relaciones y no puede evitar ni corregir sus consecuencias en el plano interno. Tampoco puede hacerlo en el plano internacional, sujeta como está la perife-

<sup>10</sup>Me refiero aquí a la contracción provocada deliberadamente por la política monetaria. Pero no a la que ocurra debido a un déficit exterior que no es cubierto por créditos o por la compresión de ciertas importaciones.

ría a los movimientos cíclicos y otras vicisitudes de los centros.

Fallas éstas y otras del capitalismo periférico que exigen calar más profundamente, buscar sus causas en el fondo mismo del sistema. Estoy tratando de hacerlo en este documento preliminar. Y al hacerlo rehúyo más aún el prurito de clasificación dentro de esquemas preestablecidos.

Como dije en otro lugar, el mercado puede llegar a ser un mecanismo téc-

nico eficaz si se logra dar validez dinámica al ritmo de acumulación y cambiar fundamentalmente el régimen distributivo. Acaso entonces las condiciones se volverán propicias a la restauración de la autoridad monetaria. Pero como parte integrante de una disciplina del desarrollo. Tema éste que atañe a la teoría de la transformación y al arte político del desarrollo que abordaremos en otra oportunidad.

## Capítulo V

# El proceso de democratización en el juego de las relaciones de poder

### 1. *Desenvolvimiento del poder político y gremial*

El proceso de democratización acompaña a la evolución del desarrollo y sus transformaciones estructurales y, a la vez, influye en ella. Su alcance y ramificaciones son muy vastos. Pero en este trabajo sólo examinaremos su significación en el proceso distributivo y en la crisis a la que éste tiende en el curso avanzado del desarrollo, según se ha explicado en el capítulo anterior.

En la fase del desarrollo hacia afuera, caracterizada por la penetración de la técnica productiva de los centros en la producción primaria y actividades conexas, dominaba el poder político de los estratos superiores de ingresos, estrechamente vinculados al capital extranjero. Junto a estos estratos se iban desenvolviendo las clases medias, con muy limitado poder político. La mayor parte de la población quedaba sumida en una capa

técnica precapitalista, excluida del proceso económico, social y político y, por supuesto, de los frutos del desarrollo.

La ampliación progresiva de los estratos intermedios comienza con la industrialización. A esas clases medias primitivas se van agregando nuevos elementos, tanto en el campo de las actividades privadas como en la esfera pública y la vida profesional. Son los elementos que poseen las calificaciones que exige de más en más el avance del desarrollo.

Las exigencias de calificación, en el sentido más amplio de este vocablo, son desde luego muy dispares. Según se ha explicado en otro lugar, cuanto más alta es la calificación, tanto mayor es la aptitud de quienes la tienen para participar en el fruto de la mayor productividad. Y a medida que se desciende en la escala, esa aptitud se debilita y se va imponiendo

el poder democrático (político y gremial), logrando lo que no trae consigo el juego espontáneo de la economía.

De esta manera, a medida que avanza el proceso económico, se van ampliando los estratos intermedios mediante las dos formas de absorción de fuerza de trabajo que se ha explicado en otro lugar, a saber, la que se efectúa genuinamente en el sistema, y la absorción espuria, principalmente en las actividades del Estado.

De nuevo obsérvanse aquí las acciones y reacciones que acompañan a la transformación estructural. El poder político de los estratos intermedios logra que llegue progresivamente a ellos la educación general y la capacitación, que antes se circunscribían principalmente a los estratos superiores. Conforme ello ocurre, va acentuándose su poder político y también gremial, así como otras manifestaciones significativas del proceso de democratización. Se desenvuelve en esta forma el sentido de su propia identidad, la conciencia del papel que desempeñan y sus aspiraciones de ascenso social, para cuyo logro el mejoramiento económico es un ingrediente inseparable. La expansión de los estratos medios y el proceso de democratización se refuerzan mutuamente.

Como bien se sabe, el fenómeno característico de concentración urbana, resultante en gran parte de la evolución de la técnica y la distribución del ingreso, favorece este desenvolvimiento multiforme de los estratos intermedios.

Asimismo, es notoria la influencia de los medios técnicos de comunicación y difusión social en esta evolución estructural. Ello contribuye a que en el desarrollo periférico el proceso de democratización tienda a hacerse sentir en una

fase histórica anterior a aquélla en que se observó en la evolución característica de los centros. No sólo en lo que concierne a los estratos intermedios, sino también a los estratos inferiores.

En verdad, los movimientos políticos que expresan los intereses y aspiraciones de los estratos intermedios procuran apoyarse en la movilización de los estratos inferiores. Contribuyen de esta manera a despertar y estimular sus aspiraciones latentes, largamente postergadas, con lo cual la pugna distributiva adquiere nuevas y muy significativas dimensiones.

Sobreviene en esta forma un fenómeno de la mayor importancia. El acrecentamiento del poder democrático de los estratos intermedios y su extensión a los estratos inferiores —por limitada que sea— trae consigo una disparidad cada vez mayor entre el proceso económico y el proceso democrático.

Ya se han explicado en otro lugar los factores que intervienen principalmente en esta disparidad. No es el caso de repetirlo. Lo que interesa ahora es recordar las graves derivaciones de este fenómeno. Pues el avance irrestricto del proceso de democratización —tanto del poder gremial como del político— en contraposición al poder económico y político de los estratos superiores, tiene por consecuencia acentuar cada vez más el sentido inflacionario inherente al capitalismo periférico a medida que se hace más intensa la pugna distributiva. Con lo cual se resiente el ritmo de acumulación y se debilita el ritmo de absorción de la fuerza de trabajo.

No hay mecanismo espontáneo alguno que tienda a corregir semejante disparidad. Y no habiéndolo, se impondría en un plano de racionalidad colectiva un

esfuerzo deliberado por imprimir adecuada intensidad a la acumulación de capital, a expensas del progresivo desenvolvimiento de la sociedad de consumo. Si no se cumple este esfuerzo, la crisis del desarrollo lleva tarde o temprano a retroceder en el curso ascendente del proceso de democratización, si es que antes no se lo ha contenido.

Conclusión muy desconcertante para quienes creían en la posibilidad de alcanzar los grandes objetivos del desarrollo: la equidad social y el avance sostenido del proceso democrático. Acaso ésta no sea la mejor forma de expresar tal incompatibilidad. Ella se plantea más bien entre la exaltación de la sociedad de consumo y el desenvolvimiento democrático.

Es claro que el retroceso del proceso de democratización, tanto en la acción gremial como en el movimiento político, permite atenuar manifiestamente, si no sofocar del todo, la pugna distributiva. Condición que parecería inevitable mientras no se transforme el régimen de distribución y acumulación.

En el juego de las relaciones de poder la acción política y gremial constituye el único medio de que dispone la fuerza de trabajo —aparte su limitado poder social— para contrarrestar el considerable poder de los estratos superiores. Pero ello conduce a la crisis del sistema, si el poder gremial y político se ejerce sin limitaciones.

## 2. *La contención y el retroceso del proceso de democratización*

Los modos por los cuales se llega a lograr que el proceso de democratización amigne su avance, se detenga o retroceda son muchos y, en determinadas situaciones, pueden combinar de manera variada elementos de fuerza, de manipulación y de persuasión.

Es muy importante y significativo, sin embargo, el tipo de régimen político en que la democracia representativa se desenvuelve con todas sus manifestaciones formales, pero con muy escasa sustancia. Grandes movimientos de masas, si se quiere, pero dirigidos desde la cúspide del sistema. No se recurre en forma sistemática a la fuerza, que se mantiene como elemento potencial, disponible en todo momento para casos de emergencia.

La clave de semejante régimen radica en su aptitud para integrar en su seno a

los que podríamos llamar individuos dinámicos del sistema, que tienden a surgir en todos los estratos. Son aquellos individuos que se destacan por su imaginación e iniciativa, su aptitud de organización, su espíritu de lucha y su capacidad para asumir riesgos y responsabilidades. Estos elementos dinámicos, por relativamente pequeña que sea su participación en el conjunto, tienen un sentido vital ambivalente cuyos efectos son positivos para el desarrollo, si se pueden incorporar al sistema y encuentran oportunidades de ascenso social; en caso contrario, los efectos serán perturbadores. En esto tiene gran influencia el ritmo de desarrollo.

De todos modos, la actitud de estos individuos contrasta con la pasividad de gran parte de la fuerza de trabajo que, independientemente del grado de califica-

ción técnica y profesional o de preparación intelectual, no se inclina a participar activamente en la pugna distributiva ni en reivindicaciones de índole política o de otra naturaleza, sin el impulso de los elementos dinámicos. Se trata de elementos vegetativos en la formación estructural.

Entre esos elementos dinámicos tienen importancia considerable los que surgen y se elevan por sus condiciones en el proceso de democratización. Tal es la significación de los dirigentes gremiales y políticos. Su incorporación al sistema, sus posibilidades de inserción en una u otra forma en la sociedad de consumo, facilitan cierta articulación de intereses con los dirigentes de la actividad económica, una suerte de alianza que se concierne generalmente bajo el signo del Estado en el juego de las relaciones de poder.

Tampoco podrían quedar al margen aquellos elementos dinámicos de los medios intelectuales, proclives a acentuar su inclinación a la crítica del sistema en la medida en que no se absorben o dejan de absorber por el sistema.

Por supuesto, aquellas alianzas o compromisos encauzan y moderan la intensidad de la pugna distributiva, con lo cual contribuyen al desenvolvimiento regular de la sociedad de consumo.

Se ha explicado en otro lugar que el ritmo de absorción y elevación social de los estratos inferiores que constituyen la sociedad de infraconsumo tiende a debilitarse de tal modo que se mantienen rezagados, con una tasa de desarrollo realmente exigua, si es que hay tal desarrollo. En tanto que el ritmo de absorción y mejoramiento de los de más arriba puede llegar a ser muy alto. Privados de sus elementos dinámicos, los estratos infe-

riores no se encuentran en condiciones de desenvolver su potencialidad de democratización, como no sea en aquellas típicas formas de movilización popular a que se hizo referencia antes.

Es todo ello de una complejidad que escapa a estas observaciones esquemáticas. La absorción de elementos dinámicos dispensa del empleo sistemático de la fuerza, incluso en los regímenes autoritarios, tanto más si están sujetos a renovaciones regulares y periódicas, acompañadas de un cierto grado de circulación de esos elementos que atenúa, si no evita, la rigidez del sistema.

Muy diferente es el caso en que el desenvolvimiento de la sociedad de consumo se basa fundamentalmente en el empleo de la fuerza. Los elementos dinámicos de la vida gremial y de los movimientos populares aminoran o pierden de un modo u otro su gravitación colectiva, en contraste con los elementos dinámicos de la actividad económica, libres de trabas que sofoquen su iniciativa y su libertad de movimientos.

Tal vez el empleo de la fuerza podría resultar mucho más eficaz para acelerar el ritmo de desarrollo de la sociedad de consumo que aquellas alianzas de elementos dinámicos, sobre todo si se abriesen las puertas a la participación extranjera.

Tal es el costo político y social de la sociedad de consumo en cuyo torno ha girado el capitalismo periférico, desde su fase incipiente hasta la exaltación de aquella que se manifiesta en algunas partes. Sea que la sociedad de consumo se apoye principalmente en la absorción de elementos dinámicos, en el empleo de la fuerza, o en una combinación de ambas modalidades, no hay elección delibera-

da de modelos, sino la resultante de un complejo de factores históricos y políticos, geográficos y circunstanciales.

Ni el enardecimiento de la pugna distributiva por el avance del poder democrático, ni la contención de éste o su retroceso, resuelven el problema fundamen-

tal del capitalismo periférico: elevar el ritmo de acumulación de capital para contrarrestar el ritmo insuficiente de absorción de la fuerza de trabajo. En otros términos, mayor acumulación para corregir la disparidad creciente entre el proceso político y el proceso económico.

### 3. *La crisis del proceso de democratización*

Esa disparidad tiende a conducir a la crisis del proceso de democratización, aunque los estratos de más abajo permanezcan pasivos. Si se despiertan y se agregan a la pugna distributiva, dan más impulso a esa tendencia y contribuyen a precipitar la crisis. Insisto, sin embargo, en el papel relevante de los estratos intermedios conforme avanza la penetración de la técnica. El fortalecimiento de su poder político y sindical es lo que va incubando la crisis.

Explicase así el caso de países, pocos por cierto, donde en los mismos comienzos de la industrialización no era mucho el espesor de las capas técnicas atrasadas y precapitalistas, contrariamente a lo que sucedió en la mayor parte de América Latina. Más aún, en esos países el florecimiento de las exportaciones primarias había dado gran impulso inicial a la industrialización y a la absorción de estratos inferiores cuyas condiciones de vida eran precarias. El problema distributivo atañe allí principalmente a los estratos intermedios, empeñados en participar cada vez más en la sociedad de consumo, pues esas condiciones favorables a la absorción han reducido a proporciones relativamente pequeñas la sociedad de infraconsumo.

En el juego de las relaciones de poder, exacerbado por la inflación, se ha llegado a un círculo vicioso en que la pugna distributiva debilita la acumulación de capital y acentúa la insuficiencia dinámica. Lo cual, además de la frustración que esa pugna trae consigo, provoca una mayor absorción espuria en los estratos intermedios, con un nuevo debilitamiento de la acumulación. Todo ello en desmedro de un ritmo de desarrollo más rápido que aquél que las condiciones básicas de la economía hubieran permitido.

Conviene ahora recalcar que estos fenómenos de pugna distributiva que venimos considerando son expresión de fases avanzadas del desarrollo, cuando la industrialización y, en general, la penetración de la técnica han dado fuerte impulso a los estratos intermedios en la formación estructural.

No se presentan pues estos fenómenos, si bien se insinúan, en aquellos países de industrialización incipiente, en donde una proporción considerable de la fuerza de trabajo se encuentra en la agricultura. Su precaria condición social constituye sin duda un gran problema. Pero su poder gremial apenas se esboza o no existe, y el poder político es exiguo, lo mismo que en las masas marginales de las ciudades.

#### 4. Surgimiento de nuevos factores en el proceso de democratización

Sin embargo, no cabría pensar en la continuación indefinida de un estado de cosas semejantes, ni en esos casos ni en aquellos otros en que el desarrollo ha dejado muy atrás a los estratos inferiores. Pues nuevos factores están asomándose al escenario social.

Ante todo, los medios técnicos de comunicación y difusión social. Gracias a ellos, el despertar de la conciencia de las masas postergadas es un hecho que, en mayor o menor grado, está ocurriendo en todas partes. No podría seguirse contando con su pasividad ni con su resignación como elementos de estabilidad social.

Más aún, la alianza de elementos dinámicos o el empleo de la fuerza para apoyar el desenvolvimiento de la sociedad de consumo no podrían ser factores perdurables en una estructura social que se transforma y en donde surgen nuevas actitudes vitales.

Si hay elementos dinámicos propensos a la absorción, también los hay que no se dejan absorber, sea por su conciencia moral y humanitaria, sea por sus concepciones ideológicas o sus aspiraciones políticas.

La coyuntura exterior es de gran significación. Hay quienes habían olvidado que el ciclo es la forma espontánea de desarrollo capitalista. Acaso habían pensado que las oleadas de bienandanza serían persistentes. Pero no es así. Esas oleadas llegan a la periferia y en una u otra forma estimulan su ritmo de desarrollo; pero, cuando cambian de sentido, en

la periferia se sufren más sus consecuencias que en los centros.

Es entonces cuando esos elementos dinámicos renuentes a la absorción, o aquellos otros que sencillamente no logran ser absorbidos por la sociedad de consumo debido al debilitamiento de su dinamismo, encuentran circunstancias propicias para surgir y afirmarse, a veces con vigor impresionante.

Y nadie podría tener la certeza de que la fuerza se seguirá empleando incondicionalmente al servicio de la sociedad de consumo. Aquí también se manifiestan las consecuencias de la transformación estructural. Pues el origen social de quienes tienen que emplearla profesionalmente se ha venido deslizado hacia abajo, lo cual, aunque dista de ser un factor decisivo, contribuye a formar una nueva conciencia social en las fuerzas armadas. Conciencia que puede manifestarse cuando aquéllas y otras coyunturas externas o internas ponen al descubierto las fallas del sistema. El sentido puede cambiar y el empleo de la autoridad orientarse hacia arriba antes que hacia abajo en la formación estructural.

Tema éste muy delicado, pero que no podría omitirse en un examen de la realidad, por más que tales cambios de actitudes sean más complejos que esta simple y fugaz referencia. Como lo es también el cambio de actitud de la Iglesia, en el cual además de aquellos desplazamientos estructurales, se perciben en toda su amplitud proyecciones insospechables del *aggiornamento*.

### 5. *Un breve resumen aclaratorio*

Al releer estas páginas, me asalta la preocupación de no ser bien interpretado, por lo que conviene resumir en pocas palabras la idea central que ellas contienen, a riesgo de caer en repeticiones.

No hay en el juego espontáneo de la economía un principio regulador de la distribución del ingreso, como lo habían supuesto los economistas neoclásicos. El aumento de productividad, captado en gran parte por los estratos de ingresos superiores, no se transmite al resto de la sociedad por el descenso de los precios ni por la elevación de las remuneraciones. Esta elevación se efectúa más bien en forma parcial y limitada, y beneficia principalmente a quienes tienen poder social para conseguirla. La difusión del fruto del progreso técnico tiende a ser muy lenta en el juego espontáneo de la economía. De ahí la importancia del poder político y gremial de la fuerza de trabajo, conforme avanza el proceso de democratización.

Acontece, sin embargo, que en el desenvolvimiento del capitalismo periférico —debido principalmente a la insuficiente acumulación de capital— se tiende hacia una disparidad creciente entre el avance del proceso de democratización y del proceso económico. Y esta disparidad lleva fatalmente al desquiciamiento del sistema, a medida que adquiere más amplitud la espiral inflacionaria.

En plena lógica, sólo se encuentran dos formas de corregir esa disparidad: transformar el proceso económico en

favor del avance democrático, o sacrificar este último para mantener el proceso económico, asegurando el progresivo desenvolvimiento de la sociedad de consumo.

El avance del proceso de democratización exige, en verdad, elevar intensamente el ritmo de acumulación de capital y modificar el régimen distributivo. Todo ello a fin de acelerar la absorción de la fuerza de trabajo con creciente productividad, y mejorar cada vez más la relación de ingresos de los de más abajo con los de más arriba en toda la estructura de la sociedad.

Pero esto resulta incompatible con la imitación irrestricta de las formas de consumo de los centros, gracias a la capacidad y retención de gran parte del fruto del progreso técnico por los estratos superiores.

El capitalismo periférico es más bien proclive a sacrificar en una u otra forma el proceso de democratización en aras de la defensa y promoción de la sociedad de consumo. Y acaso a la exaltación de ésta, si de tal manera se conciertan nuevas formas de articulación de intereses con los centros, que tienden a seguir excluyendo del desarrollo a la sociedad de infraconsumo. Sospecho, sin embargo, que no se trata de un fenómeno perdurable en el desarrollo periférico. Por supuesto, no me preocupa esto último, sino el sentido y la racionalidad de una transformación acaso ineluctable.

## Capítulo VI

## Las relaciones centro-periferia

1. *Algunas reflexiones preliminares*

Las relaciones entre los centros y la periferia se desenvuelven bajo la hegemonía de aquéllos. Hegemonía secular que, si bien experimenta grandes mutaciones históricas, responde siempre a una combinación de intereses económicos, políticos y estratégicos de fuerte gravitación en el desarrollo periférico.

En estas mutaciones que acontecen en el desenvolvimiento capitalista, se ha desplazado el centro hegemónico principal, y han surgido además otros centros hegemónicos, otros sistemas de desarrollo. Tienen estos últimos escasa ponderación económica en la periferia latinoamericana. Pero su influencia ideológica es considerable, y en esta forma se incorporan los países latinoamericanos a las contiendas de los centros; con lo cual manifiestan una vez más su propensión imitativa, su carencia de autenticidad.

La hegemonía capitalista, especialmente la del centro principal, se expresa en las relaciones de poder. Relaciones de poder en que la superioridad técnica y económica de los centros, apoyada en su poder político, tiene en la periferia una influencia generalmente incontestable.

Bajo el influjo de este poder, los centros se articulan con la periferia, en una combinación de intereses con los estratos superiores de éstas. Y así, además de su poder, de suyo considerable, los centros comparten en medida variable el poder económico y político de tales estratos.

No son ciertamente estáticas estas relaciones centro-periferia. Están suje-

tas a las consecuencias de la evolución de los centros y a los cambios que ocurren en la estructura de la sociedad periférica.

Cualquiera sea la índole e intensidad de estos cambios, los centros procuran siempre defender aquellos intereses económicos, políticos y estratégicos, a veces en coincidencia, otras veces en oposición a los intereses periféricos.

La coincidencia suele girar de más en más en torno a la sociedad de consumo, expresión conspicua del capitalismo imitativo de la periferia. Las empresas transnacionales explotan allí sus innovaciones, además de llevar adelante la explotación inveterada de recursos naturales que conviene a sus intereses. Exaltan en verdad la sociedad de consumo, y quienes disfrutan de su prosperidad y, a veces, de su opulencia, terminan por persuadirse de que ya es irreversible en la periferia el desenvolvimiento capitalista a imagen y semejanza de los centros. Seducción muy seria por sus consecuencias.

No perturba que los centros estén pasando por una crisis profunda que compromete sus valores humanos. El capitalismo de los centros, acaso por su propio vigor, se ha salido de madre, ha desbordado su impetuoso cauce.

Ni se reflexiona tampoco sobre la incompatibilidad de la sociedad de consumo de la periferia con la integración social de las masas rezagadas y la equidad distributiva.

Por lo demás, los centros contribuyen al sentido excluyente del capitalismo periférico, que deja fuera del desarrollo

a grandes masas de su población. Porque en sus relaciones con la periferia no han sabido superar las contradicciones que frenan su desarrollo. Nada ponderable han hecho para que la industrialización periférica pueda participar vigorosamente en una nueva división internacional del trabajo que contribuya a superar su retardo histórico, ni para resolver graves problemas de las exportaciones primarias. Y la cooperación financiera, precaria y contingente, dista mucho de responder a los requerimientos del desarrollo latinoamericano.

Es otra la significación del poder de los centros. No están impulsados por la idea de eliminar esas contradicciones. Prevalece más bien el sentido de su superioridad técnica y económica, en donde radica su aptitud de participar desmesuradamente del excedente periférico, el que, por lo demás, contribuyen a gene-

rar con indiscutible eficacia. Todo ello con el apoyo político de sus gobiernos.

Asimismo, no cabría esperar del juego espontáneo de la economía la superación de tales contradicciones. Ya hemos visto que en lo interno ese juego responde a las relaciones de poder. Y también en el plano internacional. Apártanse de este juego los centros, cuando conviene a sus intereses, lo mismo que la periferia. Lo cual no obsta para que continúe en ésta y en aquéllos el empeño de propagar el dogma de sus virtudes reguladoras.

Si la sociedad de consumo de las periferias carece de una visión de largo aliento, no la muestran tampoco los centros en las relaciones con aquélla. Dos siglos de creencia en tales virtudes impiden reconocer que el desarrollo es previsión inteligente, es aptitud para actuar con claros designios sobre las fuerzas del desarrollo, con miras a la consecución de grandes objetivos.

## 2. *El retardo del desarrollo periferico y sus consecuencias*

La evolución de la técnica productiva y la distribución de sus frutos, han llevado a la concentración espontánea de la industria en los centros. La industrialización de la periferia no ha sido un fenómeno espontáneo. Ha llegado tarde y este retardo ha traído y sigue trayendo muy serias consecuencias.

Hasta hace algún tiempo se consideraba que la propia dinámica del capitalismo le llevaría a reproducirse espontáneamente en la periferia. El mismo Marx supuso que se extendería en el mundo siguiendo la experiencia primigenia de Gran Bretaña.

No ha acontecido así, sin embargo. Históricamente, el capitalismo sólo ha penetrado en forma espontánea en la pe-

riferia para abastecerse de los productos primarios que ha necesitado. Pero sin mostrar disposición manifiesta a promover allí el desarrollo integral, en el que la industrialización habría de tener un papel dominante.

El impulso de industrialización adquiere vigor en la periferia cuando la dinámica de los centros se interrumpe dramáticamente en crisis sucesivas de aquéllos (como las dos guerras mundiales y la gran depresión).

Los centros se incorporan más tarde a este proceso, sobre todo después de la segunda guerra mundial, atraídos en gran parte por el incentivo de la industrialización sustitutiva con fuerte apoyo de medidas proteccionistas. El desenvolvi-

miento industrial respondió al esfuerzo deliberado de sobreponerse a esas crisis, por mucha que haya sido la improvisación y la inexperiencia con que se haya desplegado.

El concepto de la industrialización espontánea no sólo se basaba en aquel supuesto de la fuerza de expansión capitalista, sino también en aquella otra tesis según la cual los bajos salarios de la periferia atraerían espontáneamente la iniciativa y el capital de los centros industriales. Esta tesis tampoco ha sido confirmada por los hechos. Los factores que llevan allí a la concentración prevalecen sobre el supuesto atractivo de los bajos salarios, con pocas excepciones. Ello no ha obstado para que estos bajos salarios fueran considerados factor relevante en aquel pretérito concepto de la división internacional del trabajo, que permitía a los centros abastecerse en la periferia de productos primarios a bajo costo.

Si bien se mira, estas explicaciones sólo abarcan una parte de la realidad. Que los centros no hayan tenido interés espontáneo en la industrialización de la periferia no explica por qué esta última no se ha industrializado por sí misma, siguiendo su propia y deliberada determinación. ¿Por qué se ha esperado largo tiempo para iniciar este proceso? Hay que buscar la respuesta en la formación estructural de la periferia y en su articulación de intereses con los centros. Los estratos superiores de aquélla, que derivaban sus ingresos de las exportaciones primarias, no tenían interés alguno en la industrialización. Se oponían a ella, pues haría subir los precios de lo que tan liberalmente se importaba de afuera. Y temían afectar adversamente aquellas exportaciones.

Las teorías de libre cambio, de la división internacional del trabajo, habían arraigado profundamente en la periferia. Prueba, entre las muchas que podrían darse, de la concomitancia de ciertas ideas con los intereses prevalecientes en las relaciones de poder. Como que esas teorías procedían de los mismos centros, en donde los intereses inmediatos de los exportadores de manufacturas habrían de perjudicarse también con la industrialización periférica, si se violaban en forma tan flagrante las leyes del mercado.

Las crisis de los centros terminaron por imponer la industrialización de la periferia. Si bien durante las dos guerras mundiales no hubo necesidad de protección, por la misma escasez y encarecimiento de las manufacturas que se lograban importar, sí la hubo cuando las crisis se superaron. La misma demora con que ha llegado el proceso de industrialización, la falta de capacidad técnica y de experiencia, y la estrechez de los mercados obligaron a recurrir a medidas protectoras, aunque sin justificar su frecuente exageración.

Tal fue la política de sustitución de importaciones. Muy criticada en sus comienzos, afuera y adentro. Pero lo que se criticaba en realidad era la misma industrialización. Tardó mucho en comprenderse su necesidad ineludible.

En cuanto a la sustitución en sí, no cabe duda de que hubiera sido mejor el subsidio que la protección, principalmente porque el subsidio habría dado más racionalidad a la industrialización, pues hubiera estimulado tanto la sustitución como las exportaciones industriales.

Pero no basta la racionalidad para que prevalezca una buena idea. Si bien la protección fue impugnada por los cen-

tros (y dentro de la misma periferia), adoptarla dependía exclusivamente de la determinación del propio país. El subsidio, en cambio, hubiera estado expuesto a que los centros adoptaran medidas compensatorias, para defenderse así de la competencia periférica. Lo cual ha sido y sigue siendo muy desalentador, para decir lo menos.

Por lo demás, nadie pensó que aquellas crisis sucesivas de los centros iban a brindar oportunidades promisorias a las exportaciones industriales de la periferia.

No es nuestro propósito hacer un examen histórico de la industrialización —lo que por lo demás sería muy interesante— sino presentarla con cierta perspectiva para comprender mejor aspectos significativos de este proceso en las relaciones centro-periferia.

Si hubo tiempos en los cuales no aparecían en los centros francas posibilidades de importaciones de productos industriales provenientes de la periferia, no lo fueron ciertamente los dos decenios que precedieron a la presente crisis mundial. Es importante referirse a estos hechos.

Es bien sabido que en el extraordinario crecimiento del intercambio industrial en el mundo, en el último cuarto de siglo, fue muy escasa la participación de la periferia. En lo que concierne a la América Latina, que mucho necesita de exportaciones industriales en la fase presente de su desarrollo, este papel tan menguado se explica por la influencia de una serie de factores adversos:

- la evolución industrial de los centros;
- la renuencia de las empresas transnacionales a desenvolver espontáneamente las exportaciones periféricas;

- la política proteccionista prevaleciente en los centros;
- la indiferencia de la periferia, los errores cometidos en ella y su falta, hasta tiempos recientes, de una política eficaz de promoción de las exportaciones industriales.

Aquel extraordinario incremento del intercambio industrial ha sido consecuencia, en gran parte, de la evolución de la técnica productiva de los centros, de sus innovaciones, de la incesante diversificación de sus productos. No le fue dado a la periferia incorporarse a este movimiento por su propio retardo.

Trátase de un fenómeno íntimamente vinculado al impresionante desenvolvimiento de las empresas transnacionales. Como antes se dijo, atraídas estas últimas por la protección y sus promisorias perspectivas, se empeñaron en aquellos dos decenios en participar cada vez más en la industrialización periférica, y lograron hacerlo. Es bien conocida, sin embargo, su renuencia a exportar. Sus plantas han aprovechado el mercado interno, pero no han buscado espontáneamente oportunidades de exportación. Ha sido necesaria una franca política de subsidios para vencer esa renuencia, pero sólo en parte. El interés de aquéllas está más bien en explotar sus continuas innovaciones en el mercado interno más que en competir con sí mismas en el mercado internacional.

Llevadas esas empresas por su deseo de introducir nuevas y complejas capas técnicas que aprovechen el crecimiento interno de la demanda, no se interesan, por lo general, en aquellas industrias en que la periferia tiene habilidad competitiva, o podría tenerla en corto tiempo. Esas industrias, de raigambre nacional, po-

drían desempeñar un papel ponderable en las exportaciones y ya lo están haciendo en muchos casos. Pero es allí precisamente donde los centros suelen acudir a la protección para evitar la competencia periférica.

Prevalcen en tales industrias técnicas menos complejas y más accesibles a esta última. Como tantas veces se ha dicho, si los centros siguieran aquellos principios de costo comparativo que tan tenazmente nos han predicado, abrirían las puertas a tales exportaciones y ampliarían en esta forma la capacidad de importar de la periferia, con claras ventajas para las industrias avanzadas de aquéllas. Por donde la sociedad de consumo se volvería más racional para los que de ella se beneficiaran en la periferia, aunque no necesariamente para la colectividad en su conjunto.

No me atrevería a decir si, una vez superada la crisis presente de los centros, la política preferencial que se inicia constituirá el comienzo de un cambio fundamental en este asunto de tanta trascendencia.

Pero no toda la responsabilidad radica en los centros. Los países latinoamericanos también la tienen en alto grado.

Los resultados estimuladores de la política exportadora de algunos países demuestran todo lo que se ha perdido al no haberla emprendido de tiempo atrás. Sobrevaluación crónica de la moneda y trabas innecesarias han perjudicado seriamente las exportaciones y sobre todo ha faltado y sigue faltando decisión para aplicar con vigor y clarividencia medidas estimuladoras del intercambio recíproco dentro de la periferia latinoamericana, medidas que, al reducir los costos, hubieran dado aliento, por añadidura, a

las exportaciones industriales hacia los centros y al resto del mundo.

Bien se sabe que las exportaciones primarias también tienen que vencer en los centros obstáculos a veces considerables. Pero aun cuando ellos se aliviaran, no se resolvería el problema de fondo, que es ampliar la capacidad de pagos de la periferia para responder a las exigencias de su desarrollo. De ahí la importancia primordial de las exportaciones industriales.

Aquí radica una de las contradicciones más serias de las relaciones de los centros con la periferia. De tiempo atrás se ha llamado la atención en la CEPAL acerca de la tendencia al estrangulamiento externo del desarrollo periférico, que parecería extinguirse en las fases de bonanza externa para resurgir, tal vez con más fuerza, en las fases desfavorables. Ya sabemos que, a pesar de la política sustitutiva de importaciones, éstas tienden a crecer con más celeridad que las exportaciones en el curso del desarrollo, si bien con diferente composición.

Esta disparidad es de carácter estructural. Se explica fundamentalmente por el retardo de la industrialización. Es cierto que hay un fenómeno subyacente: marcadas diferencias entre la elasticidad-ingreso de los bienes industriales que se diversifican incesantemente y la de los productos primarios en general, y sobre todo de productos agrícolas, en los cuales —ya se tiene dicho— el margen de diversificación es muy estrecho.

Sin embargo, si el desenvolvimiento industrial de la periferia hubiera sido paralelo al de los centros, le hubiera sido posible suplir con su propia diversificación y el intercambio industrial con aquéllos, la exigencia de bienes industriales

que la elevada elasticidad-ingreso de su demanda habría traído consigo.

Hay ahí un fenómeno de desfaseamiento que dista mucho de ser parte de un orden natural. Podrá corregirse, sobre todo si al esfuerzo periférico se añade la cooperación de los centros. Téngase en cuenta que la protección que éstos erigen para defenderse —digámoslo así— de las exportaciones periféricas agrava aquella disparidad, en tanto que la pro-

tección periférica tiende a corregirla. Más protegen los centros, y más tiene la periferia que proteger la industrialización sustitutiva, no obstante su mayor costo.

Si insisto sobre esta vieja tesis de la CEPAL es porque de vez en cuando, aquí y allá, surgen algunas reacciones inspiradas en un trasnochado concepto de las virtudes del juego espontáneo de la economía.

### 3. *La relación de precios del intercambio*

El retardo estructural de la periferia tiene también gran influencia en la relación de precios del intercambio. Tema éste muy discutido y que merece esclarecerse una vez más.

En el capítulo II se ha tratado de mostrar cómo la insuficiencia dinámica de la economía tiende hacia un deterioro persistente de los ingresos de los estratos inferiores en relación con los de más arriba, especialmente aquellos grupos cuyo poder les permite participar en mayor proporción de los frutos del avance técnico.

Se dijo también que, cuando a los ingresos relativamente bajos de la fuerza de trabajo se añadía una disponibilidad abundante de recursos naturales, la tendencia al empeoramiento de la relación de ingresos se reflejaba en el deterioro de la relación de precios al productor. Tal es el caso, especialmente, de los productos tropicales.

Este fenómeno no se circunscribe, por cierto, al ámbito del desarrollo interno, sino que influye también en las relaciones con los centros.

Ahora bien, el incremento de productividad por unidad de tierra tiene conse-

cuencias similares a las que dimanarían de una gran disponibilidad de tierra.

Esta es también una vieja tesis de la CEPAL. Se ha pretendido interpretarla como una afirmación de que en los productos primarios hay una tendencia inmanente e irreversible al deterioro. Comprendase bien, el deterioro ocurre cuando el incremento de producción, debido a esa combinación de elementos que acaba de exponerse, tiende a superar el crecimiento de la demanda, tanto internamente como en el plano internacional. Por supuesto, siempre que no se interfiera en el juego espontáneo de la economía mediante combinaciones que restrinjan la producción o las exportaciones.

Las fluctuaciones cíclicas de la demanda internacional suelen llevar a ciertas confusiones. Basta que aumenten coyunturalmente la demanda y los precios relativos, para que se suponga que el fenómeno del deterioro ha desaparecido.

Alguna vez desaparecerá, cuando se consiga superar la insuficiencia dinámica de la economía periférica y lograr el mejoramiento persistente en la relación de ingresos de los estratos inferiores con

respecto a los de más arriba. La industrialización y su capacidad absorbente de fuerza de trabajo tienen en esto un papel primordial. Fue otro de los puntos de la tesis cepalina. Tendría efectos similares la escasez progresiva de un recurso natural, toda vez que el avance técnico no contrarreste sus consecuencias.

De lo que acaba de explicarse se desprende otra conclusión importante. Se dijo hace un momento que la suficiencia dinámica en el desarrollo periférico tendría que mejorar la relación de ingresos. No basta que ella sea estable. El demostrar que tal relación no se ha deteriorado no significa que no haya problema. El desarrollo no significa perpetuar las fallas, sino corregirlas. Lo mismo podría decirse de las relaciones de precios del intercambio. Las hay que han sido siempre desfavorables desde que la periferia se incorporó a la economía internacio-

nal. La industrialización contribuirá a volver favorables esas relaciones, pero con el andar del tiempo, posiblemente un tiempo muy dilatado si no sobrevienen factores de escasez. Mientras tanto, sólo una esclarecida política de los centros podría acortar el camino hacia aquel objetivo que tanto atañe a la periferia.

Pero no interesa esta política a los centros. Lejos de ello. En mis ajetreos en la UNCTAD hace algunos años, se me fue arraigando la sospecha de que la oposición a los acuerdos estabilizadores de productos primarios no radicaba solamente en la renuencia a interferir en las leyes del mercado. Acaso se temía, no sin algún fundamento, que el éxito de tales acuerdos abriría el camino a un esfuerzo ulterior para mejorar persistentemente su relación con los bienes manufacturados.

#### 4. *La expansión capitalista de los centros en la periferia*

Si bien se reflexiona, sigue perdurando aquel concepto del desarrollo periférico por el influjo de la expansión espontánea del capitalismo de los centros.

La clave de tal concepto se encuentra en la inversión privada extranjera, especialmente la de las empresas transnacionales. Estoy persuadido de la importancia de estas últimas en la dinámica del desarrollo. Pero me preocupa su ambivalencia, sus aspectos negativos y perturbadores junto a su considerable potencial de desarrollo.

Cometen un grave error quienes piensan que esta forma de participación de los centros en el desarrollo periférico va a contribuir primordialmente a fortale-

cer allí el capitalismo y asegurarle un desenvolvimiento regular y vigoroso.

No se tiene presente, en efecto, que, además de los aspectos negativos de las empresas transnacionales, las relaciones entre los centros y la periferia latinoamericana continúan trabadas por las grandes contradicciones e incongruencias que limitan seriamente la amplitud social del desarrollo capitalista. No se define en los centros una política de largo aliento para contrarrestarlas.

Dista mucho de haber tenido esa visión el centro dinámico principal, ni en lo más intenso de la contienda ideológica de las potencias hegemónicas. Ha cundido esa contienda en el campo ancho

y propicio de la América Latina: otra manifestación del fenómeno imitativo. En esa lucha ideológica, los centros, y especialmente el centro dinámico, han proclamado las virtudes de su propio sistema. Les seduce el desenvolvimiento, a veces impresionante, de la sociedad de consumo, porque allí ven proyectada su propia imagen y encuentran fuente caudalosa de provecho. Pero nada serio y perdurable han hecho aún para ayudar a la periferia a corregir esas contradicciones. Y si se hiciera redundaría primordialmente en favor de la sociedad de consumo, si los países latinoamericanos no decidieran emprender su propia transformación<sup>11</sup>.

La inversión privada extranjera y las facilidades financieras que suelen acompañarla, alivian, sin duda alguna, tales contradicciones. Pero sólo en forma temporal. Pues con el andar del tiempo, no de mucho tiempo, las ganancias y servicios que hay que pagar al exterior, así como otras transferencias, tienden a sobrepasar el caudal de nuevas aportaciones de recursos, agravando el estrangulamiento exterior en desmedro del ritmo de desarrollo.

Si aquellas ganancias y servicios se invirtieran en gran parte en la periferia, se atenuarían esas consecuencias. Pero no es dable suponer que ello se prolongaría indefinidamente. Más aún, en la medida en que ello aconteciera, el crecimiento desproporcionado de las inver-

siones extranjeras crearía otro problema, otra contradicción muy perturbadora a la cual hemos de referirnos más adelante.

Pero esto no es todo. Hay otro aspecto que debiera preocupar mucho más de lo que sucede generalmente. Sin duda que el capital privado extranjero, en condiciones adecuadas, podría ser un factor importante de acumulación y transferencia de tecnología. Como también hay que reconocer el potencial de los préstamos del exterior en cuanto a la acumulación. Pero la sociedad de consumo tiene sus peculiaridades en la periferia. Esas aportaciones financieras suelen dispensar, sobre todo, a los estratos superiores, de la exigencia ineludible de acelerar el ritmo de acumulación empleando mejor su propio potencial.

Es un hecho notorio que el país que abre de par en par las puertas al capital privado extranjero y sigue una política de franco estímulo a la sociedad de consumo encuentra amplias posibilidades de lograr variadas formas de cooperación internacional. Se mueve todo un mecanismo eficaz para favorecerle; y uno de los elementos que lo animan es el prestigio que adquiere en el exterior el empuje de la sociedad de consumo, favorecido todo ello por una publicidad prolifera que sirve de franco estímulo a otras inversiones.

Ya no se trata solamente de realizar inversiones que introduzcan nuevas formas de producción y consumo, sino también muchas veces de adquirir fácilmente empresas financieras o de otra índole que desempeñan un papel significativo en la economía del país. Es cierto que ello trae consigo una mayor productividad gracias a la incorporación de nue-

<sup>11</sup>La Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional contenidos en las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas podrían marcar el inicio de un nuevo rumbo, si se tradujesen en medidas concretas y si los países periféricos reconociesen a la vez la necesidad de un nuevo orden interno.

vas capas técnicas y también a la renovación prematura de un capital físico que podría aún prolongar su vida útil.

Desde el punto de vista de la ganancia y el poder creciente que así consiguen las empresas transnacionales, esto es perfectamente racional. Pero no es éste el criterio de racionalidad colectiva con que la periferia debiera encarar el asunto.

Hay algo más. Las empresas transnacionales han sido casi siempre renuentes a dar participación al capital nacional en sus negocios. Ha de reconocerse, sin embargo, que, de haberlo intentado, los resultados hubieran sido más bien restringidos; no sólo por la renuencia de los estratos superiores a emplear a fondo su potencial de acumulación, sino también por la falta de un sistema eficaz de financiamiento extranjero de las empresas nacionales, en contraste con las facilidades que en sus respectivos países tienen las transnacionales para sus inversiones periféricas.

Sería incorrecto, sin embargo, suponer que en los centros no hay quienes encaren con una perspectiva muy diferente el desarrollo periférico. Los hay sin duda alguna. A ellos preocupa la creciente desigualdad social, y se preguntan, por ejemplo, si la estabilización relativa de los precios de los productos primarios, y más aún, su mejoramiento, no va a acentuar esa desigualdad, en vez de atenuarla. Y con la misma preocupación de fondo, suelen impugnar la política de cooperación financiera, por precaria que haya sido. Cuando semejantes actitudes no son un simple pretexto para dejar de hacer lo que debiera hacerse, hay que tomarlas en todo su peso. Y lo

tienen, sin duda alguna. Sería grave error desdeñarlas.

Se dijo más arriba que, con frecuencia, la aportación de recursos financieros del exterior tendía a eximir a los estratos superiores de la periferia de emplear mejor que ahora su potencial de acumulación. Para lograr esto último, se ha sugerido más de una vez que las instituciones de crédito internacional se comprometan a prestar recursos financieros durante la vigencia de un plan, siempre que se obtenga un compromiso paralelo de elevar el ritmo de acumulación interna en los países periféricos que tratan de conseguir tales aportaciones. Pero se ha tropezado con grandes obstáculos. Por un lado, aquellas instituciones no se inclinan a comprometer su financiamiento por varios años, como se requiere en un buen plan de desarrollo. Por otro, hay quienes consideran en la periferia que un compromiso semejante vulnera la soberanía del país, aun cuando no siempre les preocupan ciertos avances del capital extranjero que realmente la comprometen.

Como ya se dijo, la superioridad técnica y económica de las empresas transnacionales y el apoyo político real o potencial de los centros a los que pertenecen, les permite participar en forma desmesurada en el excedente que con indudable eficacia contribuyen a generar en la periferia. El problema es de larga data, aun cuando han surgido nuevas e importantes manifestaciones. Hay cierto cambio de actitudes en lo que concierne a la explotación de recursos naturales, tras una lucha larga y accidentada de la periferia. Esto se comprueba al cotejar la exigua proporción del valor del producto natural que antes quedaba allí, con la proporción creciente que la periferia ha

logrado obtener en general. Pero no todo es un problema de distribución del excedente. Introdujimos hace años en la CEPAL la expresión "enclave", por la significación que tenían las empresas transnacionales en la explotación de los recursos naturales. Pues se trata de un cuerpo demasiado grande incrustado en la periferia y aislado del resto de la economía con consecuencias económicas y políticas de indudable importancia.

Pues bien, a la explotación de recursos naturales y del complejo de actividades que la acompaña, se añade ahora la explotación de las innovaciones. Las innovaciones y, desde luego, las empresas transnacionales que las introducen, tienen un doble papel en el desarrollo. Por un lado, contribuyen efectivamente al progreso técnico, que es de tanta importancia, sobre todo en aquellas actividades básicas que tendrán que desenvolverse en todo caso, aun cuando el desarrollo adquiera un pronunciado sentido social. Y, por otro lado, desenvuelven actividades que conciernen sobre todo a la sociedad de consumo, en donde logran generalmente copiosa ganancia, mediante la incesante introducción de sus técnicas diversificadas. Pero lo que es bueno para la sociedad de consumo no es necesariamente bueno para el desarrollo.

En uno u otro caso, las empresas transnacionales son las que introducen las capas técnicas más avanzadas, las que engendran un mayor excedente y las que ejercen considerable atracción en los elementos dinámicos de la sociedad periférica. Además, las innovaciones que introducen suelen ser exclusivas mientras duran las patentes, licen-

cias o marcas, con lo cual disfrutaban del privilegio de limitación de la competencia.

Quienes confunden desarrollo con sociedad de consumo olvidan este doble papel de la penetración de la técnica. Y no objetan el costo desproporcionado de las técnicas diversificadoras, ni de la transferencia de marcas y licencias que, más que por su significación intrínseca, suelen explicarse por la imitación trivial y el prestigio de ciertas formas de consumo ostentoso.

A todo esto cabe agregar la reconocida habilidad de las empresas transnacionales en el empleo de los medios técnicos de difusión social. Habilidad que van aprendiendo también las empresas nacionales. Y unas y otras adquieren de esta manera aquella aptitud relevante de manipulación que, para los seguidores neoclásicos, parecería ser compatible con la así llamada soberanía del consumidor.

Todo esto atañe más a la responsabilidad periférica, que abre incondicionalmente sus puertas a las empresas transnacionales, que a ellas mismas. Como también la protección excesiva de que gozan conjuntamente con las empresas nacionales, no obstante necesitarla menos o no necesitarla en absoluto.

Hay, además, otras fuentes muy importantes de ganancia que se añaden a las que tienen de suyo aquellas empresas por su eficacia técnica. Me refiero tanto a la manipulación de precios entre matrices y sucursales, como a diferentes formas de restringir o eliminar la competencia.

Reflexiónese ahora sobre el dilema que esto plantea a la periferia y que también se ha mencionado anteriormente. Si esa desmesurada participación en el

excedente se traduce en cuantiosas remesas financieras al exterior, se acentúa con el andar del tiempo la tendencia al estrangulamiento externo. Y si aquellas remesas se reinvierten, aumenta el poder de las empresas transnacionales en desmedro del sentido de identidad nacional y de la autonomía de decisiones.

En éste, como en el examen de otros aspectos del desarrollo, hay que escapar

a ciertas generalizaciones. El aprovechamiento más o menos intenso del fruto de la penetración de la técnica, así como la limitación del ámbito de las decisiones propias de la periferia, ocurren en grados muy diferentes según los países, sus condiciones básicas de desarrollo, su aptitud negociadora y las circunstancias cambiantes que influyen en las relaciones centro-periferia.

##### 5. *La constelación de intereses en los centros*

Estos hechos que acabamos de mencionar acontecen dentro de una peculiar constelación de intereses, en la cual han adquirido gran importancia las entidades de crédito internacional.

Aunque empleara eficazmente su potencialidad de acumulación —lo cual no está ocurriendo—, la periferia seguiría necesitando temporalmente el apoyo de esas instituciones y del capital de afuera en general para intensificar su propio proceso acumulativo.

Conviene subrayar que hay en tales entidades quienes poseen un cabal concepto del desarrollo, y se esfuerzan por estimularlo genuinamente. Sin embargo, su actividad dirigente se cumple inevitablemente dentro de esa constelación. Los recursos prestables de aquéllas dependen de los centros, de sus gobiernos y de sus mercados financieros. Y en todo ello la gravitación de las grandes empresas es considerable. En realidad, constituyen un grupo relativamente pequeño de entidades de gran influencia, ligadas en una u otra forma por vínculos de interdependencia y solidaridad.

Bien se sabe que el poder de esa constelación de intereses es considerable. Sucede, sin embargo, que en los centros también han venido desenvolviéndose

elementos poderosos de contrapeso interno que limitan y a veces contrarrestan la influencia de aquellos intereses. Esos elementos de contrapeso no existen en las relaciones con la periferia. Algunas manifestaciones disidentes de intelectuales y críticas esporádicas en el campo político y en órganos de publicidad, distan mucho de formar un contrapeso ponderable, por más que sean reconfortantes para los inconformistas de la periferia.

Para decirlo brevemente, cuando un país periférico acoge abiertamente a las empresas transnacionales, y cuando al mismo tiempo —hay que reconocerlo— despliega imaginación y eficacia en fomentar la sociedad de consumo, aquella constelación de poder brinda su resuelto apoyo y también su desbordante admiración a la bienandanza de aquélla.

Mucho más aún cuando en los centros gravitan asimismo objetivos políticos o estratégicos. Menciono ambos conceptos, no obstante que los objetivos políticos suelen ser momentáneos o circunstanciales, en tanto que la estrategia de los centros suele proyectarse largamente hacia el futuro, pero no en materia económica. En verdad, bajo la égida del juego espontáneo de la economía

parecería que la concepción de una estrategia fuese fundamentalmente una característica militar y sólo entrara en el campo visual de los estados mayores. No hay una estrategia de desarrollo en las relaciones centro-periferia.

Compréndese ahora que cuando el capital privado extranjero se inserta en la formación estructural de la periferia lleva en sí un poder externo considerable que sobrepasa y apoya al poder interno que adquiere por su inserción. Comparte así con los estratos superiores el poder económico y político que éstos tienen por concentrar en sus manos la mayor parte de los medios de producción.

Y al compartir el poder influye en ciertas corrientes internas de opinión, reforzando así su gravitación sobre el Estado mismo, que se añade a la influencia que suelen adquirir sobre éste las empresas transnacionales por su notable aptitud de atraer individuos dinámicos de la sociedad periférica. En todo lo cual conjugan o difieren sus actitudes con las de las empresas nacionales, según las circunstancias y las combinaciones de intereses.

Las diferencias pueden ser sustanciales. Al extenderse el ámbito de las

empresas transnacionales en un país periférico y abarcar puntos estratégicos de su economía, el país queda expuesto a que la influencia de aquéllas se traduzca en decisiones importantes tomadas afuera, sea por los Estados, sea por las matrices, en frecuente contraposición con el interés nacional.

Son éstos hechos bien conocidos. Además de otros que llegan a conocerse, de ciertas empresas transnacionales que, desbordando la esfera estricta de sus negocios, caen en muy torpes maniobras de política interna. Por aislados que puedan ser estos hechos, proyectan su imagen corrosiva sobre las otras empresas, contribuyendo así a menospreciar todo lo positivo que entrañan en la ambivalencia de su significación. Por donde se vuelve también más difícil la búsqueda de nuevas fórmulas de convivencia o coparticipación, de aquéllas con el Estado o la actividad privada de la periferia.

Pero esto concierne al futuro. Mucho más difícil resulta resolver casos que vienen arrastrándose de tiempo atrás, en que la hegemonía de los centros y ciertas manifestaciones de debilidad de países periféricos han llevado a situaciones de gran vulnerabilidad política.

## 6. *La crisis en las relaciones centro-periferia*

En el capítulo anterior hemos tratado de explicar el juego interno de las relaciones de poder emergentes de la formación estructural de la sociedad y de sus continuas transformaciones en el curso del desarrollo. Y nos hemos circunscrito a examinar escuetamente esas relaciones desde el punto de vista distributivo. Pero hay algo más que eso y de mucha significación, tanto interna como en

lo que atañe a las relaciones centro-periferia.

Al compartir el capital extranjero el poder económico y político con los estratos superiores, participa plenamente en la pugna distributiva. Pugna que se enardece conforme se desenvuelve y fortalece el proceso de democratización, como tanto hemos insistido.

Este fenómeno político tiende a sobrepasar la órbita puramente distributiva. En el seno de la sociedad va surgiendo una plena conciencia de identidad nacional, de autonomía de decisiones, así como la aspiración muy comprensible de hacer por sí mismos lo que venía haciéndose por los de afuera. Combinanse estos sentimientos con la pugna distributiva y se refuerzan mutuamente. Sin duda que la lucha de ideologías suele avivar ese fenómeno, pero sin provocarlo, pues sus raíces se encuentran en las mutaciones estructurales de la sociedad.

Como quiera que fuere, esa nueva conciencia que se va desarrollando —sobre todo en aquella parte de los estratos intermedios que no se incorpora directamente a la esfera de influencia del capital extranjero—, esas nuevas actitudes, constituyen una fuerza latente que no tarda en manifestarse en circunstancias propicias a su eclosión. Una de esas circunstancias es la crisis distributiva de que hablamos en un capítulo precedente. Y sucede a veces que en el ímpetu de la pugna distributiva se llegue a comprometer la solidaridad de intereses de los estratos superiores con las empresas transnacionales.

Si bien este fenómeno tiene su propia dinámica, la tendencia al desenlace crítico se agudiza con el movimiento adverso de la coyuntura exterior. La periferia siempre está expuesta a las vicisitudes de los centros. Sus oleadas de prosperidad aflojan las tensiones de su desarrollo periférico, y el movimiento contrario las intensifica, especialmente cuando se acentúan los trastornos que el estrangulamiento exterior trae consigo.

Sin embargo, independientemente de la coyuntura exterior, el avance irrestric-

to del proceso de democratización puede llevar en circunstancias propicias al fortalecimiento de actitudes adversas al capital extranjero en general, y a las empresas transnacionales en particular.

En tal caso, las grandes diferencias en las relaciones de poder centro-periferia adquieren notable relevancia. Y es entonces cuando entra en movimiento toda aquella constelación de intereses de los centros en torno a las empresas transnacionales. Ese movimiento solidario lleva a medidas punitivas de diversa naturaleza: restricciones de crédito externo, obstáculos comerciales y otras que por ser muy conocidas y ampliamente practicadas, no se necesita recordar aquí. Pero sí hay que recordar el empleo de la fuerza a manera de punición ejemplar, cuando ciertas reacciones temperamentales, aun en los países grandes, desbordan imprudentemente el sentido de continencia y la visión serena de un futuro diferente.

Más de una vez un país periférico se ha visto llevado a encogerse ante esas medidas punitivas, y a ceder más de lo que hubiera tenido que hacer en una negociación siempre difícil por la desigualdad de poder. Y al suceder así suelen adoptarse actitudes a veces contradictorias con aquellos sentimientos y aspiraciones que contribuyen a provocar la crisis de relaciones.

Sin embargo, conviene encarar todo esto con más amplia perspectiva. Ciertas actitudes extremas que acarrear perjudiciales consecuencias inmediatas para un país periférico, van preparando el terreno, de suyo muy difícil, para realizar aquellas aspiraciones. Tengo razones para pensar que, sin el impacto de la expropiación mexicana del petróleo

(1937), las empresas transnacionales no habrían concertado con Venezuela aquella fórmula de 50 y 50% que abrió el paso a una creciente participación de los países productores en los ingresos provenientes del petróleo.

Indudablemente, el mundo de hoy no es el de ayer. No se podría comprender el desarrollo, sin el curso cambiante de ideas e ideologías, de sentimientos y

aspiraciones que el desarrollo trae consigo y que actúan a su vez sobre el mismo desarrollo. Ni siquiera escapan a ello los países en que el proceso de democratización está contenido por la absorción en el sistema y la inserción en la sociedad de consumo de elementos dinámicos del movimiento gremial o político, o por el empleo de la fuerza a que nos hemos referido en otro capítulo.

### 7. *Hegemonía y dependencia*

Si a estos fenómenos de hegemonía, en las nuevas formas que trae consigo la evolución capitalista, se prefiere darle el nombre de dependencia, no tengo objeción alguna que hacer. Trátase de una característica inherente a la periferia, concepto éste que se introdujo en los primeros escritos de la CEPAL y que después se enriqueció con valiosas aportaciones de diversos economistas y sociólogos acerca de la significación de la dependencia. Se desprendía de ellos un claro concepto de lo que significaba la superioridad técnica y económica de los centros, y de su poder de extraer ingresos de la periferia, superiores a la contribución de sus empresas al proceso productivo. Como también de lo que significaba el pretérito concepto de la división internacional del trabajo, en cuyo nombre repudiábase la industrialización periférica. Más aún, en la CEPAL, primero, así como en la UNCTAD después, se ha llamado la atención acerca de las graves consecuencias políticas de ciertas formas de dependencia comercial. No me refiero solamente a las que existen entre centro y periferia, sino también a ciertas tentativas manifiestas o latentes a divi-

dir verticalmente el intercambio en zonas de influencia. Desgraciadamente, la Comunidad Económica Europea no ha sabido sustraerse a este concepto anacrónico.

Así, bajo el signo de esa hegemonía, los países periféricos se han visto llevados a hacer o dejar de hacer lo que por libre decisión no hubieran deseado en el campo de la economía y la política internacional. Tales son las desigualdades de poder en las relaciones con los centros. La ley del talión no rige plenamente en esas relaciones. El poder de retaliación de esta última es realmente de muy cortos y transitorios alcances. Eso es periferia y eso es dependencia.

Considérese, sin embargo, que el concepto de dependencia exige entrar a fondo en el problema, analizar los factores subyacentes y el juego de las relaciones de poder. Más aún, este término suele también englobar otros fenómenos característicos del capitalismo imitativo. Son fenómenos de irradiación de los centros, que no subordinan a la periferia económica o políticamente, ni la obligan a hacer o dejar de hacer en el juego de las relaciones de poder. Con-

viene esclarecerlo, para no caer en disputas bizantinas.

Se discurre así acerca de la dependencia tecnológica para significar que la periferia se ve obligada a incorporar la técnica de los centros porque no tiene una propia. Examinemos este concepto. Ante todo, las empresas transnacionales se empeñan en introducir capas técnicas avanzadas, no siempre compatibles con las condiciones de un país. Como ya se dijo, se trata, por un lado, de avances técnicos, que conviene incorporar, cualquiera sea el sistema económico y social; y, por otro lado, de técnicas que responden a las exigencias crecientes de la sociedad de consumo.

En este último caso, que es de importancia considerable, el factor primordial está en la existencia misma de la sociedad de consumo. Y ello no se debe tanto a las empresas transnacionales, sino a la distribución desigual del ingreso resultante del juego de las relaciones de poder.

Estos y otros actos de racionalidad individual y de irracionalidad colectiva, tanto de empresarios como de consumidores, los hemos expresado en otro lugar. Si los recordamos aquí es para subrayar la inconveniencia de abarcar en una sola expresión fenómenos de muy diferente significado. Y entre ellos, los que atañen de cerca a la propia responsabilidad periférica, a la responsabilidad de un capitalismo imitativo.

Háblase también, con cierta frecuencia, de la necesidad de una tecnología propia. Por supuesto que nadie podría pensar sensatamente en prescindir de la ventaja inconmensurable de una tecnología que los centros han desenvuelto tras siglos de tenaz esfuerzo. El

problema es otro: aprovechar el ingente caudal científico y tecnológico de los centros para adaptar la técnica a las condiciones objetivas de la periferia, para ampliar la esfera estrecha de las opciones tecnológicas, para impulsar nuestro propio sentido innovador. En otros términos, para lograr autenticidad, esto es, pasar de la simple imitación a un esfuerzo progresivo de creación. Algo de esto se está haciendo en algunos países de nuestra periferia, pero se está haciendo en compartimientos estancos que, renuentes a una visión de alcance latinoamericano, desperdician un muy ponderable potencial creador.

En cuanto a la imitación cultural, mucho podría decirse. Pero hay un ejemplo muy significativo de cómo ha podido pasarse de la simple imitación a la autenticidad. Me refiero a la actividad literaria. Hemos recibido la enorme herencia cultural del occidente. Pero la imitación ha terminado por ceder al poder creador.

Sin embargo, a esta obra creadora llega a veces el eco de la contienda ideológica de los centros hegemónicos. Suele ser difícil sustraerse a sus influencias, por más que se corra el riesgo de proselitismo, en desmedro de una genuina aportación cultural.

Pero es en las ideas e ideologías del desarrollo en donde esa contienda se manifiesta con frecuente apasionamiento. Es muy fuerte la dependencia intelectual. Suelen adoptarse incondicionalmente las formas de pensar de los centros, nutridas en una realidad diferente de la nuestra. El vigor intelectual, el brillo del razonamiento y su fuerza de convicción dispensan del pensar propio, tarea que requiere largo tiempo y

tenaz consagración, además de serena objetividad.

La imitación de ideas e ideologías suele penetrar en la periferia cuando en los centros de donde ellas provienen, cualquiera que sea el sistema, están siendo materia de crítica profunda, aunque no siempre aparezca claramente en la superficie.

Siendo tan fuerte la imitación intelectual en el capitalismo de estas tierras, tampoco parecerían escapar a la seducción imitativa de los centros las corrientes anticapitalistas de la periferia. Se impone aquí también un esfuerzo de creación propia que, inspirado en lo mucho que hay que asimilar de afuera, contribuya a disolver relaciones de perdurable dependencia.



## Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975

*Enrique V. Iglesias\**

Luego de describir la crisis económica que culminó en 1975, y considerar algunos indicadores globales, este artículo analiza las causas más importantes que la han provocado. Entre éstas se destacan dos, relacionadas entre sí: por un lado, el deterioro de la situación económica de los centros y, por otro, una más acentuada contradicción entre la creciente demanda de importaciones que exige el tipo de crecimiento existente, y la capacidad de generar las divisas necesarias para pagarlas y para hacer frente a un volumen cada vez mayor de servicios financieros.

Finalmente, se sugieren algunas medidas que permitirían enfrentar con éxito la situación crítica. Entre ellas están: a) la creación por los países de América Latina de un sistema de seguridad financiera colectiva, con el fin de afrontar sus problemas de balance de pagos; b) la recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el crecimiento económico de la región, dando más impulso al mercado interno; c) el fortalecimiento y ampliación de formas de cooperación regional, y d) la actuación concertada y decidida de los países de América Latina en el ámbito internacional. El artículo termina reiterando que los problemas del desarrollo económico latinoamericano no son sólo de dinamismo, sino también de distribución más equitativa de sus frutos.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

## Introducción

En los últimos años se han venido precipitando en el escenario internacional crisis sucesivas y ligadas que están afectando gravemente el desarrollo de las economías de la periferia y en especial de las latinoamericanas.

¿Qué significado tienen las mutaciones que se observan? ¿Se trata de meras oscilaciones de tipo coyuntural, o se está apuntando hacia cambios mucho más profundos, de indole estructural, en el rumbo de la economía internacional? En este último caso, ¿qué papel desempeñaría la periferia y qué políticas debería adoptar para acomodarse a la nueva situación y lograr los objetivos que animan a las políticas nacionales de desarrollo?

Despejar estas interrogantes no es sencillo, pues el momento presente está lleno de claroscuros que hacen muy difícil anticipar acontecimientos o aventurar hipótesis. A tan arriesgada tarea están destinadas las reflexiones que siguen, impulsadas por la confianza en que América Latina tiene vitalidad y capacidad para aprovechar las oportunidades que surgen junto a los riesgos.

### 1.

## La coyuntura económica en 1975

En el momento en que se escriben estas páginas, fines de 1975, se conocen ya las cifras básicas que permiten describir a grandes rasgos los efectos de la coyuntura económica internacional, tanto en América Latina como en las economías centrales. Vale la pena mencionar algunas de estas magnitudes fundamentales para poder extraer de ellas varias conclusiones de carácter general.

Las primeras estimaciones muestran lo siguiente para América Latina en su conjunto:

- El ritmo de crecimiento ha experimentado una brusca disminución, pues de 7% en 1973 y 7,2% en 1974 se ha reducido a 3,3% en 1975, según indican las estimaciones más fidedignas.
- Las exportaciones de bienes, expresadas en dólares corrientes, disminuyeron en 6% después de haber aumentado en los dos años precedentes a una tasa media superior al 50%. Esta reducción —observada particularmente en los países no exportadores de petróleo— debe atribuirse a una disminución de 7% del cuántum exportado, que puso fin a una tendencia firme de crecimiento de los últimos años y sólo pudo compensarse, en parte, con un modesto incremento del 1% en los valores de las exportaciones que, en todo caso, fue muy inferior al ritmo de inflación mundial.
- Las importaciones de bienes sólo crecieron en 6% frente al incremento de 40% de los dos años precedentes. Esta cifra refleja una disminución de 7% en el cuántum físico de las importaciones (la tasa fue de 9% para los países no exportadores de petróleo). Mientras tanto, los valores de los productos importados crecieron en 14%, cifra que muestra la magnitud de los efectos de la inflación mundial en las economías de la región.
- La relación de los precios del intercambio decreció en 11%, lo que es grave si se recuerda que para los países no exportadores de petróleo, en su conjunto, este indicador ya había descendido en 10% anualmente durante el bienio anterior.
- El poder de compra de las exportaciones del año 1975 decreció en 17% con respecto al año anterior, por el efecto combinado de la desfavorable relación de precios del intercambio y de la disminución del cuántum de las exportaciones. (Véase Cuadro 1).
- El saldo del balance comercial de los países no exportadores de petróleo (19) mostrará un déficit de 10 300 millones de dólares, frente a 9 200 del año precedente. Si a esas cifras se le suman los saldos negativos de los pagos netos por utilidades e intereses, el déficit del balance en cuenta corriente será de 15 200 millones de dólares, frente a 13 000 millones del año 1974. Los países exportadores de petróleo de la región, por su parte, tendrán en 1975, en su balance en cuenta corriente, un superávit aproximado de tan sólo 2 800 millones de dólares, muy inferior al de 6 400 millones registrado en 1974.
- El saldo del balance de pagos para los países no exportadores de petróleo será negativo y se aproximará a los 2 500 millones de dólares, ya que los capitales autónomos y compensatorios fueron insuficientes para financiar el déficit en cuenta corriente. Evidentemente, todo esto redundará en reducciones de las reservas netas de los países no exportadores de petróleo. (Véase Cuadro 2).

No se dispone de cifras sobre el comportamiento de otras variables internas de la economía regional. Pero se sabe que estas magnitudes cambian signifi-

Cuadro I  
AMERICA LATINA:<sup>a</sup>  
EVOLUCION RECIENTE DEL RITMO DE CRECIMIENTO  
Y DEL SECTOR EXTERNO  
(Variaciones porcentuales)

	1973	1974	1975
1. Producto interno bruto (en moneda constante)	7.2 <sup>b</sup>	7.0 <sup>b</sup>	3.3 <sup>c</sup>
2. Exportaciones de bienes (valor en millones de dólares corrientes)	44	68	-6
3. Valores unitarios de exportación	35	65	1
4. Quántum de exportación	7	2	-7
5. Importaciones de bienes (valor en millones de dólares corrientes)	31	71	6
6. Valores unitarios de importación	18	40	14
7. Quántum de importación	11	23	-7
8. Relación de precios del intercambio	14	18	-11
9. Poder de compra de las exportaciones	22	21	-17

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> 23 países.

<sup>b</sup> 19 países.

<sup>c</sup> Estimación preliminar realizada con datos para 13 países.

cativamente, lo que se comprueba cuando se observa lo que sucede en los distintos países. Tales magnitudes difieren no sólo entre países exportadores y no exportadores de petróleo sino también entre estos últimos, pues la particular estructura del comercio exterior crea condiciones diversas para enfrentar los coletazos de la coyuntura mundial.

En todo caso, la gran mayoría de los países acusa el fuerte remezón provocado por la coyuntura económica internacional y su inevitable impacto en el ritmo y la estructura del crecimiento interno.

Las previsiones para el próximo año son variadas, y en ellas se refleja la gran diversidad de casos particulares.

Hay quienes creen que la situación se tornará aún más difícil, debido a la lenta reacción de los centros frente a las medidas destinadas a impulsar sus economías y a la escasa respuesta de los precios y mercados ante las señales de recuperación provenientes de algunas economías industriales. A esto se agrega un mayor endeudamiento y condiciones más difíciles en los mercados financieros, particularmente para países sin experiencia en la captación de recursos provenientes de ellos.

Otros, en cambio, estiman que los momentos más graves han pasado y que la recuperación de los centros se extenderá rápidamente al comercio mundial.

Cuadro 2  
AMERICA LATINA:<sup>a</sup>  
TENDENCIAS DEL BALANCE DE PAGOS  
(Millones de dólares corrientes)

	1973	1974	1975 <sup>b</sup>
1. Saldo del balance comercial	1 250	2 100	—4 000
2. Saldo de la cuenta corriente	—3 765	—6 610	—12 470
3. Saldo del balance de pagos	3 690	3 840	—390

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>23 países.

<sup>b</sup>Estimaciones preliminares.

Cualquiera sea la hipótesis que se acepte, la situación continuará siendo dura, por lo que el conocimiento de la coyuntura económica internacional y sus proyecciones en las economías centrales reviste un particular interés para nuestra región.

Para dibujar un cuadro general conviene señalar algunos indicadores significativos de los países industrializados:

- El ritmo de crecimiento de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), según los cálculos de su secretaría técnica, será algo superior al 1%, pues la recuperación experimentada en el segundo semestre de 1975 compensará la contracción observada en la primera parte del año. Cabe recordar que en 1974 la tasa de crecimiento de estos países fue de cero por ciento y que la tasa media registrada en los últimos 10 años fue de 5.5%.
- El *timing* de la recuperación de los distintos países industrializados difiere mucho. Estados Unidos, Japón y probablemente Canadá son los países que hoy exhiben una mayor reactivación de su economía. En una posición intermedia están la República Federal de Alemania y Francia, mientras que Italia y el Reino Unido solamente lograrían superar las tasas negativas de crecimiento a partir de 1976. Aun en los países del primer grupo han surgido en los últimos meses algunos signos contradictorios relacionados con la regularidad y la persistencia de la reactivación, lo que ha suscitado ciertas dudas sobre el curso próximo del proceso de recuperación, especialmente en la economía norteamericana.
- La producción industrial a principios de 1975 fue 20% inferior a la alcanzada un año antes; y sólo comenzó a recuperarse con cierta lentitud una vez agotadas las existencias acumuladas de manufacturas.
- El desempleo continuó siendo acentuado y mostró, en muchos casos, tasas superiores a las más altas de los 20 años anteriores. Según la OIT, en septiembre de 1975 había 17.1 millones de desocupados en las economías

industrializadas; se estimaba que esta cifra podría llegar a 18.5 millones a fines del año.

- Los niveles de precios internos pueden evaluarse desde distintos puntos de vista. Por una parte, las políticas de estabilización y los propios efectos de la contracción económica detuvieron el ritmo de aceleración de la inflación interna. La tasa para los países de la OCDE disminuyó a cerca de 10%, frente al promedio del 13% del año 1974. Por otra parte, el "nuevo nivel" básico o mínimo de inflación, que parece situarse alrededor del 8 ó 9%, sigue siendo el doble del considerado aceptable a principios del decenio, y está sujeto a numerosas tensiones que lo hacen todavía inestable, y susceptible de elevarse ante los embates reactivantes de las políticas internas.
- El sector externo de las economías de la OCDE registró un déficit en la cuenta corriente de sus balances de pagos cercano a los 20 000 millones de dólares, cifra sensiblemente inferior a la del año anterior y a las previsiones pesimistas de principios del año. De todos modos, contrasta con los superávits de 10 000 a 15 000 millones logrados a principios del decenio. Es notable, por otro lado, cómo las economías centrales

han logrado financiar con relativa facilidad sus déficit en cuenta corriente, que tantas aprensiones crearon al plantearse el alza de los precios del petróleo.

La situación descrita ha tenido efectos secundarios que conviene registrar. Por una parte, las economías centrales están absorbiendo recursos externos en los mercados internacionales de capital, con lo cual sus necesidades y demandas han entrado a competir con las de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Por otra, y casi simultáneamente, esos mismos países han restringido sus transferencias de capitales públicos al mundo en desarrollo, y muy especialmente a quienes constituyen las clases medias de ese mundo: los latinoamericanos. Como resultado de estas restricciones externas, las economías industriales han sido mucho más cautelosas en sus propias políticas de reactivación interna.

Tal es a grandes rasgos el perfil actual de las economías centrales y latinoamericanas. ¿Qué reflexiones merece esta evolución de la coyuntura internacional a la luz de los datos de 1975, pero mirando un poco más allá y ubicando los fenómenos dentro de las tendencias que claramente se vienen insinuando en los últimos años en el escenario internacional?

## 2.

### Más allá de la coyuntura: el fin de un período

#### 1. *El cuadro internacional*

Las señales, casi todas negativas, que han caracterizado 1975 significan algo más grave y profundo que pausas o con-

tratiempos cíclicos como los que aquejaron más de una vez a América Latina y al mundo en el período de postguerra.

Esta evaluación realista obliga a explorar las raíces, las manifestaciones principales y las perspectivas de la situación que confronta América Latina, tanto en sus dimensiones internacionales como en sus dimensiones regionales.

Se abordará en primer término la dimensión internacional o, más concretamente, la que se refiere a las economías industrializadas de mercado, esto es, al centro del sistema económico capitalista.

Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto una vez más la influencia decisiva o dominante de lo que sucede en ese núcleo de países, y han confirmado la naturaleza dependiente y, en mayor o menor grado, refleja, de la evolución de la periferia. La excepción conspicua del mercado petrolero, aparte de constituir un hecho históricamente nuevo y trascendental, no altera esa regla del funcionamiento del sistema mundial.

Las naciones centrales tienen entonces una responsabilidad sobresaliente e inesquivable en los procesos contemporáneos. Se trata de un hecho; no de una acusación o de una excusa, y menos aún de una renuncia a las decisiones y tareas propias. Pero el mundo en que vivimos fue estructurado de este modo por distintas y sucesivas potencias rectoras, no a imagen y semejanza de ellas, sino que de conformidad con sus conveniencias. Estamos muy lejos de pensar que todos los grandes problemas de la periferia derivan de esa circunstancia. Menos aún, como se ha sostenido alguna vez, que el subdesarrollo de unos, la mayoría, ha sido, a la vez, causa determinante y efecto del progreso del núcleo afortunado. Cualquier estudiante de la re-

volución industrial podría desmentir esa exageración. Sin embargo, las reservas sobre la materia y la ponderación adecuada de ella dejan en pie, de todos modos, la verdad transparente de las relaciones desiguales entre centro y periferia y de la subordinación de esta última.

Por otro lado, debe admitirse con franqueza que las cavilaciones y dudas respecto a la solidez y durabilidad de la situación que ahora hace crisis venían aflorando desde hace tiempo en los círculos más esclarecidos del centro industrializado. Las contradicciones de la sociedad opulenta; la precariedad de un dinamismo asentado en buena parte en los excesos y el desperdicio de la vorágine "consumista"; las denuncias del mito del crecimiento *per se*; la creciente inquietud frente a la degradación del medio ambiente y la expoliación de los recursos naturales y los bienes comunes, el énfasis en la calidad de la vida, revelan que el auge excepcional del período precedente no había anulado la capacidad de reflexión crítica.

Huelga destacar la importancia de ello, sobre todo para la evaluación de las perspectivas y las acciones futuras. Como consecuencia, y en contraste con otras coyunturas históricas, son muy pocos los que hoy añoran o favorecen la vuelta al mundo del ayer o su reconstitución.

Y si todo esto es evidente y significativo para las naciones que ocupan un lugar de privilegio, ¡con cuánta mayor razón lo es para la periferia! La crisis actual ha disipado cualquiera ilusión de que las tendencias relativamente favorables que presidieron hasta hace poco la evolución económica internacional tenían un arraigo duradero y au-

guraban una expansión ininterrumpida. En consecuencia, la reflexión crítica y la preparación para el mundo de mañana se tornan más imperativas.

Sería vano intentar un examen exhaustivo de los elementos que han configurado la situación presente de las economías industrializadas y, por derivación, las tendencias y la fisonomía del cuadro mundial. Como ya se ha señalado, hay una crisis patente de diagnósticos y terapéuticas. La mayoría de los economistas admite que nos encontramos ante una realidad postkeynesiana; pero todavía se está lejos de comprender integralmente los trazos fundamentales del nuevo panorama y más aún de las políticas adecuadas para encararlo.

Lo que parece indudable, y debe tomarse como punto de partida para cualquier análisis, es que se trata de una crisis de nuevo tipo, imposible de interpretar y resolver guiándose por los ejemplos y prácticas del pasado.

Naturalmente, muchos de los sínto-

mas y acontecimientos actuales se observaron también en otras contingencias de gravedad similar: contracción económica, desempleo, desequilibrios agudos de los balances de pago, retraimiento del comercio internacional, desbordes inflacionarios o deflacionarios, etc. Son ingredientes familiares en la historia de las situaciones de cambio.

Los análisis teóricos, provengan ellos de las vertientes liberales o marxistas, clásicas, neoclásicas o heterodoxas, nos proveen de muchos enfoques y categorías útiles y fértiles, pero de algún modo y en algún grado aun sus aproximaciones más flexibles y objetivas traslucen cierta impotencia para captar la sustancia del nuevo cuadro en gestación, y para definir conductas apropiadas.

Más que proponer otras hipótesis o recordar las que parecen más válidas, interesa aquí llamar la atención sobre los aspectos del cuadro emergente que más afectan a los países de la periferia, y en particular a América Latina.

### *El dinamismo de los centros*

En primer lugar, conviene destacar aquellos aspectos que influyen en la dinámica y las modalidades de crecimiento de las economías centrales.

La combinación de un estancamiento de la actividad productiva y de una inflación persistente —la ya tan discutida y familiar *stagflation*— constituye, sin duda, el hecho más relevante. Esta mezcla original de circunstancias golpea doblemente al mundo en desarrollo con gravosas repercusiones.

De un lado, debe sufrir los efectos

de la pérdida de dinamismo sobre su comercio internacional y, más concretamente, sobre el volumen, valor y composición de sus exportaciones. Esto último porque es razonable presumir que se tomarán más difíciles y escasas las oportunidades para proseguir el proceso de diversificación de las exportaciones que se emprendió tan auspiciosamente en los últimos años.

Del otro, padece los efectos de la inflación de las economías industrializadas, a través del continuo encarecimiento de los equipos e insumos importados que

le son indispensables para alimentar su desarrollo.

El primer elemento disminuye la capacidad de compra en el exterior; el segundo acrecienta la magnitud de los

pagos y por ende de los problemas de financiamiento. Las cifras que se han presentado ponen de manifiesto lo que el fenómeno descrito significa para el relacionamiento externo de América Latina.

### *La incertidumbre frente al futuro*

Desde otro ángulo, inquieta sobremedida la incertidumbre generalizada respecto a las perspectivas del futuro próximo, y la forma y grado en que se verá afectada la marcha de los países en desarrollo. Aquí resaltan ciertos aspectos contradictorios que es preciso tener en cuenta.

Por una parte, a pesar de sus dificultades y de la considerable incidencia de las alzas del precio del petróleo —que al principio suscitaban previsiones alarmantes—, lo cierto es que las economías centrales han logrado impedir su deslizamiento hacia un estado de crisis parecido al de los años treinta. Pese a los altos niveles de desempleo y estancamiento, y al retroceso o reducción de los ritmos de crecimiento, han conseguido mantener cierto control esencial de los acontecimientos. Incluso, nótese bien, han podido tornar manejables los déficit derivados del mayor precio del petró-

leo gracias, principalmente, a la absorción de excedentes de los países productores del combustible.

Esta realidad, sin embargo, va de la mano con otra que ya se ha destacado: ni siquiera las previsiones más optimistas suponen un regreso a los ritmos y modalidades de crecimiento de los países industrializados en el decenio que se cerró en 1973-1974.

Respecto a los eventuales ritmos de expansión, son diversos los factores que podrían contribuir a restringirlos. Uno de ellos es la persistencia de las presiones inflacionarias, que amenazan o tienden a frustrar los esfuerzos por reactivar los sistemas productivos. A esta barrera se agrega, en algunos países, el temor de que un mejoramiento en ese campo traiga como contrapartida el deterioro de las precarias situaciones de balance de pagos.

### *América Latina como "clase media competidora"*

Otro aspecto del cuadro emergente que afecta sensiblemente a la periferia, y en particular a América Latina, lo proporciona el resurgimiento de tendencias proteccionistas en los países industriales y la nueva visión del lugar que ocupa América Latina en el concierto internacional.

A pesar de la mayor apertura de los mercados internacionales a las exportaciones industriales de los países en vías de desarrollo, son de preocupar los indicios de retroceso provenientes de las economías centrales.

Las crisis internas y externas de esas economías han llevado al cierre de

mercados para ciertos productos primarios —la carne es un caso conspicuo— y creado barreras a la exportación de bienes industriales no tradicionales. Vuelven a prevalecer los celos de la competencia o las presiones internas frente a los logros, que se creían consolidados, de una cooperación internacional largamente trabajada.

De mayores alcances futuros es la visión cada vez más extendida de América Latina como la “clase media” de la comunidad internacional. En un mundo que atraviesa una coyuntura económica difícil, los mecanismos de transferencia de recursos se encogen, y se orientan con preferencia a los países de menor desarrollo económico relativo. Esta política excluye casi sin excepción a los países latinoamericanos, lo cual no significa un juicio negativo de la medida como tal. Sólo que a falta de medidas de esa índole para países que se encuentran en la etapa intermedia de desarrollo, como los nuestros, América Latina debería orientarse hacia políticas mucho más

dependientes de su propia capacidad para captar recursos en los mercados financieros internacionales, que de las concesiones y transferencias ocasionales del pasado.

Junto a los elementos señalados obran otros de no menos trascendencia, como los niveles de desocupación, que parecen estar cerca de los límites de tolerancia social y política, o haberlos traspasado, según los datos del informe de la OIT mencionado antes.

Como se comprende, esta realidad no sólo incide en las relaciones políticas internas, sino que también tiene obvia proyección internacional. Cabría esperar entonces una mayor energía y concierto en las políticas de reactivación, y de ello parecerían dar claro testimonio las últimas reuniones de los más altos dirigentes de los países centrales. Sin embargo, la mayoría de los juicios augura sólo una discreta recuperación en los próximos años, y son muchos los que agregan que ella será inestable y marcada por continuos asedios de la inflación.

#### *La calidad del crecimiento de los centros*

Otras interrogantes serias para los países de la periferia derivan de las críticas al modelo de crecimiento de las economías industrializadas, o se refieren a las etapas que se disciernen en su futuro.

Las censuras cada vez más difundidas al llamado mito del crecimiento a ultranza, por sí mismo o a cualquier precio, pueden entorpecer la dinámica global del sistema. La importancia que se dé a la calidad de la vida, la defensa del medio ambiente, la protección de los recursos naturales y comunes, una mayor equidad en la distribución del bienestar o a

otros fines que comienzan a constituir la nueva ideología del desarrollo, podrían y deberían entrañar una significativa alteración de los esquemas de demanda y de asignación de recursos.

El curso de ese proceso todavía es incierto y aún más lo son sus repercusiones en la periferia. Pero eso no es obstáculo para la reflexión sobre él y la búsqueda de una adaptación ágil e imaginativa a las nuevas estructuras y modalidades que, para algunos, tienden a establecer un nuevo patrón en la división internacional del trabajo.

## 2. El cuadro latinoamericano

### *La nueva América Latina*

América Latina está en situación de responder al reto que significa el cambio de escenario internacional. En verdad, la presencia de acuciantes problemas sociales y el caudal de observaciones críticas sobre distintas y graves debilidades del desarrollo de la región han hecho olvidar a veces las grandes transformaciones positivas que han caracterizado el período que estamos dejando atrás.

Lo cierto es que aun aceptando todas las reservas y censuras legítimas, el balance de las mutaciones ocurridas en la dimensión y estructura de la economía latinoamericana es impresionante. Como se ha señalado en una publicación reciente de la CEPAL<sup>1</sup>, hacia 1950, el producto total de la región (en dólares de 1970) llegaba a unos 60 000 millones de dólares. En 1974, esa suma se elevaba a 220 000 millones, esto es, a casi cuatro veces la dimensión de la economía regional de 1950. Si el ritmo reciente del desarrollo latinoamericano se mantuviese durante el próximo decenio la dimensión del sistema productivo de la región sería alrededor de siete y media veces mayor que en 1950 y doblaría la actual, y se equipararía más o menos a la magnitud de la Comunidad Económica Europea en 1960.

Según esa misma publicación, la producción manufacturera representó en 1950 alrededor de 11 000 millones de

dólares, valor que quintuplicó casi en 1974; su participación en el producto global pasó del 18 al 24% entre esos años. Y por último, las exportaciones industriales representaron en 1950 un 6% de las exportaciones totales y se circunscribieron a unos pocos productos especializados, en tanto que en 1974 aportaron el 18% de las divisas y cubrieron una amplia gama de bienes fabriles.

Naturalmente, esta visión general pasa por alto muy apreciables diferencias nacionales. Aunque los países mayores tienen una gravitación decisiva, salvo muy contadas excepciones, los vientos de transformación se han hecho sentir en todo el subhemisferio.

Por otra parte, esa concepción global de América Latina, de esta OTRA América Latina, corresponde a una realidad y a una necesidad.

A una realidad, porque a despecho de todos los desencantos, dudas y limitaciones que ha encontrado el proceso de integración regional, las condiciones políticas, institucionales, culturales y económicas han evolucionado inequívocamente hacia una mayor asociación y no hacia una dispersión mayor que la que existía hace 25 años. Y esto a pesar de haberse acentuado las diferencias entre países y grupos de países. La mayor diversidad o pluralidad, en consecuencia, no ha sido óbice para ese gran adelanto histórico.

A una necesidad, porque en este mundo de superpotencias y poderosos

<sup>1</sup> *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1975.

conglomerados regionales, las nuevas dimensiones, estructuras y lazos que caracterizan nuestra región constituyen

una condición imprescindible para elevar su poder de negociación y fortalecer y ampliar su potencial de desarrollo.

### *Los impulsos y presiones en la dinámica del desarrollo latinoamericano*

Antes de hilvanar algunas ideas sobre los desafíos que involucran la coyuntura y las perspectivas internacionales, es útil identificar las influencias o fuerzas que han estado detrás de los cambios registrados, para ensayar después un análisis de los reajustes y mutaciones que parece sugerir el panorama que se abre ante nuestros ojos.

La dinámica del desarrollo latinoamericano ha dependido, en lo fundamental, de un juego de impulsos y presiones cuyos componentes principales han sido la demanda interna, el comercio exterior y el mercado regional. Todo esto teniendo como trasfondo las mutaciones en el nivel y la distribución del ingreso, aspecto al que se hará referencia más adelante.

Esos elementos han incidido y se han combinado en muy diversas formas a lo largo de un proceso cuyas etapas pueden clasificarse siguiendo algunas categorías bien conocidas del pensamiento de la CEPAL.

No es necesario hacer mayor referencia al período de "crecimiento hacia afuera", que se extendió para la mayor parte de América Latina hasta la gran crisis, y en el cual la demanda exterior de productos primarios constituyó el factor primordial (y a menudo único) de dinamismo.

En el período siguiente pueden distinguirse varias fases. De conformidad con los criterios todavía válidos de un

trabajo de la CEPAL elaborado hace una década<sup>2</sup>, se pueden señalar las siguientes:

La primera, de restricciones absolutas del comercio exterior, que impulsan —particularmente en los países de mayor diversificación relativa y dimensiones de mercado suficientes— a la industrialización. Reviste un carácter directamente sustitutivo, en función de la demanda preexistente y de la composición social de la misma, y se extiende hasta los primeros años de postguerra.

La segunda, de restricciones relativas, se extiende desde fines de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta; en ella mejoran las circunstancias externas y se conjugan con la prosecución y diversificación del esfuerzo industrial en buena parte de la región. El término de la guerra de Corea pone abrupto fin a esta etapa, aunque ella se prolonga un poco más en algunos países (Brasil, por ejemplo).

La tercera, dura aproximadamente hasta 1965 o, si se quiere, hasta el inicio del segundo quinquenio de los años sesenta. En ella se agrava la restricción relativa del sector externo y se tornan más serios los problemas de balance de

<sup>2</sup>CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones del Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, Vol. IX, N° 1, marzo de 1964, pp. 1-62.

pagos y de endeudamiento. A la vez, disminuye el impulso interno para la industrialización, en parte por las limitaciones de la capacidad para importar, pero principalmente por los obstáculos que plantea el avance hacia nuevos campos fabriles, en que el tamaño del mercado pasa a ser elemento decisivo. Sólo Brasil, y en menor medida, Argentina y México, logran traspasar esa frontera y mantener su dinamismo industrial. En otras palabras, es la fase en que los temas dominantes son el estancamiento y las vicisitudes del balance de pagos. De todos modos, en esta etapa —importa subrayarlo— cristalizan los primeros proyectos de integración regional, que en buena medida responden a la búsqueda de otros elementos propulsores del desarrollo, y que en algunas zonas, como Centroamérica, significan un paso decisivo para iniciar la transformación industrial.

La cuarta y última fase cubre casi el último decenio, culmina en los años 1973-1974 y hace crisis entre 1974 y 1975. Es, como ha sido calificado en la CEPAL, el período de “internacionalización” de la economía latinoamericana y, en especial, de los países de mayor desarrollo relativo de la región.

En efecto, son principalmente elementos exógenos los que impulsan y orientan el desarrollo que se dinamiza. Para ello se combinan una vigorosa demanda de productos primarios; una nítida mejoría de la relación de precios del intercambio entre 1971 y 1973; la

participación dominante y cada vez mayor de las empresas transnacionales, sobre todo en sectores que significan una mayor diversificación del espectro industrial; la circulación de caudalosas corrientes financieras, que asumen variadas modalidades e, incluso, el aumento de las exportaciones manufactureras, que pasan a desempeñar un papel de importancia en la expansión de determinadas actividades.

Por otro lado, claro está, también se acrecientan, aunque a menor ritmo, los impulsos provenientes del mercado interno y de la demanda regional. Conviene tener presente que América Latina absorbió casi la tercera parte (32,8%) de sus propias exportaciones industriales en 1970-1974, y que de unos 850 millones de dólares en el primer año ellas pasaron a casi 2 300 millones en el último.

De tenerse en cuenta solamente factores externos, se podría sostener que la etapa que termina equivalió a una nueva y más completa versión del “crecimiento hacia afuera”, aunque sería más propio decir que fue “hacia” y “desde” afuera. Al considerar los otros elementos, sin embargo, se verifica que esa característica se combina con los impulsos “hacia adentro” no sólo en las economías nacionales sino también en el ámbito regional. Se trata, pues, de una modalidad más amplia y polifacética, en la cual se ha alterado sensiblemente la ponderación o peso relativo de los elementos dinámicos identificados.

#### *A propósito de las relaciones entre industrialización y comercio exterior*

Antes de examinar algunas causas primordiales de la crisis de ese modelo, es útil repasar esa experiencia a la luz

de enfoques cepalinos que han dado margen a muchas discusiones y a algunos malentendidos y especialmente el

que se refiere a las relaciones entre industrialización —o, si se prefiere, industrialización sustitutiva— y comercio exterior.

El vistazo anterior a las fases sobresalientes del desarrollo latinoamericano permite entrever, que la mayor o menor apertura del proceso de diversificación industrial depende fuertemente de las circunstancias creadas por la economía internacional y, más concretamente, por los países centrales. Esto no significa desconocer los avances significativos realizados en el manejo de las políticas de corto plazo, la administración de los precios relativos y en forma especial de los tipos de cambio, la promoción de las exportaciones y el espíritu emprendedor de un reducido segmento del empresariado nacional, sin dejar de lado el papel que en esta apertura del proceso industrial ha tenido la empresa transnacional. De una forma u otra, el comportamiento de la economía internacional ha facilitado, cuando no hecho posible, la cristalización y consolidación de todos estos esfuerzos. Y la industrialización sustitutiva, aún en sus fases "cerradas", constituyó un antecedente necesario y vital para la apertura posterior.

Es verdad, sin duda, que en los inicios del proceso no hubo consideración suficiente de las oportunidades para exportar manufacturas en el futuro, ni valorización de ese elemento en la asignación de recursos o selección de actividades. Sobre esto han abundado algunos críticos, que han llegado a suponer inclinaciones autárquicas en los promotores de la industrialización sustitutiva.

Pero no se trata de eso. Lo cierto es que esas preocupaciones escapaban

al marco histórico y objetivo en que se planteó el problema, cuando lo que estaba realmente en juego era el propósito mismo de la industrialización.

Desde este ángulo resulta curioso, o paradójico, que aquellas críticas a veces provengan de quienes, precisamente, desconfiaban de la viabilidad o conveniencia de ese propósito central, o se oponían a él.

Si unos pecaron de pesimismo o subestimación ante la necesidad de abrir al exterior el esfuerzo fabril, sin duda otros pecaron de escepticismo respecto al propio imperativo de la industrialización.

Como afirmó hace algún tiempo el economista norteamericano Stefan H. Robock, a menudo se plantea una dicotomía falsa entre la industrialización a través de sustitución de importaciones y aquella mediante industrias de exportación<sup>3</sup>. El proceso real sobrepasa el dilema: *la industrialización sustitutiva puede y debe integrarse en el proceso de apertura al exterior, y así ha venido ocurriendo en el último tiempo en América Latina.*

En realidad, a pesar de sus contratiempos y hasta deformaciones, la experiencia regional corresponde de cerca a la de los países de industrialización tardía, a los que llegan cuando ya ha emergido un sistema centro-periferia basado en el esquema clásico o decimonónico de división internacional del trabajo. Al referirse a la experiencia industrial de cierto país, Robock afirma:

<sup>3</sup>Stefan H. Robock, "Una dicotomía falsa: industrialización a través de la sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación", *El trimestre económico*, Vol. XXXIX (3), Nº 155, México, julio-septiembre de 1972.

“Por ejemplo (ese país) importó primero productos manufacturados de países más desarrollados, luego comenzó a producir sustitutos domésticos y, finalmente, llegó a constituirse en exportador de los mismos productos. Al principio las exportaciones... de productos manufacturados tendieron a moverse hacia países menos desarrollados... Posteriormente... fue capaz de exportar a países industrialmente

más avanzados, a medida que su fuerza de trabajo adquirió calificación a través de la experiencia, que la calidad de sus productos fue mejorada, y que la habilidad comercial de sus hombres de empresa llegó a ser más sofisticada<sup>4</sup>”.

No se trata de alguna de las economías latinoamericanas más industrializadas. Stefan Robock se refería al Japón.

### *La encrucijada del estilo de crecimiento actual*

Cabe ahora discurrir sobre las causas primordiales de esta encrucijada, respecto de la cual sólo puede ensayarse, en este momento, una aproximación sintética de carácter tentativo.

De partida, no es necesario reiterar que el elemento decisivo de esta coyuntura ha sido el viraje del cuadro exterior, pero, en cambio, hay que destacar un aspecto menos visible y que tiene que ver con una faceta de la “estructura del crecimiento” en el período reciente: las relaciones entre el desenvolvimiento global y el sector externo.

Sobre esta materia de importancia cardinal se señalaba en un estudio de la CEPAL<sup>5</sup> que “hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era de 0,4 veces el del producto”; vale decir, que a un crecimiento anual de 6% en el pro-

ducto correspondía un crecimiento de 2,4% en las importaciones. En cambio, “a partir de 1965 y hasta 1973, esta relación fue aproximadamente de 1,3 en promedio”; al mismo ritmo de crecimiento de 6% anual del producto correspondería ahora un incremento de 7,8% en las importaciones<sup>6</sup>.

Ahondando en el mismo punto, dicho trabajo señala otro hecho que agrava la situación: el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta en relación con el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápido que el producto, sino que además esta situación se agrava a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto aumenta también el mismo coeficiente de elasticidad<sup>7</sup>.

Como se ve, pues, en la última fase del desarrollo latinoamericano ha vuel-

<sup>4</sup>Véase Stefan H. Robock, *op. cit.* pp. 524 y 525.

<sup>5</sup>Comisión Económica para América Latina, *Integración económica y sustitución de importaciones en América Latina*, por Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1975, p. 52.

<sup>6</sup>*Ibid.* cap. II.

<sup>7</sup>*Ibid.*

to a aflorar una contradicción que estuvo latente o que gravitó con rigor en la evolución de los últimos decenios y que fue preocupación permanente de la CEPAL, esto es, la asimetría más o menos pronunciada entre la demanda de importaciones que genera y caracteriza la estructura de un determinado tipo de crecimiento, y la capacidad de la misma para crear divisas suficientes a fin de pagar las importaciones de bienes y el volumen cada vez mayor de servicios financieros de distinta naturaleza.

Mirado el mismo problema desde otro ángulo, podría proponerse la hipótesis de que la apertura hacia el exterior o la "internacionalización" de la economía latinoamericana fue más allá del límite que le permitía su colocación

en el esquema de división internacional de trabajo, a pesar de sus manifiestos progresos en aspectos tan significativos como la exportación de manufacturas.

Naturalmente, es legítimo argumentar que más que haberse extremado la vulnerabilidad de nuestras economías por obra de aquella apertura, ha habido una mutación enérgica del escenario internacional que ha sido la causa fundamental de la crisis.

Como es difícil dar un juicio tajante sobre la materia, el concierto de ambas circunstancias obliga a prestar más atención en el futuro a la vulnerabilidad de los esquemas de desarrollo ante la estructura de su relacionamiento externo.

### 3.

## Tareas y perspectivas

Las perspectivas que se vislumbran en el futuro próximo, tanto en el plano mundial como en el plano regional, sugieren que América Latina deberá actuar al mismo tiempo en varios frentes:

- afrontar pragmáticamente el período de transición;
- encarar una recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el proceso de crecimiento económico de los últimos años; explorar y desenvolver nuevas potencialidades dinámicas a través de mecanismos renovados de entrelazamiento de los países del área;
- actuar con unidad y poder de iniciativa en la configuración del llamado nuevo orden económico internacional.

#### 1. El período de transición

La tarea de recomposición tropieza con un obstáculo previo, creado por las dificultades del período de transición ac-

tual, que radica en el desequilibrio del balance de pagos de la mayoría de los países de la región.

No podría razonablemente aspirarse a que los coletazos de una depresión tan aguda como la que atraviesan los centros no tuvieran efectos palpables sobre el ritmo de crecimiento de América Latina. El problema de fondo es como siempre de niveles relativos. Se trata de determinar hasta dónde es posible minimizar esos efectos y mantener dentro de límites política y socialmente soportables su influjo en las tasas de empleo y actividad interna.

La experiencia reciente de los países no exportadores de petróleo ha demostrado paladinamente que todos los gobiernos se han visto enfrentados a la necesidad de realizar serios ajustes internos en sus economías para absorber los impactos de la coyuntura internacional. En particular, los derivados de los altos precios del petróleo, la inflación internacional y los cambios en el comercio exterior.

Es cierto que los países se encuentran en situaciones muy distintas frente a esos problemas, sea por la diferente estructura de su comercio exterior, sea por su particular dotación de recursos naturales o por el arsenal de instrumentos de política económica de que disponen.

Pero, por lo general, todos deben decidir entre opciones no siempre compatibles entre sí: una alta tasa de crecimiento del producto, un déficit soportable en el balance comercial, un nivel de endeudamiento aceptable económica y políticamente y una tasa de inflación reducida. La elección de ciertas metas entra necesariamente en colisión con otros objetivos. Es posible sostener una alta tasa de crecimiento del producto sacrificando metas en el terreno de los precios. Pero ello seguramente entrará

en contradicción con los objetivos relacionados con el déficit comercial y el endeudamiento externo. Y así sucesivamente.

No hay soluciones generales. Los países deberán seguir operando dentro de los márgenes que señalan las opciones pragmáticas. Hoy cuentan para ello con una experiencia mucho más rica y flexible en el manejo de instrumentos de política económica, como tipos de cambio, mecanismos impositivos y arancelarios, políticas monetarias y acceso a los mercados financieros internacionales.

Ello les ha permitido sortear las serias dificultades del año 1975 con un costo que *a priori* pudo estimarse como mucho mayor. Otro tanto deberá suceder en los próximos meses, a la espera de la recuperación de los mercados o de la reacción de los mecanismos internacionales que, dicho sea de paso, se han mostrado igualmente dinámicos e imaginativos.

Conscientes del agudo problema de balance de pagos que se plantea a todos los países por igual, la secretaria de la CEPAL sugirió en el decimosexto período de sesiones de la Comisión<sup>8</sup> la posibilidad de que la región ensaye una fórmula propia de seguridad financiera colectiva, que cuente con el apoyo de los países centrales con los cuales tiene relaciones comerciales.

La iniciativa, cuyo estudio fue aprobado por los gobiernos y se mantiene actualmente en la esfera de los bancos centrales de América Latina, tiene un doble propósito. Ante todo, llamar la atención sobre la particular situación del

<sup>8</sup> Puerto España, 6 al 14 de mayo de 1975.

balance de pagos de la región frente a la coyuntura económica actual, con miras a un nuevo esfuerzo de cooperación colectiva regional en el campo financiero. Y, en segundo lugar, dar cabida a esa iniciativa en el diálogo internacional, dado el interés por sostener el ritmo de importaciones de los países de la región durante el período de crisis actual, en bien no sólo de América Latina,

sino también de los propios países centrales exportadores.

Si la discusión del tema sirviera tan sólo para llamar la atención sobre los particulares problemas de balance de pagos de la región y llevara a su consideración por el mundo industrializado, habría cumplido un papel nada despreciable.

## *2. La recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el proceso de crecimiento económico*

Por todo lo dicho, las perspectivas futuras para el crecimiento económico de la región dependerán en gran medida de la recomposición de las fuerzas dinámicas que lo han sustentado en el último tiempo. Esto, a la vez que es un imperativo de las circunstancias, constituye una gran oportunidad para toda la región, y muy particularmente para los países de mayor desarrollo.

En síntesis, el problema reside en dar nuevas dimensiones al papel del mercado interno, sin que pierda dinamismo la exportación al resto del mundo, y muy particularmente a la región latinoamericana.

En el peso relativo de cada una de estas fuerzas dinámicas —el mercado interno y el mercado externo— tiene influencia importante la dimensión de las economías nacionales. Para los países de menor desarrollo relativo, la relación entre su mercado interno y la capacidad de expansión externa, particularmente hacia los países de la región, seguirá siendo mayor que en las economías más desarrolladas.

Por eso es preciso reafirmar la convicción de que en esta fase que comienza se elevará considerablemente la significación del mercado latinoamericano y, por ende, del proceso de integración. Como se subrayó en un trabajo ya mencionado<sup>9</sup>.

“...las posibilidades y la viabilidad del propósito se desprenden meridianamente de las mayores magnitudes y diversificación del espectro económico latinoamericano. Si a mediados de los años cincuenta —cuando se lanzaron los proyectos de integración— las estructuras productivas podrían estar rezagadas frente a las opciones que se bosquejaban, la situación presente es muy distinta. La realidad objetiva se puso ahora a la altura de esas aspiraciones”.

Ya se señalaron algunas cifras respecto al comercio latinoamericano de manufacturas. El ejemplo del Brasil es sobresaliente a este respecto, pues entre

<sup>9</sup>Véase Juan Ayza y otros, *op. cit.*, p. 33.

1970 y 1974, sus exportaciones industriales a la región aumentaron de unos 221 millones de dólares a casi 780 millones. En promedio, durante ese quinquenio, la participación de América Latina alcanzó a poco menos del 30%.

En el trabajo ya citado de la CEPAL sobre las potencialidades de sustitución eficiente de las importaciones en el plano regional, se destacó la magnitud de las importaciones dedicadas a abastecer a la región de productos químicos y bienes de capital.

En el período 1972-1973, esos rubros representaron el 68% de las importaciones totales de la región, con un valor aproximado de 16 000 millones de dólares. Proyecciones para el año 1985 señalan que las solas importaciones de equipo y maquinaria de América Latina podrían llegar en ese año a unos 24 000 millones de dólares. Esto representa un mercado potencial para el cual pueden llevarse a efecto procesos sustitutivos perfectamente eficientes y competitivos en el ámbito internacional; se podría, incluso, aspirar a rebasar el mercado regional para proyectarse al mundial.

La nueva combinación de fuerzas dinámicas en el proceso de desarrollo y la mayor importancia relativa del mercado interno apuntan a otras modalidades de inserción de esta área en la distribución internacional del trabajo. La dinámica del mercado interno, conjugada con la expansión externa de las economías, no apunta —es bueno reiterarlo— a esquemas pretéritos de autarquía o de disminución del volumen de importaciones. Estas deberán seguir aumentando en consonancia con el ritmo de crecimiento del producto. Lo que debería

procurarse es el cambio de la estructura de importaciones y exportaciones para hacer que el proceso de crecimiento sea menos vulnerable a los vaivenes de la coyuntura internacional.

Tampoco estamos pensando en una nueva división internacional del trabajo en la cual América Latina se inserte en el cuadro internacional siguiendo los conocidos patrones “a la Hong Kong” o “a la Taiwán”.

La región ha alcanzado un grado de madurez tecnológica y de desarrollo de los procesos productivos que le permite aspirar a extender sus exportaciones, no solamente de aquellos productos con alto contenido de mano de obra cuyos costos pueden competir ventajosamente con los internacionales, sino también de nuevos productos con alto contenido tecnológico.

Al respecto, y para sintetizar la cuestión, quiero recordar unas reflexiones del reputado economista Hollis B. Chenery:

“Un enfoque serio para aumentar la división internacional de la mano de obra en manufacturas a través del comercio exterior tiene que adoptar un punto de vista más dinámico y a mayor plazo que el de las actuales ventajas comparativas, si es que los países desarrollados no quieren verse acusados de una nueva ola de neocolonialismo”.

“Mientras la concentración en productos de mano de obra intensiva puede ser el único camino por medio del cual un país en desarrollo puede entrar al mercado de exportación, las ganancias que se obtienen al elevarse los ingresos deberían

invertirse en modificar la estructura de las exportaciones. A largo plazo, las industrias en las cuales son más rápidos el progreso tecnológico y su futuro crecimiento, necesitan estar ampliamente distribuidas entre todos los países, desarrollados o no, paralelamente a las nuevas líneas de ventaja comparativa, así como están distribuidas actualmente entre los países desarrollados<sup>10</sup>.

Algunas experiencias recientes de países latinoamericanos en materia de ex-

portaciones no tradicionales son aleccionadoras respecto al tipo de productos muy complejos que pueden llegar a incluir las exportaciones regionales.

En resumen, lo que se plantea para América Latina es un desarrollo individual sustentado nacional y regionalmente, que acreciente su eficiencia y su masa crítica de apoyo y se proyecte vigorosamente hacia el resto del mundo, para establecer y aprovechar un nuevo esquema de división internacional del trabajo.

### 3. Las nuevas formas de la cooperación regional

El papel que se asigna a las potencialidades regionales recién señaladas exigirá la revisión de algunos de los mecanismos existentes.

No es del caso sumar una opinión más a las que denuncian el estancamiento de los actuales procesos de integración, en particular los de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; es preferible considerar que se ha terminado una etapa, y que es preciso iniciar otra nueva, aprendiendo de la experiencia pero sin cejar en el objetivo final.

Esta nueva etapa no podrá prescindir de algunos mecanismos de integración para establecer un marco mínimo de estímulos y disciplina en las relaciones entre países, para echar las bases de un mercado ampliado organizado, pero

tampoco debiera circunscribirse exclusivamente a ellos.

Va ganando terreno la amplia gama de acuerdos bilaterales, de mecanismos empresariales binacionales o multinacionales, de medidas para el fortalecimiento de las uniones físicas entre países, de grandes proyectos de ejecución conjunta.

Indudablemente, el afloramiento de nuevas potencialidades regionales habrá de requerir formas novedosas e imaginativas que sólo fructificarán a través de un proceso de convicción política interna, y de gran flexibilidad para llevarlas a la acción concreta.

Lo logrado en el intercambio regional, aunque insuficiente todavía, se suma a avances que pueden dar lugar a la explotación conjunta de los recursos naturales o a la ejecución de grandes proyectos industriales.

Parecería, pues, necesario superar los actuales estancamientos con una visión de largo plazo, que comience por mostrar

<sup>10</sup>Hollis B. Chenery y Helen Hughes, "La división internacional de la fuerza de trabajo: el ejemplo en la industria", *El trimestre económico*, Vol. XXXIX (3) N° 155, México, julio-septiembre de 1972, p. 444.

claramente a todas las partes los beneficios netos que promete el esfuerzo, es decir, cuánto pueden ganar y a qué costo.

Sin ese análisis será seguramente muy difícil movilizar la opinión pública o contar con apoyo político.

#### 4. *La configuración del nuevo orden económico internacional*

La crítica coyuntura económica internacional, así como la clara percepción de las interrelaciones de todos los aspectos en crisis, y de la interdependencia de las naciones, han promovido en el mundo una "explosión negociadora" sin precedentes.

Esa "explosión negociadora", a veces aparentemente dispersa, se ha visto acompañada del reconocimiento histórico de la significación creciente del Tercer Mundo y de la necesidad de diálogo entre el norte y el sur para concertar acuerdos. Los resultados auspiciosos del séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y lo que se espera del diálogo de París, abren nuevas perspectivas.

La etapa que se ha iniciado es inevitablemente larga y difícil. La construcción de nuevas instituciones sobre los restos de los fenecidos acuerdos de Bretton Woods, que sentaron las reglas del juego de la economía mundial capitalista del último cuarto de siglo, se ha complicado notablemente. Los aspectos económicos de las relaciones internacionales se han diversificado con nuevas facetas, que parten del cuestionamiento mismo del modelo de crecimiento y estilo de vida de las economías centrales, y terminan con el reconocimiento de un nuevo mundo, con nuevos centros y nuevas potencias, tanto entre los grandes centros

tradicionales como en las propias economías de la periferia.

En este sentido, cabe hacer algunas reflexiones finales.

Ante todo, es imprescindible lograr la unidad latinoamericana y encontrar fórmulas adecuadas que tengan en cuenta la particular posición de América Latina en la nueva distribución internacional del trabajo que se desea, y en la definición de las nuevas reglas del juego internacional.

La unidad latinoamericana y la solidaridad de la región con el resto del Tercer Mundo, deben ir más allá del interés de los países en desarrollo de actuar unidos para tratar con bloques de poderes notoriamente desiguales.

Aunque ello solo justificaria la empresa plenamente, hay algo más. Se trata de que la región, unida, plantee los particulares problemas que enfrenta al haberse transformado en la "clase media del mundo moderno", lo que la excluye sistemáticamente de los mecanismos de emergencia instrumentados últimamente por la comunidad internacional.

No se trata de competir por lograr soluciones con regiones del mundo notoriamente más atrasadas. Se trata de que haya soluciones simétricas y específicas para los problemas de la región, en un momento determinado, especialmente en lo que toca al comercio interna-

cional o a la transferencia de recursos financieros.

Afecta muy especialmente a nuestra región el problema de los precios de los productos básicos, que siguen siendo la espina dorsal de su comercio exterior, por lo que a la organización de sus mercados habrá que dedicar todos los afanes. Pero también preocupa a América Latina el acceso a los mercados de productos industriales y las condiciones en que se transfiere la tecnología, porque ambos son aspectos fundamentales en la etapa actual de su desarrollo económico.

Habrà que continuar procurando que los países cumplan con los compromisos contraídos en las Naciones Unidas respecto a transferencia de recursos, y que se logre un acuerdo estable sobre el sistema monetario internacional. Pero a la vez es preciso ocuparse de que se abran los mercados de capitales y se facilite el acceso a ellos, para poder absorber por esa vía nuevos ahorros externos, en condiciones de mercado y en competencia con los países desarrollados. Las próximas etapas de negociación serán decisivas en estos campos.

Es muy importante que los países en vías de desarrollo, debidamente organizados, den especial importancia a determinados temas, pues el exceso de ellos, así como el exceso de foros, podría acabar dando prioridad a todo, lo cual es sinónimo de no dar prioridad a cosa alguna.

Los productos básicos, el funcionamiento de los mercados y la transferencia de recursos son temas que tienen para América Latina una importancia

indiscutible. Es, pues, urgente e impostergable que la región organice sus esfuerzos en este terreno.

La CEPAL ha reiterado en más de una ocasión, que América Latina constituye hoy un poder comprador y vendedor nada despreciable, tanto para la propia dinámica del comercio internacional como para los países centrales. Por lo tanto, debe tomar conciencia de su poder negociador en la discusión de las relaciones internacionales.

Para los Estados Unidos, las exportaciones de bienes de capital, de bienes de consumo durables y de productos químicos a América Latina triplican las que absorbe el mercado japonés e igualan casi las destinadas al mercado de la Comunidad Económica Europea.

Las ventas de tales productos por parte de la Comunidad a América Latina equivalen a las tres cuartas partes de las ventas de ellos al mercado estadounidense, y a cuatro veces las que hace al mercado japonés. En 1973 las exportaciones conjuntas de estos productos desde Estados Unidos, la Comunidad y el<sup>4</sup>Japón a América Latina representaron 11 000 millones de dólares.

El poder negociador de la región no es fácil de organizar, pero existe y da pie para un nuevo enfoque basado en el interés recíproco más que en el mero trato concesional o dadivoso.

Es bajo este nuevo espíritu comercial que deberá desarrollarse el diálogo de América Latina con otras regiones para revisar las relaciones internacionales que le interesan.

### 5. Una reflexión adicional

Pero, como se sabe, el problema que enfrenta América Latina no estriba solamente en reactivar y recomponer el complejo de fuerzas que dinamiza el crecimiento de la región. Circunscribirse a esta sola cuestión, daría margen con toda justicia a acusaciones de deformación “economicista” o “desarrollista”.

En verdad, las inquietudes frente a este incierto paréntesis de transición entre el mundo de ayer y el de mañana, deben fundirse con las que han venido acrecentándose en los últimos años y que se reproducen en todos nuestros países respecto a la proyección o incidencia social de las modalidades de desarrollo que prevalecen en América Latina.

En otras palabras, no sólo es preciso encontrar los medios de redinamizar el crecimiento, sino también asegurar que los frutos de éste sean distribuidos más justiciaramente. Son pocos los que todavía creen que existe un dilema —absoluto o transitorio— entre ambas cosas. Por el contrario, aumenta el consenso *urbi et orbi* de que deben ser complementarias y reforzarse mutuamente.

Vale la pena reiterar aquí algunos conceptos emitidos hace pocos meses atrás<sup>11</sup>:

“De los 100 dólares per cápita en que aumentó el ingreso medio por habitante (en América Latina) durante los años sesenta, tan sólo dos dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población. Esto es suficientemente indicativo de que no podemos estar orgullosos de lo que ha venido ocurriendo en la distribución de los frutos del progreso. Hay hoy algo más de 300 millones de latinoamericanos. De ellos, alrededor de 100 millones viven en condiciones de extrema pobreza, y de esos 100 millones cerca de 65 están ubicados en zonas rurales, marginados de los mercados y carentes de una cultura mínima que les permita siquiera vislumbrar las posibilidades de una existencia distinta de la que han vivido por generaciones”.

Ese es, pues, el doble desafío económico y social que confronta la región. La CEPAL, fiel a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y a la tradición humanista, jamás ha olvidado que la economía debe ser puesta al servicio del hombre y de la sociedad, y no a la inversa.

<sup>11</sup> Véase *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*, op. cit., p. 27.

## Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina

*Aníbal Pinto\**

La discusión sobre estilos de desarrollo se ha visto complicada por el uso inadecuado de éste y otros términos conexos. Para evitar malentendidos, este artículo examina ante todo los conceptos de sistema y estructura y, sobre esa base, define un estilo de desarrollo como el modo en que "dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios". Más concretamente, señala en los estilos dos conjuntos de rasgos: a) los que componen la base estructural de la organización productiva, en especial la estructura sectorial del producto y del empleo, los diversos estratos tecnológicos y el tipo de relacionamiento externo predominante, y b) los elementos dinámicos del sistema, que se revelan a partir del análisis del nivel y composición de la demanda y de sus antecedentes, que son el nivel y distribución del ingreso. Ambos conjuntos de rasgos están estrechamente vinculados por medio de un círculo de causalidad acumulativa.

El artículo no se limita sólo a una elucidación conceptual; sobre la base de material estadístico caracteriza los estilos económicos predominantes en América Latina, los problemas fundamentales que los aquejan y las posibles opciones para resolverlos.

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

## 1. Conceptos generales<sup>1</sup>

Dado el interés cada vez mayor por los "estilos de desarrollo" y los debates que ellos suscitan, se corre el riesgo de reeditar viejas discusiones y problemas bajo nuevos lemas, que pueden agregar poco de sustantivo y, en cambio, quizá acentúen malentendidos o sustenten ejercicios estériles.

Admitir lo anterior y considerarlo como una advertencia útil no debe llevar al extremo de menospreciar el tema y los esfuerzos que se vienen haciendo desde hace tiempo por dilucidarlo. Como bien se sabe, cambios importantes de significado y enfoque suelen iniciarse con modificaciones que parecen o se consideran puramente formales o semánticas. Tal es el caso, por ejemplo, del tránsito de la noción de "crecimiento" a la de "desarrollo", cuya diferencia conceptual tomó tiempo en cristalizar. Posteriormente, la noción de desarrollo ha ido experimentando continuas

<sup>1</sup>En este artículo se han tenido en consideración los trabajos de Marshall Wolfe y de Jorge Graciarena, que aparecen en esta misma publicación. Nos parece evidente la necesidad de integrar las diversas aproximaciones y de avanzar por ese camino, pero también estamos seguros de la utilidad de cierta "división del trabajo" en el esfuerzo, al menos a estas alturas de la discusión. Nos atenderemos por lo tanto a criterios predominantemente económicos. No caben, pues, referencias con cierto dejo peyorativo al "economicismo" (aunque sea "amplio"), lo mismo que estarían fuera de lugar las que aludieran al "sociologismo" o "politicismo" de otros enfoques.

La información en que se sustenta este artículo ha sido preparada con laboriosidad e imaginación por el economista Santiago Jadue, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

reinterpretaciones, que todavía no cuajan en un término nuevo que las exprese adecuadamente. Hasta ahora sólo se ha popularizado una ampliación —“desarrollo social” o “integral”— y una caricatura —“desarrollismo”— que es poco más que la noción restringida o insuficiente de “crecimiento”, y a la que se agregan algunas consideraciones críticas sobre la dependencia y las perspectivas de largo plazo<sup>2</sup>.

Sea como sea, lo cierto es que el vocablo “estilos” se emplea de muy distintas maneras y que esto se presta a confusión.

Antes de ensayar o recordar definiciones, parece conveniente ubicar el tema en un marco histórico concreto.

Preguntémosnos ante todo por los orígenes, relativamente recientes por lo demás, del interés por la materia. Como se sabe, la discusión proviene de fuentes muy diversas.

Por un lado, nace de la creciente insatisfacción con la “calidad de la vida” y el deterioro del medio ambiente en las sociedades industrializadas o postindustriales. La profusa y variada literatura sobre el tema permite eludir una digresión al respecto.

Por otra parte, con menor intensidad, pero con clara tendencia a acentuarse, los mismos y otros argumentos se reproducen en las economías semin-

dustrializadas (como las latinoamericanas, por ejemplo), que comienzan a tomar conciencia de los problemas que plantea el proseguir la marcha hacia donde han llegado sus congéneres avanzados, y a sufrir los efectos de este proceso<sup>3</sup>.

La crítica surge también en muchos países (principalmente de Asia y África) que no han llegado a los umbrales de la sociedad industrial, o que están lejos de alcanzarlos. En este caso, el descontento se alimenta de una combinación de elementos más o menos explícitos y racionalizados, como la visión poco halagüeña del modelo occidental industrializado, la idea de que ese patrón amenaza o es antagónico a valores culturales de vieja raíz y dignos de preservarse, y la conciencia de que el esquema rechazado no tiene viabilidad ni posibilidades de resolver sus problemas cardinales.

Dicho en otra forma, la preocupación por el “estilo de desarrollo” proviene de los que están saciados y hastiados con la “sociedad opulenta”; de los que se hallan a medio camino y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado.

La primera observación que suscita este cuadro guarda relación con el profundo cambio de perspectiva que entraña con respecto a los hábitos del pasado. En general, al irse creando una

<sup>2</sup>Es oportuno señalar que si bien el “desarrollismo” llegó a ser el blanco fácil y preferido de mucha literatura, pocos se dieron el trabajo de desentrañar y exponer su significado. Una de las excepciones conspicuas es la de Luciano Martins en su *Industrialização e Desenvolvimento*, Editora Saga, Rio de Janeiro, 1967.

<sup>3</sup>Avanzados, sin comillas, puesto que lo son indudablemente en términos de la perspectiva de desarrollo que los orienta y del hecho objetivo del grado de “liberación de la necesidad” (efectivo o potencial) conseguido por las economías industrializadas.

economía y una sociedad internacionales, prevaleció el criterio de que eran las comunidades adelantadas y dominantes las que establecían las pautas para la evolución y el progreso de todas las naciones. Esto es, tendían a transformar el mundo a su “imagen y semejanza”, según las palabras del Manifiesto Comunista<sup>4</sup>.

En el presente, por el contrario, el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material.

En otras palabras, las críticas al “estilo dominante” emergen y se extienden en una coyuntura que difiere señaladamente de las que caracterizaron el eclipse o declinación de otros grandes órdenes constituidos: el impe-

<sup>4</sup>En la introducción al documento “Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina; análisis general y recomendaciones para una política tecnológica”, ST/CEPAL/Conf. 53/L. 2, noviembre de 1974, se exponía el asunto de esta manera: “Es sabido que las dos corrientes principales que afloraron y prevalecieron en el siglo XIX y todavía rivalizan en éste —la que podría llamarse liberal y la marxista—, coincidían en la visión de que el capitalismo industrial iba a extenderse *urbi et orbi*, reproduciendo las líneas gruesas de las economías centrales. Naturalmente, ambas perspectivas diferían en alto grado respecto a los costos sociales de la transformación y sus destinos posteriores, pero las dos, vale la pena reiterarlo, confiaban en que la revolución de las formas y modo de producción —el progreso técnico, en fin— despejaría los caminos del desarrollo de las trabas materiales, institucionales y culturales que amarraban a las comunidades precapitalistas o en fases incipientes de la evolución del sistema”.

rio romano, la organización feudal, etc. Este hecho le da a la crisis presente un significado *sui generis*, que no ha sido debidamente desentrañado. Dicho sea de paso, tampoco ha habido originalidad en los repetidos paralelos entre la coyuntura actual y la depresión de los años treinta.

A propósito de estas preocupaciones cabe señalar un hecho menos considerado, pero de importancia primordial para la discusión. Esto es, que ellas y las censuras y reservas consiguientes se circunscriben a un ámbito social bastante restringido, aunque sin duda en aumento. Dicho de otro modo, son ajenas al debate las grandes mayorías, en los países centrales, en los semindustrializados y en la periferia. Más aún, si se pudiera llegar a conocer su sentir sobre estos puntos, me parece casi evidente que la abrumadora mayoría se inclinaría por “padecer” los males de la sociedad opulenta consumista antes que mantenerse en su situación presente o, en el caso de las masas en los países centrales, arriesgar lo que han alcanzado (reciente y dificultosamente) en aras de otro e incierto estilo o modalidad de desarrollo.

Aunque pueda prestarse a malentendidos, es necesario subrayar el aspecto anterior, tanto para aquilatar la naturaleza y profundidad de las preocupaciones aludidas, como para comprender la vital importancia de esclarecer otras vías capaces de obtener el apoyo o comprensión de aquellas mayorías.

Si abordamos la cuestión desde otro ángulo, fácil será convenir con lo señalado por diversos autores —entre ellos mis colegas Wolfe y Graciarena— sobre la confusión de términos y con-

ceptos en el debate. Estilos, modelos, sistemas, estructuras, patrón, perfil, etc., se emplean corrientemente como si fueran sinónimos, o no se precisan con rigor las diferencias entre los vocablos y sus sentidos particulares. En lo que a mí respecta, por ejemplo, confieso que en una versión preliminar de este estudio, equiparé indebidamente "sistema" y "estilo"<sup>5</sup>.

No creo que sea viable o apropiado ensayar una serie de definiciones tentativas sobre cada uno de esos y otros términos barajados. Tomaremos otra vía, con la intención de identificar tres conceptos básicos, que se entrecruzan en la discusión.

El primero es el de *sistema*, que para nuestro propósito, y en un alto nivel de generalidad, asociaremos con las dos formas principales de organización que lidian y conviven en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista<sup>6</sup>.

Las características fundamentales de ambos modelos son bien conocidas. Difieren sobre todo en el arreglo institucional y en la estructura sociopolítica, pero desde el ángulo que aquí interesa su contraste básico reside en la importancia relativa del gasto público y del privado, tanto de consumo como de inversión. En un caso, el capitalista, la composición y la dinámica de la de-

manda están vinculadas *principalmente* a las directrices del mercado en materia de consumo e inversión *privados* y a la rentabilidad de la asignación de recursos. En el otro, el socialista, el elemento *principal* son las resoluciones del Estado (o el Plan) respecto a la inversión y el consumo *público-colectivo*<sup>7</sup>.

Si se atiende a este concepto, y a la luz de lo planteado al comienzo, bien se sabe que para algunos la insatisfacción y crítica del "estilo" o situación presente es nada más que un efecto o concomitante necesario de las modalidades y contradicciones del sistema capitalista. Como es obvio, esto significa por oposición que el otro sistema sería inmune a todos los problemas generados por el primero.

Puesto que evidentemente no son idénticas las reservas y dificultades suscitadas por uno y otro sistema<sup>8</sup>, no es menos cierto que se ha reducido considerablemente el número de quienes sustentan ese criterio extremo y simplificado. A la inversa, aumentan quienes piensan que hay ciertas cuestiones que rebasan esa dicotomía, como las que

<sup>7</sup>En 1970, la Unión Soviética gastó en educación, salud y actividades culturales de diversos tipos el 23% del ingreso nacional. Véase V. Komarov, "The service sphere and its structure", en *Problems of economics*, Nueva York, julio de 1973, Vol. XVI, N° 3.

<sup>8</sup>Por ejemplo, algunas cuestiones como el desempleo, la estabilidad, la asignación de recursos en función de necesidades elementales, etc., son más propias del sistema capitalista que del socialista. Otras, relacionadas con los niveles de apertura y participación política, el dinamismo e innovación tecnológica, etc., aquejan con más fuerza a los regímenes socialistas.

<sup>5</sup>A. Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", ECLA/IDE/DRAFT 103, borrador para observaciones y comentarios, diciembre de 1973.

<sup>6</sup>Para nuestros fines no tiene mayor importancia que muchos sostengan que ni los llamados "capitalistas" ni los llamados "socialistas" son tales en relación con paradigmas "puros".

se relacionan con el medio ambiente, la aglomeración urbana, la insatisfacción juvenil, etc.

Siguiendo otra ruta, nos encontramos con una segunda categoría primordial, que deriva de la clasificación en países industrializados y en países subdesarrollados o "en vías de desarrollo". Se trata en lo esencial de una diferencia de estructuras y, como consecuencia, de funcionamiento y de colocación y relaciones (dominantes o subordinadas) en el esquema mundial.

Desde este ángulo, parece meridiano que la preocupación por los "estilos" se vincula primordialmente con las implicaciones de la comunidad industrializada, tanto en su auge como cuando está a medio camino, tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas.

En las economías o agrupaciones sociales subdesarrolladas, los problemas se acercan más a la cuestión elemental de la supervivencia, otra vez tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas. Sin embargo, en ambas realidades hay también un aspecto común ya señalado: la convicción de algunos de que la continuación o reproducción del modelo "industrial desarrollado" es no deseable o no viable, o ambas cosas a la vez.

Ambas perspectivas son pertinentes para el examen y deben combinarse. Tendríamos así, de partida, una diferencia de *sistema* y otra de *estructura*, que nos llevaría a identificar cuatro tipos de situaciones básicas, a saber:

- a) capitalistas industrializadas,
- b) capitalistas subdesarrolladas,
- c) socialistas industrializadas,
- d) socialistas subdesarrolladas.

Como bien se sabe, dentro de esos cuadros de "sistemas-estructuras", la experiencia histórica ha mostrado que caben variantes muy disímiles.

Respecto al primer grupo, sobra hacer referencia a los contrastes en el desarrollo y perfil actual de economías capitalistas industrializadas, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Francia o Suiza.

A la vez, no se requiere un recuento de la diferencia entre esas experiencias y las de comunidades capitalistas subdesarrolladas, digamos Grecia, India, Egipto, México o Nigeria, ni de las que caracterizan a las segundas y las distinguen entre sí.

Lo mismo puede extenderse al mundo socialista. A pesar del parentesco de "sistema", sobresalen rasgos muy disímiles, tanto entre las naciones más industrializadas —Unión Soviética, Checoslovaquia, Alemania oriental— como entre éstas y China o sus propios congéneres europeos (Bulgaria o Rumania).

No es esta la oportunidad de ahondar en las causas de esas diferencias. Recuérdese solamente que en ellas influyen cuestiones tan primordiales como la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos materiales y humanos (compárese la Unión Soviética y China; Estados Unidos y Japón; India y Brasil; Argentina y México; Rumania y Albania, etc.); la formación histórica y cultural (viejas y nuevas civilizaciones); el relacionamiento externo (entidades dominantes, "filiales" como los ex dominios británicos y las ex colonias); los grados y tipos de organización y participación política y social, etc.

Teniendo presente lo expuesto y para nuestros propósitos, lo que interesa

sustentar es que dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan *estilos* muy diversos y específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. Más adelante nos detendremos a considerar el sentido económico del concepto, teniendo ante la vista el panorama de América Latina<sup>9</sup>.

Desde este ángulo, en consecuencia, coincido casi enteramente con una de las definiciones propuestas por J. Graziarena<sup>10</sup>, según la cual *estilo* sería "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". En cambio, no comulgo con su apreciación de que "esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo". Para mí, su referencia al "ámbito" debe entenderse, precisamente, como una consideración del hecho estructural del complejo "desarrollados-subdesarrollados" al que aludimos anteriormente.

Entendida esa acepción general, se vislumbran varias posibilidades en cuanto a la amplitud y contenido de las proposiciones sobre estilos.

En una, la más restringida, esas posibilidades se plantean como opciones *dentro* de un sistema y estructura existentes, pero que entrañarían transformaciones del estilo predominante más o menos significativas y en distintas

<sup>9</sup>Véase en la primera nota de este artículo las razones de tal "reducción metodológica".

<sup>10</sup>*Op. cit.* Esta preferencia no significa rechazo de las otras sugerencias sobre la materia.

direcciones, según sean los valores rectores.

Esta fue, a mi juicio, la orientación que prevaleció en el ensayo pionero que se realizó en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de Venezuela, bajo la inspiración de Oscar Varsavsky y siguiendo con un trabajo iniciado en tiempos del recordado Jorge Ahumada<sup>11</sup>. Los tres estilos allí discutidos (el "consumista", el "autoritario" y el "creativo") se suponían compatibles con el marco general dado de la sociedad venezolana. En las palabras del trabajo citado, "no hay en las hipótesis usadas ninguna discontinuidad, ni un cambio brusco de política que pueda provocar situaciones revolucionarias o golpistas".

Una segunda posibilidad es que la crítica del estilo vigente y la búsqueda de otros optativos requiera la modificación del proceso global. Por un lado, esto podría significar que se estima esencial el cambio de *sistema*, o sea, el reemplazo de uno capitalista por otro socialista, o viceversa<sup>12</sup>.

Parece claro que esta segunda posibilidad (y sus distintas combinaciones) traspone las fronteras conceptuales del término "estilos". En cambio la primera, es decir, la acepción estricta, limita considerablemente la sustancia y, si se quiere, el atractivo del vocablo.

<sup>11</sup>Véase CENDES, "Estilos de desarrollo", en *El trimestre económico*, 144, Fondo de Cultura Económica, México, octubre-diciembre de 1969.

<sup>12</sup>Nos viene a la memoria un divulgado artículo de P. Sweezy, "Transición pacífica del socialismo al capitalismo", a propósito de la experiencia de Yugoslavia.

Esta reflexión no anula la importancia del enfoque y sí contribuye a esclarecer su sentido y su ubicación frente a otros que atienden de preferencia, como ya se vio, al marco institucional o político.

Siguiendo la digresión, conviene detenerse en las posibles relaciones entre esas categorías o aproximaciones.

Desde luego, puede imaginarse una realidad básica que admita hipotéticamente diversas opciones en cuanto a estilos, esto es, volviendo a la definición de Graciarena, que permita diversas "modalidades concretas y dinámicas" dentro de "un sistema, en un ámbito definido y en un momento histórico determinado".

Para ilustrar la situación puede pensarse en algunos países capitalistas desarrollados como, por ejemplo, los escandinavos. Es concebible que en esos países y en otros similares haya un margen relativamente amplio para introducir modificaciones sensibles en el estilo prevaleciente. De hecho, en varios de ellos han estado adoptándose medidas de largo alcance para combatir problemas graves de la civilización industrial, como la contaminación y la congestión urbana. En otros, como el propio Estados Unidos, existen también condiciones potenciales para modificaciones en apariencia marginales, pero que podrían tener consecuencias muy profundas en su modalidad de desarrollo. Basta pensar como ejemplo en la proyección de un cambio radical en el sistema de precios relativos a raíz del alza de precio del petróleo, cuya baratura hasta 1974 imprimió un carácter particular al uso y asignación de los recursos productivos.

Algo parecido podría decirse con respecto al panorama de algunas economías subdesarrolladas, que por su potencialidad productiva o por la mayor flexibilidad de sus marcos institucionales y sociales, admiten la posibilidad de transformaciones más o menos importantes de su estilo de crecimiento.

Las mismas especulaciones podrían hacerse si se tienen a la vista las situaciones particulares de distintos países adscritos al sistema socialista.

En otras circunstancias, en cambio, el radio de maniobra es muchísimo más estrecho o simplemente inexistente, de manera que son muy escasas las posibilidades de modificar el estilo dominante a menos que haya una transformación de la base institucional y estructural.

Desde este ángulo, la experiencia de China es una de las más impresionantes. Son muy pocos los que ponen en duda que la mutación de su sistema político después de la guerra fue un factor fundamental para la superación de muchos de sus problemas agudos y seculares. Más aún, su rechazo del esquema de desarrollo "clásico" de la economía industrial ha sido otro elemento primordial para definir su estilo tan *sui generis*, frente a los sistemas capitalistas o a otros socialistas que siguen, en lo fundamental, aunque con características propias, el modelo de la comunidad industrial.

Naturalmente, lo dicho no significa que la experiencia china pueda ser reproducida en otras condiciones, como a veces se postula con manifiesta ingenuidad. Desde el punto de vista operativo y de las oportunidades reales o potenciales de cambio, es indispensable

tener en cuenta la diferencia de situaciones.

Desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que *dentro de un determinado sistema* se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.

Son evidentes las influencias recíprocas entre el "para quién" producir y el "qué" producir, como los nexos entre ellas y el problema de "cómo" producir. De todos modos, no parece aventurado postular que el factor de mayor jerarquía en la contestación global de las interrogaciones planteadas es el que tiene que ver con "para quiénes" producir. Como se comprende, no se trata de opciones absolutas, sino que de preferencias relativas en cuanto a la repartición social de los principales componentes del producto, aspecto éste que puede tener importancia substancial, como se verá más adelante. Las inclinaciones del sistema productivo a beneficiar en distintas proporciones a los grupos sociales deben evaluarse desde un ángulo que considere la dinámica del proceso; se trata entonces de un fenómeno acumulativo, que va reforzando las

tendencias que apuntan a una mayor o menor desigualdad.

La caracterización económica de un estilo podría hacerse considerando dos clases de elementos, estrechamente vinculados. Por una parte los de orden estructural, que revelan la forma en que se ha organizado el aparato productivo, desde el ángulo de sus recursos económicos y de la composición de la oferta. Es una perspectiva estática, pero fundamental: corresponde al esqueleto del sistema en un momento dado.

La otra clase de factores engloba aquellos que son vitales para el funcionamiento o dinámica del sistema; que "lo mueven", en fin. Tienen que ver con el nivel y composición de la demanda y con su antecedente básico, el nivel y la distribución del ingreso.

A riesgo de exagerar las reiteraciones, no debe olvidarse la interrelación de esos aspectos. Los que "mueven" o dinamizan la estructura productiva están obviamente condicionados por la configuración de esa estructura, *cuya relativa rigidez en el corto plazo gravita significativamente sobre la operación de las fuerzas motrices*. Estas, a su vez, influyen permanentemente en la estructura productiva, ya sea en favor de su modificación, o acentuando sus perfiles.

## 2.

### La base estructural

Los antecedentes respectivos serán presentados teniendo en consideración el conjunto de América Latina y dos casos nacionales contrastantes, que representan variantes del "estilo general",

*determinadas primordialmente por los grados de desarrollo.*

En el cuadro 1 puede apreciarse la conformación de las estructuras de producción y empleo de la región en

1970<sup>13</sup>. Los rasgos distintivos son bien conocidos y no hay necesidad de extenderse sobre ellos, salvo en dos aspectos. El primero tiene que ver con la todavía muy alta participación del empleo agrícola, signo genérico del incipiente desarrollo de las fuerzas productivas, que se reflejará finalmente en el producto o ingreso per capita<sup>14</sup>.

El estilo prevaleciente (y sus alternativas) se afirma en esta realidad básica. El segundo aspecto de importancia para nuestros propósitos son las disparidades entre las representaciones del producto y el empleo por sectores, que constituyen otro de los elementos que definen el subdesarrollo, a la vez que influyen en la conformación del estilo de crecimiento.

Cuadro 1  
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO, 1970

	<i>América Latina</i>		<i>Argentina</i>		<i>Nicaragua</i>	
	<i>Población ocupada</i>	<i>Producto interno bruto</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Producto interno bruto</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Producto interno bruto</i>
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	43,7	16,4	15,3	14,8	46,4	29,0
Minas y canteras	1,2	4,1	0,7	1,8	0,6	1,1
Industrias manufactureras	12,7	24,6	22,1	35,7	12,0	15,9
Construcción	6,0	3,5	6,6	5,2	3,7	4,1
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0,5	2,0	} 7,6	} 9,6	0,6	2,4
Transporte y comunicaciones	3,8	6,2			3,4	5,4
Comercio y finanzas	9,0	22,0	15,5	18,7	10,9	19,0
Otros servicios	23,1	21,2	32,2	14,2	22,4	23,1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Los registros señalados permiten una primera aproximación a las cues-

<sup>13</sup>Para más informaciones sobre el asunto, véase "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana en el decenio de 1960", en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 72. II. G. I.

<sup>14</sup>Hacia 1970, alrededor de 500 dólares, cifra sensiblemente más elevada que el de otras regiones subdesarrolladas.

tiones de "qué" y "cómo" producir. La composición del producto y los niveles (y desniveles) de la productividad sectorial indican la realidad sobre esas materias.

En el mismo cuadro 1, se incluyen las cifras correspondientes a dos variantes de la situación regional. El contraste de los perfiles de Argentina y Nicaragua es por demás elocuente, tanto

en lo que se refiere a las proporciones sectoriales como en lo que atañe a las relaciones entre ocupación y producto. El espectro que se observa en Argentina es, a la vez, más “desarrollado” y más “equilibrado”, esto último si se consideran las cuotas relativas al importante sector agropecuario. Sin embargo, acusa marcados desniveles en lo que respecta a la significación de los “otros servicios” y de la industria manufacturera en ambos aspectos. Mientras se revela una ocupación excesiva en esos servicios, sucede lo contrario en lo que

corresponde a la industria. En cambio, el sistema de Nicaragua es más “homogéneamente subdesarrollado”.

La estructura productiva puede analizarse desde otro ángulo, teniendo en consideración los estratos tecnológicos, de manera de apreciar los agudos desniveles que se registran en los estándares de productividad de las actividades económicas. Se trata, como se sabe, del discutido problema de la heterogeneidad estructural, que tiene un patente influjo en las cuestiones de qué, cómo y para quiénes producir<sup>15</sup>.

Cuadro 2  
AMERICA LATINA:  
CONJETURA SOBRE LA COMPOSICION DE LA OCUPACION  
Y DEL PRODUCTO POR ESTRATOS TECNOLOGICOS  
A FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total
<b>Producto total</b>												
Empleo	12.4	47.7	34.3	100	8.1	33.6	55.0	100	21.3	65.8	5.3	100
Producto	53.3	41.6	5.1	100	42.6	48.0	9.4	100	58.6	40.5	0.9	100
<b>Agricultura</b>												
Empleo	6,8	27.7	65.5	100	5,0	15.0	80.0	100	25.0	57.0	18.0	100
Producto	47,5	33,2	19,3	100	43,9	30,6	25,5	100	65,1	32,3	2,6	100
<b>Manufacturas</b>												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100	14.0	57.4	28.6	100	25.6	70.6	3.8	100
Producto	62.5	36.0	1.5	100	63.6	30.4	3.3	100	62.1	37.5	0.4	100
<b>Minería</b>												
Empleo	38,0	34,2	27,8	100	20,0	60,0	20,0	100	50,0	40,0	10,0	100
Producto	91,5	7,5	1,0	100	57,2	40,0	2,8	100	77,8	21,6	0,6	100

Fuente: CEPAL. *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN. 12/L. 1, 5 de octubre de 1964.

<sup>15</sup>Sobre heterogeneidad estructural, véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 70.II.G.I; también A. Pinto, “Naturaleza e implicaciones de la “hetero-

geneidad estructural” de la América Latina”, en *El trimestre económico* N° 145, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1970.

En el cuadro 2 se presentan las estimaciones conjeturales sobre estratos tecnológicos para América Latina en su conjunto, para Argentina y para Centroamérica.

Si se atiende primero al cuadro global de la región, se comprueba de partida que una parte bastante reducida de la población labora en el sector moderno (poco más del 12%), pero que éste genera más de la mitad de la producción de bienes<sup>16</sup>. Como se verá más adelante, ciertos bienes (y servicios), que satisfacen directa o indirectamente determinados tipos de demanda, son producidos de preferencia o exclusivamente por este estrato.

Los sectores de la minería y la manufactura son los que tienen mayor representación en la esfera modernizada, especialmente el primero, a causa de los grandes establecimientos exportadores que lo caracterizan. En la agricultura, en cambio, resalta la escasa absorción de fuerza de trabajo de su sector moderno, que establece la relación más desigual entre las variables escogidas.

En el otro extremo del espectro se encuentra el sector llamado primitivo, que todavía retiene más de una tercera parte de la ocupación regional, aunque su contribución al producto material sólo llega al 5%<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>No se han considerado los servicios por las limitaciones, en este caso, del concepto de productividad. Sin embargo, las actividades de ese sector presentan iguales o más profundos desniveles. La productividad del sector moderno se equipararía a la productividad media de los países desarrollados y podría calcularse en unos 12 000 a 15 000 dólares por hombre ocupado.

<sup>17</sup>El sector primitivo engloba principalmente las actividades agrícolas de subsistencia

Como puede verificarse al observar nuevamente el cuadro 2, gran parte de la ocupación agrícola (65,5%) y una no despreciable del producto agrícola (casi 20%), están vinculadas al sector primitivo. Parece claro que aquí se da una cuota apreciable del autoconsumo rural. No ocurre lo mismo con la fabricación de bienes de origen manufacturero, que sólo aportaría 1,5% del producto, aunque brinda casi 18% del empleo industrial.

El estrato intermedio es el más "equilibrado" desde el punto de vista de las relaciones empleo-producto<sup>18</sup>. Casi la mitad del empleo y poco más del 40% del producto dependen de él. Su papel es especialmente importante en las actividades manufactureras, pues ocupa 65% de la fuerza de trabajo industrial y genera más de un tercio del producto. Su participación es muy reducida en la producción minera; sin embargo, allí trabaja más de un tercio de los ocupados por esa actividad, lo que establece la relación más desfavorable entre los sectores considerados.

Situaciones y perspectivas diferentes ofrece el examen y cotejo de las cifras de Argentina y Centroamérica.

Desde luego, en una apreciación global, fácil es comprobar la mayor significación del estrato moderno en

---

y parte de la producción artesanal. Si se consideran los servicios, no cabe duda de que incluye a una fracción elevada de los no calificados. Su productividad anual por persona sería del orden de los 300 a 400 dólares.

<sup>18</sup>Como es obvio, las actividades de este estrato tienen niveles de productividad que giran en torno al promedio nacional. En términos absolutos girarían en torno a los 2 500 dólares por persona ocupada.

Argentina, sobre todo si se consideran las cifras de empleo. El cuadro respectivo para Centroamérica es mucho más "desequilibrado" ya que una cuota sensiblemente menor de la ocupación (8% frente a poco más de 21% en la Argentina), genera una parte considerable del producto global (42.6% frente a 58.6% en la Argentina).

Desde el ángulo opuesto, puede verificarse que en la Argentina el estrato primitivo tiene una importancia muy limitada. En cambio, en lo que atañe a Centroamérica, nada menos que un 55% del empleo total y un 80% del agrícola están ligados a actividades primitivas.

No es posible extenderse aquí más sobre las características estructurales de la economía latinoamericana. Sin embargo, no podría cerrarse esta parte sin recordar aquellos aspectos ligados a la colocación o "relacionamiento" externo de América Latina que tienen mayor significación para el examen de los estilos de desarrollo.

Habría que referirse ante todo al grado de apertura de las economías latinoamericanas, que ilustra sobre el grado en que ellas se integran al esquema de división internacional del trabajo. Como se sabe, la región presenta coeficientes relativamente bajos de exportación e importación<sup>19</sup>, en lo cual gravita decisivamente la situación de los países más grandes. Tales coeficientes van desde alrededor de 10% para Brasil, México y Argentina, hasta más de 30% para algunas economías centroamericanas. La gran mayoría elevó esos coefi-

<sup>19</sup>Véanse antecedentes sobre la materia en "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *op. cit.*

cientes en el pasado decenio, y se abrió aún más en el primer trienio de los años setenta.

Otros fenómenos han acentuado esa tendencia y contribuido a crear una distinta situación estructural. Por una parte, en el decenio de 1960 se acrecentó la importancia del financiamiento externo en el enjugamiento de déficit también mayores del balance comercial y en cuenta corriente<sup>20</sup>. Por la otra, el "relacionamiento" externo también se robusteció con la gravitación cada vez mayor de las empresas transnacionales en las economías regionales<sup>21</sup>.

A lo anterior cabe agregar las modificaciones acaecidas en la composición de las exportaciones e importaciones.

Respecto a las primeras, se registró en el decenio de 1960 una discreta pero sensible merma del grado de concentración en las exportaciones primarias<sup>22</sup>, mientras se acrecentaba la participación de las ventas de productos manufacturados<sup>23</sup>. Conviene tener en

<sup>20</sup>El financiamiento externo total (excluida Venezuela, cuya realidad es *sui generis*) pasó de 6 600 millones en 1950-1959 a 13 850 millones en 1960-1969. (Véase "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *op. cit.*)

<sup>21</sup>No se dispone de cifras globales sobre el porcentaje de la producción regional o por países que cubren las empresas transnacionales, pero fácil es comprobar su predominio o exclusividad en muchos rubros principales de la producción de bienes de consumo duraderos (principalmente vehículos automotores) y bienes de capital.

<sup>22</sup>Entre 1955 y 1968, la participación del principal producto de exportación bajó de 62 a 50% y la de los tres productos principales, de 80 a 65%. (Véase "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *op. cit.*)

<sup>23</sup>Ellos representaban alrededor de 2.5% del total en 1955. Para 1970 la cifra se acerca-

cuenta que en 1970 alrededor del 36% de esas exportaciones regionales provenía de las empresas transnacionales.

En cuanto a las importaciones, el cambio más destacado, sin ser espectacular, fue la menor participación de los bienes de consumo (bajó de 21% en 1955 a 16% en 1968) y el incremento correlativo de la correspondiente a bienes de capital.

Naturalmente, estas transformaciones globales de la región esconden muchas variaciones nacionales. Ellas han sido mucho más significativas en las economías de mayor tamaño (México, Brasil y Argentina), aunque las mismas tendencias —y por ende los mismos reajustes estructurales—, se repiten en casi todos los países latinoamericanos.

En último término, éstos apuntan en algunas direcciones básicas, de gran importancia para el asunto que

se analiza, y principalmente, hacia el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “internacionalización” o inserción dependiente de las economías regionales. Este camino se plantea con algunos rasgos distintos del viejo modelo de crecimiento hacia fuera, pues hace hincapié en la mayor diversificación de las exportaciones y, sobre todo, en la “internalización” y trasplante a través de empresas transnacionales, de pautas de producción y demanda (o consumo) y formas de progreso técnico, comercialización y financiamiento prevalientes en los centros capitalistas desarrollados.

Huelga poner de relieve la enorme significación de este proceso para el estilo de desarrollo, o si se mira desde otro ángulo, para las cuestiones primordiales de qué, cómo y para quiénes producir.

### 3.

## El funcionamiento del estilo

Tanto o más que la base estructural del estilo interesa la dinámica del mismo, vale decir, las fuerzas que mueven el sistema y que lo transforman, acentuando o modificando sus perfiles básicos.

Aunque los antecedentes sobre la materia son precarios, aquí se han reunido algunas cifras relativas a América Latina, y en algunos casos a variantes nacionales, que permiten discernir ciertos elementos sobresalientes.

En el cuadro 3 figuran las tasas de crecimiento de las principales agrupa-

ba al 10% y en la segunda mitad de los años sesenta crecieron a una tasa superior al 20% anual.

ciones industriales. Con ciertas excepciones y reservas, nos dan una idea de la dinámica global, ya que reflejan indirectamente el comportamiento de los sectores primario y terciario<sup>24</sup>.

<sup>24</sup>Del primario adquieren insumos; el sector terciario, a su vez, seguirá en alguna medida la dilatación de las agrupaciones industriales. La inclusión de la producción primaria para consumo directo (deducidas las exportaciones y los insumos) no alteraría sino que reforzaría el sentido del cuadro indicado, ya que su tasa de crecimiento ha sido inferior. Por otro lado, es evidente que el cuadro tiene menos significación para los países de menor desarrollo industrial, en los cuales gravita más la composición de las importaciones.

Cuadro 3  
 AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO  
 POR AGRUPACIONES INDUSTRIALES  
 (Tasa media anual acumulativa para el período 1960-1971)

	Promedio América Latina	Argentina	Brasil*	México
Alimentos, bebidas y tabaco	4.8	3.7	7.6	5.8
Fabricación de productos alimenticios excep- to bebidas	4.6	3.1	7.9	5.7
Industrias de bebidas	4.9	5.7	6.3	6.9
Industria del tabaco	4.3	4.9	7.1	4.5
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4.1	2.0	7.1	7.2
Industrias de la madera y productos de la madera, in- cluidos muebles	2.9	3.8		4.8
Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales	7.4	5.9	7.5	8.2
Fabricación de sustancias químicas y productos quí- micos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	9.0	7.9	13.1	9.2
Sustancias químicas industriales	} 9.9 {	13.3	13.6	12.8
Otros productos químicos		6.6		7.8
Refinerías de petróleo	} 6.4 {	6.3	10.6	
Productos derivados del petróleo y carbón		15.4		
Fabricación de productos de caucho	7.3	6.9	13.9	6.5
Minerales no metálicos, excepto derivados del petró- leo y carbón	7.0	7.1	12.1	8.7
Industrias metálicas básicas	8.8	8.7	13.2	8.8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	9.5	6.9	18.4	11.9
Productos metálicos, excepto maquinaria y equi- po	8.3	8.4	17.9	9.0
Maquinaria, excepto la eléctrica		5.3		14.1
Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	10.4	5.8	12.7	11.5
Construcción de material de transporte	10.2	7.4	23.5	13.1
Vehículos automóviles	13.5	10.4		15.4
Otras industrias manufactureras	8.2	3.0		7.7
<i>Total industrias manufactureras</i>	6.8	5.6	12.2	7.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

\*1967-1971.

Si se observan los guarismos correspondientes a la región en el período 1960-1971, se comprobará a primera vista que la tasa media de crecimiento de todas las industrias (6,8%) experimenta claras oscilaciones si se atiende a cada agrupación. En términos generales, ella es más baja para las llamadas actividades tradicionales, donde predominan industrias de bienes de consumo no duraderos; bordea o sobrepasa el promedio en lo que respecta a las actividades intermedias y lo excede más o menos holgadamente en lo que se refiere a las industrias metálicas básicas, en especial a las vinculadas con los bienes duraderos pesados: artefactos, vehículos automotores y otros.

Las cifras que describen la evolución de Argentina, Brasil y México confirman las mismas tendencias, más atenuadas en el primero de estos países, y de particular vigor en el Brasil. Para este último país se prefirió el lapso 1967-1971, tanto porque el plazo más largo encierra períodos muy disímiles, como porque los últimos años, de activo y sostenido crecimiento, permiten vislumbrar con mucha claridad las fuentes de dinamismo del estilo prevalente. En el caso brasileño, como puede verificarse en el mismo cuadro 3, la tasa media global de 12.2% se compone de un ritmo bastante elevado de expansión de las actividades "tradicionales" (alrededor del 7%) —aspecto que no puede pasarse por alto— y de otros extraordinariamente acelerados en las industrias metálicas básicas, en especial de bienes duraderos pesados<sup>25</sup>.

<sup>25</sup>La distinción entre actividades dedicadas a la formación de capital y a la producción de bienes de consumo duradero (con todas las

El cuadro emergente no es de sorprender y se ha anticipado o supuesto en muchos análisis. También es por demás conocida la explicación habitual de esas tendencias, que se atribuyen (casi tautológicamente) a las distintas elasticidades-ingreso de la demanda de bienes y servicios.

Pero lo que importa averiguar es de dónde arranca esa elasticidad-ingreso, esto es, en qué grupos se origina la demanda y qué magnitud tiene para las diferentes clases de productos.

En otras palabras, las tasas de crecimiento dispares de las agrupaciones industriales señalan aproximadamente las inclinaciones del sistema o estilo en cuanto a qué producir. Cabe ahora inquirir respecto a los destinatarios de ese esfuerzo que, al mismo tiempo, son sus mandantes económicos, esto es, verificar "para quiénes" produce el sistema (preferente o exclusivamente) los diversos bienes.

En el cuadro 4 se intenta dar una respuesta aproximada a esas interrogaciones teniendo en cuenta la participación de distintos estratos de ingresos en el consumo total de rubros principales, ordenados según su naturaleza: alimentos, indumentaria, vivienda, servicios, bienes duraderos.

Sin entrar a una descripción detallada de los antecedentes, es posible

dificultades que plantea fijar ese límite) sería fundamental para arrojar más luz sobre el asunto. Lo mismo puede decirse respecto a la descomposición de los rubros de consumo corriente en bienes de consumo popular y otros tipos de bienes de destino más restringido, como ciertos productos alimenticios o textiles.

Cuadro 4  
 AMERICA LATINA<sup>a</sup>:  
 PARTICIPACION DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACION  
 EN EL CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO,  
 ALREDEDOR DE 1970

<i>Rubros de consumo</i>	<i>Estratos de población</i>			
	<i>20% más pobre</i>	<i>50% más pobre</i>	<i>20% anterior al 10% más rico</i>	<i>10% más rico</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda <sup>b</sup>	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal <sup>c</sup>	2	15	31	41
Servicio doméstico	—	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión <sup>d</sup>	—	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	—	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>43</b>

*Fuente:* Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

<sup>a</sup>Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

<sup>b</sup>El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

<sup>c</sup>El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

<sup>d</sup>El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

poner de relieve algunas relaciones primordiales.

Si se toman como puntos de referencia las participaciones del estrato que compone la mitad más pobre de la población y del 10% de ingreso más alto, resalta de inmediato que la del primer grupo es invariablemente más baja que la del segundo, salvo en lo que toca al consumo de cereales, y que va disminuyendo cuando se trata de bienes más caros y servicios más calificados y costosos. Por el contrario, la participación del 10% de la población con ingresos más altos llega a niveles muy elevados en bienes como automóviles (85%), recreaciones (75%), servicios domésticos (82%), artefactos (50%), ropa (44%), carne (40%), vivienda (44%), etc.

Si al consumo de ese estrato se agrega el correspondiente al 20% de la población que lo sigue en ingresos, se verá que los consumos de esos grupos cubren entre el 75 y casi 100% del total en varios casos, sobre todo en el de los bienes de consumo duraderos de mayor precio unitario.

Los antecedentes relativos a la Argentina y Honduras (véanse los cuadros 5 y 6), muestran, como era de esperar, versiones más atenuadas o agudizadas del cuadro regional. La participación del estrato superior es siempre más reducida en la Argentina, así como es más elevada la que cabe a la mitad inferior. Desde el ángulo del consumo total, el 30% de mayores ingresos absorbe el 56% del consumo en la Argentina y el 73% en Honduras.

Por otro lado, si se consideran algunos rubros claves en las pautas modernizadas de consumo, podrá apreciarse que el gasto del 50% de la población de menores ingresos en artefactos eléctricos y mecánicos cubre apenas un 3% del total en Honduras, en tanto que la cifra respectiva para la Argentina es de 25%. En el caso de los automóviles, sin embargo, la mitad de la población con ingresos más bajos apenas pesa en la Argentina, pues la adquisición de estos bienes se concentra en el estrato superior (60%). Naturalmente, la cifra respectiva para Honduras es muchísimo mayor: 94%.

Aunque no son estrictamente comparables, los cuadros sobre ritmos de expansión de las actividades industriales y sobre la distribución social de diversos consumos son lo bastante claros y elocuentes para fundamentar una hipótesis conocida: que los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados y dependen *de preferencia y a veces con exclusividad* de la demanda de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva. Dicho en otras palabras, *dado el ingreso medio regional y de los países*, para que funcione y avance el presente estilo de desarrollo es indispensable que el ingreso y el gasto se concentren en esos estratos, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos. En la medida que ello ocurra, el aparato productivo irá —o seguirá— ajustándose para atender con preferencia esos tipos de demanda.

**Cuadro 5**  
**ARGENTINA:**  
**PARTICIPACION DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACION**  
**EN EL CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO,**  
**ALREDEDOR DE 1970**

<i>Estratos de población</i>	<i>20%</i> <i>más pobre</i>	<i>50%</i> <i>más pobre</i>	<i>20%</i> <i>anterior</i> <i>al 10%</i> <i>más rico</i>	<i>10%</i> <i>más rico</i>
<i>Rubros de consumo</i>				
Alimentos, bebidas y tabaco	9	32	26	21
Carne	9	33	26	20
Cereales	11	37	25	18
Otros alimentos	9	32	26	22
Bebidas y tabaco	7	27	29	23
Indumentaria	5	20	28	31
Ropa	4	18	29	34
Calzado	6	26	28	24
Vivienda <sup>a</sup>	8	28	27	26
Transporte	3	15	32	40
Público	5	23	29	29
Privado (funcionamiento)	1	7	34	51
Cuidado personal <sup>b</sup>	8	30	27	27
Servicio doméstico	2	6	26	61
Otros servicios personales	2	13	28	40
Recreación y diversión <sup>c</sup>	3	14	28	44
Bienes de uso duradero	2	12	27	47
Automóviles (compra)	—	5	27	60
Casas y departamentos (compra)	1	7	29	53
Muebles	1	6	20	70
Artefactos eléctricos y mecánicos	5	25	26	24
<i>Total</i>	<i>6</i>	<i>25</i>	<i>27</i>	<i>29</i>

*Fuente:* Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

<sup>a</sup>El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

<sup>b</sup>El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

<sup>c</sup>El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

## Cuadro 6

**HONDURAS:**  
**PARTICIPACION DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACION**  
**EN EL CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO,**  
**ALREDEDOR DE 1970**

<i>Rubros de consumo</i>	<i>Estratos de población</i>			
	<i>20% más pobre</i>	<i>50% más pobre</i>	<i>20% anterior al 10% más rico</i>	<i>10% más rico</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	6	18	29	35
Carne	3	9	30	52
Cereales	9	25	25	25
Otros alimentos	6	18	30	35
Bebidas y tabaco	7	21	33	27
Indumentaria	5	13	28	46
Ropa	5	13	27	47
Calzado	5	13	30	44
Vivienda <sup>a</sup>	4	12	30	46
Transporte	2	6	28	60
Cuidado personal <sup>b</sup>	4	12	30	45
Servicio doméstico	—	—	17	82
Otros servicios personales	2	5	23	67
Recreación y diversión <sup>c</sup>	1	3	14	81
Bienes de uso duradero	3	8	23	61
Automóviles (compra)	—	—	5	94
Casas y departamentos (compra)	4	12	26	49
Muebles	3	8	25	58
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	3	28	66
<i>Total</i>	<i>5</i>	<i>14</i>	<i>28</i>	<i>45</i>

*Fuente:* Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

<sup>a</sup>El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos

<sup>b</sup>El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

<sup>c</sup>El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

## 4. Interrogantes y opciones

La realidad descrita plantea algunos interrogantes que pueden presentarse en forma de alternativas<sup>26</sup>:

a) el fenómeno prosigue y en su curso se van incorporando gradualmente otros estratos sociales a los nuevos consumos hasta generalizarlos;

b) el fenómeno prosigue, pero sin promover una integración creciente y significativa de grupos numerosos, que continúan marginados de dichos consumos y además siguen en una situación mísera en cuanto a satisfacción de necesidades vitales.

La primera opción reproduce el proceso de las economías capitalistas centrales. Las diferencias al respecto se han destacado en muchos trabajos y no es del caso recapitarlas aquí<sup>27</sup>. De todos modos, el "caso especial" de la Argentina indica que la marginalización en gran escala no es un elemento obligatorio en la experiencia latinoamericana. (El problema se considerará más adelante en el plano regional). Sin embargo, es evidente que hay de por medio una fundamental cuestión de plazos. La incorporación gradual, que pudo to-

mar un siglo o muchos decenios en el pasado de las economías centrales, no parece viable en las circunstancias actuales, a menos que se apliquen restricciones político-sociales, cuya probabilidad no puede olvidarse, dadas ciertas experiencias dentro de la región.

Algunas consideraciones antedichas valen para apreciar la segunda opción. En ésta, el estilo prevaleciente deja de mano a fracciones importantes de la población, que se localizan en los ámbitos rurales y regionales marginalizados y en la periferia de las ciudades. De este modo, en términos absolutos y quizá relativos, se incrementan los no participantes, que se mantienen en niveles de pobreza crítica.

Sin pronunciarse sobre la viabilidad concreta de ese camino a corto o largo plazo, es evidente que él no es aceptable en términos de los valores profesados por la comunidad internacional<sup>28</sup>.

Para adentrarse más en el tema puede ser útil valerse de algunas cifras sobre la distribución del ingreso en la región y los cambios que ha experimentado entre 1960 y 1970. (Véase el cuadro 7). Aunque la documentación es reconocidamente insatisfactoria, las ten-

<sup>26</sup>No por desconocerla o subestimarla dejamos de lado otra posibilidad evidente, sobre todo para los países de menor desarrollo relativo: que el estilo no funcione. Para estos países tiene mucho mayor significación la variable exterior.

<sup>27</sup>Entre otros, véase del autor "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El trimestre económico*, 125, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1965.

<sup>28</sup>Véase CEPAL, "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General". (Texto revisado de la versión española del documento E/CN. 5/477 del 25 de octubre de 1972, presentado al 23º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas).

Cuadro 7  
AMERICA LATINA:  
INGRESOS PER CAPITA EN DOLARES DE 1960 Y CAMBIOS EN LA  
PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN EL  
INGRESO TOTAL DE LA REGION

Estratos socioeconómicos	Participación de cada estrato en el ingreso total		Ingreso per capita <sup>a</sup> (dólares de 1960)		Incremento del ingreso per capita		Incremento total por estratos (millones de dólares de 1960)	Incremento de cada estrato como porcentaje del incremento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentual	Dólares de 1960		
20% más pobre	3.1	2.5	53	55	3.8	2	107,6	0.4
30% siguiente	10.3	11.4	118	167	41.5	49	3.919	15.4
50% más pobre	13.4	13.9	92	122	32.6	30	4.025	15.8
20% siguiente	14.1	13.9	243	306	25.9	63	3.359	13.2
20% anterior al								
10% más rico	24.6	28.0	424	616	45.3	192	10.237	40.3
10% más rico	47.9	44.2	1.643	1.945	17.7	292	7.785	30.7
5% más rico	33.4	29.9	2.305	2.630	14.1	325	4.332	17.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>345</b>	<b>440</b>	<b>27.5</b>	<b>95</b>	<b>25.406</b>	<b>100.0</b>

*Fuente:* Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

*Nota:* La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

<sup>a</sup>Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

dencias y relaciones que se vislumbran parecen próximas a los hechos.

Si se examinan los antecedentes sobre participaciones de los estratos en el ingreso total, varios aspectos llaman la atención. Por un lado, cae ligeramente la cuota del 20% más pobre y casi no varía la del 50% inferior. En el otro extremo —y contrariamente a lo que habitualmente se supone— se reducen moderadamente las representaciones del 10 y el 5% de mayores ingresos. En cambio, se eleva la del estrato correspondiente al 20% anterior al 10% de in-

gresos más altos (de 24.6 a 28%). En verdad, este último grupo y el compuesto por el 30% que se halla por encima del 20% más pobre son los únicos que mejoran su posición relativa.

Desde estos ángulos, en consecuencia, podría argüirse que se observa una leve desconcentración del ingreso en lo que a la cúspide social se refiere y en beneficio de los grupos medios altos. En el otro platillo de la balanza gravitaría la pérdida de representación del estrato más pobre.

La perspectiva anterior debe com-

plementarse con la visión de las magnitudes absolutas, la que precisa y también modifica algunas de las hipótesis planteadas en los párrafos precedentes.

Como puede apreciarse, el ingreso personal per cápita habría aumentado en la región en 27% entre 1960 y 1970, lo que representaría 95 dólares (de 1960) en cifras absolutas<sup>29</sup>. Esta mutación media o global tiene muy distinta significación para los diversos estratos. Por de pronto, los menores incrementos porcentuales de los dos grupos de mayores entradas involucran mejoras absolutas de 325 dólares para el 5% de ingresos más altos y de 292 dólares para el 10% superior. Para el estrato siguiente (el 20% que queda por debajo del 10% más alto), el importante aumento relativo (45%) significa un aumento absoluto de 192 dólares, que duplica el incremento medio del conjunto (95 dólares).

Si se observan los otros escalones de la pirámide distributiva, lo primero que llama la atención es el estancamiento, a niveles muy bajos de ingreso, del 20% más pobre. Por su parte, el 50% más pobre sólo acrecienta su ingreso absoluto en 30 dólares, llegando en 1970 a apenas 122 dólares anuales, aunque otra vez conviene atender a los incrementos del grupo (30%) que sigue al 20% más bajo.

Si se enfocan estos aspectos sobresalientes desde el ángulo de estas notas, pueden deducirse algunas incidencias sobre las fuerzas que mueven el sistema o el estilo de desarrollo.

<sup>29</sup>Entre los años mencionados la depreciación interna del dólar fue de casi 32%.

Para el efecto y en primer lugar se ha calculado lo que representa el aumento de ingreso personal acaecido en el período, que alcanza a la suma de 25 406 millones de dólares e involucra un incremento del 27% respecto a 1960. Desde un ángulo restringido —ya que no se consideran otras partidas (como las utilidades retenidas y el ahorro gubernamental)—, esa suma representa el principal factor de expansión del mercado o de la demanda global interna.

Ahora bien, ¿cómo se ha distribuido ese mayor poder de compra entre los estratos sociales considerados?

Como puede apreciarse en las últimas columnas del cuadro 7, casi la tercera parte del incremento (31%) corresponde al 10% de ingresos más altos, cuota que se eleva al 71% si se incluye al siguiente 20%.

Por otro lado, en lo que atañe a la mitad más pobre, ésta sólo habría recibido un 16% del total, incremento del que quedó excluido casi por completo el 20% colocado en la base de la pirámide.

Si se agrega a los estratos de esa mitad el acrecimiento obtenido por el 20% que sigue, 70% de las personas habría dispuesto del 29% del mayor ingreso, cuota inferior a la recibida por el 10% más rico (31%).

Desde otro ángulo y considerando las cifras absolutas, podría decirse que la ampliación del mercado atribuible al 30% superior alcanzó a unos 18 000 millones de dólares, y la del 70% inferior a sólo 7 400 millones.

Las cifras indican con claridad en qué estratos se han concentrado los acrecimientos de ingresos en el período considerado, y es evidente que esa inclinación corresponde en sus líneas

gruesas a la observada en la asignación de recursos, traducida, como vimos, en diferentes tasas de expansión de las actividades productivas. Vale repetir, el "qué producir" ha debido ajustarse al "para quiénes" producir.

El asunto puede percibirse con más nitidez si volvemos sobre las cifras absolutas de ingreso y las relacionamos con los rubros principales de consumo. Sobre la materia, y a la vista de los guarismos del cuadro 7, pueden plantearse algunas hipótesis razonables.

En primer lugar, parece claro que, *en el plano regional*, alrededor de la mitad de la población tiene ingresos medios por persona de unos 120 dólares al año, de modo que se encuentra constreñida a la satisfacción precaria de las necesidades más elementales. Dentro de ese espectro, probablemente el 30% más pobre está por debajo de cualquier "línea de pobreza" que se trace<sup>30</sup>. El otro 20% cuyo ingreso se acerca a los 200 dólares al año, podría hallarse ligeramente sobre ella.

La capa superior de ese segmento más el 20% de la población que se halla inmediatamente sobre él y cuyo ingreso medio es de unos 300 dólares,

<sup>30</sup>El ingreso medio de ese 30% de la población apenas excedería los 70 dólares. La División de Desarrollo Económico de la CEPAL está trabajando en la identificación, desde diversos ángulos, de "los pobres de América Latina", por países, actividades, distribución rural-urbana, etc. Vale la pena hacer notar que en algunos estudios la "línea de la pobreza" se coloca en los 50 dólares por persona al año. Véase *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, The Development Research Center, Banco Mundial y The Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Washington, D.C., agosto de 1973.

seguramente ya ha entrado al mercado de los productos industriales básicos de menor costo y de una gama de servicios urbanos baratos. En cambio, sólo con sacrificios considerables, o la reducción de consumos esenciales, este grupo puede acceder a bienes duraderos y servicios más calificados. Ni la participación ni los incrementos absolutos de estos estratos muestran cambios significativos en esta etapa.

Muy distinta, como ya se hizo ver, es la evolución experimentada por el 20% que queda debajo del 10% de ingresos más altos. Tanto su participación como el incremento absoluto de su ingreso per cápita (alrededor de 45% en el decenio, lo que lo lleva sobre los 600 dólares anuales) adquieren indudable significación. En el hecho, ese estrato absorbe el 40% del aumento del ingreso global, que representa más de 10 000 millones de dólares. (Véase otra vez el cuadro 7).

Parece razonable pensar que sus componentes han cruzado el umbral del mercado de bienes duraderos. Si se mira de nuevo el cuadro 4, podrá apreciarse que ese grupo absorbe 37% del consumo de artefactos eléctricos y mecánicos, 30% de las compras de vivienda y de los gastos ligados a ese bien, 32% del consumo de ropa y calzado, etc. En cambio, todavía es reducido su acceso a bienes muebles más caros, como el automóvil (sólo 13%), aunque probablemente tenga participación cada vez mayor en el comercio de automóviles usados<sup>31</sup>.

Sin volver sobre lo que representan los estratos más altos en el sistema, bien

<sup>31</sup>En la Argentina, su participación en la compra de automóviles es de 27%; en Honduras es de sólo 5%. Véanse de nuevo los cuadros 5 y 6.

se puede recapitular algunas hipótesis sobre lo expuesto.

Por un lado, poca duda cabe de la tendencia concentradora del estilo prevaleciente, que se vislumbra con particular nitidez si se hace hincapié en los incrementos absolutos de los ingresos por persona y del mercado potencial. Desde este ángulo parece claro que existe un círculo de causalidad acumulativa, en que esa tendencia de la distribución del ingreso gravita sobre las orientaciones del sistema productivo, y en la medida en que ellas consolidan o profundizan una estructura dada de la oferta, ésta reclama un esquema afín de distribución. Dado el ingreso medio y el destino social de las producciones más dinámicas, ese esquema será obligadamente concentrador. Y así continúa el círculo.

Por otro lado, sin embargo, dicho estilo parece ser menos excluyente que

lo que a veces se sostiene. Los antecedentes sugieren que ha sido capaz de ampliar su base de sustentación en las capas medias altas (el 20% anterior al 10% de mayores ingresos) y que incluso ha logrado producir algunos cambios positivos en los segmentos mejor colocados de la mitad más pobre de la población, aunque en cifras absolutas sus ingresos continúan siendo muy bajos. (Véase otra vez el cuadro 7).

El tercer aspecto digno de considerar es la indudable marginación y deplorables condiciones en que vive una parte apreciable de la población —alrededor de un tercio por lo menos— que se sitúa inequívocamente bajo la línea de la pobreza crítica. De allí surge la interrogante básica con relación al estilo prevaleciente, esto es, si su funcionamiento abre o no posibilidades de elevar apreciablemente el nivel de vida de los más desposeídos en un plazo razonable desde el punto de vista ético, social y político.

## 5.

### Dimensión de la pobreza crítica

Antes de referirnos a las posibilidades que brinda el estilo dominante para abordar el problema de la pobreza crítica, puede ser útil tener una noción aproximada de lo que esto significa. Para obtenerla se ha considerado la situación regional en materia de algunos consumos básicos: alimentos (carne, cereales y otros) e indumentaria (ropa y calzado), y se la ha comparado con los niveles medios que se registran en la Argentina.

Como se observa en el cuadro 8,

los estándares de consumo de por lo menos el 70% de la población latinoamericana se hallan muy distantes de las cifras argentinas, salvo en lo que toca a los cereales, lo que refleja más bien el desequilibrio de la alimentación en partes importantes de la región. En cambio, los consumos del tercer estrato (20% anterior al 10% de mayor ingreso) se acercan a esas marcas que, a su vez, son excedidas con amplitud por el estrato de ingresos más altos.

**Cuadro 8**  
**CONSUMO PER CAPITA DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO EN**  
**ARGENTINA Y EN LOS DISTINTOS ESTRATOS DE LA POBLACION**  
**DE AMERICA LATINA, 1970**  
*(Dólares per cápita de 1960)*

	<i>América Latina</i>				
	<i>Argentina</i>	<i>20% más pobre</i>	<i>50% siguiente</i>	<i>20% anterior al 10% más rico</i>	<i>10% más rico</i>
Alimentos	317	42	133	251	515
Carnes	81	4	19	71	172
Cereales	29	16	39	47	74
Otros alimentos	207	22	74	133	269
Indumentaria	93	6	25	85	221
Ropa	69	4	17	63	172
Calzado	24	2	8	22	49

*Fuente:* Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

En el cuadro 9 se ha proseguido con el ejercicio de aquilatar la magnitud de los aumentos que serían necesarios para llegar a los niveles de la Argentina, y en qué proporción habría que repartirlos entre los grupos para que cada uno alcanzara ese objetivo.

Resalta de inmediato la magnitud de los incrementos necesarios: salvo en el caso de los cereales, habría que duplicar o poco menos los consumos de los distintos rubros. Por otro lado, se comprueba lo obvio: que las mayores disponibilidades deben concentrarse de preferencia en el 20% más pobre. El 50% siguiente debería recibir una cuota algo mayor que

la proporción de la población que representa, sobre todo en las partidas correspondientes a indumentaria.

Por último, en el cuadro 10 se exponen las tasas de crecimiento que habría que conseguir en distintos plazos (cinco, diez y quince años) para que la población regional alcanzara los niveles de consumo deseados.

Indudablemente el esfuerzo requerido es de gran magnitud. Para lograr el objetivo señalado, en un plazo de cinco años se necesitarían ritmos de expansión fuera del alcance de cualquier sistema, y aun si el plazo fuese de 10 años, se im-

Cuadro 9  
 AMERICA LATINA:  
 INCREMENTOS DE LOS ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO NECESARIOS  
 PARA LOGRAR EN ESTOS RUBROS UN CONSUMO PER CAPITA  
 A LO MENOS IGUAL AL CONSUMO MEDIO DE ELLOS EN LA  
 ARGENTINA EN 1970

	<i>Incrementos porcentuales necesarios en la disponibilidad actual de cada rubro</i>	<i>Participación en el incremento total que debería corresponder a los distintos estratos de población</i>			
		<i>20% más pobre</i>	<i>50% siguiente</i>	<i>20% anterior al 10% más rico</i>	<i>10% más rico</i>
Alimentos	90,9	34,3	57,4	8,3	—
Carne	118,1	32,9	61,0	6,1	—
Cereales	—15,6	43,0	—85,0	—58,0	—
Otros	125,4	31,2	56,4	12,5	—
Indumentaria	99,0	32,9	64,1	3,0	—
Ropa	101,7	32,3	64,5	3,2	—
Calzado	91,1	34,7	62,5	2,8	—

*Fuente:* Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

pondría una tensión considerable al sistema productivo<sup>32</sup>.

Estas necesidades de crecimiento, que están lejos de alentar simplismos optimistas, deben asociarse con las de-

<sup>32</sup>Sobre este punto, véase de nuevo el cuadro 3 y especialmente las tasas de crecimiento de las industrias tradicionales del Brasil. Aun teniendo en cuenta que ellas también comprenden bienes que consumen de preferencia los grupos de ingreso alto, con tales ritmos de expansión tomaría más de 15 años alcanzar los niveles señalados.

mandas reales en otros campos de primordial importancia para el bienestar social, como son la salud, la educación y otros servicios colectivos. Ellos también reclaman ingentes recursos, si se ha de modificar sensiblemente el estado de pobreza crítica.

De todos modos, para colocar las cosas en un plano realista, debe comprenderse que los niveles medios de consumo de la Argentina son muy altos si se les compara con los prevalecientes en la región, y también con metas hipotéticas de consumo de subsistencia.

Según un estudio reciente<sup>33</sup>, para alcanzar estos últimos y eliminar así la pobreza crítica, los ingresos mínimos del 50% más pobre de la población latinoamericana, deberían llegar por lo menos a 238 dólares (de 1970) per cápita al año, suma con la cual podrían satisfacerse las necesidades mínimas de alimentación y vestuario. Hacia 1970 esa cifra era de 73 dólares por año para el 30% más pobre de la población, y de 122 dólares para el 50% con ingresos más bajos.

Considerando estos antecedentes se

ha preparado el cuadro 11, donde se presentan los ingresos por persona de los diferentes estratos en 1970 y su proyección para 1980, teniendo como objetivo que el ingreso mínimo per cápita llegue por lo menos a los 238 dólares anuales. Para esclarecer mejor las perspectivas se han considerado dos hipótesis. La primera entraña una modificación de la estructura distributiva de 1970, en tanto que la segunda supone la mantención de la misma.

#### Cuadro 10

##### AMERICA LATINA:

TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO NECESARIAS PARA QUE LA REGION LOGRE EN PLAZOS DE CINCO, DIEZ Y QUINCE AÑOS UN CONSUMO MINIMO PER CAPITA EN ESTOS RUBROS IGUAL AL PROMEDIO DE ARGENTINA EN 1970

	5 años	10 años	15 años
Alimentos	16.7	9.6	7.3
Carne	19.8	11.0	8.2
Cereales	-0.4	1.2	1.8
Otros	20.5	11.4	8.5
Vestuario	17.6	10.0	7.6
Ropa	18.0	10.2	7.7
Calzado	16.7	9.6	7.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: Las tasas se calcularon suponiendo un incremento de la población de América Latina de 2.9% anual.

<sup>33</sup> Véase "La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial", (versión preliminar), documento preparado por la División Agrícola Conjunta

CEPAL/FAO para la XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, agosto de 1974.

## Cuadro 11

## AMERICA LATINA:

INGRESOS PER CAPITA POR ESTRATOS EN 1970 Y PROYECCION PARA 1980  
CON EL SUPUESTO DE QUE EL INGRESO MINIMO PER CAPITA LLEGARA POR LO  
MENOS A LOS 238 DOLARES ANUALES QUE REPRESENTAN EL GASTO MEDIO  
PER CAPITA EN ALIMENTACION Y VESTUARIO DEL 30% DE LA POBLACION  
CUYOS INGRESOS SON SUPERIORES A LA MEDIANA  
(Dólares de 1960 y tasas de crecimiento anual)

	I Ingreso per cápita en 1970	II Hipótesis I El incremento del ingreso medio per cápita en la región es de 3% anual		III Hipótesis II Manteniendo la estructura distri- buitiva de 1970		IV Participación relativa de cada estrato en los ingresos totales	
		Ingresos per cápita	Tasa anual 1970-1980	Ingresos per cápita	Tasa anual 1970-1980	Hipóte- sis I	Hipóte- sis II
Primer 30%	73	238	12.5	238	12.5	12.0	8.3
Primer 50%	122	238	6.9	238	6.9	20.1	13.9
20% siguiente	306	381	2.2	595	6.9	12.9	13.9
20% anterior al 10% más alto	616	767	2.2	1.200	6.9	26.0	28.0
10% más alto	1.945	2.424	2.2	3.794	6.9	41.0	44.2
5% más alto	2.630	3.277	2.2	5.130	6.9	27.7	29.9
<b>Total</b>	<b>440</b>	<b>591</b>	<b>3.0</b>	<b>860</b>	<b>6.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Columna I: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

Como se verá, en el primer caso, para llegar al consumo deseado con una tasa de incremento del ingreso medio per cápita de 3% anual —similar a la registrada en el decenio de 1960— se requeriría que los ingresos del 30% más pobre de la población regional crecieran a un ritmo de 12,5% al año, en tanto que el 50% que ocupa el tramo inferior de la escala de ingresos debería lograr una tasa de incremento del 6,9%. Para que esto fuera posible tendrían que modificarse las participaciones relativas de cada estrato en los ingresos totales<sup>34</sup>. Como pue-

de apreciarse en la sección IV del cuadro 11, se necesitarían cambios más bien moderados en la participación de los segmentos que se hallan en la mitad superior de la pirámide distributiva, los cuales, además, serían compatibles con aumentos absolutos de sus entradas entre 1970 y 1980. Así, por ejemplo,

<sup>34</sup>Téngase en cuenta que estos cambios no significan necesariamente transferencias monetarias de unos grupos a otros. También podrían realizarse por la vía de prestaciones reales financiadas, claro está, por conductos fiscales y monetarios.

aunque el 10% más rico de la población vería mermar su participación de poco más del 44% a 41%, vería aumentar su ingreso de 1.945 dólares en 1970 a 2.424 en 1980.

La situación es diferente si suponemos que debe conservarse la estructura distributiva de 1970, como lo plantea la hipótesis II. En este caso, para que el 50% más pobre de la población alcanzara el nivel mínimo establecido, el ingreso por persona debería aumentar anualmente casi 7% —más del doble de la tasa histórica— lo que indudablemente se encuentra fuera de toda posibilidad razonable.

En otras palabras, si se fija un objetivo más modesto que el del ejercicio anterior, la meta buscada no resulta demasiado ambiciosa si de una u otra

manera se consigue una transformación apreciable, sin ser radical, de la estructura distributiva. Aunque no es el momento de desarrollar este tema, conviene recordar que los antecedentes expuestos ponen de relieve que por el lado de los ingresos medios per capita la supresión o reducción sustancial del fenómeno de la pobreza crítica no es un objetivo utópico. Y lo sería aún menos si se examinara el asunto desde un ángulo real, o sea, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la potencialidad productiva y las distintas posibilidades de aprovechamiento y asignación de esa potencialidad.

En todo caso, la solución del problema que nos preocupa no puede abordarse sin una apreciable movilización y reasignación de recursos humanos y materiales.

## 6.

### Opciones

El aserto anterior encuentra cierta confirmación en los ejercicios que se han realizado con un modelo numérico en un proyecto conjunto de la División de Desarrollo Económico y el Centro de Proyecciones Económicas, de la CEPAL<sup>35</sup>.

Tomando como base el estilo prevalente de crecimiento, una tasa bastante dinámica de expansión (7% anual) y antecedentes relativos a una economía semejante a la del Brasil (y en alguna medi-

da, por lo tanto, al conjunto de la región), se ha tratado de vislumbrar lo que ocurriría hasta fines de siglo en algunos aspectos básicos, entre ellos los del empleo y la distribución del ingreso, que están íntimamente relacionados.

En lo que se refiere a empleo, la proporción de fuerza de trabajo desempleada o arraigada en los estratos rezagados (el primitivo y la parte inferior del intermedio), bajaría de un 53 a un 45% aproximadamente entre 1970 y fines de siglo, en tanto que su magnitud en cifras absolutas se doblaría. La composición de ese grupo se modificaría sensiblemente haciéndose más urbana que rural.

Las diferencias consiguientes de productividad se acentuarían y al término del plazo, el empleo en la agricultura y los

<sup>35</sup>Véanse especialmente, CEPAL, *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas*, E/CN. 12/907, 1971 y "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIX, N<sup>os</sup> 1 y 2, 1974, publicación de las Naciones Unidas, N<sup>o</sup> de venta: S. 75.II.G.2.

servicios tradicionales sólo llegaría a un cuarto del promedio nacional, y a una fracción mucho más baja del correspondiente al estrato moderno.

Esta concentración del progreso técnico (y su contrapartida, la marginalización absoluta o considerable de parte significativa del sistema) se reproduce simétricamente en lo que toca a la distribución de sus frutos.

Como señala un trabajo citado<sup>36</sup>: “Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución... Hay algún mejoramiento, pero persiste el desequilibrio fundamental. A fines de siglo hay un pequeño desplazamiento ascendente en la composición selectiva de la fuerza de trabajo: el grupo de ingresos bajos desciende a menos de la mitad del total, el grupo intermedio aparece marginalmente mayor y el grupo de ingresos altos considerablemente mayor, pues abarca aproximadamente un sexto de todos los perceptores de ingreso”.

Otra vez se observa la cuestión ya planteada: que el estilo admite o involucra cierto grado de “desconcentración” o participación “por arriba”, pero que enfrenta sobre todo la postergación absoluta o considerable de una fracción apreciable de la “mitad más pobre”.

Para delinear con más precisión los aspectos anteriores se ha efectuado un ejercicio sumario que figura en el cuadro 12. Aquí se exponen dos hipótesis respecto a políticas que se propusieran disminuir el grado de heterogeneidad productiva característico de la estructura latinoamericana, o, mirado desde el án-

gulo opuesto, promover una tendencia definida hacia la homogeneización de esa estructura. Para ello se considera una perspectiva de largo plazo, entre 1970 y el año 2000.

La primera hipótesis es la más radical. Ella envuelve la desaparición del estrato primitivo o de subsistencia y la reducción del estrato intermedio. De este modo, la participación del estrato moderno en el empleo pasaría del 15% al 70%, en tanto que la porción del producto generado por este estrato subiría del 57% hasta casi el 76%. En el hecho, pues, se trataría de una economía que hacia el año 2000 mostraría un nivel altísimo de homogeneidad y de modernización. Para que fuera posible tal cosa sería necesario que la economía global y el estrato moderno crecieran con mucha rapidez (a tasas de 7 y 8%, respectivamente) y que la productividad *media* del estrato moderno continuara siendo la de 1970, aunque la productividad media del sistema elevara su eficiencia a razón de 4,4% al año.

Evidentemente, esta visión está muy distante de las posibilidades reales. Sin embargo, aun en esta versión extrema o utópica, conviene tener en cuenta que ella no envuelve, como a veces se ha pensado, postulación alguna de pausa o congelamiento tecnológico, pues la productividad de la economía en su conjunto aumenta, como ya vimos, al muy elevado ritmo de 4,4%. Y por lo que respecta al estrato moderno, el hecho de que su productividad *media* se mantenga no excluye que *dentro de él* pueda haber ramas o empresas que acrecienten su eficiencia a ritmos mucho más rápidos, incluso más rápidos que el de la economía global.

<sup>36</sup>“Diferentes modelos o estilos de desarrollo”, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

Cuadro 12  
 AMERICA LATINA: PROYECCION DE LOS  
 ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD AL AÑO 2000,  
 SOBRE LA BASE DE UNA TENDENCIA HACIA LA HOMOGENEIZACION  
 DE LA ECONOMIA

	<i>Estructura porcentual</i>				<i>Producto por persona ocupada (dólares de 1960)</i>		<i>Tasas de incremento medio anual (1970-2000)</i>		
	<i>Empleo</i>		<i>Producto</i>		<i>1970</i>	<i>2000</i>	<i>Empleo</i>	<i>Producto</i>	<i>Producto/hombre</i>
	<i>1970</i>	<i>2000</i>	<i>1970</i>	<i>2000</i>					
<i>Hipótesis A</i>									
Estrato primitivo	35	—	4,7	—	210	—	—	—	—
Estrato intermedio	50	30	38,1	24,3	1.200	4.400	1,0	5,4	4,4
Estrato moderno	15	70	57,2	75,7	6.000	6.000	8,0	8,0	0,0
Economía global	100	100	100,0	100,0	1.500	5.500	2,6	7,0	4,4
<i>Hipótesis B</i>									
Estrato primitivo	35	9	4,7	1,5	210	900	—2,0	3,0	5,0
Estrato intermedio	50	37	38,1	24,4	1.200	3.900	1,5	5,5	4,0
Estrato moderno	15	54	57,2	74,1	6.000	7.700	7,0	8,0	1,0
Economía global	100	100	100,0	100,0	1.500	5.500	2,6	7,0	4,4

*Nota:* En la hipótesis A desaparece el sector primitivo absorbido por el sector moderno, que incrementa su fuerza de trabajo en un 8% anual y mantiene estancado su producto por persona ocupada.

La segunda hipótesis postula cambios más moderados. De conformidad con ella, hacia el año 2000 el estrato de subsistencia todavía albergaría al 9% de la población activa, pero gracias a la disminución de su contingente, su producto por persona pasaría de unos 200 a unos 900 dólares por año. Por otro lado, el estrato intermedio tendría un mayor papel en lo que se refiere a acoger parte de los desplazados de la economía de subsistencia. Así, como es obvio, se acrecentaría la importancia del estrato moderno como fuente de empleo, y, a la vez, tendría un mayor margen para elevar tan-

to su productividad media (1% por año) como la de ramas o empresas de gran prioridad.

Estos ejercicios, vale la pena insistir, no constituyen profecías ni programas. Entre ellos y la realidad concreta del futuro próximo y distante median las acciones de la sociedad (interna y externa) y, desde un ángulo más concreto, de la política económica y social. En otras palabras, son tan válidas como lo sean o sigan siéndolo los supuestos en que se basan, que son, por definición, mutantes.

## 7. Interrogantes

De todos modos, y retomando el tema inicial, esta discusión nos lleva inevitablemente a la interrogación esencial sobre la posibilidad de llevar a efecto los cambios que se consideran deseables, necesarios e históricamente viables a la luz de las circunstancias materiales y en un plazo determinado. Dicho en otros términos más cercanos a debates que todos conocemos: ¿se trata de un cambio en el *estilo* de desarrollo o también se requiere la mutación del *sistema*?<sup>37</sup>

Es evidente que no podemos dar una respuesta a esta interrogación. Más aún, no creemos que exista una que sea válida para cualquier tiempo y lugar y que no precise los términos concretos en que se plantea. Desde este ángulo parece obvio que así como ciertas mudanzas de un estilo prevaleciente pueden implicar o exigir una transformación radical de los parámetros institucionales y políticos —esto es, del sistema— hay otras que caben dentro de un cuadro existente, aunque siempre requerirán ponerlo en jaque y modificarlo en cierto

<sup>37</sup> Desde otro ángulo, pero con relación a estos problemas, puede verse, del autor, *Inflación: raíces estructurales*, especialmente el artículo "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" (pp. 104 y ss.), Fondo de Cultura Económica, México, 1973. También, de A. Pinto y A. Di Filippo, "Nota sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", en Alejandro Foxley (compilador), *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1974.

grado. La experiencia histórica a la que aludimos en la primera sección es rica y variada en esta materia.

Por otra parte, la misma experiencia también nos muestra que el reemplazo de un sistema por otro no significa la desaparición de todos los problemas del antiguo estilo, aunque sí puede importar la aparición de otros nuevos, para desconsuelo del "ideologismo utópico". Pero esto por sí solo no desmiente la necesidad o conveniencia de ese cambio.

Desde un ángulo más concreto, y pensando en América Latina y sus problemas, me atrevería a sostener, por ejemplo, que son varios los países que podrían eliminar o aliviar considerablemente la pobreza crítica en un plazo razonable, sin que ello requiriera obligadamente una transformación total del sistema vigente, aunque éste, como es claro, tendría que experimentar mudanzas sensibles en su estructura y funcionamiento.

Diferente es la situación de otros países, pero aun respecto a éstos convendría tener en cuenta que en no pocos casos no se trata del mero imperativo de trocar el sistema, sino que también hay envueltos aspectos de gran alcance o complejidad, relativos por ejemplo a dotaciones de recurso, tamaño económico, culturas autóctonas difíciles de "modernizar" o de dinamizar dentro de sus estructuras tradicionales, etc.

Al final, sólo la acción, el ensayo y el error, podrán dar las respuestas esperadas en cada situación y respecto a cada cambio deseado del estilo existente.

## Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?<sup>1</sup>

*Marshall Wolfe\**

Después de varias décadas de pensamiento y acción vinculados al desarrollo no han cesado las controversias acerca de los objetivos que éste debería alcanzar y de los medios para hacerlo.

Este artículo no pretende proponer una receta propia, sino sugerir una concepción existencial del desarrollo como un esfuerzo incesante para imponer una racionalidad valorativa dada a una realidad rebelde. En su comienzo presenta un análisis de las dificultades de definir y orientar el desarrollo, tanto desde el punto de vista académico como político, para enumerar después algunas de las recomendaciones que han hecho a este respecto tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como la CEPAL. Más adelante hace un análisis crítico de los requisitos uniformes para el desarrollo que han surgido de esas expresiones de consenso internacional, los vincula con el orden mundial actual y caracteriza la posición de los países de América Latina dentro de este contexto. En la parte final, distingue los criterios principales que han sido usados para definir los fines y medios del desarrollo (utópico-normativo, tecnocrático-racionalista y sociopolítico) y culmina con un análisis crítico de los agentes de desarrollo.

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

## 1

## El “desarrollo” en entredicho: la posibilidad de una opción nacional entre diferentes estilos

En el diálogo internacional se ha venido postulando desde los años cuarenta que el término “desarrollo” describe un proceso inteligible que puede promoverse mediante la acción racional dentro del marco de las naciones-Estados, es decir, mediante la “planificación”. Los participantes en ese diálogo han discrepado fundamentalmente respecto de la naturaleza de los órdenes nacionales e internacionales dentro de los cuales debe tener lugar el desarrollo, en sus evaluaciones de los acontecimientos y en sus recetas para la acción. Variantes del concepto de avance lineal, según el cual los países “desarrollados” tienen tanto la capacidad como el deber de ayudar a los demás a seguir sus pasos, han chocado continuamente con variantes del concepto de transformación societal, de acuerdo con el cual el desarrollo de los países pobres exige, entre otras cosas, liberarse de las relaciones de explotación que han hecho a los países “desarrollados” ricos y dominantes. Sin embargo, los argumentos se han planteado dentro del consenso implícito de que sólo puede haber una clase de desarrollo: un proceso con ciertas condiciones sociales previas, que atraviesa por etapas previsibles, requiere acumulación acelerada de capital e innovación tecnológica y empresarial y conduce a la for-

<sup>1</sup>El presente artículo prosigue una exploración iniciada en “Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVIII, N<sup>o</sup> 1 y 2, 1973.

mación de sociedades y economías nacionales predominantemente urbanas e industriales, imbuidas de actitudes "modernas" hacia el trabajo y la ciudadanía, capaces de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo, de satisfacer ampliamente las demandas de consumo de sus miembros. De lo anterior se desprende que sólo puede haber una forma óptima de desarrollo; lo que hay que hacer es definirla, determinar de qué manera se aparta de ella la sociedad en cuestión e indicar los medios para encauzarla por el camino correcto.

En la actualidad, mientras sigue ramificándose el mecanismo internacional derivado de esta interacción de conflicto y consenso acerca del desarrollo, y continúa alargándose la lista de requisitos del desarrollo internacionalmente aceptados, la concepción del desarrollo como una secuencia uniforme definible a la que deben adaptarse todas las sociedades nacionales so pena de mantenerse en la pobreza y el atraso, está siendo atacada desde muchas diferentes posiciones teóricas, ideológicas y valorativas. Algunos críticos dudan de que el concepto "desarrollo" sea significativo, y atribuyen su origen al supuesto etnocéntrico de que la experiencia vivida por unas pocas sociedades "occidentales" en un determinado período de la historia puede repetirse, o a una analogía engañosa, profundamente arraigada en el pensamiento "occidental", entre el cambio en las sociedades y el "desarrollo" de los organismos vivos. Por ejemplo:

- "Se han dedicado bastantes esfuerzos a la definición del desarrollo y al argumento de que el desarrollo

'en general', o 'como tal' es una meta adecuada o suficiente de la actividad nacional e internacional. Pero no se ha ponderado suficientemente lo curioso y notable que es el uso que hacemos del término. Procedemos como si 'todo el mundo supiera' lo que significa. Y por cierto, en el plano del sentido común todo el mundo lo sabe... Para el sentido común el significado es claro; ser desarrollado es ser occidental. O bien, si esto parece etnocéntrico y ofensivo, ser 'moderno'... Las características que definen el modernismo en Occidente no se alcanzaron a través de un esfuerzo deliberado y explícito por 'desarrollarse'. Esta es una racionalización *post hoc*, una ficción conveniente para darle 'sentido' a la historia... No sabemos, de manera ni siquiera remotamente cabal y fehaciente, cómo convertir en moderno un Estado premoderno... Y aunque lo supiésemos, con ello no se resolvería el problema del desarrollo si éste se concibe como el logro de un conjunto determinado de características hoy conocidas que lo definen y que, de alcanzarse, harían que todas las naciones fuesen 'desarrolladas'. Porque las naciones más desarrolladas atraviesan por un período de transformaciones rápidas... Cuando los países en desarrollo procuren desarrollarse utilizando los medios administrativos preferidos hoy en las naciones industrializadas, si tienen éxito, estarán recreando 'civilizaciones desaparecidas'... El actual entusiasmo por el desarrollo es algo asombroso: todos son partidarios de él, pero qué es más allá de

patrón transitorio, es cuestión abierta, desconcertante”<sup>2</sup>.

“Mientras más concreto y empírico sea nuestro tema y más se relacione con el comportamiento, menos podrá aplicársele la teoría del desarrollo y sus diversos elementos conceptuales. Es bastante tentador aplicar estos elementos a las entidades construidas que abundan en el pensamiento social occidental: a la civilización en su conjunto, a la humanidad, a la sociedad total; a entidades como el capitalismo, la democracia y la cultura... Habiéndose dotado de vida a una u otra de estas entidades a través del conocido proceso de reificación, poco falta para proveerlas además de crecimiento... Sin embargo, es muy distinto tratar, como lo hace actualmente gran parte de la teoría social, de imponer estos conceptos de desarrollismo no sobre entidades construidas sino sobre la clase de tema que ha llegado a ser básico en las ciencias sociales de hoy: *el comportamiento social de los seres humanos en áreas específicas y dentro de plazos finitos*... El modelo de Europa occidental y su aparente orientación del cambio social durante los últimos seis siglos... se convierte en la tendencia del cambio social de toda la civilización humana y, como lo indican innumerables estudios de las llamadas naciones modernizantes, en arquetipo para analizarlas indivi-

dualmente— y también para reconstruirlas”<sup>3</sup>.

Como es natural, a los dirigentes políticos e ideólogos que se basan en la premisa de que la situación actual y las perspectivas futuras de sus sociedades son inaceptables, no puede agradales que se descarte el “desarrollo” como una versión modernizada del mito “occidental” de progreso, por mucho que coincidan en desacreditar los modelos occidentales. Debe ser posible una acción racional basada en una interpretación válida de la sociedad en cuestión y dirigida a un futuro preferible. Si el “desarrollo” como se le ha concebido es inalcanzable, indeseable, o no significa nada para la sociedad, el “verdadero” desarrollo debe significar otra cosa. El “desarrollo” se convierte en un camino que cada sociedad nacional debe elegir basándose en sus valores y no en un molde que se le impone. Las tendencias subyacentes de voluntarismo en el raciocinio desarrollista reaparecen constantemente en diversas formas para satisfacer las exigencias políticas. Pasan entonces a primer plano varias interrogantes conexas: ¿Puede el “desarrollo” significar lo que se desea que signifique? ¿Tienen todas las comunidades nacionales que hoy existen en el escenario mundial la capacidad y a la vez el derecho de “desarrollarse”? ¿Puede una sociedad, o los agentes que actúan en nombre de una sociedad, elegir imágenes del futuro distintas de aquéllas hasta ahora vigentes, sin sentirse limitados por el pasado y el presente de la sociedad, y convertir estas

<sup>2</sup>Dwight Waldo, “Reflexions on Public Administration and National Development”, *International Social Science Journal*, XXI, 2, 1969.

<sup>3</sup>Robert A. Nesbit, *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Oxford University Press, Londres, 1969.

imágenes en realidad a través de una acción racional? ¿En qué condiciones? Suponiendo que el desarrollo puede y debe significar cosas distintas para diferentes sociedades y que el logro de un estilo nacional de desarrollo viable y aceptable<sup>4</sup> depende tanto de la voluntad política como de condiciones económicas y culturales previas, ¿qué utilidad tienen las fórmulas internacionales que establecen lo que debería ser el “desarrollo”?

En la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General en 1970, y en numerosas otras declara-

<sup>4</sup>Véase el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*. Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973. (Este documento contiene el texto revisado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, de la versión española del documento E/CN. 5/477, fechado el 25 de octubre de 1972). En él se distingue entre el “estilo real de desarrollo” de una sociedad nacional (es decir, lo que sucede en la realidad, en el supuesto de que ninguna sociedad es estática), y los “estilos preferidos” (es decir, lo que ciertas fuerzas de la sociedad desean que suceda). Se ha supuesto que, dentro de una determinada sociedad normalmente serán varios los estilos preferidos que se disputarán su atención, y que las preferencias manifiestas pueden ocultar preferencias reales muy distintas. En el presente trabajo, la expresión “estilo predominante” se emplea como equivalente de “estilo real” y se refiere a las variantes del capitalismo dependiente que predomina en la mayor parte de América Latina. Los términos “original”, “autónomo” y “orientado por valores” se refieren a estilos preferidos que responden a los criterios de “aceptabilidad” y “viabilidad” señalados en el informe sobre el “criterio unificado”. Los “estilos de desarrollo” emanan de sistemas sociales, como conceptualizaciones de sus procesos de crecimiento y cambio, y pueden dar o no dar lugar a estrategias explícitas.

ciones formuladas dentro del marco de las Naciones Unidas, los gobiernos han adoptado estándares de desarrollo utópico-normativos que no se han cumplido de manera convincente en parte alguna y han exigido realizar estudios que muestren cómo armonizar mejor los procesos de desarrollo con esos estándares. Las declaraciones internacionales yuxtaponen y procuran conciliar proposiciones que derivan de concepciones muy diferentes del desarrollo. La formulación más autorizada y coherente, que aparece en el párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, contiene al menos tres proposiciones separables: i) que “la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor”; ii) que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales, la protección del medio) forman “parte del mismo proceso dinámico”, y son simultáneamente fines y medios; iii) que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma “unificada”. La Estrategia enumera los objetivos sociales que hay que unificar en una lista impresionante de compromisos expresados en términos generales; en otra parte se concentra en el objetivo económico más tradicional de alcanzar una tasa de aumento de la producción de al menos 6 por ciento y, en términos relativamente precisos, en los requisitos económicos para alcanzar este objetivo.

Las proposiciones anteriores son compatibles entre sí, pero suscribir una de ellas no exige aceptar todas las demás. Los objetivos sociales siguen siendo

vulnerables a los argumentos de que el logro de la "finalidad" del desarrollo exige concentración inmediata en el crecimiento acelerado; de que ninguna sociedad es capaz de perseguir en forma "unificada" todos los demás objetivos expuestos en la Estrategia, y de que los intentos de los gobiernos de hacerlo dentro de los sistemas políticos y con los limitados recursos existentes sólo lograrán paralizar la capacidad —en el mejor de los casos insuficiente— de acelerar el crecimiento económico. La meta económica sigue siendo vulnerable al argumento de que una política concentrada en lograr tasas muy altas de crecimiento económico agrava inevitablemente las tensiones societales, agudiza la mala distribución de la riqueza y del poder y distorsiona los estilos de vida en forma que hace cada vez más difícil acercarse a la "finalidad" del desarrollo.

Es probable que el pensamiento internacional sobre el desarrollo continúe debatiéndose entre concepciones del desarrollo subordinadas al reino económico de la necesidad (como quiera que se le conciba) y concepciones del desarrollo como, al menos potencialmente, una encarnación variable de valores y opciones sociales<sup>5</sup>. Hasta ahora la experiencia confirma los aspectos negativos de los dos argumentos reseñados: los procesos rea-

les de "desarrollo" no están elevando de manera indiscutible el bienestar humano ni siquiera en los países de altos ingresos, y se duda que sean viables a largo plazo; los intentos de formular y aplicar estilos originales, autónomos y orientados al ser humano siguen zozobrando en sus confrontaciones con la realidad, o sobreviviendo a un precio que frustra las esperanzas en ellos cifradas.

En el presente trabajo se examinarán las propuestas orientadas por valores que contienen las declaraciones internacionales más recientes, como elementos para reconsiderar de manera coherente la expresión conceptual del desarrollo, y para definir estilos originales de desarrollo compatibles con situaciones nacionales reales dentro del orden mundial real. Se confrontarán los elementos con los supuestos medulares de las teorías del desarrollo formuladas hasta ahora; con las características del orden económico y político mundial; con la posición de América Latina dentro de este orden, y con los diferentes tipos de sociedades y estilos de vida nacionales que están surgiendo en América Latina. Se examinarán las concepciones, aspiraciones e imágenes societales como factores capaces de ejercer verdadera influencia en lo que sucede y no enteramente predeterminados por leyes económicas o intereses de clase; pero se evitará "reificarlos" o tratar el "desarrollo" como una realidad ideal que existe independientemente de lo que las sociedades efectivamente hacen y a la cual éstas pueden aproximarse en la medida en que amplíen su conocimiento de lo que "realmente" es. El presente trabajo supone que el actual clamor internacional por un "enfoque unificado del desarrollo", por "estilos de desarro-

<sup>5</sup>Como es natural, interrogantes de esta naturaleza se analizaron en América Latina y en otras partes del mundo mucho antes que se popularizara el término "desarrollo". La mayoría de los argumentos actuales se esgrimieron en México, por ejemplo, durante y aun antes de la revolución. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana: Formación del nuevo régimen*, México, D.F., Ediciones Era, 1973.

llo autónomos y originales”, etc., deriva de un justificado rechazo de las actuales tendencias y perspectivas, y que plantea a todos los presuntos analistas y agentes del desarrollo un desafío que no debería ignorarse ni eludirse. También supone que las manifestaciones de este desafío son susceptibles de caer en excesivas generalizaciones, de eludir las peores dificultades, de contentarse con reiteraciones rituales de buenas intenciones y de inducir erradamente a pensar que en algún lugar, a la espera de que se la descubra, hay una solución infalible e indolora para todos los problemas. Estas deficiencias guardan relación con las muy variadas presiones y preocupaciones, en parte incompatibles entre sí, que chocan con las exigencias de criterios normativos frente a los problemas del desarrollo, y que, en el plano del diálogo internacional, sólo pueden conciliarse mediante fórmulas de transacción. Las principales presiones y preocupaciones pueden expresarse así:

a) Desde los albores de la preocupación internacional por el desarrollo, ciertas corrientes de opinión se han dedicado a formular declaraciones cada vez más amplias de los derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a determinados niveles de vida y servicios sociales. Los proponentes de derechos humanos manejan valores absolutos: los derechos son los mismos en todas partes y deberían ponerse en vigor de inmediato, cualesquiera sean las circunstancias concretas de la sociedad. De esto se desprende que sólo *un* estilo de desarrollo es aceptable, y ese debe ser un estilo muy diferente de cualquiera de los vigentes. Las normas relativas a los derechos se han tomado principalmente de los países industrializados de altos ingresos, donde puede

presumirse que existe la capacidad material para cumplir con ellas y en donde poderosos movimientos políticos y grupos de presión exigen que sean respetados. En la mayor parte del resto del mundo no se ha dado ninguna de estas condiciones. El reconocimiento por los gobiernos de derechos que exigen comprometer recursos cuantiosos (como la educación universal) ha servido en parte de sustituto simbólico de la acción o de promesas de acción futura y en parte de base para pedir que los países de altos ingresos ayuden a financiar la materialización de los derechos que han reconocido. En su mayoría, los analistas y planificadores del desarrollo tratan los “derechos” como manifestaciones no obligatorias de buenas intenciones, aun cuando, dentro de sus propias concepciones del desarrollo orientadas a la producción, han asignado alta prioridad al mejoramiento de la educación, la nutrición y la salud pública. Dentro de las sociedades nacionales los argumentos basados en “derechos” que en principio son universales se convierten en armas que las distintas clases o grupos esgrimen para reforzar sus pretensiones de obtener una proporción mayor de recursos públicos, los que no bastan para satisfacer todas las exigencias. El Estado confronta el clamor incesante de grupos de intereses y localidades que exigen como un derecho que se les “resuelvan sus problemas”. Entretanto, movimientos cuyo centro se encuentra en países de altos ingresos siguen generando nuevas formulaciones de derechos, particularmente en relación con los servicios sociales públicos, y obteniendo para ellos aprobación internacional. Para repensar el desarrollo es indispensable la constante confrontación de los proce-

sos de desarrollo reales con “derechos” que representan un consenso internacional acerca del contenido de un orden social justo. Sin embargo, cabe esperar una tensión permanente entre las pretensiones universalistas de las formulaciones de derechos (que derivan de ciertos tipos de sociedades y procesos históricos) y la búsqueda de estilos autónomos y viables de desarrollo en condiciones en que ningún agente de desarrollo podrá “tener en cuenta” todas las aspiraciones que se le imponen.

b) Las comunidades industrializadas de altos ingresos, tanto en la variante “capitalista” como en la “socialista”, han atravesado por múltiples crisis —de valores, de recursos, de capacidad de sus fuerzas dominantes para lograr los objetivos declarados, de capacidad para mantener altos niveles de empleo y consumo sin que ello acarree inflación y degradación ambiental— que les han hecho perder confianza en sí mismas y han menoscabado su prestigio como modelo de “desarrollo”, “modernización”, o “Estado providente”. Sus progresos en materia de planificación, sistemas de información e investigación social no les han evitado abocarse a estas crisis para luego actuar en un ambiente de improvisación y publicidad catastrofista. Cabe preguntarse entonces si no tendrán tanta necesidad como el resto del mundo de repensar el desarrollo, y si no tendrán aún más impedimentos para realizar los cambios necesarios debido a las expectativas y a las rigideces institucionales emanadas de sus anteriores éxitos. En este sentido merece subrayarse que sus particulares preocupaciones se proyectan en el análisis de nuevos estilos de desarrollo para el resto del mundo a través del dominio

que ejercen sus instituciones académicas y culturales, y a través de la importancia que revisten, para lo que de hecho puede hacerse en otras partes, los cambios producidos en ellos en lo que se refiere al uso de los recursos, las modalidades de consumo, las normas ambientales, etc. Inevitablemente, los problemas de las sociedades “postindustriales” o “postmodernas” influyen en las concepciones sobre el desarrollo de sociedades que sólo han conocido los procesos de “industrialización” y “modernización” en forma parcial y deformada.

c) Los países “en desarrollo” que han alcanzado altas tasas de crecimiento económico y “modernización” no han logrado que estos procesos desemboquen en el aumento generalizado del bienestar y de la participación societal. Las fuerzas dominantes en algunos de ellos siguen convencidas de que con el tiempo lograrán hacerlo y de que no hay otro camino viable para “dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor”; analizar distintos estilos de desarrollo es entonces un peligroso desatino. Sus detractores sostienen que las actuales modalidades de crecimiento y modernización se acompañan de crecientes tensiones que no se pueden reprimir o controlar indefinidamente, y citan el caso de algunos países que antes se consideraban buenos ejemplos de desarrollo por sus altas tasas de crecimiento económico, y que luego han sufrido descalabros económicos y políticos. No hay manera de demostrar que una u otra de estas tesis tiene validez universal pero en el mejor de los casos, el camino del crecimiento económico rápido y concentrado sólo parece estar abierto a una minoría de los países en desarrollo y, para esta

minoría, su conveniencia y viabilidad a largo plazo parecen menos obvias que hace algunos años.

**d)** El número de unidades nacionales formalmente independientes que existe hoy en el escenario mundial es mayor que nunca desde que surgió la nación-Estado "moderna". Muchas de ellas carecen a tal punto de lo que se ha considerado las condiciones previas fundamentales del desarrollo, e incluso de las condiciones previas fundamentales para la independencia "nacional", que no pueden aceptar sin desaliento las recetas de desarrollo convencionales. Si no quieren resignarse a depender en forma permanente de la ayuda internacional unida a los ingresos que obtienen de las exportaciones de materias primas (que pueden ser posibilidades reales para algunas pero no para otras), deben buscar caminos originales al futuro. Pueden confiar en la solidaridad con sociedades que se encuentran en situación similar, y subordinar su autonomía "nacional" a la formación de unidades lo suficientemente grandes como para ser económica y políticamente viables, o avanzar hacia un estilo de vida nacional cerrado, austero e igualitario, sin estímulos que impulsen hacia niveles de consumo que no pueden alcanzar. En cualquiera de los dos casos, o si se trata de combinar ambas estrategias, los dirigentes políticos e ideólogos no encuentran precedentes ni recetas confiables para lo que procuran hacer.

**e)** Tanto las sociedades ricas como las pobres se han percatado en forma más bien repentina de las connotaciones de los actuales niveles y distribución geográfica de los recursos naturales, en su interacción con las tendencias de pobla-

ción y de incremento del consumo. Una vez planteado el problema, es evidente que las sociedades que abarcan la abrumadora mayoría de la población mundial nunca podrán alcanzar niveles de uso de recursos por habitante ni remotamente similares a los ya alcanzados por unas pocas comunidades de altos ingresos de América del Norte y de Europa. Es dudoso que estas últimas puedan mantener por mucho tiempo sus actuales niveles y modalidades de uso de los recursos. Para la mayor parte del mundo, un estilo de desarrollo viable debe prever niveles relativamente modestos de consumo de los recursos no renovables, sustitución de los recursos no renovables siempre que ello sea posible y controles ecológicos adecuados para asegurarse de que estos últimos sean realmente "renovables". En vista de la demanda cada vez más angustiosa de los países de altos ingresos, surge la probabilidad de que los países de bajos ingresos renuncien gradualmente a maximizar las exportaciones de sus recursos no renovables y opten por conservarlos para su propio uso. Paradójicamente, también es posible que, para abastecerse de alimentos, los países predominantemente rural-agrícolas de bajos ingresos dependan cada vez más de los países de altos ingresos predominantemente urbano-industriales, en momentos en que en estos últimos comienzan a desaparecer los excedentes de la producción de alimentos.

**f)** Los enfoques internacionales convencionales han supuesto que los "países" se desarrollan y que el desarrollo va íntimamente unido a procesos denominados "modernización" y "construcción de la nación". Se ha sostenido que

la acción planificada en el ámbito nacional es a la vez viable y esencial para ayudar a estos procesos; que en lo posible los países deberían depender de la movilización de los recursos internos, pero que es legítimo y realista que pidan "cooperación" técnica y financiera a los países "desarrollados" de altos ingresos. Sobre la base de estos supuestos se ha erigido un vasto e intrincado mecanismo internacional. Factores como los mencionados, conjuntamente con algunos rasgos del propio mecanismo de cooperación internacional (la discutible utilidad de muchas de las transferencias técnicas, el hecho de que la "planificación" no haya respondido a las esperanzas cifradas en ella, el paralizante endeudamiento que ha resultado de las condiciones en que tienen lugar las transferencias financieras, etc.), han puesto en tela de juicio los supuestos fundamentales. La experiencia ha fortalecido otro punto de vista que se ha debatido (en distintas versiones) desde que comenzó la actividad internacional de desarrollo y que es el siguiente: dentro del actual orden mundial el desarrollo autónomo en el plano nacional es una ilusión, la realidad es un sistema internacional de mercado que genera "desarrollo" (con arreglo al criterio económico convencional) en un extremo y "subdesarrollo" o "desarrollo dependiente" en el otro, y dentro del cual la modernización imitativa simplemente "internaliza" las modalidades de dependencia y la "construcción de la nación" no puede ser más que una fachada. De acuerdo con estas interpretaciones, el fenómeno no consiste simplemente en la explotación de los "países" pobres por los "países" ricos. Los procesos de polarización no se delimitan

por las fronteras nacionales, ya que los intereses "modernizantes" de todos los países se identifican con los centros dominantes y se benefician con el sistema a expensas del resto de la población. De esto se desprende que los países ricos son intrínsecamente incapaces de ayudar a los demás a "desarrollarse", mientras ambos grupos de países adhieran al sistema de mercado. Algunas versiones van más allá y dudan que las relaciones entre las sociedades "socialistas" del centro que no son de mercado y la periferia puedan superar la polarización y la dependencia, en tanto se perpetúen las tácticas predominantes de modernización y transferencia tecnológica. Así, pues, la cooperación técnica y financiera internacional se ajusta inevitablemente a las características del orden mundial imperante. Fortalece necesariamente los vínculos de dependencia y ayuda a las fuerzas dominantes de las sociedades dependientes a eludir las decisiones y sacrificios que requiere un desarrollo "auténtico". Como el movimiento de cooperación internacional constituye una importante inversión intelectual y emocional, además de ser fuente de subsistencia de miles de personas que manejan con habilidad los símbolos del desarrollo, y como son pocas las sociedades cuyas fuerzas dominantes están dispuestas a renunciar del todo a las esperanzas y ventajas materiales que éste ha ofrecido, por desilusionadas que estén al respecto, su crisis actual añade caudal a la búsqueda de nuevas concepciones de desarrollo. Como sucede con el desarrollo mismo, si la cooperación internacional se juzga inútil o engañosa en las formas que ha adoptado, entonces tiene que significar otra cosa.

Consideradas en su conjunto las presiones y preocupaciones señaladas sugieren que la polémica internacional sobre el significado del "desarrollo" (o de algún otro término que designe las esperanzas de un futuro mejor si la expresión "desarrollo" llegara a caer en desgracia) y la tensión entre los criterios deterministas y los voluntaristas-normativos, entre los criterios universalistas y los culturalmente específicos, y entre los criterios revolucionarios-catastrofistas y los de progreso evolutivo lineal, se mantendrán en el futuro previsible. La confrontación internacional de puntos de vista fundamentalmente incompatibles seguirá dando lugar a formulaciones eclécticas, de transacción, sobre fines y medios.

Cada "país", por el hecho de su independencia formal, tiene derecho reconocido a determinar sus propios fines y medios, pero no puede pretender hacerlo con impunidad si desafía abiertamente las limitaciones reales que le imponen el orden internacional y su propia dotación de recursos humanos y de otra naturaleza. No deberá esperar hacerlo con impunidad si desprecia los valores de justicia social, bienestar humano, participación y libertad respecto de los cuales la comunidad internacional ha llegado a un consenso. Pero, ¿son los "países" entidades reales capaces de optar y de reclamar derechos? ¿Quién habla por ellos? ¿Predomina realmente el "desarrollo", como quiera que se le conciba, en los objetivos de los voceros y de las masas de sus poblaciones?

Para que la búsqueda de estilos originales de desarrollo orientados a la "finalidad" expuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo sea algo

más que un ejercicio utópico, debe tratar no sólo de demostrar que tales estilos son viables y deseables, sino además identificar los agentes potenciales de ellos y proponer estrategias en términos que les sean inteligibles. En el diálogo internacional, este es el aspecto que con más probabilidades se eludirá. Las declaraciones adoptan la voz pasiva o utilizan el término "nosotros", en forma que sugiere que sus autores son portavoces autorizados de la opinión pública en las sociedades que luchan por desarrollarse. Una de las formulaciones más explícitas contenidas hasta ahora en un documento internacional afirma que: "Para lograr el objetivo deseado habrá de adoptarse medidas más radicales... Que estas medidas sean o no aplicables dependerá sobre todo del equilibrio de las fuerzas políticas del país de que se trata... A menos que exista una dedicación política suficiente para superar tales obstáculos, los esfuerzos para combatir la pobreza serán inevitablemente estériles"<sup>6</sup>.

Las formulaciones de esta clase ponen en duda implícitamente el realismo de la mayoría de las declaraciones normativas. Una cosa es suponer que un gobierno bien intencionado no sabe que hay ciertas cosas que debería estar haciendo, y otra muy distinta suponer que tal vez no le interese o no pueda hacerlas aunque se le exhorte o reproche. Ahora bien, ¿qué hacer si el "equilibrio de las fuerzas políticas" es de tal naturaleza que el gobierno no puede aplicar las "medidas radicales" exigidas por una estrategia de desarro-

<sup>6</sup>Comité de Planificación del Desarrollo, *Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 72. II. A. 11, p. 2.

llo orientada por valores? Se puede echar mano a sombrías advertencias sobre lo que sucederá si se desestiman los consejos, como lo hace el documento del Comité de Planificación del Desarrollo antes citado: "...los gobiernos, al tratar de reunir la necesaria voluntad política y de organizar un consenso nacional, han de tener en cuenta que, caso de no actuar o caso de reaccionar sólo superficialmente a los problemas de la pobreza de las masas y del desempleo, es probable que el resultado sea todavía más perturbador"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>El mismo punto de vista se expresa con especial claridad en el discurso pronunciado por el señor Robert S. McNamara en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Actas resumidas, Washington, D.C., 25 de septiembre de 1972): "Los gobiernos existen para fomentar el bienestar de todos sus ciudadanos, no simplemente de unos pocos privilegiados... cuando la absoluta miseria afecta a un 30 o un 40 por ciento de toda una ciudadanía, ningún gobierno que desee mantener una comunidad estable puede desentenderse de ella, ni tolerarla, ni ahogar su clamor durante mucho tiempo". "A los fines del desarrollo, resulta totalmente contraproducente que se fije un precio excesivamente bajo al capital para los ricos y se cobre caro el crédito a los pobres; que se permita a los grupos más privilegiados un acceso liberal a los escasos recursos y se pongan fuera del alcance financiero de los pobres debido a su precio; que se otorguen subvenciones a los poderosos y se nieguen a los débiles. Esas políticas inevitablemente conducen al país a una situación de desequilibrio económico e inestabilidad social". Los "poderosos" y los "privilegiados" podrían replicar que el Estado existe precisamente para velar por su bienestar y que no hay manera infalible de garantizar el equilibrio económico y la estabilidad social, pero que han concebido arbitrios que darían mejor resultado que los que pide el señor McNamara, o bien quizás decidan mostrarse de acuerdo con él en público, y procedan privadamente como les parezca. Viene al caso

Estas advertencias no han resultado convincentes frente a la comprobación histórica de que la organización deliberada de reformas estructurales profundas en las sociedades tiene consecuencias imprevisibles para los dirigentes y las fuerzas sociales que toman este camino, y de que si los valores e intereses inmediatos percibidos de las fuerzas que controlan el Estado no requieren tales reformas, les resulta más seguro y más económico asignar recursos para establecer un mecanismo represivo eficaz.

En algunos sentidos, las limitaciones impuestas por el orden mundial dominante parecen ser menos rígidas ahora que hace algunos años. Al menos, la crisis multifacética de hoy está cambiando su naturaleza en forma que se hace problemático su futuro. Sin embargo, algunos elementos del orden mundial siguen teniendo tanto influjo, que todo país que inicie una senda de desarrollo fundamentalmente incompatible con ellos, ciertamente encontrará enormes dificultades y deberá realizar grandes sacrificios. Es posible que cambiar los estilos de vida y las aspiraciones de con-

---

citar aquí una observación muy oportuna de Dudley Seers: "Un chiste muy corriente en el panorama internacional de hoy es el intento que realizan los economistas 'progresistas', nacionales o extranjeros, para persuadir de las bondades de la reforma agraria, la industrialización, la recaudación más eficaz de los impuestos, la ampliación de las oportunidades educativas o la mayor independencia de una potencia extranjera, a gobiernos cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o, al menos, limitarlas lo más posible". ("The Prevalence of Pseudo-Planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, Chatto & Windus para Sussex University Press, Londres, 1972.)

sumo predominantes sea aún más difícil que cambiar las modalidades de dependencia centro-periferia en el ámbito político, financiero, comercial y tecnológico a las que se ha prestado tanta atención. Quizá recetas como las sugeridas por el Comité de Planificación del Desarrollo para eliminar la pobreza y el desempleo en gran escala sólo sean viables a costa de prolongadas pugnas sociales, con resultados imprevisibles que entrañan la aparición de una estructura de poder totalmente nueva. En otras circunstancias, la búsqueda de estilos autónomos de desarrollo orientados por valores puede hacer que las políticas reales resulten aún más confusas y contradictorias que hasta ahora, y puede conducir al desastre a los regímenes que inician esta búsqueda sin la voluntad de dominar las consecuencias ni la capacidad para hacerlo.

Los estilos de desarrollo orientados por valores no sólo necesitarán agentes capaces de poner en marcha la sociedad en la dirección deseada y de movilizar la participación y apoyo populares. También deben alcanzar ciertos resultados mínimos en términos de movilización y asignación de recursos, producción y distribución de bienes y servicios, observancia de las prioridades, etc., sin gene-

rar resistencias societales incontrolables. Además, las circunstancias en las que tales estilos son posibles desde el punto de vista político auguran considerable ineficiencia y contraposición de propósitos durante un período de transición en el cual se aprenderá por experiencia. No es probable que los grupos de intereses existentes den por sentadas las ventajas del nuevo estilo, y las deficiencias reales de éste seguramente reforzarán su escepticismo u hostilidad. Los partidarios del nuevo estilo estarán expuestos a la tentación constante de recurrir a la propaganda, no tolerar críticas, exagerar los logros y ocultar los errores, si tienen el monopolio del poder, y a aceptar transacciones cuyo costo transforma los objetivos originales en inalcanzables, si no tienen su monopolio.

Si se parte de la base de que la nación-Estado seguirá siendo el marco fundamental dentro del cual se intentarán y fructificarán o fracasarán los procesos que pueden identificarse como "desarrollo", cabe preguntarse finalmente si llegarán a dominar, y en qué condiciones, fuerzas sociales que tomen las decisiones requeridas, acepten los sacrificios necesarios y se aferren a propósitos racionales.

## 2

### El marco dentro del cual se presentan las opciones de desarrollo

#### a) *Elementos centrales del consenso internacional sobre el desarrollo orientado por valores*

Entre las muchas declaraciones internacionales que establecen criterios de desarrollo, la más ampliamente normativa y

utópica es la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General

de las Naciones Unidas como resolución 2542 (XXIV). La Declaración propone, en bastante detalle, “eliminar” todos los males que afligen a la humanidad y proveer todos los servicios que cualquier sector de la humanidad pueda requerir dentro de un marco de libertad, igualdad de derechos y participación de “todos los miembros de la sociedad”. Esta Declaración es la culminación de una serie de intentos de definir el “desarrollo social” como realidad independiente del “desarrollo económico” y acoge benévola una gama tan amplia de los significados que los especialistas de los distintos sectores de la acción social pública le han atribuido al término, que no ayuda mucho a distinguir los elementos centrales del consenso internacional. Merece destacarse la aprobación unánime de un texto tan amplio que, si se tomara literalmente, obligaría a transformar las prácticas y prioridades de todas las sociedades organizadas del mundo, y la poca atención que se le ha prestado desde entonces, incluso por las secretarías de los organismos internacionales.

La búsqueda de normas “sociales” universalistas de desarrollo difícilmente podía ir más lejos. Desde entonces los esfuerzos internacionales se han orientado en una dirección algo diferente, discernible también en diversas iniciativas anteriores: la definición de un “enfoque unificado” ante el desarrollo, concebido este como un proceso societal en el cual los medios “económicos” no pueden separarse en forma satisfactoria de los fines “sociales” y el significado de lo que se hace depende de las características de la sociedad en que se hace y de los propósitos globales de las fuerzas dominantes de la sociedad.

La Estrategia Internacional de Desarrollo declara que : “... los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse substancialmente. Estos objetivos son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados, por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico, y requieren un enfoque unificado”. La resolución de la Asamblea General 2681 (XXV) aprobada ese mismo año y que se refiere al enfoque unificado para la planificación económica y social del desarrollo nacional, expresa “la necesidad de incluir en ese criterio elementos destinados a: a) No dejar a ningún sector de la población al margen de los cambios y del progreso, b) Efectuar cambios estructurales que favorezcan el desarrollo nacional y activar todos los sectores de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo, c) Procurar la equidad social y, en particular, tratar de lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la nación...”. La resolución califica estas disposiciones generales mediante una cláusula que establece que deberían tenerse presentes “los criterios mencionados *supra* en los procedimientos de análisis y planificación del desarrollo... según las necesidades particulares en materia de desarrollo de cada país”.

Posteriormente, en 1973, la Comisión Económica para América Latina aprobó en su decimoquinto período de sesiones, como resolución 320 (XV), la Evaluación de Quito de la Estrategia Internacional de Desarrollo, que avanza

algo más en la formulación de criterios para el “desarrollo integrado” o el “desarrollo humano”. De acuerdo con la Evaluación de Quito<sup>8</sup>, tal desarrollo:

Está orientado a un “nuevo tipo de sociedad” o “sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y a la dignidad de los hombres y respete y promueva la expresión cultural de la población”. “La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo debe ser aumentada para lograr una sociedad más justa”.

Es incompatible con estructuras sociales y económicas “tradicionales”, y exige “cambios cualitativos y estructurales”. La Evaluación no define las estructuras “tradicionales”, pero establece que los cambios necesarios “incluyen” “el control y la utilización soberana de los recursos naturales, la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra . . . , el establecimiento de formas de propiedad social o mixta que cada país estime conveniente . . . , así como cualquier otro tipo de reformas sustantivas necesarias para lograr este objetivo”.

“No puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos”. “Es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano . . . es necesario integrar las determinantes sociales, económicas y políticas”.

No debería identificarse con el crecimiento económico que, “a menudo no

ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social” y ha coincidido con la “persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población”. Sin embargo, “el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es fundamental para asegurar el éxito de los cambios cualitativos y estructurales”.

Debería ser autosostenido y autónomo en el plano nacional. Sin embargo, cuando “un país encara simultáneamente todos los aspectos del desarrollo y promueve las reformas estructurales necesarias para lograr el desarrollo integral, la experiencia demuestra que en las primeras etapas se presentan desajustes que dificultan la continuación del proceso. Las injusticias y tensiones sociales históricamente acumuladas se expresan en demandas ante las cuales los recursos internos resultan insuficientes.

La evaluación parte de la base de que el respaldo que presten los países latinoamericanos a estos criterios de “desarrollo integrado” es compatible con “una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas” y también con “distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo tiene diversas opciones o vías de concreción”, y con la persecución de “políticas económicas de mediano y largo plazo . . . cuyos principios básicos tanto políticos como económicos, difieren profundamente. Por ello no existe un modelo único al cual pueda referirse una evaluación”.

<sup>8</sup>*Evaluación de Quito* (Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo), Naciones Unidas/CEPAL, 1973.

En su conjunto, los criterios y supuestos anteriores constituyen elementos para una concepción del desarrollo orientada por valores y a la vez "estructural", pero compatible con diversas combinaciones de fines y medios. De manera implícita, exigen ampliar considerablemente la acción del Estado, inspirada y cohesionada por los valores y por la búsqueda de cambios estructurales. Parten de la base de que tal acción es compatible con la naturaleza de las fuerzas sociales internas que controlan el Estado. Suponen que la plena "participación" de todos los estratos de la población no sólo es compatible con el "desarrollo integrado" bajo la orientación estatal, sino que es un componente esencial de ese desarrollo.

La Evaluación afirma que "los países en desarrollo han adoptado políticas internas y realizado esfuerzos para alcanzar los objetivos y las metas" establecidos en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Sin embargo, los "desajustes", "tensiones" y "demandas ante las cuales los recursos internos son insuficientes" han amenazado o malogrado los esfuerzos de los países que inician cambios estructurales, lo que indica una contradicción entre el ideal de política y el ideal de participación plena. La Evaluación indica que hasta ahora el papel del orden internacional ha sido en general negativo: "los países desarrollados no han proporcionado la cooperación necesaria para complementar los esfuerzos" internos; "algunos países que emprenden transformaciones de estructuras, lo que está de acuerdo con la EID, enfrentan a veces la hostilidad y la agresión económica del exterior". Sin embargo, en la Evaluación se echa

mano a la cooperación internacional futura, regulada por un "conjunto dinámico de normas" y que se alcanzará a través de la acción concertada de los países en desarrollo, para resolver las contradicciones entre la política integrada con miras a cambios estructurales, los recursos limitados y una participación cada vez mayor, o al menos reducirlas a proporciones manejables.

Los criterios para un desarrollo integrado que se enuncian en la Evaluación de Quito son más concentrados y coherentes y a la vez más flexibles que los contenidos en declaraciones internacionales anteriores; constituyen un claro avance sobre las concepciones que ven el "desarrollo económico" como un proceso sujeto inexorablemente a leyes y requisitos propios, que de algún modo se suavizará y humanizará gracias al "desarrollo social" regido por normas universales detalladas que emanan de la legislación y los servicios sociales de los países de altos ingresos. Inevitablemente, dadas las circunstancias en que se aprobó la Evaluación, aunque ésta aboga por cambios profundos en el papel del Estado y de las fuerzas sociales nacionales, en el orden internacional que rige las relaciones entre Estados y en las relaciones entre los procesos económicos y las finalidades humanas, no confronta los problemas de la compatibilidad fundamental con el orden nacional e internacional ni de la capacidad de éstos para autotransformarse. Se expone así a la crítica de que requiere un *deus ex machina* en el plano nacional para crear orden del choque de objetivos y estrategias de los distintos grupos y de las complejas repercusiones, no siempre deseadas o previstas por algún grupo, de los proce-

tos económicos, sociales, políticos y demográficos que se están produciendo actualmente en cada sociedad nacional; y otro *deus ex machina* en el plano internacional para satisfacer las necesidades

que no se pueden satisfacer en el ámbito nacional, o que sólo pueden satisfacerse a costa de privaciones y apremios incompatibles con los criterios adoptados.

b) *Elementos centrales del consenso internacional anterior sobre el "desarrollo" como proceso con requisitos uniformes*

Como se indicó antes, en el interminable debate internacional sobre el desarrollo que ha tenido lugar en los últimos tres decenios, nunca se llegó a un acuerdo claro acerca del significado del desarrollo ni sobre la forma de alcanzarlo; sin embargo, pese a la continua confrontación de proposiciones derivadas de Marx y Keynes y de prácticas que fluctúan entre los extremos de la "planificación centralizada", con propiedad estatal de los medios de producción, y "economías de mercado" que limitan la intervención estatal a un mínimo de reglamentación y a inversiones en infraestructura, surgió un consenso internacional, explícito sólo en parte, acerca de los requisitos para el "desarrollo" de sociedades denominadas "subdesarrolladas", "en desarrollo", o simplemente, "pobres". Estos requisitos son los que están actualmente en tela de juicio en lo que toca a su viabilidad, conveniencia o significación, aunque ni siquiera las posiciones más extremas pueden rechazarlos de plano o eludir su premisa central de que es indispensable alcanzar niveles mucho más altos de capacidad productiva.

Pueden resumirse de la siguiente manera:

i) *Acumulación.* El desarrollo supone altas tasas de inversión de capital para aumentar la futura capacidad de producción de bienes y servicios. En la mayoría

de las sociedades nacionales, la acumulación debe provenir sobre todo de recursos internos; para movilizar y asignar estos recursos puede recurrirse principalmente al Estado o a particulares que responden a incentivos económicos.

ii) *Industrialización.* Ningún país puede alcanzar el "desarrollo" mientras siga siendo predominantemente rural y agrícola, si bien la agricultura de exportación puede dar lugar a considerables aumentos del ingreso por habitante y posibilitar la acumulación. Los autores suelen utilizar el término "industrializado" como sinónimo de "desarrollado".

iii) *Modernización agrícola.* Los regímenes "tradicionales" de propiedad de la tierra y las relaciones sociales rurales van acompañados de baja productividad, inmovilización de los recursos humanos y falta de respuesta a los estímulos del mercado. Según la concepción que se adopte, los cambios pueden limitarse a la modernización de los incentivos y de las técnicas productivas, o traducirse en modificaciones revolucionarias de la propiedad y el poder.

iv) *Estandarización de la demanda de los consumidores.* Con numerosas variaciones y limitaciones, se ha supuesto que el desarrollo exige la incorporación de estratos cada vez más amplios, y con el tiempo de toda la población, a un mer-

cado nacional de bienes de consumo, y que la recompensa por los sacrificios realizados durante las primeras etapas de acumulación será una capacidad cada vez mayor de adquirir una gama más amplia de bienes industriales en un marco de producción y consumo ascendentes que se estimulan mutuamente. La culminación del desarrollo es entonces la propiedad generalizada de automóviles, televisores y aparatos eléctricos.

v) *Capacidad empresarial.* El desarrollo exige capacidades especiales de reacción ante los estímulos económicos y capacidad de organizar la producción en gran escala, de innovar y de asumir riesgos. De acuerdo con las distintas concepciones, esta función pueden realizarla mejor empresarios privados que persiguen fines de lucro, administradores que actúan en nombre del Estado y cuya retribución es el poder o la satisfacción de haber contribuido al bien común, o una combinación de ambos.

vi) *Difusión tecnológica y científica.* El desarrollo exige innovación técnica constante, basada esencialmente en la investigación científica. En vista de la superioridad tecnológica de los países ricos sobre los pobres y de su mucho mayor capacidad de investigación, las necesidades de los últimos pueden satisfacerse principalmente a través de una selección juiciosa de tecnologías importadas. Esto requiere "asistencia técnica" proporcionada por "expertos" de países tecnológicamente avanzados.

vii) *Educación universal.* El desarrollo exige "recursos humanos" especializados de muchas clases y una población capaz de comprender incentivos "modernos"

y de responder a ellos. Este requisito sólo puede alcanzarse a través de la educación primaria universal y de la ampliación de muchos tipos de educación secundaria, técnica y superior, con arreglo a pautas para las cuales los países desarrollados ofrecen modelos.

viii) *Provisión de servicios sociales y de seguridad social.* La modernización, la urbanización y los cambios conexos que acompañan al desarrollo exigen, además de la educación, una gama cada vez más amplia de servicios públicos y mecanismos de protección, que alivien las tensiones sociales y permitan que las personas funcionen como "recursos humanos", consumidores y ciudadanos. Hay distintos puntos de vista sobre la prioridad que debe asignarse a tales servicios y mecanismos, pero hasta las concepciones del desarrollo más centradas en lo económico reconocen que son indispensables. Una vez más, los países "desarrollados" ofrecen modelos para organizar la seguridad social, el bienestar social, la salud pública, la planificación familiar, etc., los que pueden introducirse y adaptarse en otros países hasta donde lo permita su grado de desarrollo.

ix) *Participación cada vez mayor en el comercio mundial.* El desarrollo exige un alto nivel de importaciones para hacer frente a las demandas de industrialización y modernización agrícola; por otra parte, la elevación de los ingresos crea una demanda de bienes de consumo que no puede satisfacerse con la sola producción interna. De esta manera, las exportaciones deben aumentar permanentemente para pagar las importaciones, su precio no debe caer en forma

súbita y, en lo posible, la importancia de las exportaciones de manufacturas debe aumentar gradualmente con respecto a las exportaciones de materias primas, si bien el volumen y precio de estas últimas seguirán siendo de crucial importancia.

*x) Aumento de las corrientes financieras netas desde los países "desarrollados" (ricos) a los países "en desarrollo" (pobres).* Los requisitos para el desarrollo antes mencionados sólo excepcionalmente podrán satisfacerse movilizando sin ayuda externa los recursos internos, y a través de las divisas provenientes de las exportaciones. El desarrollo de los países pobres exige combinar de alguna manera donaciones financieras, préstamos a bajo interés e inversiones directas procedentes de los países ricos, en proporción que depende de la situación inicial y la estrategia de desarrollo del país pobre.

Son muchos los requisitos adicionales para el "desarrollo" que han propuesto diversas corrientes de pensamiento como más importantes que todos los anteriores, y ellos van desde la apropiación del poder por una clase capaz de imponer determinados modos de acumulación y producción, hasta la transformación de las prácticas familiares de crianza de los hijos. Sin embargo, el consenso respecto de los requisitos enumerados antes, ha sido bastante general. Tanto es así, que para ser escuchados, hasta los proponentes de otras prioridades han tenido que aducir que sus propuestas contribuirán a alcanzarlos. En la medida en que un número cada vez mayor de sociedades nacionales se ajuste a ellos, el mundo futuro sería más homogé-

neo, menos conflictivo, más capaz de ofrecer niveles satisfactorios de bienestar para la mayor parte de la población.

En el curso de los esfuerzos realizados en el plano nacional e internacional por cumplir con los requisitos señalados, y en el curso de los procesos sociales y económicos no planificados que apuntan en la misma dirección, la mayoría de las sociedades humanas han cambiado enormemente desde los años cuarenta. Ha surgido un orden mundial distinto, en muchos sentidos más interdependiente, que impone limitaciones más complejas que nunca a los cambios que tienen lugar en las sociedades nacionales. Paradójicamente, en otros sentidos, han aumentado, para bien o para mal, las posibilidades de acción voluntarista autónoma y también las posibilidades de que se produzcan cambios o perturbaciones sociales que escapen al control de todo centro de poder, nacional o internacional. Es posible que se estén debilitando los obstáculos políticos y económicos impuestos por los centros mundiales al desarrollo de la periferia, y a la vez, puede decirse con más certeza que la capacidad de los centros de ofrecer a la periferia modelos coherentes y deseables de cambios está disminuyendo; sin embargo, adquieren contornos alarmantes otros obstáculos propios del logro distorsionado y parcial de los requisitos para el desarrollo antes anotados. El próximo paso en el presente trabajo será el de procurar resumir algunos rasgos fundamentales del orden mundial que ha surgido en la búsqueda del desarrollo, a los cuales responden declaraciones como la EID y la Evaluación de Quito.

c) *Características del orden mundial actual en relación con los requisitos convencionalmente definidos del desarrollo y la posibilidad de opciones nacionales autónomas entre estilos y estrategias*

Intentar una descripción interpretativa del orden económico y político mundial en su actual estado de fluidez, en que los sucesos de cada año trastornan las expectativas del anterior, sería una empresa arriesgada e iría más allá de lo que pretende el presente estudio. A lo sumo, pueden destacarse algunas características que parecen particularmente pertinentes:

i) La variación constante a que están sujetas las preocupaciones dominantes de los centros mundiales generan cambios correspondientes y una diversidad cada vez mayor en las formas de control, asesoramiento y cooperación a través de las cuales sus gobiernos y sus grupos de intereses procuran entenderse con las sociedades periféricas. Cierta pérdida de confianza en recetas anteriores o de interés por el tema mismo de la ayuda para el desarrollo en los centros principales, coincide con la creciente simpatía de ciertos países más pequeños de altos ingresos hacia los estilos de desarrollo originales y autónomos de otros países, y con su respaldo a ellos. Ha aparecido así una especie de utopismo por transferencia que, aunque tal vez subestime o juzgue erradamente las dificultades reales que plantea el desarrollo orientado por valores en países pobres y dependientes, contribuye a ampliar las opciones de que éstos disponen. Al mismo tiempo, varía la prominencia relativa de los problemas de desarrollo más concretos, y las corrientes de opinión dominantes de los centros mundiales instan continuamente, a través de las organizaciones internacionales, a que se adopten nuevas priori-

dades en lo que se refiere a las sociedades periféricas. Los ejemplos más salientes son las campañas mundiales relativas a población y medio ambiente, respaldadas por cuantiosos recursos provenientes de los centros mundiales. Asimismo, han pasado al primer plano la distribución equitativa del ingreso y el pleno empleo, si bien los centros mundiales se muestran menos dispuestos a asignar recursos para lograrlos. Por su parte, los voceros de las sociedades periféricas, empleando tácticas cada vez más coherentes, procuran adaptar las campañas y los recursos que derivan de la prominencia cambiante de los problemas, a una concepción propia de sus necesidades, particularmente en lo que se refiere a relaciones de intercambio más favorables y a la asistencia.

ii) Pese a que ciertamente no disminuye la disparidad entre los centros mundiales y la periferia en lo que toca a la riqueza por habitante y el poder, las formas de dominio y dependencia están cambiando y, en algunos sentidos, haciéndose ambivalentes. El avance de la industrialización y el creciente dominio que ejercen en ella las empresas transnacionales cuyas filiales nacionales son capaces de autofinanciarse, modifican las anteriores modalidades de intercambio de materias primas por bienes manufacturados y trasforma en anticuadas las anteriores concepciones sobre la "inversión extranjera". Las últimas innovaciones tecnológicas de los centros se apartan cada vez más de las necesidades y capacidad de las sociedades periféricas o quizá también de las de los centros (como su-

cede con el transporte supersónico), pero la búsqueda de opciones tecnológicas avanza poco. Así como los países de bajos ingresos y predominantemente rurales dependen cada vez más de los países urbanizados de altos ingresos para abastecerse de alimentos, estos últimos comprueban de súbito que sus propios estilos de vida, que se basan en el transporte automotriz y el elevado consumo de energía eléctrica, los han llevado a una trampa de dependencia de las sociedades periféricas y a una pesadilla ambiental. La agresión económica se ha convertido en arma más diversificada y amenazadora que antes y algunas de las sociedades periféricas están aprendiendo a usarla con tanta eficacia como los centros. Tanto el centro como la periferia pueden hacer imposible el funcionamiento "normal" de otros países, negándoles abastecimiento.

*iii)* Los procesos de "desarrollo" o "modernización" de los países periféricos —en la medida en que éstos han tenido lugar— y los programas económicos y sociales más bien fragmentarios que se han emprendido en su nombre, se han caracterizado invariablemente por la polarización entre grupos capaces de "modernizarse" y beneficiarse de manera tangible, y grupos más amplios que sólo pueden hacerlo "marginalmente", o que se ven excluidos del todo. De una u otra manera, todos los programas concebidos para elevar el bienestar y generalizar el desarrollo —desde los de industrialización y modernización agrícola a los de educación, salud pública y seguridad social— parecen contribuir a esta polarización o "heterogeneidad estructural". Las políticas destinadas específicamente a mejorar la

posición relativa de los grupos más marginados, como el desarrollo de la comunidad, el desarrollo regional y la reforma agraria, se ajustan al mismo patrón de ventajas polarizadas, o bien son endebles e ineficaces, o tropiezan con resistencias estructurales que las destruyen. El problema no reside simplemente en que partes de la población nacional progresan en tanto que otras se estancan. Las formas de "progreso" presionan sobre estos últimos grupos en formas que les impiden "estancarse". El impulso que imprime lo ya realizado, las expectativas de todos los grupos sociales, y el mayor acceso al poder de los grupos modernizados, hacen que los cambios fundamentales del patrón de crecimiento polarizado sean problemáticos, conflictivos y costosos, aunque las fuerzas políticas dominantes tengan una estrategia clara de cambio, lo que rara vez sucede.

*iv)* A medida que la polarización surge más claramente como característica clave de las sociedades en "desarrollo" y, en cierta medida, también de las sociedades que antes se identificaron como "desarrolladas", y al ir "participando" estratos más amplios de la población —por lo menos hasta el punto de adquirir conciencia de los efectos de los procesos de cambio y de buscar medios de defenderse— quedan en entredicho la compatibilidad del "desarrollo" y la "participación", y la viabilidad de las instituciones y procesos democráticos. Sea para mantener el estilo de desarrollo polarizado dominante —si se estima que es el único estilo viable— o para transformarlo, llega a parecer inevitable la adopción de soluciones autoritarias y tecnocráticas. Quiéranlo ellas

o no, a las fuerzas armadas nacionales, de preferencia orientadas por científicos sociales y planificadores, se les asigna el papel de *deus ex machina*, incluso por sectores de opinión que no aceptan regímenes autoritarios. Para los grupos que buscan la forma de implantar el estilo de desarrollo que prefieren, el dicho de Disraeli "Debemos educar a nuestros amos" llega a parecer más fácil de aplicar a las fuerzas armadas que al pueblo. Dentro del actual orden mundial, hay líderes militares tratando de imponer una gama extraordinariamente amplia de estilos de desarrollo en diferentes países, a raíz de que regímenes anteriores no lograron conciliar el "desarrollo" y la "participación". Es probable que tales regímenes permitan opciones políticas más coherentes y originales —a veces bordeando la arbitrariedad— que los regímenes que dependen abiertamente de negociaciones y transacciones políticas; pero aún queda por verse si tales opciones podrán ponerse en vigor más consistentemente que las anteriores. En un marco de desarrollo parcialmente malogrado o de "desarrollo dependiente" insatisfactorio, es posible que la tendencia a largo plazo sea más cíclica que orientada uniformemente hacia soluciones militares autoritarias: el fracaso de la transacción política conduce a golpes militares y la incapacidad de los militares y de sus asesores —tecnócratas e ideólogos— para hacer frente a la complejidad de los procesos conduce nuevamente a la competencia política abierta.

v) La identificación de los sectores "modernos" de la población de las sociedades periféricas con las normas de sectores equivalentes de las sociedades

desarrolladas se hace más compleja y ambigua a medida que choca con las crisis de esas normas en sus países de origen.

Los grupos u organizaciones de intereses (desde cámaras de comercio hasta sindicatos), los partidos políticos, las estructuras académicas, las empresas transnacionales, las burocracias, las marcas de artículos de consumo manufacturados, el contenido de los medios de información, todos experimentan la normalización mundial y las reacciones simultáneas contra ella. Las sociedades periféricas polarizadas importan anticuerpos ideológicos conjuntamente con las características de las sociedades "ricas", y también crean anticuerpos propios que reexportan a las sociedades de altos ingresos, en las cuales se incorporan a sus conflictos culturales y políticos.

En este sentido, está tomando forma una sociedad mundial caracterizada, no por la incorporación armónica de altos niveles normalizados de producción y consumo hacia los cuales se miraba antes como resultado del "desarrollo", sino por una combinación intrínsecamente contradictoria de asimilación creciente de este esquema, y de rechazo o frustración cada vez mayores a su respecto. En las sociedades periféricas, el hecho de que parte de la población no se incorpore o quede al margen exagera de dos maneras este proceso contradictorio: agudiza la actitud defensiva de los estratos "modernizados" respecto de su posición privilegiada y aumenta el rechazo ideológico del desarrollo dependiente. Como es natural, ambas reacciones pueden coexistir de manera conflictiva en la misma persona o en la misma formulación de política.

#### d) *La posición de América Latina dentro del orden mundial*

Pese a las grandes diferencias existentes entre los países latinoamericanos, las que se analizarán más adelante, la región en su conjunto presenta ciertas características comunes que la distinguen del resto del llamado Tercer Mundo y que indican que sus nexos con el orden mundial se han “internalizado” de manera más compleja, por precarios o insatisfactorios que se juzguen los estilos de desarrollo resultantes:

i) Desde el siglo XVI, las clases dominantes de América Latina se han identificado cultural y económicamente con el orden “occidental” o europeo. La experiencia colonial es remota, y a partir del siglo XIX las *élites* nacionales han formulado estrategias para el “progreso” o “desarrollo” nacional basándose en sus propios puntos de vista sobre lo que es aplicable en sus países de las doctrinas económicas, sociales y políticas en boga en los centros mundiales. Sus estrategias han incluido el fomento deliberado de la identificación nacional con moldes europeos, el mejoramiento de la cantidad y calidad de la población a través de la inmigración desde Europa, la expansión de sistemas educacionales copiados de los países “avanzados” y el aprovechamiento de la división internacional del trabajo a través de la exportación de materias primas. Estas estrategias se han ido modificando con el tiempo y así han llegado a incluir entre otras cosas, la industrialización y la integración latinoamericana, y han ido cambiando los países “avanzados” elegidos como modelo, pero las *élites* siguen dependiendo de las doctrinas más aceptadas en los centros mundiales y con-

tinúan asignando escaso valor a las masas como “recursos humanos” para el tipo de progreso nacional previsto. Asimismo, desde el siglo XIX han reaparecido periódicamente reacciones como el “indigenismo” y la insistencia en caminos nacionales propios para crear una nueva civilización, pero no han estado respaldadas por culturas y religiones no europeas vigorosas comparables con las de Asia y partes del Africa; sólo han influido de manera importante en las políticas nacionales de desarrollo de unos pocos países y durante períodos cortos.

ii) La urbanización, la modernización dependiente, la industrialización y la elaboración del mecanismo burocrático del Estado providente han llegado al punto en que minorías considerables de la población en casi todos los países —y quizá la mayoría en uno o dos de ellos— se identifican plenamente con los estilos de vida y las expectativas de la moderna sociedad de consumo. Las expectativas incluyen no sólo bienes duraderos costosos, sino también viviendas “modernas” en los suburbios, viajes al extranjero y educación superior. Con los niveles existentes de ingreso por habitante, para que puedan darse estos gustos minorías mucho más amplias que las antiguas *élites*, se precisan modalidades de distribución del ingreso y de los gastos públicos en servicios e infraestructura urbana y modalidades de ahorro, inversión y producción que están tan distantes de las concepciones convencionales sobre las prioridades para el desarrollo como de los principios de justicia social públicamente reconocidos.

La iniciativa de implantar los nuevos estilos de vida ha provenido principalmente de los centros mundiales, a través de las empresas transnacionales y a través del mensaje estandarizado de los medios de información; pero prontamente la han "internalizado" los estratos de la población que están en condiciones de hacerlo. En otras regiones del tercer mundo se han producido procesos análogos, pero en su mayor parte la proporción de la población que se ha visto afectada ha sido menor, a la par que más vigorosa la resistencia de carácter cultural o político<sup>9</sup>.

iii) Las poblaciones nacionales presentan una amplia variedad de grados y formas de participación en la sociedad "moderna" o de "marginación" de ella. La estratificación social se ha hecho más compleja y en la mayoría de los países ha aumentado la proporción de sus habitantes que ocupa posiciones "medias" o "superiores", pese a que el significado de estas posiciones dista mucho de ser uniforme. Los rasgos predominantes de los estratos bajos han variado con la urbanización, el aumento de la movilidad espacial y el acceso a los medios de información, y con la desintegración parcial de las estructuras "tradicionales" de poder rural; pero no se ha producido un descenso generalizado de la polarización entre ellos y las minorías plenamente "modernizadas". Al mismo tiempo, los obstáculos a la integración nacional son menos complejos que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo. Las poblaciones

<sup>9</sup>Véase Aníbal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Revista de economía latinoamericana*, N° 32, Caracas, 1971.

nacionales no se dividen de acuerdo con pautas lingüísticas, culturales, religiosas, de castas o tribales de manera que cualquier proceso de desarrollo que entrañe diferencias de avance y polarización entre regiones internas, poblaciones urbanas y rurales y clases sociales genere conflictos entre grupos que se autoidentifiquen con facilidad, como sucede en gran parte de Africa y Asia y en algunos de los países pequeños del Caribe. El hecho de que en la región predomine el complejo latifundio-minifundio y de que haya estado expuesta a las exigencias cambiantes de la agricultura de exportación, ha impedido que las culturas campesinas y las formas de organización comunitaria adquieran la capacidad de resistencia a los cambios que han manifestado en otras regiones, pese a que estos factores siguen siendo importantes en las zonas habitadas por campesinos "indios" separados por el idioma de la comunidad circundante. En general, los actuales procesos de cambio desintegran los grupos rurales y los incorporan de manera "marginal" a los estratos bajos de la sociedad nacional o, en algunos casos, hacen surgir formas modernas de autodefensa, como los sindicatos campesinos, en lugar de provocar reacciones tradicionalistas, mesiánicas o cultural-nacionalistas. Aunque en la mayoría de los países la población rural es grande y sigue creciendo, constituye una proporción cada vez menor, en general está habituada al trabajo asalariado y a las relaciones de mercado y pierde constantemente a sus elementos más dinámicos por la emigración.

Aunque sería aventurado extrapolar las actuales tendencias al futuro lejano, ellas sugieren una combinación permanen-

te y conflictiva de homogeneización de las actitudes culturales y de las expectativas de consumo, por una parte, y de polarización de los ingresos y de la capacidad de participar en la sociedad "nacional", por otra. La atención de todos los grupos y estratos se concentrará cada vez más en el Estado, como fuente más probable de ayuda para transformar las expectativas en realidad. Las rivalidades entre localidades y entre regiones seguirán siendo importantes, pero se centrarán en la distribución de los recursos públicos centrales y no en separatismo de la nación-Estado.

iv) Las estadísticas del ingreso por habitante que sitúan a los países latinoamericanos en un tramo intermedio entre Europa y América del Norte, por una parte, y África y Asia, por la otra, y acusan cierto traslape en los extremos, combinan las situaciones muy distintas de las minorías "modernas" adineradas y del resto de la población. Asimismo, salvo en algunos de los países más pequeños y más rurales, las características predominantes de la pobreza en América Latina se hallan a medio camino entre las características de la pobreza en los países de altos ingresos y en los países de muy bajos ingresos. En América Latina todavía hay millones de personas que sufren hambre o agudas privaciones materiales y que no tienen acceso alguno a los servicios de educación y salud, pero esta pobreza extrema es menos generalizada en esta región que en gran parte de África y de Asia. Las características dominantes de la pobreza están cambiando con la urbanización y con la expansión de la acción asistencial del Estado. Están pasando a primer plano los problemas de inseguridad res-

pecto del empleo y del ingreso, de hacinamiento en viviendas miserables, de imposibilidad de estirar el presupuesto familiar para alcanzar a vivir en condiciones mínimas de "decencia" (que incluye la adquisición de artículos de consumo elaborados) y las frustraciones que provoca el acceso limitado y discriminatorio a los servicios educativos, de salud y de bienestar. En los países más grandes, los actuales niveles de ingreso permitirían aliviar las privaciones materiales extremas a través de subsidios estatales, programas especiales de empleo, etc., sin tener que introducir grandes cambios en el estilo de desarrollo; pero esto difícilmente afectaría las dimensiones de la pobreza como estado de privación y discriminación relativas.

v) Como podría preverse a juzgar por los niveles relativamente altos de urbanización, la prolongada "internalización" del modelo "occidental" de nación-Estado y la relativa debilidad de otros focos de lealtad (grupo étnico o religioso, tribu, comunidad local), se ha generalizado más que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo la aceptación consciente del Estado como árbitro final, como encargado de "resolver los problemas" y "satisfacer las necesidades" y como blanco legítimo de acusación si los problemas no se resuelven. El hecho de que el Estado asuma la responsabilidad de planificar el desarrollo, la influencia de las normas internacionales y las formas de competencia política obligan constantemente al Estado a prometer más de lo que puede cumplir, dado su dominio sobre los recursos y sobre los mecanismos administrativos y la capacidad de resistir, eludir o distorsionar las políti-

cas públicas que poseen las fuerzas sociales. En la práctica, los objetivos de canalizar los recursos hacia inversiones destinadas a lograr un crecimiento económico rápido, de ayudar a los estratos urbanos modernizados a satisfacer sus demandas de consumo y de contribuir a aumentar la productividad y mejorar los niveles de vida del resto de la población están continuamente en pugna, por conciliables que aparezcan en las propuestas de los planificadores. Se hacen inevitables entonces políticas que encubren las verdaderas fuentes y distribución de los recursos públicos, que descansan en la inflación crónica y que alternan la autoayuda manipulada de las masas con la represión. Problemas y soluciones diferentes afloran con los cambios de régimen, y luego pasan a segundo plano, al parecer porque las soluciones propuestas por el Estado resultan ineficaces, en tanto que la magnitud cada vez mayor de los problemas no tiene los resultados catastróficos pronosticados. (La prominencia variable del problema de los asentamientos urbanos marginales en la opinión pública es un ejemplo interesante). Bajo su aparente inestabilidad, los sistemas políticos de la región se han mostrado en general bastante flexibles y adaptables al encarar problemas y responder a las presiones. Cuando las contradicciones generadas por una determinada orientación de las políticas o por una transacción política parecen insolubles, de alguna manera las fuerzas dominantes se hacen sentir para conservar las principales características del estilo de "desarrollo" prevaleciente.

Cuando se pasa de las generalizaciones sobre América Latina en su con-

junto al análisis de situaciones nacionales concretas, las sociedades caen dentro de grupos que sugieren interesantes hipótesis sobre la viabilidad a largo plazo del estilo prevaleciente.

i) Las sociedades nacionales de la región que han alcanzado los niveles más altos de urbanización e ingreso por habitante, cuyas desigualdades en lo que toca al ingreso y a la distribución de los servicios son algo menos pronunciadas que en otras partes, cuya población crece a tasas bajas o declinantes y en las cuales la participación política es relativamente amplia, formalizada y de larga trayectoria, han sido las que han sufrido las crisis políticas y económicas más perturbadoras y persistentes. En Cuba, estas crisis condujeron a una transformación revolucionaria de la sociedad y a la aparición de un estilo de desarrollo totalmente distinto. Si bien la Cuba anterior a la revolución dista mucho de ser comparable con los países que se mencionarán a continuación, por su extrema dependencia económica de un solo cultivo para un solo mercado y por la dependencia política conexa, la sociedad y la economía cubanas prerrevolucionarias eran predominantemente "modernizadas" y urbanizadas, tenían estructuras menos heterogéneas que la mayoría de los países latinoamericanos, la participación política y la sindicalización eran amplias y los sistemas educacionales y de seguridad social estaban relativamente desarrollados, por mucho que fuesen notoriamente ineficientes. La incapacidad del Estado para conciliar las presiones sobre sus recursos se manifestó en una combinación de corrupción, represión, burocratismo y violencia que dejó de ser viable. En

otras dos sociedades relativamente urbanizadas y modernizadas —Chile y Uruguay—, la incapacidad de satisfacer demandas contrapuestas o de mantener tasas satisfactorias de crecimiento económico se ha traducido en la desintegración de sistemas de negociación política antes muy estables, y en el intento de restablecer la viabilidad del estilo convencional de desarrollo a través de la supresión autoritaria de demandas y presiones incompatibles. En una cuarta sociedad relativamente urbanizada y modernizada —Argentina—, el resultado de una crisis igualmente prolongada todavía es incierto. La economía nacional ha mostrado mayor flexibilidad, tal vez en parte porque es más grande y diversificada; sin embargo, la incapacidad de crear consenso en torno a una estrategia nacional coherente o de alcanzar un sistema estable de participación política dentro de los límites del estilo de desarrollo vigente ha sido tan pronunciada como en los demás países mencionados.

Se observa así que haber logrado indicadores convencionales decorosos de desarrollo y modernización (ingreso por habitante, urbanización, educación, homogeneidad cultural, estructuras de población con fecundidad decreciente, mortalidad baja y porcentajes moderados de personas que por su escasa edad son “dependientes”) no garantiza un orden social más estable, ni un progreso constante hacia el modelo occidental “avanzado”. Por el contrario, los ejemplos citados sugieren que en sociedades dependientes esos logros pueden ir unidos a una situación de crisis prolongada en la cual la economía, el sistema político, los servicios públicos y las relaciones sociales son cada vez menos capaces de

satisfacer las exigencias que se les imponen. Sin embargo, cabe formular dos advertencias: la primera, que puede ser engañoso o bien prematuro comparar la situación de sociedades occidentales “avanzadas” ideales, estables e integradas en lo social, con los obstáculos al parecer insuperables que confrontan las sociedades “semidesarrolladas” o “desarrolladas en forma dependiente”, pues quizá aquellas estén tropezando con dificultades propias que no difieren fundamentalmente de las que confronten las sociedades dependientes, y la segunda, que las cuatro sociedades descritas tienen características peculiares que pueden explicar en parte sus dificultades, y que llegaron a su situación de “semidesarrollo” en coyunturas históricas concretas que seguramente no se repetirán; por tanto, sería aventurado afirmar que están señalando el futuro de las sociedades que se describirán a continuación.

ii) Cinco países que abarcan más de dos tercios de la población de América Latina, pese a ser muy distintos entre sí, concuerdan mejor con la imagen generalizada de desarrollo polarizado y heterogeneidad estructural. Todos ellos tienen una población relativamente grande, que fluctúa entre aproximadamente 12 millones y 100 millones y que aumenta a tasas de aproximadamente 3 por ciento al año, y extensos territorios nacionales, parte de los cuales sólo está al menos un centro urbano de 2.5 millones de habitantes o más y que crece más de 5 por ciento al año. En todos ellos el crecimiento industrial y la modernización agrícola han sido considerables y diversificados y se han distribuido en forma muy desigual por regiones internas. La

población de todos ellos es sumamente heterogénea (comparada con la del primer grupo de países pero no con las sociedades nacionales típicas de África o Asia) en lo que respecta al grado y forma de incorporación al orden económico y social "moderno". En todos ellos la rápida modernización ha aumentado la magnitud relativa de los grupos que disfrutaban de niveles más altos de ingreso y consumo, ha acentuado la diferencia entre sus niveles y estilos de vida y los del resto de la población y ha introducido nuevos elementos de inseguridad y perturbación, se hayan o no deteriorado los niveles de vida en cifras absolutas. Todas estas sociedades han sufrido crisis de participación política en los últimos años, pero hasta ahora las fuerzas dominantes han logrado superarlas sin interrumpir por largo plazo el crecimiento económico ni transformar su naturaleza polarizada. Se ha podido excluir a la mayor parte de la población de la participación política, o bien dirigir tal participación en forma de impedir que se formulen demandas incompatibles con el estilo de desarrollo.

Entre estos cinco países, Venezuela es el que más se acerca al primer grupo en lo que toca a grado de urbanización, nivel de ingreso por habitante e indicadores diversos de modernización; tiene una población similar en número a la de Chile y Cuba, pero difiere profundamente en la rapidez con que ha alcanzado su actual configuración, en el papel de los ingresos provenientes del petróleo —que han permitido mantener el desarrollo polarizado y a la vez acrecentar rápidamente los servicios sociales y el empleo en obras públicas— y en la persistencia de tasas elevadas de crecimiento

de la población y de éxodo rural. En la actualidad, Venezuela parece encontrarse particularmente expuesto a crisis prolongadas de participación y de preferencias contrapuestas como las que ha sufrido el primer grupo de países, pero está particularmente bien dotado de medios potenciales de aplazarlas o eludirlas.

En el Brasil, el tamaño de la población y del territorio, la gran diversidad de regiones internas, el dinamismo de la economía y la capacidad de las fuerzas dominantes para excluir presiones incompatibles con el estilo de desarrollo elegido, indican que existen allí potencialidades cualitativamente distintas de las de otros países con modalidades parecidas de modernización, polarización, crecimiento de la población, etc. El Brasil posee una capacidad de aprovechar las posibilidades de incorporarse vigorosamente al orden económico mundial que no comparte ningún otro país de la región.

México también ha disfrutado de condiciones propicias para el crecimiento rápido; su población es relativamente grande, dispone de abundante oferta de mano de obra de bajo costo, su proximidad a los Estados Unidos le brinda allí un mercado y una fuente de turismo, y aplica un sistema único para canalizar la participación política. Sin embargo, la relación entre recursos y población, el tamaño del mercado interno y la capacidad de excluir presiones incompatibles son menos propicias para un crecimiento constante que en el Brasil. A juzgar por la experiencia, el sistema político tiene gran capacidad de absorber cambios estructurales importantes sin que se produzcan crisis incontrolables.

En Colombia el crecimiento económico es más diversificado espacialmen-

te que en los demás países de este grupo, pero es menos dinámico y la crisis de participación política y la pugna acerca del estilo de desarrollo mismo son casi tan pronunciadas como en el primer grupo de países.

En el Perú, los procesos de crecimiento económico polarizado y de modernización dependiente característicos de este grupo de países adquirieron su actual configuración en fecha más reciente y son de alcance más limitado. Asimismo, las condiciones para que se mantengan parecen más dudosas. La población es menor que en los demás países del grupo, salvo Venezuela. Sólo alrededor de un tercio de la población vive en centros de 20 000 habitantes o más, en tanto que en los otros cuatro países la proporción fluctúa entre 40 y 60 por ciento. Los sectores "modernos" de producción, el mercado interno de sus bienes y los grupos de población plenamente comprometidos con el estilo de desarrollo prevaleciente son por tanto más pequeños y se encuentran más concentrados en una única aglomeración metropolitana. La heterogeneidad cultural es mayor que en otros países, y más persistentes las relaciones sociales y modos de producción "tradicionales". Pese a que la dotación de recursos naturales es más bien halagüeña y a que hay muchas tierras sin utilizar, las barreras topográficas y climáticas obstaculizan más que en otros países la expansión de los asentamientos y la explotación de nuevos recursos. Sería aventurado trazar una relación de causa y efecto entre estos factores que hacen particularmente dudosa la viabilidad del estilo convencional de desarrollo —o, en todo caso, muy elevado su

costo probable en términos de dependencia, marginalización y represión de la mayoría que no puede incorporarse— y la llegada al poder de fuerzas que proponen cambios fundamentales en el estilo convencional, con el fin de contrarrestar la polarización y la dependencia, promover la integración cultural de la nación e implantar formas armónicas de participación para prevenir pugnas políticas inmanejables.

*iii)* Los demás países de América Latina tienen como principales rasgos comunes una menor población y niveles de urbanización más bajos. Sólo uno de once (Panamá) tiene 40 por ciento de su población en centros de 20 000 habitantes o más (un poco menos del promedio regional). En todos los demás la proporción es inferior al tercio; en cuatro inferior a un quinto. Sólo uno de ellos (Ecuador) tiene una población que llega a la mitad de la población del país más pequeño incluido en el segundo grupo.

Cabría esperar que los países que presentan estas características hubiesen avanzado menos por el camino del desarrollo polarizado que los países más grandes del segundo grupo, que fuesen menos capaces de cumplir (al menos individualmente) con los requisitos convencionales del "desarrollo" antes enumerados, y que su crecimiento económico dependiese más de la suerte que corran en el mercado mundial una o dos materias primas de exportación. En general sucede así, pero los países pequeños muestran variadas combinaciones de ventajas y desventajas, tanto en lo interno como en sus vínculos con el orden mundial y con sus vecinos más grandes. Salvo una o dos excepciones, todos

han adquirido un "sector moderno" y un impulso de desarrollo que originan restricciones como las antes anotadas, aunque quizá más débiles, a cambios radicales del estilo de desarrollo. La configuración general de varios de estos países inducen a vacilar en incluirlos entre los de "menor desarrollo relativo".

Tres de los países de este grupo tienen grandes territorios y cuantiosos recursos en relación con su escasa población. Los tres se hallan en el continente sudamericano, junto a países mucho más grandes que pertenecen al primero y segundo de los grupos. Ecuador, que posee la mayor población y ocupa el segundo lugar en lo que toca a nivel de urbanización entre los países pequeños, tiene una dotación de recursos, una diversidad regional y una heterogeneidad económica y cultural análogas a las del Perú. Tiene también la posibilidad de obtener ingresos del petróleo en escala que podría conducirle a una configuración similar a la de Venezuela, o, bajo la dirección de fuerzas dominantes ceñidas a una estrategia coherente, mantener un estilo original de desarrollo con menos concomitancias traumáticas que las que surgirían en los países más urbanizados y "modernos". Bolivia ostenta una razón muy elevada entre terrenos inexplorados y recursos naturales, por una parte, y población por otra; pero el país presenta severas y variadas dificultades en lo que toca a topografía, regionalismo interno, heterogeneidad cultural, falta de capital y debilidad o falta de cohesión de las fuerzas que controlan el mecanismo estatal, que impide a éste aprovechar esas ventajas. Curiosamente, Bolivia también acusa en un grado que no se da ni si-

quiera en los países del primer grupo, una crisis crónica en lo que toca a exigencias organizadas de los distintos grupos y clases, que sólo pueden conciliarse en forma precaria e intermitente con el estilo real de desarrollo. En Bolivia, los obstáculos societales que se oponen a la implantación de un estilo esencialmente original de desarrollo son bastante débiles, y la naturaleza de las exigencias que se formulan al Estado indica que tal vez esa sea la única forma de superar problemas permanentes de inestabilidad y de debilidad económica. Sin embargo, también es débil la capacidad de idear e imponer un estilo de esta naturaleza, o de movilizar para ello capitales, recursos naturales y humanos. En el Paraguay, la relación entre tierra y población es favorable y los problemas topográficos y de heterogeneidad cultural carecen de importancia. Su nivel de urbanización es bajo (poco más de la quinta parte de la población vive en centros de 20 000 habitantes o más), y la Argentina absorbe en calidad de migrante una elevada proporción de los grupos que de otro modo contribuirían al crecimiento urbano y a la modernización; por ello, tanto las presiones que favorecen el desarrollo polarizado como las demandas que derivan de él parecen ser moderadas.

Los otros países pequeños —dos del Caribe y seis de Centroamérica— se agrupan en forma que los hace menos dependientes de los grandes países vecinos, más capaces de actuar colectivamente, pero a la vez más constreñidos, desde el punto de vista político y económico, por el orden mundial. Uno de ellos, Panamá, desempeña un papel único como lugar de trasbordo que le ha per-

mitido alcanzar un nivel relativamente alto de urbanización y modernización dependiente; lo evidente del vínculo que lo ata a uno de los centros mundiales alienta una reacción nacionalista que sugiere ciertas posibilidades de lograr un estilo de desarrollo original y autónomo. Otro, Costa Rica, que tiene un nivel de urbanización relativamente bajo y una base económica tan limitada como la de los países centroamericanos vecinos, unidos a una tasa extraordinariamente alta de crecimiento de la población, ha alcanzado un grado de modernización, homogeneidad cultural y difusión de los servicios sociales que se asemeja al de los países altamente urbanizados del primer grupo; confronta problemas relativamente severos en lo que toca a la participación política y a la conciliación de las presiones sobre los recursos del sector público, pero no ha habido rupturas inmanejables del consenso ni se ha interrumpido el crecimiento económico. El caso de Costa Rica precave contra el determinismo sobre las limitaciones de las pequeñas sociedades dependientes. Como sucedió antes en el Uruguay, determinadas circunstancias históricas permitieron que surgiera un estilo nacional democrático y providente que no cabía esperar de un país tan pequeño y que depende de las exportaciones de unas cuantas materias primas. Tanto en Costa Rica como en el Uruguay, el papel destacado que desempeña la educación tiene repercusiones ambivalentes para el futuro del estilo; estimula demandas ocupacionales y modalidades de consumo modernizadas que la base económica no puede mantener más allá de cierto punto, pero quizá también prepare a la juventud para

confrontar las opciones y desempeñar los papeles necesarios para innovar de manera creadora en el estilo.

Los demás países pequeños, con poblaciones predominantemente rurales, altas tasas de crecimiento de la población, bajos niveles educativos, dependencia de las exportaciones agrícolas, modestas reservas de tierra y recursos naturales inexplorados, limitaciones políticas externas y participación política restringida o intermitente, parecen tener pocas posibilidades de desarrollo polarizado o de implantar estilos más originales de desarrollo, al menos mientras entre ellos no exista una solidaridad más efectiva. Sin embargo, en su mayoría han alcanzado tasas de crecimiento económico que pueden compararse favorablemente con las de los países más grandes, han generado minorías de cierta magnitud que se identifican con la sociedad de consumo "moderna" y están esforzándose por extender al resto de la población los servicios sociales y los esquemas de participación.

Es posible que el principal obstáculo para que puedan seguir avanzando por este camino —en el supuesto de que los mercados de sus exportaciones sigan siendo razonablemente favorables y se complementen con nuevas fuentes de ingresos como el turismo— sean las altas tasas de crecimiento de la población que, con el tiempo, pueden traducirse en urbanización acelerada y demanda incontrolable de servicios y empleos.

Esta breve reseña de la situación de los diversos países indica que es poco probable que ellos puedan incorporar toda la población al estilo de vida "moderno" con niveles satisfactorios de consumo y servicios, pero que tal vez a la mayo-

ría le sería posible, desde el punto de vista económico, ampliar considerablemente los sectores de la población así incorporados, y al menos impedir que se deterioren los niveles de vida del resto de la población. Esto presupone que no haya perturbaciones importantes en el orden económico y político mundial. Si se mantienen satisfactorias tendencias en la demanda de materias primas, resultará más viable, desde el punto de vista económico, la mantención del estilo actual a la par que aumentará la renuencia de las fuerzas que dominan en el plano nacional a asumir el riesgo de introducir cambios importantes. La probabilidad de que el estilo de desarrollo polarizado no resulte viable obedece más a una contradicción con la creciente participación política que a contradicciones económicas. Tal vez la participación menos controlable sea la de los sectores de población relativamente incorporados que procuran responder a modelos “avanzados” de consumo, siempre cambiantes, y no la de los grupos excluidos o incorporados “marginamente”, cuyas demandas son relativamente moderadas. Así, pues, paradójicamente, mientras más se acercan las sociedades a los modelos de estilos de vida urbana moderna, más difícil puede serles resolver la pugna por

la distribución de los recursos y las estrategias de desarrollo a través de procesos políticos abiertos.

Sin embargo, es posible que esta clase de análisis pase por alto los factores más importantes, en especial aquéllos que movilizan la voluntad política en respaldo de una determinada política de desarrollo o que impiden la implantación de una política coherente. Las distintas situaciones y trayectorias de las sociedades nacionales no pueden explicarse de manera satisfactoria sobre la base de sus estructuras demográficas y sociales, su acervo de recursos, su grado de urbanización, etc., pese a que hay suficiente correspondencia como para justificar la clasificación anterior. En cada país, una larga cadena de procesos culturales e históricos y de “accidentes” únicos configuran las actuales modalidades y hacen que ciertas opciones de desarrollo sean más accesibles que otras: el triunfo o la derrota en las guerras, revoluciones que generan mitos nacionales y cambios en las relaciones de clase, la aparición de líderes carismáticos que captan la lealtad perdurable de sectores importantes de la población y la persistencia de afiliaciones políticas tradicionales y de sentimientos localistas bajo nuevas condiciones.

### 3

## Políticas para abordar el desafío de los estilos de desarrollo “unificados”, “originales” y “orientados por valores” u “orientados al ser humano”

El presente trabajo supone —con las debidas reservas— que el desarrollo es un proceso identificable sujeto a ciertas uniformidades y condiciones previas

que no obligan de manera rígida ni son base satisfactoria para predecir el futuro. Asimismo, supone que la razón humana y los valores pueden y deben tratar de con-

figurar el futuro en estilos nacionales distintos de los que rigen hasta ahora<sup>10</sup>. El desarrollo no puede significar lo que cada uno desee que signifique, pero para que siga siendo un foco de las aspiraciones humanas debe incluir una determinada gama de diferentes combinaciones de fines y medios. Se puede distinguir tres clases principales de criterios para abordar la definición de estos fines y medios: el utópico-normativo, el tecnocrático-racionalista y el sociopolítico.

Hasta cierto punto, estos criterios se complementan. La búsqueda de estilos de desarrollo más aceptables y viables debe remitirse a imágenes del orden social futuro (en otras palabras, a una "utopía") y a normas que fijen límites a los medios que habrán de utilizarse. Es inevitable la búsqueda de técnicas más racionales y eficientes de

<sup>10</sup>Esta posición se expone en el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (op. cit., pp. 11 y 12). El "desarrollo" es "un avance perceptible hacia fines concretos basados en valores de la sociedad" y también un "sistema de cambios interrelacionados de la sociedad que fundamenta y condiciona la factibilidad del avance". "En el primer sentido se supone la existencia de una capacidad humana de conformar el futuro para fines humanos. También se supone que la sociedad actual tiene el derecho y la capacidad para decidir por consenso general o por conducto de agentes que representen los mejores intereses de la sociedad, las opciones y los sacrificios que requiere el desarrollo". "En el segundo sentido se supone que el desarrollo es un fenómeno inteligible susceptible de diagnóstico y de proposiciones objetivas acerca de las interrelaciones de factores y de las probables consecuencias más amplias del cambio en los principales componentes del 'sistema' o de la acción sobre esos componentes".

obtención y distribución de recursos y provisión de servicios para el logro de cualquier objetivo que se fije la sociedad, sean cuales fueren las prevenciones que se tengan respecto de los límites que ha de tener esa búsqueda y de las ventajas del mercado o de la democracia de participación. Por último, las fuerzas sociales y políticas, como quiera que se definan, deben elegir sus utopías y normas, y crear y aplicar los mecanismos administrativos y de planificación tecnocrático-racionalistas.

Por razones obvias, el diálogo internacional oficial y semioficial ha prestado mucho más atención a los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas que al sociopolítico. El hecho de que ese diálogo lo conduzcan representantes de los gobiernos o "expertos" que se dirigen a los gobiernos, como se señala en la primera parte del presente trabajo, confirma la suposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y coherentes interesadas en el desarrollo y el bienestar de todo su pueblo, deseosas de que se les asesore sobre la forma de alcanzar estos fines y capaces de actuar como se les aconseja. Si su comportamiento no coincide con esta imagen, merecen que se les reprenda por corrupción, por perseguir fines ajenos al caso (como poder militar), por descuidar y eludir la aplicación de las políticas a las que han adherido (como dice Gunnar Myrdal, por ser "Estados blandos"); pero sigue en pie la hipótesis de que el "gobierno" o el "Estado" tiene autonomía suficiente para hacerlo mejor si lo desea, o si está lo bastante alarmado por las graves consecuencias de no hacerlo mejor. El diálogo académico e ideológico no oficial, particularmente en los paí-

ses en “desarrollo”, muestra un mundo distinto, en el cual el dominio externo y la distribución interna del poder determinan lo que pueden hacer los gobiernos, y en el cual los gobiernos suelen ser agregados incoherentes de diversos propósitos personalistas, burocráticos y de otra naturaleza, por lo que es ingenuo o intelectualmente deshonesto esperar que actúen de manera diferente sobre la base de exhortaciones morales o argumentos racionales.

Los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas se han perseguido en gran medida de manera independiente, por grupos diferentes en el seno de los gobiernos nacionales y de las organizaciones intergubernamentales, pero los defensores de cada uno de ellos han tratado de sacar fuerzas unos de otros. Los que proponen normas sociales universalistas han aspirado a orientar a los planificadores y administradores tecnocráticos, y generalmente han exagerado la influencia de los primeros y los resultados que pueden esperarse si se logra “convencerlos” de la importancia de la justicia social o si se colocan voceros del punto de vista “social” en los órganos de planificación. Por lo general, planificadores y administradores han procurado justificar sus técnicas y obtener mayor respaldo señalando sus posibles contribuciones al logro de la justicia social.

Aunque numerosas instituciones siguen profundizando estos criterios y dándolos a conocer en los términos antes expuestos, en los últimos años ellos se han visto cada vez más frustrados por la confrontación con la realidad sociopolítica, y cada vez más complicados o adulterados por los intentos de adaptarlos a

las realidades o bien de adaptar las realidades a ellos. Los argumentos en favor de ambos criterios recurren continuamente a lo que podría denominarse la “voz pasiva burocrática” o a la ansiosa afirmación de una “conciencia cada vez mayor”, con el fin de eludir la obligación de identificar los agentes sociopolíticos a los que están dirigidos. En secciones anteriores del presente trabajo se ha hecho suficiente referencia al criterio utópico-normativo. Sus inconvenientes cuando se persigue aisladamente (o su uso ilegítimo para eludir la realidad) quedan cruelmente de manifiesto en un mundo en que aumentan la injusticia, la inseguridad y la violencia a la par que se prolonga la nómina de los “derechos” otorgados a todos los seres humanos por el voto de sus gobiernos.

La confrontación del criterio tecnocrático-racionalista con realidades recalitrantes es más compleja, puesto que sus partidarios están más estrechamente involucrados en el mecanismo estatal, las demandas de clases y grupos y la necesidad en que se ven los líderes políticos de “resolver” los “problemas”. Una de las consecuencias de lo anterior ha sido la aparición de numerosos trabajos sobre la “crisis de la planificación”<sup>11</sup>. Como sucede con el propio “desarrollo”, si se desacredita el significado antes atribuido a la planificación, ésta debe significar otra cosa, y las opciones propuestas van desde una actividad racionalizadora constante y difusa en que participa toda

<sup>11</sup>Véase en especial Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit. Véase asimismo la sección III del *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, op. cit.

la sociedad, hasta la formulación de pautas operativas para decisiones de corto plazo sobre proyectos. La administración pública como "disciplina" acusa también una pérdida de confianza y una diversificación de recetas, unidas a una tenaz convicción de que debe significar *algo* generalizable y aplicable a la racionalización de lo que el Estado hace en nombre de la sociedad. Un crítico ha replicado: "Si la planificación lo es todo, quizá no sea nada"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> "Pese al esporádico descontento que despertaba la planificación —el contraste entre el plan y la nación hacia mofa de los planificadores— a las élites nacionales les resultaba difícil olvidarse de la tierra prometida, tal era su ansia de encontrar una solución fácil para sus problemas. Además, pronto descubrieron que el hecho de que la planificación no fuese operativa podía serles útil... La planificación formal también puede servir para soslayar los problemas insuperables del momento... Si no se puede complacer de inmediato a ciertos grupos, se les puede indicar el lugar más importante que ocupan en los planes futuros. Asimismo, la planificación formal puede ser una manera de ganarse a los apóstoles de la racionalidad haciéndolos partícipes de tareas que los apartan de las decisiones reales... Si la planificación formal fracasa no sólo en una nación y en un momento determinado, sino en casi todos los países casi todo el tiempo, es poco probable que los defectos se deban a la torpeza o falta de talento de los planificadores. Tampoco se puede defender racionalmente un fracaso diciendo que los países en cuestión no están preparados para comportarse racionalmente o para aceptar los consejos de hombres racionales llamados planificadores. Esta es sólo una manera de decir que la planificación formal, después de innumerables repeticiones, sigue estando mal adaptada a su medio. Fracasar no puede ser racional. Errar es humano; consagrar la perpetuación de errores es otra cosa. Si los gobiernos insisten en la planificación nacional, debe ser

Para los efectos del presente trabajo, los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes. Sin embargo, esta posición está expuesta a críticas desde distintos ángulos; desde luego, no ofrece

porque su voluntad de creer triunfa sobre su experiencia. La planificación es un tema para el teólogo más que para el científico social". (Aaron Wildavsky, "If Planning Is Everything, May be It's Nothing", *Policy Sciences*, Elsevier Amsterdam, 4, 1973). Hace varios años, Albert O. Hirschman anticipó una conclusión análoga en su conocido comentario sobre las actividades de planificación de la CEPAL: "...la orientación de la CEPAL parece utópica al querer aplicarse en países donde un simple cambio ministerial a menudo significa una reversión total en la orientación política y donde los dirigentes mismos se enorgullecen de sus improvisaciones... Los proyectos detallados de la CEPAL, en los que se hace armonizar a todos los sectores económicos son, por decirlo así, el equivalente en el siglo XX de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX, ya que están tan alejados como ellas del mundo real. Son una protesta, patética y sutil, contra una realidad donde los políticos gobiernan confiados en improvisaciones brillantes o desastrosas, donde las decisiones se toman bajo múltiples presiones y no en previsión de posibles crisis o situaciones de emergencia, y donde los conflictos se resuelven en base a consideraciones personales después que las partes litigantes han relevado sus fuerzas, y no de acuerdo con principios objetivos y criterios científicos". ("Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman, compilador, *Controversia sobre Latinoamérica*, Artes Gráficas Bartolomé U. Chiesino, Buenos Aires, 1963).

ninguna “solución” directa y universalmente “aplicable” que contribuya a avanzar hacia estilos de desarrollo originales y orientados por valores. La clase de agentes de desarrollo que se busca y la gama de opciones que se les atribuye en la configuración de un estilo de desarrollo depende de cómo se conciba el desarrollo y de cómo se interpreten la naturaleza y funcionamiento de las sociedades humanas.

No hay razones *a priori* para suponer que en una sociedad determinada surgirán los agentes “necesarios” para lograr un estilo de desarrollo aceptable y factible, ni que, si efectivamente surgen, podrán cumplir su “misión histórica”, ni que si realmente la cumplen, la sociedad estará inequívoca y permanentemente en mejor situación que antes. Tampoco parece necesario suponer sin más que una sola clase de agente, sea colectivo y en el desempeño de una función predeterminada, o individual y dotado en gran medida de libre albedrío, deba hacer de *deus ex machina* en todas las sociedades, como sostiene la mayoría de las corrientes teóricas e ideológicas. Los presuntos agentes intelectuales del desarrollo —incluidos en la última de las cinco categorías que se distinguen más adelante— bien podrían estimar que cualesquiera de las categorías puede ser decisiva en ciertas coyunturas, y marginal o incluso ilusoria en otras. Para los fines de esta discusión, se puede distinguir las siguientes categorías de agentes de desarrollo:

i) Las clases y grupos sociales que desempeñan papeles fundamentales en la evolución de un estilo de desarrollo sobre la base de sus relaciones con la producción y de sus puntos de vista colectivos acerca de sus propios intereses:

empresarios, inversionistas, innovadores tecnológicos, técnicos, “clases medias”, trabajadores, etc. Los agentes colectivos de esta naturaleza pueden desempeñar su papel de manera más o menos adecuada o encontrar que la estructura económica y social o las condiciones de dependencia son incompatibles con el desempeño adecuado de tales papeles, pero las concepciones conexas de desarrollo no dan margen a iniciativas creadoras o voluntaristas para cambiar el estilo, sea o no marxista la concepción básica. Hasta ahora, gran parte del análisis de los estilos de desarrollo en América Latina se ha traducido en intentos de identificar agentes colectivos plausibles, medir el grado en que las clases y grupos existentes son adecuados para desempeñar las funciones definidas sobre la base de ejemplos anteriores de “desarrollo”, y explicar por qué las clases y grupos rara vez parecen haber realizado las tareas que se les asignaron (por ejemplo, la esperanza persistente de que la burguesía industrial quitaría del camino a la oligarquía terrateniente promoviendo reformas agrarias). En general, el debate ha tendido a “reificar” las clases y grupos considerados agentes colectivos y, en muchos casos, los agentes que se analizarán a continuación, en vez de representar a esas clases y grupos, parecen haberles dado origen o haberlos llevado a una especie de distorsionada conciencia de sí mismos, para sus propios fines.

ii) Individuos o pequeños grupos que articulan las demandas de grupos o clases más amplios, actúan de intermediarios y forman la opinión pública —políticos, líderes de sindicatos y de grupos de intereses organizados, periodistas, líderes religiosos, etc. Debido a la relati-

va falta de cohesión de los grupos o clases más amplios, este tipo de agentes puede desempeñar papeles relativamente autónomos, pero en tales condiciones su capacidad real para imponer exigencias e influir en los procesos de cambio es limitada y precaria. Lo más probable es que su aparente importancia crezca y disminuya en forma súbita, como sucede con ciertos líderes populistas a los que se elige para la presidencia con gran votación popular y a los que luego se obliga fácilmente a abandonar el cargo. Su influencia quizá depende más de sus vínculos con la clase de agentes que se analizará a continuación, que de los grupos a los que desean representar. Como "agentes de desarrollo" limitan su eficacia no tan sólo estos factores, sino también la importancia que en sus funciones resisten la intermediación y el cabildeo. Es probable que defender un "estilo de desarrollo" sea a sus ojos una táctica adicional destinada a hacer aceptable su papel o a reforzar objetivos concretos, más que un propósito dominante.

iii) Individuos o grupos pequeños cuyo poder deriva del control de las fuerzas armadas, del control del capital o de su representación de alguno de los centros mundiales dominantes. Como el poder de estos agentes potenciales no depende de su capacidad para obtener apoyo de sectores de la población y para organizar coaliciones, podría esperarse que estuviesen en situación de actuar de manera más coherente (o arbitraria) para implantar un estilo de desarrollo que los agentes del segundo grupo. Sin embargo, el poder *que pueden aplicar* se encuentra limitado por diversos aspectos de su propia situación: Primero, su poder reside esencialmente en una coyuntura especi-

fica y puede desaparecer súbitamente; el dirigente militar puede ser desalojado por sus subordinados, el capitalista puede verse incapacitado por una crisis financiera, el centro mundial puede desplazarse por problemas internos o su estrategia política global desviarse y socavar la posición de su representante. Segundo, los valores de quienes detentan el poder sobre tal base y su concepción de su propio papel no suelen extenderse a la implantación de un estilo de desarrollo original; les preocupa más preservar el orden existente y defenderse de las amenazas a su posición privilegiada. Tercero, el hecho de estar apartados de la representación de grandes clases o grupos limita su capacidad de inducir a la población a actuar de acuerdo con sus objetivos. Una vez que se fijan la tarea de implantar un estilo de desarrollo coherente deben obtener la ayuda de agentes de la segunda categoría, tratar de desempeñar sus funciones ellos mismos o encontrar medios efectivos de aislar a la población de llamamientos políticos y de la representación de grupos de intereses.

iv) El jefe de Estado o poder ejecutivo nacional; la persona o entidad colectiva encargada oficialmente de tomar decisiones de carácter público, de nombrar los funcionarios públicos, de decidir en líneas generales la asignación de los recursos y de establecer pautas para el desarrollo. Esta entidad es destinataria tradicional de los consejos en materia de desarrollo, la moderna sucesora del *Príncipe* de Macchiavello. Las recetas utópico-normativas y tecnocrático-racionales se dirigen formalmente al Príncipe; gran parte de la controversia sociopolítica de los últimos tiempos gira en torno a la pregunta siguiente: ¿Cómo darle

consejos que pueda utilizar, suponiendo que es protagonista de un juego difícil y que sus "recursos políticos" son limitados y la información de que dispone inadecuada?<sup>13</sup> En la práctica, el Príncipe puede resultar esquivo, incluso en marcos autoritarios; su representación formal pesa poco en las decisiones, y no absorbe casi ninguna de las recomendaciones con que se le abruma; las verda-

<sup>13</sup>Véase en especial Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969. De acuerdo con sus "supuestos simplificadores", "ante todo el estadista dispone de recursos limitados, en cantidad variable y de distintos tipos, para poner en ejecución decisiones que influyen en la naturaleza y calidad de la vida colectiva de la nación; segundo, como resultado de la división del trabajo que define las funciones que desempeña la autoridad en una sociedad, el estadista es el único que puede recurrir a la autoridad; tercero, el estadista desea conservar la autoridad; y cuarto, el estadista, para alcanzar las metas que valora, optará por lo que apunta formalmente a elevar la productividad de sus recursos políticos". (p. 33). "Frente al hecho de que las demandas a menudo son mutuamente excluyentes y de que la escasez de recursos es persistente, el estadista tiene diversas opciones. Puede optar por satisfacer algunas demandas en todo o en parte; otras las pasará por alto o las rechazará expresamente. A veces, cuando no puede satisfacer alguna demanda de los sectores, el estadista puede optar por ofrecer recursos sustitutivos que, a su juicio, serán transitoriamente aceptables... Tal vez se valga de la coacción para eliminar los efectos de algunas demandas, o de la educación para eliminar las causas... En vista de la necesidad de elegir, el estadista debe calcular en quiénes, cuánto, en qué combinación, cuándo, dónde, por qué y para qué deben invertirse los escasos recursos políticos del régimen" (p. 38).

deras fuentes de decisión están dispersas y ocultas<sup>14</sup>.

v) Personas o grupos pequeños que pretenden explicar la forma en que funciona la sociedad y crear imágenes coherentes de sociedades futuras preferibles, basándose en sus propios valores y su propio diagnóstico de la situación existente; formular las estrategias pertinentes, y obtener el apoyo de uno o más de las anteriores categorías de agentes. Una conocida observación de John Maynard Keynes sintetizó hace cuarenta años las potencialidades, los inconvenientes y los peligros de la influencia de esta categoría en otros agentes: "...las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la *intrusión* gradual de las ideas.

<sup>14</sup>"Por lo general la soberanía no tiene asiento único e invariable. La comparten diversos grupos que forman distintas constelaciones en diferentes momentos... La existencia de un gabinete (o una junta) puede encubrir hasta qué punto el proceso de decisión es, de hecho, disperso". (Colin Leys, "A new conception of planning?" en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. 1, p. 60.)

No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas<sup>15</sup>.

Estos últimos “agentes del desarrollo” incluyen a los que proponen los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas antes analizados, en la medida en que tratan de confrontar la aplicación sociopolítica de sus prescripciones. Ofrecen manifiestamente una gama impresionante de prescripciones, ninguna de las cuales ha logrado todavía éxito indudable en sus contactos con la realidad. Se clasifican en tres grupos que pueden distinguirse a grandes rasgos; los planificadores, los reformistas-melioristas y los revolucionarios.

Los planificadores, que son los representantes más destacados del criterio tecnocrático-racionalista, se analizaron antes. Durante un breve período, en los círculos interesados en el desarrollo ganó terreno la impresión de que se había ideado o estaban por idearse técnicas neutras que cualquier gobierno que las tomase seriamente podría “aplicar” para dar lugar a un producto previsible: el “desarrollo”. La impresión se frustró, los planificadores han sido criticados —y se han criticado a sí mismos— por aislarse de la realidad política y

por lo inadecuado de sus técnicas<sup>16</sup>. Han procurado definir sus relaciones con los agentes políticos, asociarse a la “participación”, encontrar medios de transformar más que de promover el estilo de desarrollo económico dominante. Cabe preguntarse entonces, como sugiere Wildavsky, si se justifica de alguna manera que la planificación siga siendo identificada como una disciplina provista de técnicas comunes y que

<sup>16</sup>Las siguientes observaciones de Dudley Seers son ilustrativas: “... su enfoque probablemente será estático. Es poco probable que la formación universitaria del planificador le sirva de mucho para reflexionar sobre la forma en que funcionan las economías en distintos niveles de desarrollo (y con instituciones distintas). Por tanto, difícilmente está preparado para observar la realidad económica, y mucho menos la social, y para preguntar cómo podrían encauzarse los recursos del país hacia el cambio —como algunos políticos realmente desearían que hiciera... Es particularmente probable... que el planificador no comprenda hasta qué punto la realidad política determina el esquema geográfico de los gastos del gobierno o las fuentes de ayuda externa... Su vida social lo pone en contacto con los residentes (generalmente persuasivos) de la capital: lo mismo hace su vida oficial... Sin embargo, la población de la capital difiere mucho en cuanto a ingreso, empleo, etc., no tan sólo de la del campo, sino también del público de otras ciudades... el planificador tenderá a incorporar a su modelo los mitos que predominan en la capital acerca de las funciones de consumo y producción del resto del país... Tal vez lo más significativo de todo sea la actitud del planificador respecto de la calidad de las estadísticas que utiliza... al estudiante de economía se le enseña a manejar cifras como si fueran hechos objetivos, y no como lo que generalmente son, nada más que conjeturas ilustradas”. (“The prevalence of pseudo-planning”, en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I, pp. 25 a 28.)

<sup>15</sup>John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 367.

ofrece servicios definibles a la política pública, o si los planificadores se están fusionando con las demás categorías de agentes intelectuales de desarrollo. Si la planificación sigue siendo una disciplina separada y los planificadores no se resignan a tener funciones meramente ornamentales y a realizar ejercicios académicos, hay que suponer la posibilidad de manejar en forma totalmente racional los asuntos humanos tras metas cuantificadas... siempre que se pueda descubrir la receta adecuada, persuadir de sus bondades a los agentes apropiados y hacer que la apliquen<sup>17</sup>.

Los reformistas-melioristas tienen en común su desconfianza de las utopías, las recetas tecnocráticas infalibles y los argumentos catastrofistas de que la modalidad vigente de crecimiento y cambio no puede mantenerse porque funciona en forma injusta e ineficaz. Procuran comprender las estructuras sociales, económicas y políticas para trabajar dentro de ellas con fines orientados por valores, suponiendo que tales estructuras nunca serán perfectamente racionales ni estarán del todo orientadas al

<sup>17</sup>“Si la planificación es un instrumento universal, a los planificadores les parece razonable preguntar por qué los países no pueden ajustarse a los requisitos de una toma de decisiones racional. A su juicio, si la planificación es válida, los países deberían adaptarse a sus exigencias y no a la inversa. Para salvar la planificación los planificadores quizá consientan hasta en declararse culpables. Puesto que si un mejor comportamiento de su parte pudiese hacer que la planificación diese resultados, la solución no consistiría en abandonar los planes sino en contratar planificadores más inteligentes”. (Aaron Wildavsky, “If planning is everything, may be it's nothing”, *op. cit.*)

bienestar humano, pero que tampoco serán irremediablemente opresoras e incompatibles con el desarrollo orientado por valores. No cabe esperar que haya consenso nacional en torno a las metas de la sociedad<sup>18</sup>. La incertidumbre es compañera inevitable del quehacer humano y el desarrollo es un proceso abierto que requiere tácticas flexibles para ir aprovechando las oportunidades a medida que se presentan. Los reformistas-melioristas prefieren actuar en sociedades en que hay competencia política abierta y grupos de intereses capaces de expresión organizada, pero si no se dan estas condiciones no se sorprenden ni se apartan de sus intentos de influir en la política. No conciben la revolución como condición previa de un estilo de desarrollo aceptable, pero si hay revoluciones consideran que son nuevas concatenaciones de desafíos y oportunidades que deben analizarse con benevolencia. El criterio reformista-meliorista permite apreciar sutilmente

<sup>18</sup>“No hay una ‘función objetiva’ colectiva nacional. Más bien hay una complicada combinación de metas, que en parte pueden comprenderse en función de un número limitado de temas en torno a los cuales hay una suerte de consenso o que por lo menos tienen el respaldo de una mayoría apreciable, pero que la mayor parte del tiempo es fluida y cambiante. En distintos momentos, grupos diferentes tienen prioridad y predominan distintas percepciones del interés propio y colectivo. El problema del planificador reside en poder elaborar planes en torno a un número limitado de metas, aisladas de las demás, que al parecer tienen asegurado el apoyo mínimo necesario durante el plazo mínimo necesario”. (Colin Leys, “A new conception of planning?”, en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning, op. cit.*, vol. I, p. 72.)

las complejidades de la formulación de políticas y las ambigüedades de los efectos de la mayoría de los procesos de cambio en el bienestar humano; pero al mismo tiempo este criterio tiene matices de complacencia panglosiana, una predisposición a encontrar razones para afirmar que todo es para mejor, si no en el mejor de los mundos posibles, por lo menos en un mundo todo lo bueno que es dable esperar, y que reformas cada vez mayores, unidas al ingenio humano para salir del paso, lo irán mejorando poco a poco<sup>19</sup>. En la práctica las reformas y los procesos de desarrollo espontáneos señalados como radiantes ejemplos han fracasado o se han estancado con tanta frecuencia, que hoy los criterios reformistas-melioristas, como los criterios de planificación tecnocrática, han perdido mucha credibilidad. En el mejor de los casos, no ofrecen esperanzas ante la exigencia internacional de que se ponga inmediato fin a la pobreza y a la injusticia. Sin embargo, no han aflorado otras opciones reales convincentes para las organizaciones internacionales ni para

<sup>19</sup> Albert O. Hirschman ha denominado este criterio "tráfico de reformas" y ha sido uno de sus más abiertos e ingeniosos seguidores. Véase, en especial, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971. Los trabajos de Aaron Wildavsky, John Friedman y Albert Waterston, junto con la mayoría de los trabajos que aparecen en *The Crisis in Planning*, *op. cit.*, ofrecen variantes de este criterio. Sus formulaciones más concretas provienen de los países de habla inglesa. En otras regiones las personas encargadas de la política de desarrollo parecen más reacias a reconocer este criterio como pauta orientadora y como virtud, pese a que sus tácticas no pueden evitar seguirlo.

los "expertos" que aspiran a influir en la política dentro de situaciones nacionales concretas, por grande que sea su fidelidad intelectual a esquemas utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas.

El criterio revolucionario o planificación contra el orden vigente —en la medida en que no esté contaminado por esperanzas tecnocráticas o reformistas-melioristas— tiene como premisa básica la de que el orden sociopolítico existente es esencialmente incompatible con un estilo de desarrollo orientado por valores, o con el pleno desenvolvimiento de las potencialidades humanas. Por tanto, según el diagnóstico de la etapa que este orden haya alcanzado, la forma en que funcione y las limitaciones que imponga el orden mundial a la acción nacional, la labor fundamental consiste en destruirlo o en hacerlo madurar hasta que su destrucción sea factible. Los agentes que se analizaron antes (clases y grupos, líderes y portavoces, detentadores del poder básico, el Estado personificado o el poder ejecutivo nacional) y las políticas propuestas por tecnócratas y reformistas-melioristas se evalúan luego en función de su aporte potencial a la destrucción del orden vigente, al logro de "etapas de desarrollo" que lo dejen maduro para destruirlo o al fortalecimiento del orden existente contra esa destrucción.

El papel de los agentes en un futuro estilo de desarrollo orientado por valores y las políticas concretas necesarias pasan a un segundo plano de especulación o se confunden con el papel instrumental inmediato de agentes y políticas. Ante sociedades nacionales que se "desarrollan" en forma polarizada y dependiente, el criterio revolucionario se ve reforzado por la obvia y persistente falta

de concordancia entre la situación existente y los valores humanos, y las abundantes pruebas de que los programas tecnocráticos y reformista-melioristas mejor intencionados son ineficaces o bien contribuyen a la polarización de clases y grupos. Al mismo tiempo, la posición revolucionaria se fragmenta y se frustra porque las sociedades no cumplen con las condiciones previas para la revolución que exigen las teorías implícitas en el criterio revolucionario. La clase "proletaria", que debería cavar la sepultura del orden existente, no acrecienta acentuadamente su tamaño relativo ni su cohesión orgánica, y parece más dispuesta a sostener el orden existente que a derribarlo. Los estratos "marginalizados" y "subproletarios", cuyo bienestar es el que parece más incompatible con la perpetuación del orden existente, en sus ambiguas relaciones con los sistemas de producción y empleo y con el Estado, responden mal a llamamientos revolucionarios coherentes. Además, la profunda y compleja interdependencia económica, política y cultural con los centros mundiales que existe actualmente, sugiere que la destrucción del orden existente en el plano nacional será totalmente imposible o se hará a costa de trastornos sociales, represión y cierre obligado de la sociedad, hasta el punto de hacer dudoso todo desarrollo posterior orientado por valores. Si se admite esta última limitación, el revolucionario nacional debe tener presente la "madurez" tanto internacional como nacional para el cambio.

El rechazo revolucionario del orden existente como marco o punto de partida hacia un estilo de desarrollo que merece apoyo puede conducir, como es eviden-

te, a una amplia variedad de conclusiones tácticas. El revolucionario puede concentrarse en la destrucción inmediata, o al menos en la tarea de hacer que el orden existente no funcione, basándose en el supuesto de que así contribuirá a generar las condiciones previas para realizar las transformaciones. O bien puede tratar de redefinir las condiciones previas, experimentar con coaliciones tácticas y esperar coyunturas favorables en forma que no se distingue de la actitud reformista-meliorista, salvo en los supuestos implícitos. También puede tratar de generar y obtener apoyo para una utopía tan atrayente que su atractivo pese más que las condiciones objetivas desfavorables. Y las tácticas reformista-melioristas incluso pueden encontrar finalmente que algunas variantes del criterio revolucionario son positivas por su capacidad de generar un dinamismo que sus propios puntos de vista sobre los cambios necesarios requieren pero que no pueden engendrar<sup>20</sup>.

<sup>20</sup>...la búsqueda directa de lo nuevo, lo creador y lo único tiene una justificación especial: sin estos atributos el cambio, o por lo menos el cambio social en gran escala, tal vez no sea posible. En efecto, en primer término, las poderosas fuerzas sociales que se oponen al cambio lograrán con bastante éxito cerrar los caminos ya recorridos hacia el cambio. Segundo, es poco probable que los revolucionarios o reformistas radicales generen la extraordinaria energía social que necesitan para lograr cambios a menos que estén inspiradamente conscientes de que escriben una página totalmente nueva de la historia humana". (Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope*, op. cit., p. 28.)

## 4

## A modo de conclusiones

El examen que se ha hecho en páginas anteriores de los criterios para el desarrollo a partir de la pregunta: "¿De quién y hacia qué?", ha mostrado una variedad de presuntos agentes, que actúan dentro de muy diversas combinaciones de oportunidades y limitaciones en pos de un objetivo en constante redefinición; que recurren a formalismos verbales y burocráticos al no poder prever ni controlar el curso de los acontecimientos, y que a veces rechazan con violencia la realidad porque ésta no se ajusta a sus conceptos y valores. Tanto en el ámbito internacional como en el nacional, la aceptación generalizada de la necesidad de criterios de desarrollo "unificados" y "orientados a la persona humana" se combinan con la concentración real del poder, los recursos y el interés público en objetivos que no guardan relación alguna con tales criterios o son abiertamente incompatibles con ellos. Se observa así que la promoción del "desarrollo" se ha convertido en una industria en la cual la oferta crea su propia demanda de expertos, que se diversifica continuamente; en la cual las conferencias engendran conferencias y las declaraciones engendran declaraciones; en la cual las principales "áreas de problemas", que se encaran con diferentes concepciones acerca de las prioridades en materia de desarrollo, continuamente generan nuevas organizaciones, reciben un reconocimiento simbólico en "años", se expanden hasta abarcar todos los aspectos del "desarrollo" y dan a luz mecanismos de coordinación que se ramifican interminable-

mente. En estas condiciones, los investigadores que han recibido la misión de encontrar un "enfoque unificado" para el desarrollo corren el riesgo de desempeñar simultáneamente dos papeles folklóricos: el de los ciegos que describen el elefante y el de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato.

Las investigaciones de esta naturaleza son inevitablemente desconcertantes para los sustentadores de criterios utópico-normativos, tecnocrático-racionalistas y sociopolíticos, para los revolucionarios y también para los reformistas. Al final de cuentas, lo más probable es que todos ellos repliquen: ¿Qué propuestas prácticas y positivas ofrece usted? El presente trabajo no pretende desacreditar las antiguas recetas para alcanzar el desarrollo y proponer una nueva receta infalible, ni rechazar los anteriores candidatos sociales al honor de conducir al desarrollo para luego nombrar otros agentes que realmente puedan cumplir con esta tarea. Como se dijo al comienzo, este trabajo es un subproducto personal de un proyecto de investigación orientado a la adopción de políticas, dentro del cual se han formulado ciertas propuestas, sin pretender haber descubierto una panacea para el desarrollo. Esas propuestas, que en lo esencial seleccionan y combinan de nuevas maneras ideas ya conocidas en el diálogo internacional sobre el desarrollo, aparecen en otras publicaciones.

El presente trabajo no sostiene que los enfoques que describe sean ilegítimos o totalmente equivocados, pero sí su-

giere que todos ellos se prestan de distinta manera a simplificaciones exageradas y a mixtificaciones. Apunta en realidad a un concepto existencial del desarrollo, de acuerdo con el cual los presuntos agentes deberían adquirir clara conciencia de que tratar de imponer cierta racionalidad orientada por valores a realidades siempre reacias a someterse a ella, posiblemente no sea más que una tarea de Sísifo. Todas las sociedades que sobrevivan tendrán que luchar por “desarrollarse”, es decir, por aumentar su capacidad de funcionar a largo plazo para el bienestar de sus miembros. Ninguna de ellas llegará jamás a la bienaventuranza final de “estar desarrollada”. A la larga, el éxito aparente puede conducir a una relativa incapacidad de seguir innovando.

Desde este punto de vista, todas las sociedades nacionales confrontan en todo momento, cualquiera sea su grado de pobreza o prosperidad, una cierta gama de opciones accesibles, con ventajas e inconvenientes que se combinan de distintas maneras. La capacidad que poseen sus fuerzas dominantes de elegir determinadas opciones depende no sólo de condiciones objetivas, sino también de la apreciación subjetiva de tales condiciones y del ímpetu de lo que ya se ha hecho. A cada momento se cierran algunas puertas y se abren otras, por haberse o no hecho uso de una opción. Si no se aprovechan las oportunidades, si las decisiones no concuerdan con la realidad, si falla la capacidad de adaptación e innovación, para citar a W. H. Auden, “A los derrotados la historia puede decir es lástima, pero no ayudar ni perdonar”. Tampoco puede hacerlo el movimiento internacional en pro del desarrollo.

El clamor internacional por un “cri-

terio unificado” apunta a interpretaciones y estrategias de desarrollo orientadas más directamente que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales. En sentido literal, tales interpretaciones y estrategias no serán más “unificadas” que sus predecesoras. En realidad, seguramente serán más diversificadas que las estrategias que se concentran en maximizar las inversiones y la producción, pues intentan conciliar objetivos diversos, responder a distintas potencialidades y valores nacionales y lograr una participación popular creadora. Prueba de ello es que el foco de interés se ha desplazado desde el “enfoque unificado” al análisis de la viabilidad y aceptación de diferentes “estilos de desarrollo” dentro de marcos nacionales concretos. Sin embargo, el intento de introducir en el diálogo internacional el tema de los “estilos de desarrollo” no está a salvo de la tentación de valerse de novedades verbales, de nuevas envolturas para viejas recetas, de soluciones nominales que no concuerdan con la magnitud de los problemas que pretenden resolver ni con intenciones de las estructuras de poder que tendrían que aplicarlas. El presente trabajo, desde su posición dentro del diálogo internacional sobre el desarrollo, se ha ocupado, quizá en forma obsesiva, de esta tentación.

Vuelve la mirada hacia un cuarto de siglo de informes internacionales sobre “conciencias cada vez mayores” de la necesidad de criterios de desarrollo más “equilibrados” o “completos”. Si la conciencia de esta necesidad realmente hubiese aumentado a ese ritmo, la comunidad internacional ya debería haber llegado a la ilustración total.

Como ideal, el “enfoque unificado”

debería abarcar toda la raza humana y la comunidad internacional debería asignar un valor positivo a la diversidad de estilos de desarrollo, aunque sólo fuese con fines de experimentación y recíproco enriquecimiento, siempre que esos estilos no se aparten demasiado del consenso internacional sobre derechos y valores humanos. Dentro de estos límites, cada sociedad nacional debería hallarse en libertad de adoptar su propio estilo y contar con la cooperación que necesita para hacerlo. Sin embargo, en la práctica ninguna sociedad nacional está en condiciones de desarrollar un estilo propio sin considerar atentamente las limitaciones externas ni maniobrar dentro de los límites de lo practicable. La satisfacción de las necesidades a través de la cooperación internacional sigue siendo precaria, coartadora y en parte engañosa; las sociedades nacionales que pugnan por desarrollarse no pueden prescindir de tal cooperación, pero tampoco pueden apoyarse en ella, particularmente cuando abandonan los caminos convencionales. Finalmente, es dudoso que la idea misma de que las "sociedades nacionales" "eligen" estilos de desarrollo se aplique a muchos de los países que se hallan en el escenario mundial. El hecho de que se haya reconocido la legitimidad de estilos de desarrollo optativos y la posibi-

lidad de decidir sobre la base de valores constituye un avance sobre el concepto de un camino único que hay que descubrir y recorrer so pena de rezago permanente, pero deja en pie más interrogantes que las que responde. El principal propósito del presente trabajo es estimular a los presuntos agentes del desarrollo a ocuparse de estas interrogantes, a las cuales es bueno volver para terminar: ¿Quién ha de elegir un estilo nacional de desarrollo? ¿Quién se beneficia y quién se perjudica? ¿Tienen las fuerzas sociales dominantes la posibilidad y el derecho de comprometer a la sociedad con un estilo determinado? ¿Aceptarán realmente los grupos de población articulados y organizados, cuyo consentimiento será fundamental, o hasta los ideólogos y planificadores que exigen estilos más justos y autónomos, aquellos estilos de desarrollo concordantes con las normas internacionales de justicia social antes expuestas, pero sujetos a la austeridad y sacrificios que imponen los recursos nacionales complementados por una cooperación externa incierta? ¿Podrán las sociedades nacionales del mundo real alcanzar el grado de consenso y organización racional necesarios a un precio que no deforme el nuevo estilo y lo convierta en algo muy diferente de la imagen de la sociedad futura, justa y libre que lo inspiró?

# Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa

*Jorge Graciarena\**

Este artículo hace un análisis crítico de las diversas formas en que se ha usado el concepto de estilos de desarrollo, especialmente por aquellos que han participado en los esfuerzos recientes por configurar un enfoque unificado del desarrollo. En él se reseñan sucintamente las etapas principales de la evolución del pensamiento sobre este tema en los últimos tiempos, comenzando por las estrategias de desarrollo definidas de un modo estrictamente económico. Se señala la incorporación paulatina a ellas de aspectos sociales —educación, salud, vivienda, seguridad social y otros— y los intentos recientes por agregar elementos de carácter sociológico y político. Finalmente, se critican algunos de estos intentos, especialmente los basados en el análisis de los agentes de desarrollo, para culminar con una definición del concepto de estilos de desarrollo y una enumeración de los criterios que deberían orientar el análisis de ellos.

\*Director Adjunto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## I. Introducción

Estas páginas exploratorias se refieren a algunos aspectos, tanto metodológicos como sustantivos, de la idea de los “estilos” de desarrollo. Como el uso de estos conceptos se ha vuelto familiar en los últimos años y los autores que los utilizan con diferentes fines explicativos o instrumentales forman ya un contingente considerable, nuestras notas, que no se proponen sino identificar determinados problemas y presentar ciertas perplejidades, se circunscribirán primero al examen de algunos aportes recientes, principalmente los que se han producido a propósito del llamado “enfoque unificado”<sup>1</sup>, para luego explorar algunos aspectos sustantivos.

Sin abandonar la línea introductoria, cabe señalar que en el conjunto de aquellos aportes se está lejos de contar con una razonable integración metodológica. Antes, al contrario, al establecer comparaciones se nota una cierta diversidad, cuando no confusión, en el uso de estas categorías sintéticas o construcciones conceptuales. Tal vez esta discordancia

<sup>1</sup>Entre lo más reciente que se ha escrito en relación con el proyecto sobre el “enfoque unificado” se encuentra el trabajo de Naciones Unidas *Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning, Note by the Secretary-General* (E/CN. 5/519 del 5 de diciembre de 1974). En una línea más crítica se halla la importante contribución de Marshall Wolfe contenida en esta *Revista* y titulada “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué”. Desde otra perspectiva, también crítica, es valioso el examen del “enfoque unificado” que efectúa J.B.W. Kuitenbrouwer en *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (SD/BP/3), 9 de julio de 1975.

sea inevitable si se tiene en cuenta que la similitud de los términos oculta diferencias considerables en los supuestos teóricos y metodológicos, en los campos de la realidad que se toman en cuenta y destacan en el análisis, en los juicios de valor que reflejan y en el trasfondo ideológico e intelectual de que proceden. De ninguna manera pretenderemos unificar estas diferencias porque las tentativas eclécticas son generalmente estériles. Acaso esta diversidad, si se la observa bien, puede ser fuente de nuevas riquezas de contenido y de estímulos para aprehender más a fondo este evasivo fenómeno que es el desarrollo. En otro sentido también puede entrañar una considerable confusión entre presente y futuro, juicio de realidad y juicio de valor, ideología y utopía, y no menor entre niveles de análisis. Poner juntas tantas cosas diferentes puede provocar serios inconvenientes.

No es el momento de rastrear los orígenes de estos conceptos, lo que sería una empresa erudita ajena a nuestros propósitos, pero no está de más señalar que su necesidad resurgió principalmente desde la última postguerra, cuando se percibió el desarrollo como un proceso complejo y fascinante, lleno de facetas y dimensiones que era necesario sintetizar. Los modelos iniciales fueron económicos y muy simples, al menos los más difundidos (Domar-Harrod, por ejemplo)<sup>2</sup>. Al poco tiempo,

<sup>2</sup>No se ignora la larga tradición de estos conceptos sintéticos que se refieren tanto al crecimiento de la economía como al desarrollo de la sociedad. Sus antecedentes se remontan por lo menos a Quesnay y Adam Smith, y pasan por los aportes intelectuales de figuras tan prestigiosas como Ricardo, Marx, Max

los sociólogos, científicos políticos e historiadores se sumaron al movimiento iniciado por los economistas y comenzó así la proliferación de modelos y estilos, que continúa en vigorosa expansión. Hasta ahora, el esfuerzo realizado para precisar y delimitar la ubicación teórica de estas categorías y definir sus relaciones con otras similares ha sido escaso y poco fructífero. Mayores progresos se han hecho en la realización de estudios más concretos, donde se han distinguido tipos y modelos nacionales y subregionales apropiados para fundamentar empíricamente este problema.

En el seno de las Naciones Unidas, las preocupaciones por un "criterio unificado" para explicar el proceso de desarrollo se remontan a varios años atrás. Ya en 1970 el Consejo Económico y Social y la Asamblea General habían pedido que se realizara una nueva investigación en busca de un "enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", petición en la cual se hallaba implícita la "opinión de que en los muchos intentos anteriores no se profundizó de manera suficiente en las razones de por qué los procesos de crecimiento económico y cambio de la sociedad... están teniendo consecuencias tan ambiguas para el bienestar humano, y de por qué las disciplinas del análisis y la planificación del desarrollo, de

Weber, Sombart y Pareto, quienes explicaron de diversas maneras la dinámica de crecimiento del "modelo" (o del "sistema") capitalista. Todos ellos sintieron la necesidad de contar con categorías suficientemente comprensivas y, al mismo tiempo, capaces de captar lo esencial de la complejidad del proceso global de desarrollo.

los cuales tanto se esperaba hace unos pocos años, están manifestando una capacidad tan limitada para explicar o dirigir estos procesos de crecimiento y cambio”<sup>3</sup>.

De estas preocupaciones pragmáticas, tanto en los organismos internacionales como en los medios académicos e intelectuales, han emanado numerosos trabajos de muy diverso valor que forman ya una copiosa bibliografía. Sin embargo, muchos de los problemas iniciales persisten y los progresos alcanzados están lejos de satisfacer las expectativas cifradas en estos esfuerzos. Casi al contrario, se podría apuntar que las frustraciones acaso van aumentando en la medida en que los malentendidos iniciales se ahondan en vez de disiparse.

En efecto, no pocas de las cuestiones esenciales sobre lo que es un “estilo de desarrollo” subsisten sin que los pasos dados hayan podido esclarecerlas. Antes bien, se podría sugerir —acaso con excesivo pesimismo— que algunas dificultades han aumentado y que la confusión terminológica es hoy mayor

que antes, en parte debido al aporte activo (seguramente involuntario) de los varios cuerpos técnicos internacionales vinculados al proyecto del enfoque unificado, los cuales han contribuido imaginativa y generosamente a la profusa serie de sustantivos y adjetivos actualmente en uso, como se destaca con alguna ironía en el trabajo de Marshall Wolfe indicado anteriormente. Hay algo de mágico en esta pretensión de resolver problemas de contenido, en los que subyacen complejas teorizaciones sobre el desarrollo, con juegos verbales y calificativos que probablemente contribuyen a oscurecerlos más que a lo contrario. Cuando se usó la palabra estilos no pocos creyeron que se cerraba una etapa en el proceso de ensayo y error del pensamiento sobre el desarrollo basado en posiciones valorativas e ideológicas y en una terminología obsoleta, y que se abría hacia el futuro una ancha y promisorio avenida. No ha sido así, y viejos problemas se vaciaron en un nuevo molde sin que eso significara otra cosa que un cambio nominal.

## II.

### Algunas posiciones heterodoxas

Cuando se mencionan los estilos (o modelos) de desarrollo en seguida se suscitan varias preguntas fundamentales: ¿Cuál

<sup>3</sup>*Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, documento de las Naciones Unidas (E/CN.5/477, 25 de octubre de 1972). Más informaciones pueden hallarse en la *Revista internacional de desarrollo social*, N° 3, 1971, también de las Naciones Unidas.

es su sentido, o sea, a qué cosa de la realidad se refiere este concepto? ¿En qué posición del campo teórico sobre los procesos de desarrollo se inserta? ¿Cuáles son sus elementos fundamentales y secundarios, y qué clase de relaciones hay entre ellos? ¿En qué marco temporal se lo coloca? Es decir, ¿se trata de un concepto estático o dinámico, de un problema sincrónico o diacrónico? Y, para

no alargar demasiado este cuestionario, ¿cuál es el método más adecuado para tratar con los problemas que involucra? Las preguntas no terminan aquí, pero las indicadas bastan para señalar las direcciones principales de nuestras dificultades cuando se examinan los varios documentos y trabajos emanados del proyecto sobre el enfoque unificado.

En rigor, el primer problema es de método y se refiere a la definición, es decir, al significado atribuido al término. He buscado sin éxito en los diversos trabajos analizados una definición o caracterización rigurosa de este concepto central. No puede negarse que han aparecido una cantidad de elementos y pistas muy interesantes, que podrían ser útiles para un esfuerzo de reconstrucción de las ideas fundamentales subyacentes en la copiosa producción sobre el tema. Ha emergido también toda una serie de ingeniosas clasificaciones relativas a una variedad de perspectivas posibles para el análisis del proceso de desarrollo. En fin, se sabe que el problema del desarrollo debe abordarse a partir de un enfoque unificado, que debería globalizar o integrar las perspectivas parciales del desarrollo económico, social, político y cultural. Si se ha logrado o no esta integración de perspectivas es materia que, al menos, puede ser calificada de controvertible. Lo cierto es que, más allá de la formulación de los buenos propósitos y necesidades, no hay todavía una indicación clara del sentido sustantivo que se atribuye a los estilos de desarrollo concebidos como procesos dinámicos globales, según lo pretende la perspectiva del enfoque unificado.

Acaso esto parezca una preocupación

formal y academicista. De ninguna manera compartiría este tipo de observación, porque hacerlo significaría aceptar la conveniencia de utilizar conceptos complejos como éste sin indicar el discurso teórico de que proceden ni señalar metódica y sistemáticamente cuáles son sus elementos y relaciones fundamentales. En otras palabras, tendría que admitir que es posible darles un basamento exclusivamente empírico y que la finalidad de este esfuerzo se reduce a servir fines pragmáticos de planificación del desarrollo. No es éste el espíritu con que fue formulado el proyecto del enfoque unificado ni menos aún el que se encuentra en varios de los trabajos que a él se refieren. Sin embargo, subsiste el peligro de que el tipo de enfoque que predomine sea el que M. Wolfe denomina estilo "racionalista-tecnocrático"<sup>4</sup>, que es precisamente el que se desentiende de las preocupaciones metodológicas y apunta en una dirección resueltamente "práctica".

Parece difícil imaginarse un enfoque unificado sobre los estilos de desarrollo que no entrañe una toma de posición teórica (y valorativa) sobre el proceso mismo de desarrollo, o sea, sobre los factores que generan, condicionan y frenan sus dinamismos, así como sobre el aprovechamiento de sus frutos. Esta toma de posición, explícita o implícita, es inevitable. Y si es inevitable, parece razonable formularla explícitamente, tanto porque así se aclaran las ideas y se disipan confusiones obvias como porque, con un mejor entendimiento, se pueden elaborar

<sup>4</sup>Véase M. Wolfe, *Enfoques del Desarrollo: ¿De quién y hacia qué?*, loc. cit., p. 45.

instrumentos más racionales y eficaces para actuar sobre el desarrollo.

Un aspecto que llama la atención en la literatura sobre el enfoque unificado y los estilos de desarrollo es que rara vez se intenta explicar el proceso de desarrollo, o hacer la crítica de las teorías economicistas, sociologistas, culturalistas, etc., que dan explicaciones parciales y segmentarias del desarrollo y contra las cuales parece combatirse. En realidad, todo el movimiento del enfoque unificado es, por un lado, una reacción contra el predominio en el pensamiento y la acción sobre el desarrollo de teorías fundadas en presupuestos exclusivamente economicistas, que adquirieron un vigor dominante en los años inmediatos a la última guerra mundial. Por otro lado, se reacciona también contra la segmentación disciplinaria (lo que ya fue apuntado) y no menos, aunque sin decirlo, contra la diversidad de enfoques y concepciones ideológicas del desarrollo.

Las críticas contra las interpretaciones exclusivamente económicas del crecimiento estaban ya en boga a mediados de los años cincuenta, y se mostraron particularmente contundentes desde entonces, tanto que provocaron rectificaciones de rumbo en las estrategias y políticas de desarrollo. Así resulta evidente en las tentativas de integración de los llamados "aspectos sociales" al cuerpo de las principales doctrinas desarrollistas. La concepción inicial de los "aspectos sociales" era sumamente restringida y sólo incluía los de educación, salud, vivienda y nutrición. Pasaría aún bastante tiempo antes de que se admitiese —y en forma limitada— que algunas dimensiones sociales no consideradas antes, como las

clases sociales, las relaciones de poder y la naturaleza política del Estado, tuviesen una importancia fundamental en las orientaciones de las estrategias de desarrollo, especialmente en América Latina. A partir de ese momento comenzaron a usarse conceptos como modelos o estilos políticos del desarrollo, junto con otros como "esquema", "patrón", "perfil", que apuntan hacia un enfoque más comprensivo, sintético y dinámico, al paso que involucran nuevos elementos no claramente expresados ni tomados en cuenta anteriormente.

No tiene sentido rastrear ahora el origen y la trayectoria del amplio vocabulario utilizado ni cómo se produjeron estas transiciones que llevaron a una continua ampliación de la idea de desarrollo, porque nuestro problema es distinto. Sin embargo, no está de más señalar que la transición ha sido en algunos casos tan rápida que ha llevado al otro extremo, y en lugar de aplicar las restringidas fórmulas específicas de los economicistas que hacían depender el crecimiento de la tasa de inversión y de la relación capital-producto, en la actualidad se recurre a fórmulas tan generales y abstractas que apenas tienen significado concreto ni alcances prácticos. Cuando se dice que el desarrollo se "concebe como un proceso global de cambios sociales interrelacionados", se hace una afirmación que por su naturaleza y vaguedad está fuera de discusión y que podría ser aceptada por las corrientes teóricas e ideológicas más antagónicas y opuestas. Ahora bien, si hubiera que precisar el significado de algunos de los términos que se utilizan —por ejemplo, las nociones de "cambio", "proceso global" e "interrela-

ción"—, posiblemente el acuerdo desaparecería rápidamente para ser reemplazado por las discrepancias teóricas sobre otras cuestiones (por ejemplo, cómo se produce el cambio, qué se quiere decir con proceso global y si finalmente la interrelación es simétrica o asimétrica en términos de circulación y transferencias de recursos y poder).

Algo que complica todavía más la comprensión correcta de la idea de estilos de desarrollo es que, a falta de una definición teórica, se encuentra en cambio una variada adjetivación que cualifica los estilos atribuyéndoles los sentidos más variados<sup>5</sup>.

La adjetivación no sustituye a la teoría ni es un buen método para identificar los problemas y sus objetos concretos ni tampoco para distinguir bien los niveles de análisis a que corresponden.

<sup>5</sup>Por ejemplo, en uno de los trabajos en torno al proyecto del enfoque unificado se habla de los siguientes tipos de estilo: "value-oriented" y "eventual value-oriented styles"; "current world styles", "national" y "viable national styles"; "politically possible", "conventional", "preferred" y "prevailing style"; "original", "radically original", "innovative style" y "new style" (con respecto a Cuba) para terminar mencionando los "styles of polarized development". Quizá haya algunos más, y en otros trabajos se podrían encontrar nuevos aportes para este repertorio de calificativos. De todas maneras, mi impresión es que su número no contribuye a aclarar la noción de estilo, aunque se piense que no hay dificultades de comprensión cuando se habla de un "conventionally-defined style of development". ¿Qué quiere decir "estilo convencionalmente definido", a qué convenciones se refiere, quién y cómo las impone, etc.? Es evidente de cualquier modo que los estilos de desarrollo no se forman por generación espontánea ni se distinguen por los calificativos que se les puedan atribuir.

Se impone preguntar entonces cuál es la relación entre los estilos y otros conceptos del arsenal teórico de las ciencias sociales que tienen diversos grados de abstracción: sistema, estructura, régimen, proceso, estrategia, etc.

En otras palabras, ¿en qué nivel de análisis y estructura teórica se coloca el concepto? La preocupación tiene sentido concreto porque unas veces la idea de estilo parece corresponder a la de sistema, mientras que en otras su grado de generalidad es mucho más bajo, tanto que se puede concebir justificadamente que equivale a estrategia. Así, cuando se alude en general a los estilos *prevalecientes* de desarrollo, parece hacerse referencia al capitalismo, que es un sistema histórico en la nomenclatura corriente de las ciencias sociales. En cambio, cuando se habla de "estilo nacional", con un sentido específico, la referencia no podría ya ser al capitalismo, porque sería imprecisa, lo que ocurre también con respecto al estilo "actual" o a los estilos "viables" y "aceptables" de desarrollo, conceptos todos que tendrían mayor parentesco con las estrategias. En este momento tengo dudas sobre la utilidad heurística de un concepto que resulta ser una especie de cajón de sastre, ya que se le utiliza en tantos niveles de análisis y con tan variados sentidos, que hacen que su idea central sea difícil de asir y carezca de una referencia teórica explícita.

Acaso convenga retornar aquí a un problema mencionado antes ligeramente, que tiene que ver menos con los enfoques disciplinarios parciales y mucho más con la evolución conceptual y con el campo comprendido por los diversos términos que utilizan los analistas del

desarrollo. Hasta una época reciente los economistas y los organismos internacionales hablaban de estrategias o políticas de desarrollo para referirse a conjuntos más o menos racionales, coherentes e integrados de medidas realizadas, en aplicación o en proyecto, destinadas a promover el crecimiento (o el desarrollo) y que eran juzgadas como una totalidad relativamente independiente de las fuentes de que procedían y vagamente relacionadas con las condiciones no económicas en que tenía lugar el desarrollo. Es decir, se mantenía la antigua división entre Estado y economía, disociando del análisis del proceso de desarrollo sus componentes de poder, que se congelaban como constantes. El Estado aparecía así como una entidad relativamente inmutable que actuaba como fuente generadora de políticas económicas que podían variar sin transformar la naturaleza de aquél ni sus relaciones con la sociedad.

Este planteamiento tenía algunas ventajas porque, además de su simplicidad, permitía a los economistas mantenerse cómodamente en un territorio intelectual dominado por su disciplina. Esta posición no pudo sostenerse cuando, primero al distinguirse entre crecimiento y desarrollo y más tarde al incorporar al análisis los aspectos sociales, se hicieron sentir vigorosamente las demandas de perspectivas teóricas más amplias. Tanto es así que como respuesta a ellas se agregaron otros elementos significativos que no figuraban sino marginalmente en los esquemas analíticos anteriores. Me refiero al "sistema" internacional, a las tendencias históricas y a las estructuras nacionales que, con las circunstancias específicas y concre-

tas de las regiones y los países, condicionaban sus posibilidades de desarrollo.

El movimiento siguiente consistió en pasar de la idea de estrategias y políticas a otros tipos conceptuales más expresivos que tuvieran en cuenta la nueva concepción del desarrollo entendido desde ahora como "social". La solución fue en gran medida una agregación y condujo a reformular por completo las ideas vigentes. A las políticas y estrategias económicas (siempre concebidas en un riguroso y limitado marco neoclásico o neokeynesiano) se añadieron otros elementos, pero lo que básicamente se incorporó fue la dimensión del poder del Estado en el sentido limitado de fuente generadora de políticas de crecimiento económico. Para ello se tomaron prestados conceptos de otras disciplinas sociales, principalmente de la sociología y la ciencia política, donde hacia ya mucho tiempo se hablaba de modelos o estilos políticos y sociales, que poseían algunas de las características integrantes buscadas pero que, sin embargo, estaban cargados de valoraciones explícitas que se deseaba evitar o, al menos, soslayar. Para adaptar esos conceptos al lenguaje aséptico y burocrático de los organismos internacionales, los modelos o estilos políticos fueron rephraseados, eliminándoseles los calificativos ostensiblemente políticos que muchos de ellos poseían. No tendría sentido aquí el aforismo de que "muerto el perro, se acabó la rabia". Las discrepancias se hicieron latentes, pero sus fuentes no desaparecieron. ¿Cuál es el papel del poder en el desarrollo? ¿Quiénes poseen poder, de qué tipo, cómo lo movilizan, hacia qué objetivos y para servir qué intereses? ¿Cómo se incorpo-

ra la noción de poder al tema de las estrategias y las políticas y qué significado teórico se le atribuye?

Se llega con esto a una encrucijada en que confluyen, por un lado, el problema del poder (¿quién tiene el poder y cómo lo usa?) y el de la generación del cambio o del desarrollo (¿qué o quiénes promueven el cambio y con qué objetivos?). Aunque el poder constituido tiende a ser generalmente conservador, también lo es, en varios sentidos, la idea de desarrollo cuando, por ejemplo, se refiere a sus formas "prevalcientes", "dominantes", "actuales", "reales" o "convencionales". En la idea de estilos, la confluencia entre ambos, poder y desarrollo, tiene que ver con la generación de éste, que se supone impulsado por una o varias fuentes determinables de poder. Si este razonamiento fuera correcto, la pregunta procedente sería: ¿cuál es esa fuente de poder, cómo opera y en qué dirección?

Aquí ya se está cerca de la filosofía de la historia. Evitaré ese camino para no divagar sobre el movimiento y el sentido de la historia. Aunque nuestra preocupación es más mundana, no dejaremos de señalar que la disyuntiva propuesta desde hace siglos es clara: por un lado se apunta a los individuos "iluminados" (por Dios, la Razón, la Idea o la Historia), a las grandes personalidades y a los grupos estratégicos; en el otro extremo se indica que la cuestión sólo tiene respuesta si se observan los dinamisismos histórico-estructurales de las bases económicas y sociales y el desarrollo de las fuerzas productivas.

A la primera posición corresponde la postulación de "agentes de desarrollo" y el problema se convierte entonces en la búsqueda e identificación de

qué clase de personas o grupos llevan a cabo esa tarea y de qué manera promueven el desarrollo. Durante años, la preocupación dominante en las ciencias sociales latinoamericanas fue justamente ésa, localizar el *deus ex machina* buscando en los empresarios schumpeterianos o en las clases medias la existencia de una burguesía nacional con vocación hegemónica y capacidad para impulsar un proyecto de modernización al estilo de los países capitalistas centrales. Las teorías de la modernización caen dentro de esta línea analítica.

Un enfoque teórico de este tipo es "accionalista" al exaltar la posición de los actores (agentes de desarrollo) como los elementos dinámicos de un proceso, que se promueve hacia objetivos definidos por ellos, en medio de condiciones dadas y usando de recursos limitados. La estructura y la historia pasan a tener una importancia eventualmente auxiliar, si es que no prescindible, en un planteamiento teórico de este tipo, que es en gran medida ahistórico. En esta perspectiva hay un componente voluntarista, muchas veces señalado, que hace hincapié en la indeterminación de las situaciones y procesos sociales. Desde luego, la historia y la estructura ingresan en este contexto analítico como un lejano telón de fondo que ambienta pero no constriñe la autonomía de los actores como personajes centrales en el drama del desarrollo.

Ciertamente, el problema esencial consiste, primero, en definir *hasta qué punto* y, luego, de *qué manera* se incorporan las tendencias histórico-estructurales en el esquema analítico del desarrollo con respecto a los actores-agentes. Es precisamente en este punto donde se abre el

abanico de discrepancias en las interpretaciones de la gravitación de los factores históricos en el cambio social (o en el desarrollo, si se prefiere).

De cualquiera manera, lo que sea un estilo de desarrollo depende en este enfoque tanto de la calidad como de las orientaciones y propósitos de los "agentes" —que se movilizan tras una serie de objetivos usando de ciertos medios— y de la aceptación (consenso) que obtengan para sus estrategias. Por lo tanto, la "viabilidad" del estilo depende de las fuerzas sociales que pueda movilizar para superar "obstáculos y resistencias" que, como conflictos, se oponen a su realización o continuidad.

No deja de haber algunos problemas metodológicos en la manera de insertar en este contexto la idea de viabilidad y en el sentido que se le atribuye. En efecto, tal como se la utiliza en el proyecto sobre enfoque unificado, la idea de *viabilidad* plantea algunas dificultades cuando se intenta conciliarla con un proceso tan fluido como el desarrollo. A veces tengo la impresión de que no se cualifican bien los elementos dinámicos involucrados en ella, pues parece más bien un concepto estático. La viabilidad está relacionada de cerca con los *medios* disponibles para cumplir con los objetivos de una estrategia de desarrollo, la cual enfrentará resistencias y conflictos que modificarán su curso. La viabilidad, por consiguiente, tendría que experimentar cambios cada vez que se alteran las condiciones del proceso de desarrollo. La noción de lo que sean los *medios* es fundamental para entender su papel en la configuración y operación de los estilos. Como siempre, hay más de una alternativa

para el análisis de este problema. Si los medios son considerados no variantes, las posibilidades de persistencia de un estilo (viabilidad) dependerán de la continuidad de las condiciones históricas vigentes, y su adaptabilidad al cambio estará ciertamente limitada por la rigidez de los medios.

Cosa distinta sería si la idea de viabilidad se colocara en un marco más dinámico, y se concibieran los medios como un conjunto de recursos instrumentales vinculados estrechamente a los objetivos, aunque sin depender exclusivamente de ellos. La naturaleza de los medios condicionaría a su vez las posibilidades del estilo, pero una vez instaurado éste, y cada vez que fuera necesario y posible, podría reformularlos creando nuevos medios que se ajustaran con más flexibilidad a las emergentes circunstancias históricas y sociales. Esta perspectiva tiene la ventaja de hacer más maleable la definición de los medios. Los estilos, según ella, dependerían menos de tal definición, porque en esta concepción un estilo puede recrear en parte sus propios medios.

Este razonamiento tiene sus límites. El más importante se halla en la idea de *contradicción*, que justamente consiste en la falta de convergencia completa entre medios y objetivos. En este caso y con el correr del tiempo, podría tender a agudizarse la discrepancia hasta producir la declinación del estilo y su superación y reemplazo por otro. Más adelante se volverá sobre este punto.

El problema de partir de un enfoque teórico correcto no se resuelve remitiendo la dinámica del desarrollo a los agentes y haciendo algunas clasificacio-

nes de ellos, sin indicar qué posibilidades de imponerse tienen ni definir las estrategias que se les atribuye. En rigor, el asunto consiste nada menos que en averiguar cuáles son los agentes estratégicos, es decir, en *identificarlos*, para indagar cuáles son los valores, intereses y capacidades, con que definirán e impondrán las estrategias de desarrollo que proponen e impulsan. Las preguntas que siguen son casi innecesarias: ¿Cómo se identifican los agentes efectivos entre tantos agentes potenciales posibles como hay en una sociedad cualquiera? ¿Qué los caracteriza, cómo se sabe si son más capaces o “estratégicos” que otros, si disponen del consenso (y la coerción) necesario para imponer sus objetivos frente a las inevitables resistencias que enfrentarán? ¿Qué garantiza que su estilo sea más aceptable que los demás disponibles en el “mercado de estilos” en un momento histórico dado?

Otra vez estamos en el problema teórico y metodológico que se indicó al comienzo y sobre el cual se encuentran pocas guías útiles y orientadoras. A menos de sugerir que es el azar histórico quien decide, es evidentemente necesaria una teoría que, además de afirmar que todos los agentes existentes (y las listas son largas) son igualmente candidatos potenciales a la hegemonía, sostenga que entre ellos algunos (o alguno) son “más iguales que los otros”, como se decía en la fantasía orwelliana.

Este tipo de planteamiento tiende a derivar casi inevitablemente hacia otra cuestión: ¿Qué relación hay entre los agentes y las élites de poder? Pienso que la idea de agentes sólo tendría sentido admitiendo que ambos son la

misma cosa (o algo muy parecido). Si así fuera, el problema central se reduciría a establecer, primero, quiénes son y, luego, cuáles y cuántos recursos de poder se encuentran a su disposición y cómo son utilizados. El Estado parece ser la base de sustentación de los agentes y élites de poder, y desde él promueven sus políticas, aunque ello no esté explícito. No obstante su importancia central para una concepción del desarrollo “promovido por agentes”, es poco lo que se hace en el proyecto sobre el enfoque unificado por caracterizar los rasgos y funciones del Estado, o sea, su naturaleza como instrumento de poder económico en diversos estilos de desarrollo, al servicio de diversos agentes que hayan logrado imponer su hegemonía y promover estrategias para el desarrollo al servicio de sus objetivos e intereses. Algunos trabajos todavía provisionales del proyecto del enfoque unificado analizan el problema de las estructuras sociales y políticas en el contexto del desarrollo. Sin embargo, el análisis se concentra más en el *nation-building*, en una escala todavía muy general, sin que en rigor haya una concepción explícita del poder en el desarrollo. Sea como sea, esos trabajos brindan sugerentes perspectivas para futuras exploraciones sobre este importante aspecto.

De manera que lo que debería ser central en este tipo de enfoque accionista es más bien una concepción del papel que juega el poder en el desarrollo, porque los agentes, para ser efectivos y estar en condiciones de viabilizar sus estilos, tienen que ser necesariamente una élite de poder, un grupo, coalición o clase dominante, un “establecimiento” o cualquiera otra cosa semejante,

que controle el aparato del Estado. De ahí que parezca indispensable un esfuerzo orientado a fundamentar un enfoque metodológico apropiado para reconocer los factores que condicionan la posición de poder de los agentes y la autonomía que se les atribuye en el ámbito concreto de una nación-Estado y en un momento históricamente definido. Este es un requisito necesario si se quiere avanzar hacia una explicación de los estilos, de su aceptabilidad y de su viabilidad en el proceso de desarrollo.

Sin embargo, ese problema no se podrá resolver sin dar antes respuesta a estas otras preguntas: ¿Cuáles son los factores estructurales e ideológicos que generan las fuerzas centrales del proceso de desarrollo, quiénes lo animan y orientan, hacia qué objetivos y metas viables, con qué medios y recursos, frente a qué conflictos y en beneficio de quiénes? En las páginas que siguen se intentará hacer algunas proposiciones exploratorias en esta dirección.

### III. Nuevos planteamientos de algunos problemas fundamentales

Parece suficientemente claro que al pasar del examen de las estrategias y políticas de desarrollo al de los estilos, se produce un salto cualitativo, no siempre bien percibido. El problema central previo estaba más circunscrito y era más concreto cuando sólo se pensaba en estrategias y gobiernos. Se trataba más que nada de comprender los mecanismos de impulsión del crecimiento económico y sus metas principales de corto plazo, dentro de un limitado marco histórico-social determinado por parámetros estructurales constantes. Esta posición intelectual y práctica ha sido calificada recientemente de "desarrollismo".

Cuando se incorpora la idea de estilos y modelos, el objeto lógico varía apreciablemente y en términos en gran parte cualitativos. Ahora se pretende nada menos que aprehender todo el proceso de desarrollo en un marco intelectual

amplio y comprensivo, capaz de concebir la constelación de sus circunstancias y elementos convenientemente integrados en un esquema teórico. Ese esquema tendría que explicar de qué manera una sociedad concreta se movilizaba y usa sus recursos no sólo para el crecimiento económico sino también para el logro de otros objetivos que son valores permanentes de la condición humana (derechos humanos, desarrollo de la personalidad, espíritu creativo, justicia y equidad sociales, bienestar individual y familiar, conservación del medio ambiente, etc.). Tal es la posición de las Naciones Unidas y ésta es la tarea que tienen por delante quienes deben definir qué son los estilos de desarrollo.

Algunos autores sostienen que en América Latina hay actualmente dos tipos de desarrollo polarizados, tan contrapuestos que sus rasgos pueden corresponder a diversos sistemas económico-so-

ciales. Ambos enmarcan lo que parecen ser las “posibilidades objetivas” o las alternativas reales vigentes en este momento histórico en la región.

El primero ha sido denominado “modelo de desarrollo asociado”, con lo que se destaca su vinculación dependiente con los países capitalistas centrales y sus grandes empresas transnacionales. El poder está estructurado como una coalición formada principalmente por una tecnoburocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con las grandes empresas nacionales y extranjeras, que tienen una posición dominante en el sector moderno, y, por ende, en toda la economía. Aunque con carácter más accesorio, participan también en la coalición una variedad de grupos medios altos donde se destacan los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador, pues se promueve la “hibernación” de las masas populares mediante la desarticulación de sus organizaciones sociales y políticas autónomas. El disenso abierto es directamente reprimido. El objetivo económico central es el crecimiento económico acelerado, para lo cual se articulan y movilizan todos los recursos disponibles con el fin de maximizar la acumulación de capital y la rentabilidad de las empresas, atraer la inversión extranjera y contener las presiones salariales y distributivas de los grandes grupos que van quedando rezagados en un proceso altamente concentrador del ingreso. El objetivo político de largo plazo es la “grandeza nacional”, a la cual se subordinan una serie de metas sociales que, en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata.

El tipo de desarrollo que está en el otro polo tiene como objetivo central el “desarrollo social” o la “participación popular”, a lo que se da prelación sobre el crecimiento económico. Un Estado monolítico y autoritario, sin pluralismo político, es el núcleo y la principal fuerza impulsora (al menos en las fases iniciales) del estilo. La participación de las masas es amplia y cada vez más igualitaria en la producción, consumo y distribución del ingreso. La fórmula para la organización económica y social puede ser tanto un capitalismo de Estado como un socialismo en sentido estricto<sup>6</sup>.

Un tanto distinto ha sido el punto de partida de Anibal Pinto, quien se ha referido al “modelo político” del desarrollo latinoamericano en los términos que sumariamente se indican en seguida. Después de recordar que habitualmente se individualizan dos agentes sociales del desarrollo —una determinada clase o el aparato del Estado, “cuya gravitación ha sido siempre decisiva”— el autor destaca la importancia que en el caso latinoamericano ha tenido la “presión de circunstancias externas”. Al perfilar el “nuevo modelo de desarrollo” que se origina después de la depresión de los años 30, pone de relieve el peso de varios factores tales como “las relaciones entre el Estado y las fuerzas sociales y políticas”, que son movilizadas por una de dos (o ambas) “fuerzas

<sup>6</sup>Sobre estos modelos pueden consultarse diversas fuentes, entre otras, F. H. Cardoso, *O Modelo Político Brasileiro*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, cap. 3; y J. Cotler, *Unified Approach to Development Analysis and Planning, Case Study: Peru*, Naciones Unidas, UNSRID/72/C. 69, agosto de 1972.

motrices principales": a) una "ideología o doctrina" en los casos en que el desarrollo está impulsado "desde arriba", por el Estado y su aparato político, y b) el nacionalismo como elemento estratégico de algunas experiencias capitalistas. Sin embargo, este factor ha sido relativamente secundario cuando la "presión externa" es fuerte y condicionante del comportamiento del Estado, y de los principales grupos nacionales, como ha ocurrido de una manera predominante en el desarrollo latinoamericano<sup>7</sup>.

Este modelo posee algunos aspectos que me han parecido de una gran importancia: en primer lugar, su carácter dinámico, sea por el tipo y expresión conceptual de los factores escogidos como por su ubicación en un marco histórico de fases bien delimitadas; segundo, la incorporación de variables políticas y finalmente la significación atribuida al concepto de "contradicción", que conduce rápidamente a una idea más general y dinámica de conflicto.

El tratamiento del problema de los modelos constituye un aporte positivo en cuanto hay en ellos, aunque con perspectivas diversas, una tentativa de enmarcar concretamente los problemas del desarrollo latinoamericano tomando como referencia sociedades nacionales en un momento histórico definido.

Desde un punto de vista metodológico, estos modelos trascienden bastante lo que aquí se ha venido considerando bajo el rubro de estilos de desarrollo. En efecto, ellos no se ubican dentro del

mismo sistema económico-social (capitalismo o socialismo), que es uno de los requisitos *a priori* de la idea de estilos, considerados por nosotros como variaciones de configuraciones históricas intrasistemas. Sin embargo, nos son útiles por su carácter concreto y porque, en otro sentido, se refieren muy de cerca a las inquietudes latentes tras el análisis de los estilos.

Un problema no menos importante pero naturalmente más formal es el del *nivel de análisis*. Hay bastante confusión en la posición metodológica subyacente en la idea de estilo, pues según se mostró páginas atrás, el concepto alude con frecuencia a situaciones potenciales o concretas de muy diverso rango. Así sucede, por ejemplo, cuando se habla de un estilo "mundial", de otro "nacional", para referirse finalmente a situaciones de alcance más limitado que corresponden al orden de las estrategias circunstanciales. De esta manera el estilo aparece a veces como un sucedáneo de sistema (capitalista, socialista), de estructura o de régimen; en otras ocasiones, en cambio, sería algo parecido a una fase en el proceso de desarrollo, como cuando se habla de "desarrollo hacia afuera", de "sustitución de importaciones" o de "internacionalización del mercado", que podrían ser (y han sido) señalados como estilos prevalecientes de desarrollo (económico y político).

De todo ello resulta que persiste todavía el problema de la relación entre sistemas y estilos, de cómo referir los estilos a los sistemas económicos y sociales. Si se admitiera que estos últimos son concepciones de orden más general y abstracto, acaso se pudiera decir

<sup>7</sup>Véase A. Pinto, "El modelo político latinoamericano", en *Política y desarrollo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, pp. 60 y ss.

que *un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado*. Se podría observar que esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo. Sin embargo, la idea de estilo procede de distinto origen, aunque en su versión actual tenga cierto parentesco con el concepto de estructura. De cualquiera manera, el significado contenido en la idea de estructura es más estático y no se encuentra focalizado, como en el caso del estilo, en las estrategias y políticas de desarrollo que una voluntad política promueve en condiciones histórico-estructurales particulares.

Desde este ángulo, cabría suponer que un estilo es una especie de integración de las estrategias de desarrollo

con los factores de poder que hacen posible su realización en un sistema económico y social históricamente determinado, y orientado hacia ciertos objetivos.

Ciertamente no debería abandonarse la idea de vincular en los estilos a las estrategias con el poder en el marco de una formación histórico-social, porque introduce en el concepto de estilo un mayor sentido de realidad. En mi opinión, la idea de estilo tendría que ser un elemento auxiliar para una reflexión concreta sobre el desarrollo nacional. Las utopías concretas —los estilos en cuanto expresiones deseadas y acaso potenciales— son datos importantes para la comprensión de una situación histórica con sus posibles tendencias, pero nunca deberían confundirse con los estilos concretos que apuntan más hacia realidades históricamente identificables.

#### IV.

### Sugerencias para una caracterización de los estilos

Después de un examen somero de sus aspectos histórico-concretos parece necesario regresar ahora al examen del sentido dinámico del concepto de estilo. En fin de cuentas, ¿qué promueve un estilo? Ya se señaló que esta pregunta lleva rápidamente a una antigua controversia que viene de la filosofía de la historia y que recorre las ciencias sociales desde sus orígenes. A riesgo de ser redundante, recordaré las dos posiciones fundamentales: la de quienes, por una parte, postulan la autonomía de las personalidades y las élites de poder (o

grupos estratégicos) en la formulación e imposición de los objetivos y políticas que definen un estilo, y en el otro extremo la de quienes se preocupan por el papel de la base estructural socioeconómica y por las tendencias de la coyuntura histórica, interna y externa, en la configuración de un estilo de desarrollo.

Tales son los extremos controvertibles en el problema de la generación de los estilos. Su complejidad permite una considerable variedad de posiciones intermedias. Una pregunta acaso plausible que cabría hacerse consiste en algo

parecido a lo siguiente: ¿Qué estilos optativos son posibles y viables teniendo en cuenta las circunstancias históricas y los rasgos estructurales existentes en una sociedad organizada de acuerdo con un sistema socioeconómico determinado? En otras palabras, ¿cuáles son los marcos y conjuntos de objetivos que derivan de determinadas relaciones de clases sociales y de poder prevalentes en una sociedad y que condicionan las orientaciones y variaciones de sus políticas y estrategias viables?

De sostenerse que los encargados de definir e implementar un estilo son los agentes de desarrollo o los "grupos estratégicos", habría buenos motivos para argumentar que aun así tendrían que moverse sin excusa dentro de las condiciones y límites creados por parámetros histórico-estructurales y de ninguna manera en un vacío social donde todo es posible y nada probable. Subsiste acaso otro aspecto del problema: ¿A quién habría de reconocerse mayor importancia, a los agentes o a los procesos histórico-estructurales de desarrollo? Esto abre las compuertas de una disputa teórica e ideológica esencialmente falsa si se la plantea en términos antinómicos, pues no se entienden aisladamente unos ni otros, agentes o procesos estructurales. Su relación es fundamentalmente dialéctica y sólo en el marco de la totalidad que ambos forman es posible plantear correctamente el dilema que con poca razón se opone entre ellos. Aun a riesgo de repetir, conviene puntualizar que un estilo concreto, real, es siempre una alternativa entre varias históricamente posibles y potencialmente viables. La selección y aplicación de una de estas alternativas posibles es un acto políti-

co: la decisión de una voluntad política formada por una coalición hegemónica de grupos que representan fuerzas sociales con suficientes recursos de poder para imponerla sobre las otras opciones. En suma, el estilo no es un producto del azar ni tampoco de la "lógica de la historia" ni de "condicionamientos estructurales" que operan ciega o inexorablemente. No lo es porque tiene sangre y carne (individuos y grupos), así como una voluntad social y política que actúa en cierta dimensión histórica y se orienta por ideologías. Los individuos y grupos, sus vidas y necesidades, gravitan más allá de su condición de "portadores de la estructura" y de meros agentes pasivos de la historia. A su vez, tanto ésta como la estructura son algo más que marcos que condicionan el conjunto de alternativas porque —repeto— en una situación nacional, históricamente concreta y condicionada, *hay siempre más de una opción posible*.

Lo que hace viable a una cualesquiera de ellas es la emergencia de una clase o coalición hegemónica, el agente de desarrollo de turno, quien tendrá que enfrentar e imponerse a otros grupos con intereses antagónicos y superar contradicciones reales que se opondrán a la armonización y realización de su proyecto social. *De ahí la centralidad estratégica del conflicto como atributo de un estilo*. ¿Qué clase de conflicto estructural lo tipifica? ¿Entre quiénes y por qué cosas? ¿Cuáles son los objetivos reales de un estilo, y sus consecuencias concretas que llegan a convertirse en fuentes generadoras de conflictos? Al responder a estas cuestiones se estaría definiendo en gran parte lo que es el

núcleo de un estilo, lo que le da su sentido principal<sup>8</sup>.

¿Cómo concebir globalmente el desarrollo y cómo superar los enfoques fragmentarios y a menudo conflictivos de las disciplinas? ¿Qué clase de síntesis es un estilo? ¿Cuál es su contenido esencial? La oposición entre desarrollo económico y social no fue una consecuencia exclusiva de la separación disciplinaria entre economía y sociología. También tuvo que ver con un abanico ideológico bastante amplio que comprendía desde la posición economicista de quienes, en un extremo, pensaban que el crecimiento de la economía produciría necesariamente su modernización y, por mera presencia, la transformación y el desarrollo de la sociedad, hasta aquellos que, en el extremo opuesto, creían que ambos, el crecimiento económico y el desarrollo social, constituían etapas o fases sucesivas, y que el último no podía lograrse sino después y a costa de los avances del primero. Una posición distinta se encuentra en la vertiente politicista o

<sup>8</sup>La idea de "contradicción", como falta de consistencia de un estilo puede ser un mero problema de incoherencia lógica o bien puede acusar una incoherencia ideológica que refleje uno o varios conflictos larvados subyacentes que no permiten lograr un grado satisfactorio de congruencia entre las diversas políticas y objetivos. La necesidad de alcanzar un compromiso político conciliando intereses contrapuestos hace difícil, cuando no imposible, llegar a compatibilidad completa de las políticas y sus metas. Pero esto no significa, en nuestra opinión, la inexistencia de un estilo, pues éste no depende —como se verá— de su consistencia interna, sino que al contrario, se identifica por sus tensiones estructurales y sus conflictos, que permiten identificar su naturaleza real como entidades históricas.

sociologista de quienes creen que el desarrollo político (o la revolución política) es necesariamente previo a cualquiera transformación económica y social, o por los partidarios de un reformismo social progresivo, pero pausado, cuando no de un conservantismo modernizante.

La discusión se ha trasladado ahora al problema de la distribución del ingreso. A propósito de él proliferan los abogados de la posición que sostiene la necesidad imperiosa de compatibilizar el crecimiento con una progresiva equidad distributiva. Se enfrentan a quienes sostienen lo contrario, que es necesario aumentar primero la torta para repartirla luego, negando la posibilidad de hacer las dos cosas a un tiempo.

Como se ve, el problema no es meramente formal, ya que se proyecta fuertemente sobre los conflictos y las luchas económicas y sociales que, como se dijo, constituyen el núcleo de los estilos. Quizá nada contribuya a identificar más claramente las contradicciones internas de un estilo real que los conflictos fundamentales que se afrontan al aplicar sus estrategias, sean estos conflictos larvados o manifiestos, siempre que se refieran a los objetivos principales. *El conocimiento de las fuentes de conflicto que se reflejan tanto en las confrontaciones de intereses incompatibles o no conciliables —y en las diferenciaciones sociales no legitimadas ni institucionalizadas— como en las contradicciones que se advierten en el seno de los procesos sociales fundamentales, es de la mayor importancia para caracterizar las situaciones que tipifican un estilo.*

Las fuentes de conflicto no son siempre las mismas ni permanecen en la posición y con sus atributos originales, po-

tencial o efectivamente antagónicos. Las siguientes parecen ser entonces las cuestiones centrales: ¿Cuáles son los problemas que enfrenta una estrategia de desarrollo y cuáles son los requisitos necesarios para superarlos? ¿Quiénes ganan y quiénes pierden (obreros, empresarios, militares, tecnócratas, capitalistas nacionales o extranjeros)? ¿Qué cosas se transfieren entre ellos (riqueza, ingreso, poder, prestigio, educación, etc.)? ¿Son concentradores los efectos del crecimiento, o, por el contrario, tienden a distribuirse en un movimiento descentralizador y cada vez más equitativo? ¿Dónde se toman las decisiones importantes, quiénes participan en ellas y de qué manera? ¿Desde dónde y mediante qué medios institucionales se promueve la estrategia vigente de desarrollo?

Estos interrogantes apenas si ilustran el tipo de problemas que debería tener prioridad al dar expresión conceptual a los estilos. Las ciencias sociales (y sus usufructuarios: tecnócratas y planificadores) deben estar en condiciones de anticiparse y prever tanto la estabilidad y continuidad de un estilo como también sus crisis y su colapso final. En un sentido, la estabilidad y continuidad de un estilo no es mucho más que la neutralización, postergación o superación de sus crisis y conflictos fundamentales. *Desde una perspectiva dinámica e integradora un estilo de desarrollo es, por lo tanto, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideolo-*

*gías.* Todo esto se da en medio de otros condicionamientos estructurales (tecnología, recursos naturales, población) que se presentan al análisis como un conjunto integrado, el cual enmarca las posibilidades históricas de un estilo.

En otro sentido, *un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas.* Un estilo históricamente agotado es reemplazado por otro que refleja mejor las nuevas fuerzas sociales que emergen del proceso y las alianzas y conflictos que se establecen entre algunos de sus componentes al acumular suficientes recursos de poder para constituir una coalición hegemónica capaz de formular y llevar a efecto nuevos proyectos y objetivos más afines con sus intereses. Cabe recordar, sin embargo, que la sucesión de los estilos no entraña discontinuidad del sistema social vigente, sino que tal vez sólo refleje diversas combinaciones y arreglos de sus elementos constitutivos esenciales.

Aunque usados en diversos ambientes con variables sentidos abstractos y concretos, los estilos y modelos, en cuanto aluden a configuraciones de la realidad, tienen una relación muy estrecha —de dependencia quizás— con la forma particular de poder vigente y con las orientaciones de los grupos hegemónicos. *Sin embargo, no siempre es posible inferir de ellos, con precisión matemática, qué tipo de estrategia de desarrollo pondrán en práctica*<sup>9</sup>. Sin embargo,

<sup>9</sup>Aquí se piensa en *condicionamiento* y no en *determinación*. Rechazamos enfáticamente cualquiera vinculación mecanicista y causal de la "situación histórico-estructural" con la filiación e índole de un estilo. El futuro, lejos de

en un sentido más concreto los estilos o modelos reales (o dominantes) son en esencia —como se apuntó antes— políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo.

En este contexto dialéctico se destaca particularmente la *posición y el papel del Estado*, su organización y funciones esenciales, y la de los grupos o élites que predominan en él e intentan establecer o preservar un estilo dado de desarrollo. Es claro que la estrategia de un estilo surge (y se lleva a cabo) encuadrada en condiciones y conflictos que constituyen sus posibilidades histórico-estructurales, pues delimitan los objetivos, medios y recursos utilizables y los intereses y objetivos que se verán beneficiados.

En América Latina, el Estado nacional constituye una pieza esencial de la maquinaria que promueve el desarrollo y contribuye a la definición del estilo dominante, más esencial aún que en los “países de desarrollo capitalista originario”<sup>10</sup>. Esta peculiaridad puede darle una posición preeminente que le permite cierta autonomía en la fijación de sus políticas frente a las pretensiones de sus grupos hegemónicos. Ello se explica por la transferencia de poder al

---

encontrarse prefijado, está abierto y puede tomar direcciones difíciles de predecir, *pero dentro de ciertos límites históricos que enmarcan lo que es circunstancialmente posible*. En este sentido, el sistema social funciona como una matriz histórica, que condiciona la diversidad de “lo posible”, reduciendo las alternativas a aquellas que son compatibles con su continuidad (aunque no con su inmutabilidad).

<sup>10</sup> Véase M. Kaplan, *Formación del estado nacional en América Latina*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, *passim*.

Estado como máxima institución política, poder que en gran parte se adjudican las diversas tecnocracias que planean y ejecutan sus estrategias. Así, el Estado nacional y sus estrategias deben considerarse como el ámbito dentro del cual los estilos adquieren sentido concreto y dimensión histórica.

Queda aún en el camino el examen del enfoque unificado de los estilos de desarrollo. De ninguna manera ha sido olvidado. Mucho de lo que antecede quizá pueda considerarse como una contribución —a veces tangencial, otras más directa— a la discusión del problema, centrado en la posibilidad de lograr la integración de las perspectivas y concepciones sobre el desarrollo. El enfoque unificado es una tentativa de superar las interpretaciones hasta ahora desagregadas en una multiplicidad de enfoques fragmentarios y desconectados, que en su mayor parte derivan de la diáspora disciplinaria y de trasfondos ideológicos y valorativos variables.

Es poco lo que agregaremos aquí, acaso sólo apuntar algunas dificultades principales del problema. En primer lugar, no puede dejar de señalarse que hay varios aspectos y niveles involucrados cuando se habla de un enfoque unificado. Están en el campo de la acción práctica y la planificación integrada, los hay en los problemas metodológicos y teóricos y se hallan también —lo que no es menos importante— en el aspecto valorativo, que va desde las presuposiciones fundamentales sobre la sociedad y la justicia social, hasta las posiciones más concretas relativas a los objetivos y medios, cuya combinación específica constituye la médula del estilo vigente de desarrollo.

En un sentido semejante se puede suge-

rir, por lo tanto, la existencia de tres vertientes que confluyen sobre el problema: la pragmática, que envuelve la planificación de las políticas de desarrollo; la epistemológica, que deriva de la diferenciación disciplinaria, y finalmente la ideológica, que enfoca el aspecto de las ideologías y valores sociales.

En realidad, el nudo gordiano del enfoque unificado se encuentra en la necesidad de que estén razonablemente integradas la concepción y la acción sobre el desarrollo. ¿Qué es lo que realmente se integra cuando se habla de un enfoque unificado del desarrollo? Habrá de ser, sin duda, la concepción del desarrollo, porque éste sólo es una construcción conceptual y, por ende, una entidad ideal que da una visión apretada y totalizadora de una multitud de procesos parciales. Los procesos reales son las situaciones y acciones sociales, así como las políticas promotoras y orientadoras del desarrollo, y son ellas las que pueden ser más o menos unificadas a partir de aquella concepción.

Este es un nivel de realidad. En el otro están los estados y contenidos de conciencia de los individuos, la percepción de sus intereses y valores, que es lo que orienta y condiciona sus actitudes respecto al desarrollo. La tendencia predominante de este plano se encamina a la apreciación interesada y, por consiguiente, al juicio ideológico sobre las orientaciones y consecuencias del desarrollo.

En sentido estricto, un enfoque unifi-

cado tendría que comenzar por integrar estos dos planos, lo que demandaría una complementación y correspondencia bastante completa entre la conciencia social y la acción política. Las mediaciones entre estos niveles son muchas, pero lo fundamental para tender un puente que intente relacionarlos globalmente es una concepción del desarrollo que, en el fondo, no puede ser sino ideológica. Me parece imposible soslayar la necesidad de una base valorativa, relacionada con la situación existencial, cuya función sea integrar la conciencia individual y la acción social, en torno a lo único que puede unir las, que es un conjunto coherente de valores profesados y llevados a la práctica por colectividades representativas de las fuerzas sociales dominantes.

Aquí reaparece lo político como componente central de cualquiera concepción de los estilos de desarrollo. Los valores pueden ser variables, pero es esencial que los estilos distingan y decidan respecto a cuánto, cómo, qué cosas y para quiénes, pues éstas son las disyuntivas que normalmente enfrenta un proceso de desarrollo y cuya decisión corresponde al orden político. En efecto, la función de resolver sobre ellas se encuentra institucionalizada y corresponde al aparato político, más que a ningún otro orden institucional, la facultad de escoger la dirección del desarrollo y de promover los avances por la senda escogida.

## V

Orientaciones para la identificación de un estilo  
“concreto” de desarrollo

A modo de síntesis, se sugieren provisionalmente algunas orientaciones para identificar la naturaleza y los elementos básicos de un estilo real (actual, dominante, vigente, etc.) con una perspectiva histórico-estructural distinta de aquélla que hace hincapié en el papel de los agentes de desarrollo. Son las siguientes:

**a)** Un estilo real, en esta perspectiva, no es tan sólo una o varias estrategias de desarrollo (planes, programas, etc) con un conjunto más o menos coherente de políticas, con instrumentos y objetivos sancionados legalmente por el Estado y promovidos por unos agentes de desarrollo. Por encima de eso, es lo que se sedimenta en la práctica política y social, luego de la confrontación siempre conflictiva de aquella estrategia con las otras alternativas posibles (y a veces parcial o potencialmente factibles) que orientan las presiones de los sectores o grupos no beneficiados, de los que son decididamente perjudicados o por cualquier motivo se encuentran situados en la oposición al estilo vigente.

**b)** Cabe reconocer varios elementos fundamentales para un análisis de este tipo: i) el Estado como fuente generadora de políticas y el régimen político (coalición dominante más recursos políticos) que formula (o escoge) el estilo y lo promueve tratando de imponerlo a la sociedad mediante una estrategia de políticas pretendidamente adecuadas, tanto en sus medios como en sus objetivos; ii) los diversos grupos y clases sociales que disponen

de recursos de poder, promueven sus intereses y proponen alternativas políticas; iii) los conflictos que derivan de las aspiraciones incompatibles (o no conciliables) de los diversos grupos colocados dentro o fuera de los círculos del poder político y de la administración del Estado, que con sus pretensiones, discrepancias y antagonismos aumentan o restringen las posibilidades de realización de la estrategia vigente de desarrollo; iv) los rasgos estructurales, los cuadros ideológicos y las circunstancias y tendencias histórico-sociales, que limitan los objetivos posibles y condicionan las reglas del juego, y iv) las posibilidades de legitimación de un estilo mediante combinaciones variables de consenso y coacción. En otras palabras, se destaca la naturaleza del apoyo que otorgan al estilo y el grado de participación que en él tengan los grupos mayoritarios y los “factores de poder”.

**c)** Entre los elementos *condicionantes* parecen ser fundamentales: i) la dimensión territorial y demográfica, y la abundancia de recursos naturales; ii) el nivel y las tendencias del cambio tecnológico, y iii) la coyuntura económica y política internacional, y la manera y el peso con que gravita sobre la estructura y dinámica de la economía y política de un país.

**d)** Queda por definir, finalmente, lo que se puede considerar el *sentido* del movimiento principal de un estilo. ¿Qué lo identifica como un estilo definido y en que se distingue de otros estilos concretos

o posibles? ¿Cuál es la dirección o proyecto central de un estilo? ¿Qué intereses nacionales y de grupos se promueven, qué conflictos se suscitan y qué recursos (cuántos y cómo) se utilizan para imponer el estilo y, luego, para aplicarlo y preservarlo? ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? Todos los elementos indicados anteriormente son significativos para este diagnóstico, aunque en grado variable tanto por su naturaleza como por las circunstancias, siempre que su identificación vaya seguida de un esfuerzo intelectual para sintetizarlos, destacando lo que ellos como conjunto tienen de esencial. En algunos casos, el estilo puede girar en torno a un proyecto nacional manifiesto, que puede ser el ideal de "la grandeza y el poderío nacional", la "liberación de la dependencia externa", la creación de un nuevo estilo igualitario de vida social, la imposición de un capitalismo "salvaje" para impulsar al máximo el crecimiento económico y conservar un régimen hegemónico, o la "integración nacional".

Cualquiera que sea, un proyecto nacional de este tipo involucra todos los ele-

mentos señalados antes. Al mismo tiempo que una empresa nacional, es un proyecto hegemónico de ciertos sectores y clases sociales que lo definen (y también definen el estilo) de una manera afín a sus intereses particulares y de conformidad con una determinada inserción en el orden internacional. Por eso, su análisis puede ser un punto de partida para descubrir el grado en que ejerce un efecto aglutinante e integrador de las estrategias ideadas y puestas en práctica por el Estado y otros centros de poder, así como para identificar la posible dirección principal del estilo, es decir, los que pueden ser los objetivos fundamentales de sus estrategias de largo plazo teniendo en cuenta sus posibilidades concretas, tanto en el plano interno como en el externo.

Sin exagerar la significación del futuro lejano para la coyuntura presente, considero que es en la convergencia de ambos tanto como en la gravitación de las exigencias del largo plazo sobre el aquí y el ahora, donde hay que buscar la respuesta a este resbaladizo problema de la conexión de los tiempos en la formulación intelectual de un estilo.



## Notas sobre integración<sup>1</sup> *Cristóbal Lara Beautell\**

Se sostiene en ellas que un conjunto de hechos, coincidentes con las difíciles condiciones de la economía mundial, tiende a subvaluar el significado real de la integración y a enrarecer su atmósfera, lo que exige una interpretación y una apreciación precisas de las cuales todavía se carece.

Se analiza la importancia cada vez mayor del intercambio entre los países de América Latina y se le contrasta con la merma sostenida de su posición en los mercados mundiales, tratando de apreciar las interrelaciones de otros mercados, especialmente en el campo de las manufacturas.

El análisis se centra en: a) la calificación de la crisis actual de la integración; b) las desigualdades del desarrollo entre países y la tendencia espontánea a que los países más atrasados se constituyan en "perdedores" en la integración, salvo excepciones o bajo políticas especiales; c) las diferencias de tesis y políticas en cuanto al grado de protección y de programación necesario, y otros elementos que pueden condicionar la influencia de los esfuerzos de integración en la economía de los distintos países.

Las notas hacen especial hincapié en la necesidad de una mayor cooperación entre los distintos esquemas de integración, y examinan la forma en que un proceso flexible de convergencia entre esquemas y países puede aliviar las actuales tensiones e impulsar el avance de la integración.

\*Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social (ILPES).

## 1. Examen del proceso de integración: Significado de la experiencia acumulada de América Latina, y su importancia real, presente y futura

Se parte de la base de que falta una idea precisa de la profundidad alcanzada por el proceso de integración económica en América Latina, y sobre la forma en que se le ha relacionado y coordinado con otras políticas de desarrollo, o en que ha influido en este último en los distintos países y regiones. La consecuencia de este hecho es una indefinición de diagnóstico que a su vez motiva incertidumbre respecto a qué hacer, qué políticas seguir y qué acciones emprender en este campo. También en ausencia de tesis fundadas surgen ideas dispares que, aun encerrando posiblemente parte de verdad, tienden muchas de ellas a reducir la importancia de la integración o a negarla. Esta negación se basa generalmente en dos supuestos. O en el hecho de la lentitud de su avance en el pasado y su difícil viabilidad futura, o, lo que es más grave, en el supuesto de que aun avanzando no incide en los problemas verdaderamente cruciales de los países, ni surte consecuencias sociales ponderables.

<sup>1</sup>Estas notas fueron preparadas con el propósito de estimular la discusión del tema en una reunión interna entre profesionales de la CEPAL y consultores invitados, y alentar la polémica y el esclarecimiento de los puntos que en ellas se plantean, con el fin de llegar a conclusiones y sugerencias que puedan dar impulso al esfuerzo integrador. Con ese mismo propósito se presentan aquí.

A la integración le ha faltado y aún le falta apoyo de fondo en ese sentido básico. Se han dado muchas de las condiciones necesarias a su avance, se han tomado decisiones políticas para llegar a ella, pero de alguna manera ha faltado un hilo conductor que interprete claramente el proceso y que ayude a orientarlo y justificarlo. Esa ausencia, que por supuesto no es total sino parcial, ha existido desde hace tiempo, pero en los últimos años y especialmente en el momento actual, se hace sentir doblemente, pues de un lado coincide con cierto enrarecimiento de la atmósfera de integración y, de otro, con las difíciles e inciertas condiciones de la economía mundial.

En estas circunstancias, contar con el conocimiento y la tesis faltantes pasa a ser una necesidad política, pues se supone que las mismas circunstancias que exigen una tesis interpretativa clara, son las que permitirían utilizar esa tesis para influir en el curso de los hechos. Y esto se haría en dos sentidos, pues es de creer que, además del grado en que sea posible avanzar en el proceso de integración, es imprescindible ir apuntando a las políticas y modalidades de integración que se conformen y adapten más de cerca a la realidad y a las condiciones económicas previsibles para el futuro inmediato y de mediano plazo. Se puede sostener así que la solidez y firmeza de la integración dependen, por encima de cualquier otro elemento, de la medida en que en los próximos años sea capaz de incrementar la capacidad de respuesta de los países a las condiciones del mundo exterior y a los problemas propios que les plantea el desarrollo. Determinar

esa capacidad de respuesta y las formas en que puede construirse y utilizarse es parte muy importante del esclarecimiento que se busca.

Planteado el punto anterior, interesa examinar el significado de la integración económica desde distintos ángulos, incluyendo aquéllos que cuestionan sus fundamentos mismos y aun poniendo especial atención en ellos.

A veces se argumenta que la integración no tiene mayor significado para los países grandes de América Latina, por cuanto disponen de mercados internos amplios y pueden llevar adelante su industrialización en mejores condiciones, con base en sus mercados nacionales y en su vinculación con los centros más industrializados. Por su parte, los países pequeños aparecen como los perdedores continuos de la integración. El ámbito favorable de ésta quedaría así limitado a las agrupaciones subregionales de países medianos y pequeños, cuya condición económica sea similar. Es decir, a una proporción mínima de la América Latina.

Detrás de estos enfoques esquemáticos, existen realidades muy importantes que convendría examinar para ver hasta qué punto tienen o no validez y continuarían teniéndola en el futuro.

Independientemente del análisis más detallado que pueda surgir en las discusiones, conviene enmarcar esos hechos, así como el examen del significado de la integración, en dos tendencias generales contrastantes: a) la proporción *decreciente* que representan las exportaciones totales de América Latina en la suma de las exportaciones mundiales, y b) la proporción *creciente* que representan las exportaciones intralatinoame-

ricanas como parte de las exportaciones totales de América Latina a cualquier destino. Esas dos tendencias revisten las siguientes características:

- son tendencias continuas en que la pérdida de importancia relativa de América Latina en las exportaciones mundiales y el aumento de la participación del mercado intralatinoamericano se repite a lo largo del período 1960-1974, salvo en años excepcionales;
- las exportaciones de América Latina son también un porcentaje decreciente de las que efectúan los demás países en desarrollo;
- divididas las exportaciones mundiales de 1960-1974 en cuatro grupos según su origen (países desarrollados; América Latina; otros países en desarrollo y todo el mundo), no hay ningún grupo cuyas exportaciones crezcan más lentamente que las de América Latina; y las de los otros países en desarrollo duplican la tasa anual de crecimiento de éstas.

Este es un primer hecho que interesa considerar. Las exportaciones de América Latina al resto del mundo pueden haber crecido con gran celeridad en los últimos años en términos absolutos. Aun así, la pérdida de posición de América Latina es un hecho histórico incontrovertible, tanto en el total de las exportaciones mundiales como ante las que efectúan los demás países en desarrollo. En consecuencia, el aumento relativo de las exportaciones intralatinoamericanas debe interpretarse dentro de esa escala. Si crece su participación comparada con las que van al resto del mundo, en parte es porque estas últimas no han mantenido su nivel relativo, y en parte

por el aumento acelerado de las exportaciones intralatinoamericanas.

Entre los fenómenos que merecen discutirse y estudiarse están la relación existente entre la expansión de estos dos mercados, el intralatinoamericano y el del resto del mundo, y el posible papel de la integración en los años venideros. Puede concebirse que su principal función en el futuro no se limite a compensar parcialmente el insuficiente ritmo de las exportaciones al resto del mundo con la intensificación del comercio dentro de la región. Ello sería una función limitada, aunque muy importante. Pero puede también hipotéticamente servir de elemento de impulso a la creación de comercio con el resto del mundo y, concretamente, como plataforma para impulsar las exportaciones industriales a países no latinoamericanos, según se verá más adelante.

Los datos del problema son reveladores en esos aspectos y deben tenerse en cuenta al mirar hacia el futuro. Ya se hacen sentir en América Latina la contracción del volumen de exportaciones y la desaceleración de su valor nominal. Para el conjunto de América Latina se estima que en 1975 no habría expansión, sino por el contrario contracción del cuántum exportado. Para ciertos países tal contracción puede ser grave, bien porque está presente desde hace tiempo —como en la Argentina, cuya máxima exportación tuvo lugar en 1970—, bien por su elevada magnitud, como en Venezuela, donde el volumen de las exportaciones ascendió en 1975 sólo al 76% de las del año anterior.

Frente a ese fenómeno hay que analizar el panorama latinoamericano y tra-

Cuadro 1

## EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA SEGUN SU DESTINO

	1950	1960	1965	1970	1974
Participación de América Latina en las exportaciones mundiales	11,4	7,6	6,7	6,1	6,3
Exportaciones intralatinoamericanas como porcentaje del total de sus exportaciones					
<i>América Latina</i>	8,8	8,7	10,6	12,0	14,7
Argentina	14	16	17	21	28
Brasil	8		13	11	11
México	5	3	6	9	8
MCCA	7	9	18	29	26
Resto de A. Latina <sup>a</sup>	8	5	6	7	15
Grupo Andino <sup>b</sup>	11	10	11	11	14
Exportaciones mundiales de América Latina (A) como porcentaje de las de los demás países en desarrollo (B)	57,1	48,6	47,1	38,8	22,6
Coefficiente $\frac{(A)}{(B)}$	100,0	85,0	82,3	67,8	39,5

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

<sup>a</sup>Quince países.

<sup>b</sup>Comprende los seis países que actualmente lo constituyen.

tar de encontrar el camino de la integración, que no podría serle ajeno. Si se siguiera el comportamiento del pasado, la integración económica no podría aportar la contribución que se requiere indispensablemente, porque lo que se observa en ese pasado no es revelador de suficiente fuerza vinculadora en las economías.

De los tres países mayores, en dos de ellos —Brasil y Argentina— el coeficiente de importaciones intralatinoamericanas era inferior o igual en 1974 que 20 años antes; es decir, que en ellos el aumento de la producción no estuvo ligado a un aumento más que proporcional de las importaciones dentro de América Latina. En el tercero, México, la con-

tracción del coeficiente global de importaciones fue unido a un incremento persistente de las que efectuaba desde países latinoamericanos, pero éstas en 1974 sólo equivalieron a 0,5% del producto. Cualquiera revitalización del proceso integrador tiene que suponer el cambio de esas tendencias, ya que las exportaciones de los tres países citados representan alrededor del 50% de la exportación total intralatinoamericana.

Para América Latina, en conjunto, se cumplió en 1960-1974 el supuesto básico de contracción general del coeficiente de importaciones y ampliación del comercio recíproco, que año a año representa una proporción del produc-

to que va en aumento, aunque todavía es muy baja (3%). De otra parte, la contracción de las importaciones procedentes de fuera de América Latina fue aproximadamente el doble que la expansión del comercio intralatinoamericano; la diferencia se cubrió con sustitución por producciones nacionales.

En síntesis, el intercambio intralatinoamericano creció más rápidamente que el producto en 1960-1974, pero con características que por la concentración de las exportaciones en los países mayores y por la reducida proporción que representa parece no constituir todavía el tipo de vinculación entre los países latinoamericanos que daría a la región más capacidad de adaptación y de respuesta ante la crisis mundial. Si la contracción se profundizara y siguiera afectando a la América Latina, podría contraerse también el comercio entre países latinoamericanos. Faltaría entonces la palanca de la integración y de la expansión del comercio intralatinoamericano en el tiempo preciso en que habría más necesidad de ella. Estas tendencias son muy controvertibles, pues puede la contracción mundial determinar un mayor grado de compenetración y de conducción latinoamericana. En cualquier caso, también esto debería discutirse y estudiarse para poder programar anticipadamente la rápida expansión de ese comercio y contrarrestar en parte el efecto depresivo de la contracción importada.

Preocupa la situación de las manufacturas y las perspectivas futuras de exportación al mercado mundial. El ritmo ascendente que tuvieron estas exportaciones hasta 1974 parece estarse ya frenando y podría descender en los años

próximos. De otro lado, la exportación de manufacturas es un hecho relativamente nuevo en América Latina, pues antes de 1960 el total exportado era insignificante. No hay, por consiguiente, experiencia suficiente en esa exportación, ni en cuanto a las destinadas a los principales centros industriales, ni en las que se intercambian dentro de América Latina. Puede suponerse, por lo tanto, que aún son débiles los mecanismos de defensa para sostener la posición exportadora fuera de América Latina, y aún más para mejorar esa posición.

En estas circunstancias, el mercado de América Latina parece constituir un elemento de mayor estabilidad; el componente de manufacturas dentro de las exportaciones totales intralatinoamericanas asciende a 43%, y sólo a 12% en las destinadas al resto del mundo; con una capacidad de absorción que representa el 31% del total de manufacturas exportadas en 1974, y alrededor del 45% de las no tradicionales.

La importancia que puede asumir en el futuro el mercado latinoamericano puede apreciarse mejor analizando la situación de algunos países que representan el grueso de la exportación de América Latina, tanto dentro como fuera de la región. Algunos de ellos, como Brasil y México, han logrado sustentar sus exportaciones de manufacturas principalmente en el mercado mundial, y serían por tanto más sensibles a las variaciones de éste. Otros, como Argentina, han apoyado sus exportaciones manufactureras cada vez más en el mercado latinoamericano, y en ellas gravitará de modo especial el curso que siga la integración económica en los años inmediatos. Esto apa-

rece claramente si se observa que para la Argentina el mercado latinoamericano absorbió en 1961-1974 el 47% del aumento de sus exportaciones de manufacturas y 70% del incremento de las de la industria metalmeccánica. En general, para la industria metalmeccánica —en todos los países salvo México y Brasil— el impulso mayor a la exportación ha provenido del mercado latinoamericano; esto fue aún más marcado en 1960-1965, cuando América Latina recibió el 87% del incremento registrado en ese tipo de exportaciones.

Es posible que nunca se pueda apreciar con exactitud la importancia relativa de uno y otro mercado como factor de aceleración de las exportaciones de manufacturas; pero es probable que la notoria expansión de las que se realizaban entre países latinoamericanos haya sido la primera señal que hizo encauzar más recursos internos y externos hacia esas actividades, al comprobarse su viabilidad y rentabilidad. Cuando en 1960 todo lo que se exportaba de manufacturas a todo destino no pasaba de 600 millones de dólares, no se pensaba que fuera posible elevarlo en esa magnitud, hasta llegar a 7 300 millones en 1974.

Puesto que ambos mercados de manufacturas —el intralatinoamericano y el mundial— están creciendo en años recientes a un ritmo medio anual de cerca de 30%, y no se sabe si esas tasas podrán sostenerse en condiciones normalizadas de comercio mundial, debe analizarse a fondo el papel que la integración podría jugar en el futuro inmediato. Tampoco se limitan sus efectos a un problema de pagos, sino que pueden tocar también la estructura industrial misma y la forma de relacionamiento de América Latina con los centros industriales y con otros países en desarrollo, según la orientación de las exportaciones y la amplitud e incidencia de la integración.

Un supuesto que puede postularse y discutirse es que en los próximos diez años la incidencia de la integración será elevada en la mayoría de los países latinoamericanos, incluso en aquellos de dimensión económica mayor, y que la orientación que tome el proceso integrador será parte determinante tanto de la estructura de la industria como de las posibilidades de exportar manufacturas dentro de la región y también a terceros.

## 2.

### Los puntos críticos de la integración

#### a) *Calificación de la crisis actual*

Es necesario calificar la crisis actual y examinar concretamente su significado. Hay en todo esto hechos contradictorios

y antecedentes importantes que interesa aclarar. La integración en América Latina, luego de un inicio en general vigoroso

so, ha ido atravesando por repetidas crisis cuya superación ha constituido a veces la forma de avance del proceso.

Impresiona también ver que junto con la crisis actual de varios de los procesos de integración, ha cambiado radicalmente el dinamismo de los mercados de exportación dentro de América Latina. Algunas de esas mayores exportaciones pueden o no estar vinculadas a programas y esquemas formales de integración, pero en cualquier caso se entiende que han sido inducidas o suscitadas indirectamente por ésta. Al parecer, por encima de las crisis o al lado de ellas, han actuado las fuerzas iniciales u otros elementos que han impulsado el comercio intralatinoamericano. Las exportaciones del Brasil a América Latina crecieron 1.9% anualmente en 1950-1960; casi 14% en 1960-1970 y 27% en 1970-1974. En la Argentina cambió de 8% anual en la década de los sesenta y 1% la anterior, a 34% anual en los últimos cinco años; y en América Latina en su conjunto hemos visto ya su creciente impacto.

Cabe preguntarse entonces qué clase de crisis es la que enfrenta actualmente la integración, y cuál es su profundidad y alcance estructural, institucional y político. ¿Se trata de una crisis general que afecta a todos los ámbitos de la integración o en particular a algunos aspectos y políticas? ¿Constituye un verdadero cuestionamiento de los correspondientes esquemas y de las bases y principios en que éstos se sustentan? En todo este examen es necesario profundizar en el análisis de los factores que más han dificultado el avance de la integración o que hasta pueden haber sido causa de su actual crisis. Por lo demás, ha coincidido con una época de anormalidad en la economía mundial que se agrega a la crisis

de la integración y acentúa sus efectos a través de interrelaciones que convendría estudiar en detalle.

Esta especie de diagnóstico se intenta para buscar el camino hacia la salida de una crisis en la cual los esquemas amplios, como la ALALC, se han mostrado desde hace tiempo inoperantes, y los subregionales insuficientes para resolver los problemas que engendra su propio avance. Hay que buscar la salida en un marco más amplio, de posibilidades económicas menos enrarecidas, por medio de la colaboración entre esquemas y a través de otras modalidades que sean capaces de poner en juego el amplio potencial económico de la integración. Esta se halla todavía subdimensionada, y la crisis la encuentra en ese estado de realización inicial, a pesar del largo tiempo transcurrido desde la iniciación del proceso.

La crisis puede enfocarse en tres planos: i) una crisis de opinión, que subvalora el proceso, o que sencillamente lo ignora; ii) una crisis de realizaciones, que se interrumpen o disminuyen, y iii) una crisis de perspectivas, determinada por la falta de una visión realista y adecuada del potencial, principalmente económico, pero también social y cultural de la integración.

No se ha visto a fondo el papel específico de la integración, cualquiera que sea la magnitud de las exportaciones, y sólo se aprecia ese papel en función de la escasez de medios de pago internacionales. Sin embargo, es de creer que Venezuela, por ejemplo, no necesita menos sino *más* de la integración, después de obtener su excedente financiero. Y lo mismo podría decirse de Ecuador. La necesidad de integración no obedece

sólo a problemas de pago, ni acaba al aliviarse éstos. Todo ello forma parte de las perspectivas y del potencial que tiene que ofrecer el proceso integrador, y está también relacionado con la crisis de opinión antes referida.

Mirando hacia el futuro, cabría preguntarse si las motivaciones que al comienzo llevaron a aislar los distintos esquemas para defender su marcha y no retrasar su impulso con la inserción de condiciones más complejas siguen teniendo plena validez, como pueden tenerla; o, si por el contrario, esas motivaciones originalmente positivas están

sobreviviendo a su período útil y persisten cuando lo que posiblemente se necesita no es aislar un esquema de ventajas y vinculaciones, sino potenciarlo a través de cooperaciones de mayor amplitud geográfica y económica, para programas y proyectos determinados, o para ciertas políticas económicas de común interés. Parece ser el caso de Centroamérica, y podría ser en ciertos aspectos el del Grupo Andino. En general, la convergencia de esquemas de integración podría contribuir a reforzarlos y a atenuar la crisis o, eventualmente, a superarla.

#### b) *Las desigualdades del desarrollo y la igualdad de oportunidades*

Este ha sido un talón de Aquiles de la integración. Son claros los casos en que a medida que la integración avanza se acelera la tendencia hacia un creciente rezago del país o los países más atrasados, que van quedando relativamente marginados de los frutos del proceso. No puede negarse la tendencia espontánea a que los países más atrasados se constituyan en perdedores permanentes en los procesos de integración, no porque no obtengan beneficios, sino porque empeora su posición relativa dentro del grupo. Pero además de esos efectos visibles, la tendencia a la concentración de beneficios puede estar ejerciendo en los actuales momentos un influjo más diluido y menos notorio, pero de mayor alcance, que afecte en general el ánimo integrador. En América Latina hay un gran número de zonas de pobreza y más de las dos terceras partes de los países de la región están situados a una distancia económica considerable del res-

to: es decir, pueden considerarse de menor desarrollo relativo. Estos hechos, que podrían pasarse por alto en una integración limitada y superficial, adquieren relevancia precisamente cuando se entra en capas profundas de la integración, como sucede al menos en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Grupo Andino.

El Grupo Andino registra el primer caso en América Latina, y posiblemente también más allá, en que los únicos países cuya participación en las exportaciones aumentó en 1969-1974 fueron los dos de menor desarrollo. En esos cinco años su participación conjunta pasó de 16 a 24% de la exportación intrarregional, y sus saldos de comercio fueron positivos, con escasas excepciones. Y aunque se podrían señalar algunas otras manifestaciones equilibrantes de la integración, ellas son excepciones que no se extienden a las condiciones de estructura productiva,

que son acaso los principales factores determinantes.

Además, al mirar la pérdida de impulso registrada en los últimos años en algunos esquemas de integración, la crisis abrupta en Centroamérica y el estancamiento progresivo de la ALALC, cabe pensar que hay algo en el conjunto de esas manifestaciones y de otras más amplias que indican la presencia de factores de orden no particular sino general, que en los últimos tiempos han determinado cierta resistencia a avanzar más en la integración, a dar pasos adicionales, convenidos previamente o no. Esa resistencia, en cuya explicación probablemente medien factores de toda índole, puede estar muy influida por la falta de equilibrio en el desarrollo; por desventajas ya observadas y sufridas, o simplemente por temor a ellas.

Influye también en esa resistencia la falta de una visión clara de cuáles serían las consecuencias de la integración en general y sus efectos en los distintos países. Esas dudas retrasan el avance de la integración y pueden estar detrás de muchos de los obstáculos que ha habido que enfrentar. No hay manera de eludir esta conclusión. Aun cuando no se pueda probar categóricamente, al parecer el curso futuro de la integración en América Latina estará influido muy poderosamente por consideraciones como éstas, que giran alrededor de la posición relativa de los países y de su capacidad para

aprovechar las oportunidades que la integración vaya creando. Este problema trasciende la posición de cada país dentro de los correspondientes esquemas, y se extiende también a la posible convergencia entre esquemas y a las relaciones entre éstos y países determinados de América Latina, principalmente los mayores. En el avance que pueda lograrse en estos tres niveles pesa tanto la tendencia a la concentración de beneficios como la incertidumbre respecto a la posición antes mencionada.

Este problema debe abordarse a fondo, analizando la experiencia, la recepción y transmisión de impulsos, las posibilidades de superación y el grado en que todos estos factores determinan: i) mayores posibilidades de comunicación entre países de similar condición de desarrollo; ii) la complementación entre esquemas de integración, y iii) la tarea adicional de integración entre los países más industrializados de América Latina.

En esos tres niveles se requiere investigación y acción adicional, aun en los países mayores. Esto por distintas consideraciones. Pero no podría olvidarse la consideración estrictamente económica de que incluso en naciones de tal magnitud como los Estados Unidos se ha estimado que normalmente el 90% de las empresas aumentaría su productividad y obtendría economías si ampliara su producción.

### *c) La intensidad de la sustitución regional de importaciones y la protección*

Este punto se ha convertido en materia de principio general más que de táctica económica. Suscitan un enfrentamiento de ideologías o posiciones que afecta a

casi todos los aspectos de la integración, y especialmente a la programación industrial y al arancel externo común.

Es preciso analizar este punto de

escisión que se presenta críticamente al avanzar el proceso de integración hasta un cierto punto. También se le encuentra en la etapa formativa de las agrupaciones, pero cuando adquiere carácter más crítico es cuando, como ahora, surge en su fase de aplicación. El riesgo mayor, cuando se llega a ese punto de discrepancia, es caer en una integración que continúe exhibiendo ciertos avances, pero que ni industrialice ni integre, y carezca de orientaciones definidas en los programas; o que, por el contrario, se estanque al perseguir en el plano multinacional un grado de programación que no se concilie con las distintas realidades y políticas nacionales.

Lo sucedido en el MCCA, donde han estado en debate estos mismos puntos de vista, confirma la necesidad de combinar estos dos aspectos, como en efecto se combinan en los acuerdos correspondientes que asignan un papel importante tanto a las fuerzas de la competencia como a la acción programada para sectores que se estiman estratégicos o claves al desarrollo. El problema reside, sin embargo, en que en los hechos el libre intercambio avanza día a día sin necesidad de disposición ulterior alguna, en tanto que el desarrollo de industrias programadas se

estanca en una interminable negociación, alterándose así el equilibrio buscado entre ambos elementos.

Al examinar esos y otros aspectos se sugiere tener en cuenta: i) la relación entre la sustitución de importaciones y el tamaño del mercado; ii) la tendencia de los países pequeños a seguir la más alta intensidad de sustitución correspondiente al mayor tamaño de la unidad integrada; iii) las nuevas tendencias hacia una mayor liberalización; la estabilización del coeficiente de importación desde 1960 y su aumento en años recientes; iv) el dinamismo esperable de la sustitución adicional sustentada económicamente en bases multinacionales; v) la complementación entre exportaciones dentro de América Latina y a terceros países, por parte de países grandes y pequeños; vi) la posible especialización productiva resultante y vii) la necesidad de coordinación de políticas y programas.

El propósito del examen debe ser el de aclarar el problema y contribuir con ideas para superar la gran dificultad de llegar a un punto de encuentro o de reducción de la distancia entre las distintas tesis y políticas. Están establecidas en los acuerdos, pero requieren una viabilidad de la que carecen hasta ahora.

#### d) *La contracción económica mundial*

Aun si se atenuara, la creciente complejidad e incertidumbre de la economía mundial proyecta sus efectos sobre las perspectivas y posibilidades de la integración y constituye uno de los puntos críticos de este proceso. En otras partes de esta nota se ha hecho ya referencia a

varias repercusiones de la crisis mundial en las políticas de integración.

A esas consideraciones habría que agregar que en cualquier intento futuro para revitalizar —como necesita revitalizarse—, el proceso de integración, será necesario un esfuerzo que permita

recuperar el tiempo perdido. Y esa política no se iniciaría en un momento de auge de las exportaciones, sino cuando son ya evidentes las señales de su declinación.

La pura necesidad obligaría posiblemente a buscar salida a la crisis centroamericana, o a la pérdida de impulso del Grupo Andino y al estancamiento de la ALALC; y, sin embargo, si las soluciones siguen retrasándose o no se encuentran, *y si las políticas de integración no son capaces de reaccionar ante distintas convulsiones de la economía mundial y combinarse con otras políticas para dar respuesta a las necesidades que la crisis mundial plantea, tal necesidad se iría constituyendo en elemento de escisión de los esquemas, por la fuerza de los hechos.* Esto puede constituir un punto crucial que ponga a prueba la firmeza y la utilidad de la integración. Es necesario encontrar formas de vencer su relativa inmovilidad y de ponerla en relación funcional con las condiciones, requisitos y consecuencias de la coyuntura mundial. Si no fuera así, podría resultar muy tentador dar la espalda a los esquemas para encontrar soluciones fuera de ellos, o a través de relaciones especiales con la economía mundial o aun entre países de la América Latina.

Así como sería explicable una reacción de ese tipo, igualmente debe verse que el hablar de la inmovilidad relativa de la integración no significa subestimar fuerzas que aparentemente están en la creciente y que encauzadas hacia el futuro podrían tener mayor gravitación en la economía de los países. Así, mirando en un largo plazo, desde 1950 las únicas exportaciones totales que persistentemente han aumentado más que el pro-

ducto en América Latina, han sido las realizadas dentro de la región. La tasa de expansión del coeficiente de importaciones intralatinoamericanas se aceleró a lo largo de todo el período. Aun en 1970-1974 esta tasa fue doble que en el decenio anterior, y en los años sesenta se duplicó la registrada en 1950-1960. Es, por lo tanto, un fenómeno persistente que indicaría la construcción progresiva de una mayor vinculación real entre las economías de América Latina, pero a un nivel todavía demasiado bajo (3%). Es de creer que se trate también de manifestaciones de la existencia de fuerzas integradoras de base que se han expresado desde hace más de dos décadas dentro y fuera de los acuerdos formales, aunque su aceleración más reciente ya señala el impacto decidido de éstos.

Dentro de esas diversas consideraciones debe examinarse si existe una cierta tendencia a que la contracción y las alteraciones de la economía mundial en general, tengan consecuencias críticas para un buen número de países, que más bien diluye y erosiona las posibilidades de una verdadera cooperación multilateral, suscitando la búsqueda de soluciones bilaterales y no de conjunto, no sólo con los países más avanzados, sino en el seno mismo de las agrupaciones de integración de América Latina.

De otra parte, si la vinculación económica entre países quiere aumentarse, no habría que dejar correr la contracción, pues las dificultades para hacerlo pueden resultar crecientes a medida que se prolongue la crisis y se reduzca el impacto relativo de la integración, o porque se tienda al cierre nacional de las distintas brechas de producción, o por otros motivos que habría que estudiar.

### e) *El cierre nacional de la brecha de producción*

La demanda industrial en los últimos años ha crecido con gran celeridad, y es bien conocido el aumento de la elasticidad de importación de productos industriales en ese período. Junto con ese fenómeno, y con el creciente intercambio intralati-noamericano, se observa también una clara tendencia en algunos países a cerrar la brecha de producción con base en sus respectivos mercados nacionales, generalmente insuficientes. *Es muy acentuada esa tendencia en las industrias dinámicas, especialmente en algunas de las metalmecánicas que constituirían normalmente industrias de integración, es decir,*

*destinadas a más de un mercado nacional. Estas tendencias, al duplicarse y repetirse en varios países, agotan esas posibilidades y abrevian el tiempo disponible para la integración.*

El rezago de la integración y la crisis mundial están detrás de esa propensión, que además responde a la sustitución general de importaciones. Este tema requiere ser estudiado con vistas a determinar la posibilidad de establecer planes y programas multinacionales que con mayor economía llenen esas necesidades, ampliando el marco de la sustitución.

### f) *El aislamiento entre esquemas de integración*

La sustitución subregional indiscriminada puede conducir a la integración de grupos que lleguen con el tiempo a constituir nuevos departamentos estancos. De otro lado, hasta la fecha no se observa una tendencia hacia la comunicación entre las distintas agrupaciones económicas, sino más bien una propensión al aislamiento, en términos de relaciones económicas reales.

Es preciso examinar la forma en que un proceso de convergencia entre agrupaciones de integración podría aliviar algunas de las tensiones existentes en diversos grupos e impulsar su desarrollo al ampliar su ámbito en relación con actividades o programas seleccionados.

En general, sería muy útil conocer si hoy se consideraría realista una política que persiguiera la complementación entre esquemas de integración, la especialización entre países determinados y grupos de países, y la ampliación pro-

gresiva del ámbito de la integración, según los casos y las circunstancias previsibles.

También parece oportuno preguntarse si la constitución de posibles departamentos estancos multinacionales es un peligro en sí, o si el peligro reside más bien en la debilidad de esos "departamentos", principalmente por su tendencia a quedarse a mitad de camino, sin llegar a sus objetivos finales. De tratarse de esto último, como en efecto parece ser, la convergencia tendría como objetivo central activar y fortalecer las distintas agrupaciones de países, lo que a su vez es una exigencia de una integración más amplia.

En el otro extremo es preciso examinar las formas mínimas de integración, que no están incorporadas en acuerdo formal alguno entre países y que emanan principalmente de decisiones aisladas de las empresas privadas, muchas veces

de las transnacionales. Es preciso estudiar este tema desde varios ángulos.

Esas acciones aisladas pueden constituir formas no ortodoxas de integración económica, o pueden asumir modalidades de distribución de mercados u otras que por distintos motivos resulten contrarias y que con el tiempo puedan estorbar el curso del proceso integrador. Lo que interesa examinar es cuáles han sido esas modalidades, y sus efectos en América Latina. Desde un punto de vista más amplio hay también

una tendencia generalizada a que los propios mecanismos de integración busquen proyectos prácticos, flexibles, viables y productivos que rescaten el proceso integrador de su relativo o supuesto desmedro. Es necesario enfocar también estas nuevas políticas, propuestas desde el seno mismo de los organismos de integración, y apreciar su papel posible en el futuro, acompañando a las medidas generales e integración, y como parte y consecuencia de la marcha de ésta.



# Algunas publicaciones de la CEPAL

**Estudio Económico de América Latina 1974.** E/CEPAL/982, Santiago de Chile, 1975, edición mimeografiada, 793 páginas.

El *Estudio Económico* anual, que aparece desde 1948, es la publicación regular más antigua de la CEPAL y su propósito es el de examinar, a la luz de las estadísticas disponibles, las tendencias económicas del año inmediatamente anterior. Suele incluir asimismo un análisis detallado de algún fenómeno de particular importancia que, en el *Estudio Económico* de 1974 fue la inflación.

El *Estudio Económico* de 1974 se divide en dos partes. En la primera se analiza el fenómeno inflacionario en los años recientes, en América Latina en general y en seis países en particular: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. En la segunda se reseñan las principales tendencias económicas observadas en 1974 en casi todos los países de la región.

Del examen del proceso inflacionario se desprende que, a juzgar por las variaciones de los índices de precios al consumidor, el año 1974 ratifica las tendencias que ya se insinuaban el año anterior. En 12 de los 22 países considerados las alzas de precios fueron apreciablemente mayores que las registradas en 1973; seis países experimentaron elevaciones de precios del mismo orden de magnitud que el año anterior y en sólo cuatro se produjeron disminuciones.

El hecho de mayor significación en torno a las alzas de los precios internos en 1974 fue la incidencia de la inflación importada, que transformó el cuadro típico de las inflaciones latinoamericanas. Los conocidos desequilibrios internos, junto a los factores externos, generaron procesos que tuvieron connotaciones muy distintas a las de la inflación tradicional.

Si se atiende a esos aspectos de los procesos inflacionarios, es posible distinguir en la región tres categorías de países. En una se hallan aquéllos en los cuales los impulsos externos fueron predominantes en el proceso inflacionario y que registraron alzas moderadas de precios (entre 10 y 22%). Integran este grupo 14 países, que abarcan el 40% de la población y generan el 44% del producto de América Latina.

En otra categoría se sitúan seis países, que se caracterizaron por alzas de precios que fluctuaron entre 30 y 40% en 1974, y en las cuales gravitaron con fuerza más o menos equivalente tanto factores internos como externos. La inflación proveniente del exterior encontró en estos países terreno propicio para difundirse y reproducirse, al amparo de factores inflacionarios internos que adquirieron fuerza con rapidez.

Finalmente, un tercer grupo lo forman sólo Chile y Uruguay, en los cuales la inflación, además de ser crónica, tuvo en 1974 carácter agudo, con incrementos de los precios de 376 y 107%, respectivamente. En la generación y secuencia de los procesos inflacionarios de estos países predominaron factores de distinta índole, que la inflación importada sólo vino a exacerbar.

Como ya se ha mencionado, la segunda parte del *Estudio Económico* está dedicada a analizar las tendencias de la

economía en 1974. Ese año representó, sobre todo en su segunda mitad, una interrupción de las tendencias favorables que venían predominando en el sector externo de los países latinoamericanos desde hacía varios años. Ello quedó de manifiesto en el descenso experimentado por el poder de compra de las exportaciones —salvo de los países exportadores de petróleo—, que había alcanzado ganancias considerables en los dos años anteriores. A ello hay que agregar el debilitamiento de la demanda de los países industriales, de especial gravitación para la mayor parte de los países latinoamericanos, que incidió directamente en la evolución de los precios y las cantidades de las transacciones externas de América Latina. Y, por último, la intensificación y generalización del proceso inflacionario, en buena medida por influencias externas, perturbó la evolución económica durante el año.

Pese a estas circunstancias nada auspiciosas, América Latina logró en 1974, en promedio y por tercer año consecutivo, un ritmo activo de crecimiento económico, expresado en un incremento aproximado del producto interno bruto del 7% anual. Esta tasa es ligeramente inferior a la anotada en 1973 y refleja en buena medida la pérdida de dinamismo de la economía brasileña, particularmente en su producción manufacturera. Sin embargo, si se deja de lado la considerable influencia de este país en el total regional, se advierte que el resto de los países sobrepasó el crecimiento del producto logrado en 1973.

¿Cómo logró la región mantener un ritmo de crecimiento satisfactorio durante 1974, a pesar de las contingencias mencionadas? En verdad, la mayor par-

te de las economías mostró un grado de flexibilidad que seguramente no tenía en el pasado; a la vez —y quizás eso sea lo más relevante—, en varios países se utilizó y combinó con agilidad e imaginación una variedad de instrumentos de política económica que influyeron para lograr aquellos resultados en un escenario que se deterioraba.

Además del Brasil, otros países entre los de mayor tamaño económico relativo refrenaron su ritmo de crecimiento en 1974. Ellos fueron México, Colombia y, en menor medida, Venezuela. Esto último no deja de ser un contrasentido, dado que Venezuela obtuvo considerables ingresos de sus exportaciones petroleras; pero la discrepancia surgió de una baja de la producción de petróleo, que se registró simultáneamente con los altos precios alcanzados. En cambio, la Argentina elevó de 3,8 a 7,2% el incremento de su producto; entre 1973 y 1974 en Chile hubo una evidente recuperación luego de la caída anotada en 1973, y en el Perú el producto creció también a un ritmo mayor que en ese año.

En cuanto a los demás países, el comportamiento del producto en 1974 fue muy dispar. De los 19 países considerados<sup>1</sup>, sólo seis registraron una tasa de crecimiento superior al promedio de 7%, y tres una situada entre 6 y 7%. En los diez países restantes se observó una tasa media de incremento de 5,4%, mayor que la de 1973 (3,1%).

Las tendencias descritas representan un aumento del producto por habitan-

<sup>1</sup>En los cálculos del producto bruto no se ha considerado Cuba, por carecerse de información suficiente, ni los países y territorios del Caribe, por no disponerse de esta información valorada a precios constantes.

te para la región de 4% en 1974; sin embargo sólo seis países superaron este promedio y otros doce no alcanzaron el 3,5%, tasa que postula la Estrategia Internacional de Desarrollo para los países en desarrollo durante el decenio en curso. La lenta evolución del producto por habitante adquiere un significado más dramático si se asocia a los magros niveles absolutos de no pocos de los países latinoamericanos.

En el comportamiento de la producción sectorial, sobresalió el repunte de la actividad agropecuaria y la significativa pérdida de dinamismo que experimentó la producción manufacturera. Por su parte, la construcción y los servicios básicos intensificaron el crecimiento, que en cambio se atenuó en los demás servicios.

**El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo.** E/CEPAL/981, Santiago de Chile, 1975, edición mimeografiada, 924 páginas.

A comienzos del decenio de 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Segundo Decenio para el Desarrollo (1971-1980) y aprobó una Estrategia Internacional de Desarrollo (EID)<sup>2</sup> con el fin de que orientara las acciones de los gobiernos en este campo. En la EID se establecieron objeti-

<sup>2</sup>*Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Centro de Información Económica y Social, Naciones Unidas, Nueva York, 1970.

vos y metas relativos al crecimiento económico y al desarrollo social, a la vez que medidas de política nacionales e internacionales que deberían aplicarse para alcanzarlos.

Asimismo, en su resolución 2626 (XXV) la Asamblea General dispuso la realización de evaluaciones regionales periódicas que permitieran conocer cuanto se ha avanzado hacia aquellos objetivos y metas. En el caso de América Latina, corresponde efectuar esas evaluaciones a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en sus periodos de sesiones bienales, sobre la base de documentos de información y análisis que prepara la secretaría de la Comisión con el propósito de facilitar la tarea evaluadora de los representantes gubernamentales. Se han realizado dos de estas evaluaciones, la primera en el decimoquinto período de sesiones de la Comisión (Quito, Ecuador, 1973) y la segunda en su decimosexto período de sesiones (Chaguaramas, Trinidad y Tobago, 1975)<sup>3</sup>. La secretaría de la CEPAL asigna gran importancia a estas evaluaciones y dedica una parte importante de su esfuerzo a su preparación. La publicación que aquí se reseña es el resultado de las tareas desarrolladas en relación con la segunda evaluación regional de la EID<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Estas dos evaluaciones, vertidas en las resoluciones 320 (XV) y 347 (XVI) de la Comisión, están contenidas en la publicación *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 2, que se reseña más adelante.

<sup>4</sup>Sobre la base de esta publicación se preparó la *Síntesis de la Segunda Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 5, 1975, sobre la cual se informa más adelante, al reseñarse los Cuadernos de la CEPAL.

En la primera parte de la publicación se analiza la evolución económica y social entre 1970 y 1974, desde un punto de vista tanto global como sectorial. La segunda se concentra en las relaciones económicas externas de América Latina y en la coyuntura económica internacional, mientras que la tercera presenta los indicadores económicos y sociales en los cuales se han basado los análisis e interpretaciones precedentes.

Su conclusión más notable es a primera vista paradójica: en los primeros años del decenio de 1970 el crecimiento económico de América Latina en su conjunto fue más dinámico que en el pasado y sobrepasó la meta mínima de 6% de incremento anual del producto interno bruto fijada por la EID, y sus estructuras económicas y sociales cambiaron de manera significativa. Sin embargo, el crecimiento y los cambios no obedecieron al cumplimiento de los compromisos de la EID tanto en el plano nacional como internacional; no han paliado la preocupación por las deficiencias actuales y los peligros futuros del estilo de desarrollo predominante, y han sometido a nuevas exigencias la capacidad de los países de confrontar unidos nuevos desafíos.

En el corto período transcurrido desde comienzos de los años setenta se distinguen tres etapas diferentes pero que se traslapan. En la primera etapa, desde fines de los años sesenta hasta 1972, predominó un crecimiento relativamente constante; la industria y la construcción fueron elementos dinámicos, pero el descenso de la producción agrícola en 1971-1972, principalmente por factores climáticos, constituyó un grave inconveniente. En la segunda, fines de 1972 y 1973, comenzó a mejorar con no-

table vigor la relación de intercambio de diversos productos importantes de la región, pese a que este mejoramiento sólo compensó el deterioro del decenio anterior; las ramas de la agricultura orientadas a las exportaciones respondieron al estímulo de los precios del mismo modo que lo hicieron otras actividades relacionadas con las exportaciones, y aumentaron las tasas de crecimiento económico de varios países. En la tercera etapa, y principalmente en 1974, se dejaron sentir en la región diversas repercusiones de la crisis mundial: grandes utilidades inmediatas para los países en condiciones de exportar petróleo; nuevas alzas de los precios de algunos productos agrícolas y minerales y un marcado descenso del precio de otros; amenaza de los centros mundiales de restringir la creciente exportación de manufacturas de América Latina; espectacular incremento de los precios de las importaciones, especialmente para los países sin abastecimiento interno de petróleo, y aumento de las presiones sobre los balances de pagos por el efecto combinado del costo de las importaciones, de la amortización de la deuda externa y de las remesas de utilidades al extranjero. Esto generó tasas crecientes de inflación, con las tensiones sociales consiguientes, en casi todos los países de la región. Por otra parte, las medidas adoptadas por los centros mundiales para protegerse produjeron una sensación de inseguridad e inquietud, en marcado contraste con el optimismo de los años precedentes.

En general, se observa una acentuación de las diferencias existentes entre la capacidad de desarrollo de los países latinoamericanos y sus realizaciones. En varios capítulos se comprueba que los

países que poseen los territorios más grandes y que comprenden aproximadamente tres cuartos de la población regional establecen los promedios para América Latina, y que dos o tres de los países más pequeños se ajustan a esos promedios por motivos especiales. Los demás países —que a pesar de ser mucho más numerosos contienen menos de la cuarta parte de la población regional— se encontraban en peor situación a comienzos del decenio, según la mayoría de los indicadores, y a partir de entonces se han rezagado en lo que toca a tasas de crecimiento y cambios estructurales, y parecen ser especialmente vulnerables a las crisis actuales.

Como es natural, dentro de ambos grupos los países difieren entre sí en aspectos importantes, que se analizan. Asimismo, hay unos pocos países que quedan al margen de estos dos grupos, porque sus estrategias de desarrollo son radicalmente distintas o porque han experimentado crisis políticas y económicas internas que los singularizan.

Los acontecimientos recientes confirman la validez de la recomendación que se formula en la Evaluación de Quito en lo que toca al desarrollo integrado, pero al mismo tiempo ponen de relieve las dificultades que plantea su aplicación. Por un lado, se ha avanzado menos de lo que podría haberse esperado hacia conciliar altas tasas de crecimiento económico con un orden social más equitativo. En los años en que las tasas de crecimiento económico fueron favorables y los precios de las exportaciones más altos, se hizo presente la conocida tendencia a postergar las reformas estructurales en la esperanza de que, con el tiempo, el crecimiento daría paso a una solución más

fácil de los problemas sociales. Por otro, la actual inseguridad ha hecho cada vez más ineludible el deber de aliviar las tensiones sociales y remediar el desempleo y la pobreza; ello ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos, especialmente de los países más pequeños, de ordenar su acción en una estrategia de desarrollo integrado y distribuir los recursos sobre la base de planes de largo plazo. En efecto, las crisis los obligan a consagrar gran parte de su atención y de sus recursos a hacer frente a la falta de importaciones esenciales, a los excedentes de exportación que no encuentran mercado adecuado, y a distintas clases de desequilibrios financieros entre los cuales se destacan las fluctuaciones de los precios. Al mismo tiempo, los objetivos de redistribuir el ingreso y obtener plena participación en la toma de decisiones, que son fundamentales en el concepto de desarrollo integrado que postula la Evaluación de Quito, tropiezan con la necesidad de centralizar la toma de decisiones con el fin de dominar situaciones inestables que desalientan la producción, fomentan la especulación y animan a los grupos más poderosos a promover sus intereses inmediatos a costa de los demás.

Finalmente, la publicación subraya que las oportunidades más dinámicas de crecimiento económico a mediano plazo se relacionan con una nueva división internacional del trabajo que surge bajo la égida de las empresas transnacionales, y que plantea desafíos complejos a la unidad y autonomía de las estrategias de desarrollo, tanto en el plano regional como en el nacional. Desde el punto de vista nacional la formulación de una estrategia de desarrollo integrado con

amplio apoyo social se convierte en un medio fundamental para orientar la producción, el consumo, las inversiones y la utilización de los recursos. Mirada desde el ángulo regional, la estrategia integrada se convierte en instrumento esencial para el logro de un nuevo orden económico internacional más equitativo.

### **Población y desarrollo en América Latina.**

Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 317 páginas.

La intención de ofrecer una publicación más cuyo título incluya la palabra población, sugiere exceso de audacia o de ingenuidad. La explosión de documentos y exhortaciones sobre este tema está dejando atrás a la llamada "explosión demográfica". La marea creciente de pancartas, folletos, revistas pintorescamente ilustradas y monografías técnicas, que instituciones de muchos países del mundo distribuyen con profusión en América Latina, seguramente ofrece más de lo que la gente desea saber acerca de todos los aspectos del tema. Cualquiera aserción formulada por alguna persona eminente de que la población es un Problema Importante, tiene difusión mundial. Podríamos deducir de ello un supuesto subyacente —natural en las burocracias internacionales— de que la mejor manera de encarar un Problema Importante es ahogarlo en papeles.

Sin embargo, la rapidez sin precedente del incremento y de la redistribución espacial de la población latinoamericana es real. Plantea a quienes interpretan los procesos de desarrollo y las opcio-

nes de política desafíos concretos que no pueden desestimarse aduciendo que la campaña mundial desvía la atención de problemas verdaderamente decisivos del desarrollo, ni pueden resolverse insertando en la política de desarrollo "soluciones" universales prefabricadas. Hasta es posible que aún quede algo por decir acerca de las características peculiares del cambio demográfico en América Latina, su etiología, sus perspectivas y sus repercusiones en el desarrollo, que no pueda inferirse fácilmente de la literatura demográfica y médico-biológica, de llamamientos publicitarios ni de advertencias apocalípticas. Los trabajos recopilados en el presente volumen descansan en esta suposición, y representan la contribución de la secretaria de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), para alcanzar los siguientes propósitos:

- a) evaluar y mejorar la información básica sobre las principales variables demográficas para poder efectuar generalizaciones válidas, descubrir sus relaciones recíprocas con otros fenómenos y proyectar el futuro;
- b) explorar las relaciones entre "población" y "desarrollo" con el fin de llegar, no a una confrontación entre dos abstracciones, sino a un conjunto coherente de proposiciones que vinculen los procesos reales de cambio económico, social, político y demográfico, en los planos regional y nacional;
- c) delimitar el alcance y contenido de la "política de población" —es decir, de las medidas con que el Estado pretende influir en las variables demográficas— en las condiciones existentes, y explorar su alcance y contenido potenciales

si se logra el ideal de integrarla en las políticas globales de desarrollo nacional, d) presentar a los gobiernos y al público en general resultados objetivos, en términos fáciles de comprender.

Este esfuerzo se ha realizado de manera concomitante y en continua interacción con intentos más amplios de analizar el cambio económico y social en América Latina, de explorar las características y funciones de las principales áreas de política "social" dentro de las sociedades de la región y, por último, de llegar a un "enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo".

En las diversas investigaciones han trabajado demógrafos con economistas, sociólogos, politólogos y especialistas en políticas sociales, provenientes de diversos medios. Conciliar los distintos métodos e intereses de los representantes de estas disciplinas no ha sido fácil ni se ha logrado cabalmente, pero la experiencia ha resultado fructífera.

Pese a las diferencias de criterios e intereses, quienes han participado en el programa de investigaciones de la CEPAL han considerado que el problema de población es complejo, que sus características difieren de un país a otro y que no se presta para soluciones globales. No esperan que su trabajo culmine con la aseveración de que el crecimiento de la población es incompatible con el desarrollo y de que todos los gobiernos responsables deben colocar de inmediato en el primer plano de su estrategia de desarrollo una campaña generalizada de planificación de la familia o de limitación de la fecundidad; tampoco se sienten atraídos por aquella posición contraria que sostiene que la campaña mun-

dial en materia de población es una conjura imperialista y que el "problema" se resolverá automáticamente con el advenimiento de un orden social diferente.

Los estudios que se presentan aquí consideran que la redistribución y concentración espacial de la población son tan dignas de interés como el crecimiento de la población y que probablemente son más susceptibles de modificarse utilizando instrumentos de política pública de corto y mediano plazos. Suponen que las repercusiones del crecimiento y de la redistribución de la población en el desarrollo dependen en muchas formas de las estructuras económicas y sociales en que se desenvuelven, del estilo de desarrollo preferido por las fuerzas sociales dominantes —es decir, de la imagen del futuro orden social que inspira la pugna por el desarrollo— y de la combinación de medios que proporcionen la capacidad y los valores de la sociedad para aproximar la realidad a la imagen. Fenómenos que en determinado estilo de desarrollo constituyen una carga o una limitación, en otro pueden convertirse en estímulos, recursos o simplemente factores neutrales. Sin embargo, estos estudios se abstienen de llevar el raciocinio a una conclusión doctrinaria. Reconocen que el crecimiento de la población a las elevadas tasas observadas últimamente en América Latina y las formas que toma actualmente la redistribución de la población, son restricciones formidables para el desarrollo, como quiera que se defina o busque el desarrollo.

Los gobiernos no podrán sustraerse a intervenir cada día más, puedan o no

integrar sus intervenciones en estrategias de desarrollo generales, les parezca o no que estas intervenciones hayan de ser decisivas. En gran medida, tendrán que determinar lo que pueden hacer, y luchar con espinosas cuestiones de valores, derechos y demandas populares en el camino, mientras tratan de emprender o perfeccionar intervenciones limitadas y experimentales en los procesos de cambio demográfico. Las sociedades latinoamericanas, como las del resto del mundo, están iniciando una transformación revolucionaria de sus actitudes ante la fecundidad y la vida familiar, transformación que se interrelaciona con los avances tecnológicos en los medios para controlar la fecundidad, y con los cambios en las modalidades de producción y consumo, los estilos de vida y las formas de asentamiento humano. La capacidad de las políticas públicas y de las campañas publicitarias para influir en la tasa y dirección de estos cambios no debe desestimarse, pero tampoco exagerarse. Los cambios demográficos cobran impulso con cierta lentitud, pero una vez en marcha un proceso de descenso rápido de la fecundidad o de concentración urbana, la experiencia histórica sugiere que la capacidad estatal de modificar o invertir la tendencia en función de nuevas interpretaciones de prioridades nacionales es muy baja, o, en el mejor de los casos, puede tener resultados sólo después de un lapso bastante largo. Los estudios que se presentan aquí sugieren, entre otras cosas, que los partidarios de políticas de población uniformes, urgentes y aplicadas en gran escala, harían bien en reflexionar acerca de ese viejo proverbio que dice: "No por mucho madrugar amanece más temprano".

**América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones** Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 232 páginas.

¿Cuál puede ser el papel de las industrias básicas en el desarrollo de América Latina en los próximos lustros? ¿Es suficiente para mantener ese desarrollo una política de exportación de manufacturas apoyada fundamentalmente en los sectores que ya han alcanzado un alto grado de eficiencia? ¿Está la sustitución de importaciones tan agotada como generalmente se dice?

¿Qué puede aportar la integración económica al desarrollo de los países de América Latina? ¿Es ella importante solamente para los países medianos y pequeños cuyo mercado es de tamaño reducido, o también lo es para los de mayor tamaño? ¿El mercado de estos últimos es en realidad tan grande como para permitir la salida directa de sus productos manufacturados al mercado internacional, sin preocuparse por el mercado de América Latina?

¿Qué relación hay entre la integración económica y la forma de encarar el desarrollo industrial, sea como un proceso de sustitución de importaciones o de exportación de manufacturas, o una combinación de ambos? ¿Interesa la integración en particular a las industrias básicas?

¿Debe intentarse la integración sólo a través del libre comercio o es imprescindible para lograrla un mínimo de programación regional o al menos de concertación de políticas de desarrollo?

¿Han sido importantes los efectos favorables de la integración sobre el desa-

rollo de los países de Centroamérica? ¿Fueron estos efectos poco significativos, como generalmente se dice en el caso de la ALALC? ¿Son en realidad graves los problemas del equilibrio entre los países que se integran?

Estas preguntas son las que inspiraron este trabajo y aunque no sea posible todavía darles cabal respuesta, su consideración puede contribuir muy significativamente a esclarecer los problemas que las suscitan. Para ello es necesario concebir la integración económica como un proceso estrechamente ligado al desarrollo industrial, a la transformación del comercio y a los cambios en la estructura productiva.

El proceso de industrialización y de desarrollo de América latina pasa por un período de transición. Se ha superado la etapa del desarrollo basado casi exclusivamente en la política de sustitución de importaciones orientada al mercado interno de cada país. La exportación de manufacturas en el ámbito latinoamericano y hacia el resto del mundo ha alcanzado ya en varios países de la región magnitudes apreciables y se encuentra plenamente asentada, aunque no pierde todavía en algunos campos cierto carácter incipiente, como revela el volumen relativamente escaso de la producción industrial dedicado a tales exportaciones:

Por otra parte, la reacción contra los defectos indudables de un proceso de sustitución de importaciones montado exclusivamente en el ámbito limitado de cada mercado nacional ha sido muy intensa, tanto en el orden intelectual como en el de la política aplicada. Se critica el bajo nivel de eficiencia de muchas actividades industriales que han crecido bajo una protección muy fuerte e indis-

criminada; se observa el contrasentido representado por la subutilización de capacidad de muchos sectores de la industria, en países con aguda escasez de capital; preocupa la limitada capacidad de absorción productiva de mano de obra por parte de la industria manufacturera ligada a un ritmo de crecimiento industrial que ha sido insuficiente en el promedio de periodos largos, y que ha favorecido poco la creación más activa de oportunidades de ocupación; se critica el funcionamiento de una industria manufacturera cuyo mercado abarca sólo una parte limitada de la población y que deja fuera a vastos contingentes cuyo escaso poder adquisitivo le impide influir positivamente sobre el desarrollo a través de su demanda.

En el terreno de la política económica práctica, ha cambiado bastante el comportamiento de la economía de muchos países, y se ha llegado a una economía mucho más abierta hacia el exterior, lo que se refleja en el rápido crecimiento de las importaciones.

Muchas de las críticas a algunas de las características principales que ha tenido el proceso de sustitución de importaciones en el pasado son indudablemente acertadas. Pero ello no justifica que en una actitud pendular se llegue al extremo opuesto de desconocer los avances indudables que se han logrado en la industrialización y en el desarrollo, en la creación de una infraestructura manufacturera que permite ahora enfocar nuevas etapas, en la adquisición de una experiencia productiva y de organización, así como de una capacidad de mano de obra de todas clases que permiten en muchos casos alcanzar condiciones de

competición similares a las del mercado internacional.

La formación de un juicio correcto acerca de la sustitución de importaciones y de la industrialización es esencial para interpretar correctamente la índole de las etapas futuras y determinar las orientaciones de política de desarrollo más adecuadas.

Es preciso superar planteamientos simplistas, incorrectos por ser generales, que enfrentan la exportación de manufacturas y la sustitución de importaciones como políticas presuntamente antagónicas. El análisis por países y sectores, así como la presencia de la dimensión regional frente a la nacional, permite apreciar más correctamente la influencia de la industria básica y la integración económica en el desarrollo de los países de América Latina.

La extraordinaria bonanza de la economía internacional en 1972 y 1973, agregada a otras causas circunstanciales, se reflejó en el crecimiento desusado de los precios de las exportaciones tradicionales de América Latina y de las cantidades vendidas al exterior, tanto de estos bienes primarios como de manufacturas. La inversión de estas tendencias en los años recientes ha reducido el ritmo de crecimiento de las exportaciones extrarregionales latinoamericanas y ha elevado los precios de las importaciones de América Latina más que los de sus exportaciones.

La cooperación económica regional y el desarrollo de ciertas actividades productoras de bienes de capital y de bienes intermedios deben ser cuidadosamente reconsiderados con miras a adecuarlos a las condiciones económicas

futuras. Este trabajo intenta contribuir a esa reconsideración.

**Mujeres en América Latina.** Aportes para una Discusión. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 204 páginas.

La condición de la mujer viene preocupando a las Naciones Unidas desde los años cuarenta. Sin embargo, hasta comienzos del decenio de 1970 era apenas una preocupación de los especialistas que informaban ante una comisión, compuesta casi íntegramente por mujeres, que luchaba por obtener la igualdad de derechos políticos y la eliminación de las inhibiciones y prácticas discriminatorias que enfrentaba la mujer en la ley y las costumbres de las distintas sociedades nacionales. Los vínculos de esta labor con las múltiples actividades de desarrollo social y económico que realiza el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas eran escasos y débiles. El aumento más bien repentino del interés internacional por el problema, que llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a proclamar 1975 como el Año Internacional de la Mujer, se debe a varias razones que no es preciso analizar en esta oportunidad. Por el momento, es importante señalar que el creciente relieve adquirido por la condición de la mujer se traduce directamente en los intentos de relacionar el problema femenino con todos los demás temas amplios que preocupan actualmente a los organismos de las Naciones Unidas: población, empleo, oferta de alimentos, medio ambiente humano, y, finalmente, el tema general del "desarrollo".

Los intentos mencionados son legítimos e ineludibles. El diálogo internacional y nacional debe esforzarse por integrar éstos y otros temas en una concepción coherente de las medidas que debe tomar la humanidad en el futuro próximo para lograr un orden social capaz de conciliar la libertad, la justicia, el espíritu creador y el bienestar material, así como la protección del ecosistema y los recursos naturales básicos y esenciales para la posteridad. Sin embargo, la emergencia de todos estos importantes y complejos problemas, cada uno de los cuales es traído al primer plano e interpretado de diversa manera por las distintas corrientes de opinión, está generando tal plétora de reuniones, declaraciones y planes de acción que la opinión pública puede formarse la confusa impresión de que cualquiera cosa exige la más alta prioridad y de que todo se interrelaciona con todo lo demás en un mundo ya interrelacionado al máximo.

El papel *real* que desempeña la mujer en los procesos de cambio social y económico en marcha que pueden o no merecer la denominación de “desarrollo”, y el papel *potencial* que cabe a la mujer como socio igualitario en procesos más auténticos de “desarrollo humano”, han sido objeto de mucho menos atención que la que merecen desde que el “desarrollo” se planteó inicialmente como objetivo internacional, y esto es válido tanto para la Comisión Económica para América Latina como para los otros organismos internacionales. Por tanto, ahora que la CEPAL afronta tarde el problema, no tendría razón que tratara de ganar el tiempo perdido aplicando mecánicamente a América Latina un con-

junto cualquiera de conclusiones hechas de antemano en el plano mundial.

Se ha juzgado preferible abordar el problema de dos maneras: primero, por medio de una serie de documentos para discusión enfocados desde distintos puntos de vista y disciplinas en que se relaciona la participación de la mujer en el desarrollo con el conjunto de ideas e información que la CEPAL ha elaborado y que mantiene en permanente revisión, es decir, con la definición de estilos optativos de desarrollo; con la identificación de los cambios ocurridos en las estructuras sociales y en los sistemas de valores de la sociedad latinoamericana, y con el estudio de las tendencias en materia de utilización de la fuerza laboral y de distribución de los frutos del desarrollo. Segundo, a través de investigaciones exploratorias basadas principalmente en la recopilación e interpretación de los datos ya disponibles acerca de la posición real de la mujer en las distintas sociedades nacionales latinoamericanas y en las distintas clases sociales.

El conjunto de trabajos que ahora se presenta responde a los dos enfoques. No pretende ofrecer una posición institucional de la CEPAL acerca de los temas analizados, sino que presenta cinco aportes personales de carácter provisional, cuyo objeto es estimular una mayor discusión futura y facilitar la formulación de algunas hipótesis de trabajo.

El primero de ellos, escrito por Marshall Wolfe, presenta de manera general los problemas de la participación de la mujer en el desarrollo de América Latina, mientras que el segundo, del cual es autor Jorge Graciarena, analiza la desigualdad sexual en las sociedades de clases. Los restantes ensayos se es-

fuerzan por caracterizar de manera empírica algunos de los problemas que enfrenta la mujer en la sociedad actual, especialmente en su vinculación con el mundo del trabajo. En este sentido, destaca la colaboración de Henry Kirsch, quien, con un buen acopio estadístico, analiza la participación de la mujer en los mercados de trabajo latinoamericanos; Liliana de Riz estudia el mismo fenómeno en la sociedad mexicana y M. Teresita de Barbieri reseña los aspectos fundamentales de la participación social de la mujer en América Latina.

Si bien todas estas contribuciones tienen carácter personal, están vinculadas por el problema principal cuyo estudio fue recomendado en la resolución 321 (XV) de la CEPAL, esto es, la "participación de la mujer en el desarrollo de la región".

En la parte final, se incluyen el informe y las recomendaciones del Seminario Regional para América Latina sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo con especial referencia a los factores demográficos, organizado por el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas con la colaboración de la CEPAL y los auspicios del Gobierno de Venezuela y realizado en Caracas del 28 de abril al 2 de mayo de 1975.

**América Latina y los problemas actuales de la energía.** Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 568 páginas.

Este libro se compone de catorce documentos presentados a un simposio sobre los problemas de la energía en América Latina, coauspiciado por la CEPAL

y el ILPES. El simposio tuvo lugar en Santiago de Chile, en septiembre de 1974.

La primera parte consta de dos trabajos preparados por la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la CEPAL. El primero de ellos, "América Latina y los problemas actuales de la energía" concentra la atención en tres interrogantes fundamentales: primero, en qué sentido, si lo hubiere, podría razonablemente afirmarse que el mundo confronta actualmente una "crisis" energética; segundo, cuáles son las repercusiones económicas y financieras inmediatas del alza de los precios del petróleo mundial para los países latinoamericanos que tienen déficit de petróleo; tercero, qué opciones se presentan a los gobiernos de estos países con déficit de petróleo para afrontar las consecuencias desfavorables del mayor precio del petróleo mundial.

El segundo trabajo, "Los nuevos precios del petróleo y la industria eléctrica en América Latina", analiza el efecto del mayor precio del petróleo importado en el componente generador de la industria de energía eléctrica latinoamericana. Estudia hasta qué punto el mayor precio del petróleo importado tiende a hacer subir los costos de la producción de energía en la región. Finalmente, analiza el efecto del mayor precio del petróleo en la viabilidad competitiva de las diferentes tecnologías de generación en la industria latinoamericana de energía.

En su conjunto, los doce documentos incluidos en la segunda parte examinan una serie de problemas económicos concretos planteados por el marcado aumento del precio del petróleo que se transa en los mercados internacionales. El trabajo de la CEPAL titulado "Incremento de las necesidades de inversión

originadas en el aumento del precio del petróleo" fija la atención en el monto a que podrían llegar las mayores necesidades de capital en una serie de países latinoamericanos, como consecuencia del alza de precios del petróleo mundial.

Otro estudio de la CEPAL, "Efectos del nuevo precio del petróleo en el transporte latinoamericano", analiza brevemente las repercusiones del mayor precio del petróleo mundial en el esquema de los costos finales del transporte en los países con déficit de petróleo de la región. El documento también examina una serie de opciones de política que se presentan a estos países para confrontar los efectos del mayor precio de los productos de petróleo refinado en sus industrias nacionales de transporte.

En su trabajo "El carbón latinoamericano y sus perspectivas", R. Suárez analiza la estructura y eventual viabilidad de las industrias de carbón de la región.

El trabajo de R. J. Perkins, de la FAO, "La crisis de la energía y la agricultura. Evaluación de los antecedentes", analiza los antecedentes de la crisis mundial de la energía y estudia sus principales repercusiones económicas. A continuación, se ocupa de los efectos de la crisis en la agricultura mundial, haciendo especial hincapié en los eventuales cambios de la relación competitiva entre las materias primas agrícolas y sus sustitutos.

El documento "Perspectivas de la oferta y demanda de energía 1980-1985", de E. Friedmann (BIRE), describe las fuerzas fundamentales que condujeron a las marcadas alzas de precio del petróleo mundial registradas des-

de comienzos de los años setenta. Asimismo, el autor analiza los principales factores que, a su juicio, han de condicionar la modalidad de la oferta y demanda mundial de energía en el próximo decenio.

El trabajo "América Latina y los precios de los productos básicos en 1973 y 1974", presentado al simposio por la OEA, analiza las fuerzas claves que se encuentran tras el alza de los precios de las materias primas básicas en esos años. También analiza las perspectivas inmediatas de los precios de estos productos básicos, muchos de los cuales se cuentan entre los principales rubros de exportación de América Latina.

En su trabajo "América Latina y el déficit de petróleo. El proceso de ajuste a largo plazo del balance de pagos", J. González (BID) investiga las perspectivas inmediatas de las economías latinoamericanas en materia de balance de pagos. A continuación, el autor analiza las posibilidades de que estos países obtengan asistencia financiera externa adicional para aminorar la presión que ejerce en sus balances de pagos el mayor costo de los suministros de petróleo importado. Finaliza considerando varios procesos de ajuste económico a largo plazo iniciados por el mayor precio del petróleo mundial.

El documento titulado "Posibilidades de aprovechamiento de los recursos energéticos en los países en desarrollo con especial referencia a la América Latina" subraya la necesidad de poner más énfasis en la planificación energética en el plano nacional. Su autor, S. Rao (Jefe de la Sección de Energía de la División de Recursos y Transporte de la Sede de las Naciones Unidas) tam-

bién destaca la importancia de fijar la atención en la utilidad que podrían prestar las fuentes no tradicionales de energía para satisfacer las necesidades internas de ella.

El estudio "Centroamérica: evaluación del impacto de la crisis de energía en el transporte automotor", preparado por la Subsección de la CEPAL en México, evalúa los efectos de la crisis en los costos del transporte automotor en América Central. A continuación, el estudio detalla una serie de políticas de reacción adoptadas por los países centroamericanos para amortiguar estos efectos. El estudio termina analizando un conjunto de consideraciones relativas a política tributaria y arancelaria, política de inversiones y pautas para eventuales reformas institucionales.

"El reciclaje de los excedentes cambiarios debidos a la exportación del petróleo", trabajo de W. Robichek (FMI), examina los problemas financieros internacionales provocados por el mayor precio del petróleo que se transa internacionalmente. El autor describe las operaciones del Servicio Financiero del Petróleo del Fondo Monetario Internacional y analiza el papel que le corresponde como elemento principal del proceso internacional de ajuste financiero.

El trabajo de S. Singh (BIRF) "Productos primarios. Perspectivas de América Latina", investiga la trayectoria reciente de los precios de los productos básicos, incluido el petróleo. El autor analiza las perspectivas a corto plazo de los precios de estos productos, así como las condiciones que a su juicio deben reunir los mercados para que los países en desarrollo puedan perseguir con éxito

políticas concretas destinadas a proteger y estabilizar el precio de sus productos básicos de exportación.

Finalmente, B. F. Grossling (USGS)<sup>5</sup>, en su trabajo "Las perspectivas del petróleo latinoamericano y la crisis de energía", analiza la extensión que podrían tener las reservas de petróleo económicamente explotables de América Latina. El autor examina la relativa falta de actividades de exploración de petróleo que acusa América Latina e indica las potencialidades posiblemente vastas de reservas de petróleo en los países de la región. Finalmente, se refiere a la necesidad inmediata de aumentar la búsqueda de petróleo en América Latina como reacción racional ante el mayor precio del petróleo que se transa internacionalmente.

**América Latina: El nuevo escenario regional y mundial.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1975, 51 páginas.

Esta publicación, que inaugura la serie Cuadernos de la CEPAL, recoge la exposición realizada por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión realizado en Puerto España en mayo de 1975.

No se trata, como podría pensarse, de palabras ceremoniales o de un informe administrativo. Por el contrario, el texto intenta con la mayor franqueza caracterizar la situación económica

<sup>5</sup>United States Geological Survey.

de América Latina y sus principales problemas, para poder perfilar posibles soluciones y las contribuciones que la CEPAL podría hacer a ellas.

Luego de reconocer el notable crecimiento de América Latina en el último cuarto de siglo —su producto total actual es similar al de Europa en 1950— y las profundas transformaciones que ha traído aparejadas, destaca los grandes dilemas no resueltos aún y a cuya solución habrá que destinar los mayores esfuerzos. Así, subraya que una parte importante de la población latinoamericana no ha participado en el proceso de expansión de la riqueza, ni como elemento activo ni como elemento receptor de los beneficios de ese progreso. La erradicación de la pobreza y de la marginalidad (económica, social, política y étnico-cultural) es entonces uno de los principales desafíos que enfrenta la región. Para lograrla habrá que transformar los estilos de crecimiento predominantes, a fin de que las masas puedan incorporarse al proceso de producción y consumo.

Pero la mayor parte de la exposición está dedicada a los problemas del sector externo, puestos nuevamente en escena por los avatares de los últimos años. Recuerda que el crecimiento de las economías latinoamericanas se produjo en función del de los países desarrollados y cree probable que estos últimos, al reducirse el ritmo de expansión de sus economías, intenten transformar su naturaleza para ir tras un desarrollo “mejor”, y no necesariamente “mayor”. En estas condiciones, el futuro no se muestra promisorio para nuestras economías. La contracción de la demanda de los productos de exportación, el paulatino deterioro

en la relación de precios del intercambio, la reducción del flujo de capital privado externo y el descenso de la asistencia financiera son hechos actuales que, desafortunadamente, persistirán en los próximos años.

Ante ellos, el Secretario Ejecutivo esboza algunas de las acciones que deberían encararse con prontitud y firmeza: la ampliación y profundización del proceso de integración regional; la participación activa de una América Latina unida en la conformación de un nuevo orden económico internacional, especialmente en el campo de las materias primas; y, en un plano más inmediato, el establecimiento de una “red de seguridad” para enfrentar las crisis en los balances de pagos de los países de la región.

En suma, se trata de una apretada síntesis del pensamiento de la Comisión en la hora actual y de la orientación de sus esfuerzos.

#### **Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo.**

Quito, Ecuador, 1973. Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 2, Santiago de Chile, 1975, 72 páginas.

Este Cuaderno recoge el texto de las dos evaluaciones regionales que aprobaron los representantes gubernamentales reunidos en el decimoquinto y decimosexto periodos de sesiones de la CEPAL<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Véase la reseña del documento *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo*, en la página 211 de la presente publicación.

Son, por ese motivo, un excelente indicador de lo que opinan los gobiernos de la región sobre el desarrollo de ésta, y sintetizan los principales problemas económicos y sociales de los años recientes.

Como es sabido, estas evaluaciones del proceso económico y social de América Latina se realizan contrastándolo con los objetivos y metas propuestos en la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID); cabe señalar, sin embargo, que la segunda evaluación consideró para la comparación no sólo las sugerencias de la EID sino también las provenientes de la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y las conclusiones básicas de las conferencias de las Naciones Unidas sobre población y alimentación.

Hay que subrayar que ambas evaluaciones estiman necesario comenzar por la reafirmación del concepto de "desarrollo integral" como criterio básico para no caer en simplismos que hagan suponer que el desarrollo es sólo crecimiento económico y que, en cuanto tal, puede ser evaluado por un pequeño conjunto de indicadores. La reafirmación de esa idea indica tanto la necesidad de su aplicación como la persistencia de las ideas "economicistas" que se quieren desterrar.

Propender al desarrollo integrado es desplegar una acción "que procure al mismo tiempo el crecimiento económico acelerado y un orden social más justo", lo cual, por cierto, no es fácil de alcanzar, sobre todo en períodos económicos desfavorables. Lo mismo cabe decir del concepto de desarrollo integrado si se lo entiende de un modo estricto-

tamente académico; la historia reciente de las ciencias sociales —tanto en los medios nacionales como internacionales— muestra lo lenta y difícil que es la marcha hacia un enfoque integrado del desarrollo.

De una manera crítica, ambas evaluaciones pasan revista a los problemas del desarrollo latinoamericano: la persistencia de problemas sociales, tales como la pobreza, el desempleo y subempleo; la desigualdad en la distribución del ingreso; la falta de participación social y política; el desigual ritmo de crecimiento económico entre los países de la región, que hacen que las disparidades entre ellos se amplíen; las incoherencias provocadas por el estilo de crecimiento imperante, tales como la denominada heterogeneidad estructural; los desajustes comerciales, monetarios y financieros generados por la desfavorable situación internacional; las persistentes dificultades para movilizar los recursos internos; la rigidez de las estructuras tradicionales, etc.

Como es evidente, los problemas no son nuevos, ni es tampoco original exponerlos. Sin embargo, es indiscutible la importancia de que se hayan planteado como tales en la esfera regional y, más aún, que se hayan delineado algunas medidas para encararlos con éxito. Así, en la última parte de la Evaluación de Chaguaramas (página 57 y siguientes) se detalla un Plan de Acción que contiene medidas internacionales y regionales. Entre las internacionales cabe señalar las que se refieren a los productos básicos, la exportación de manufacturas y el Sistema Generalizado de Preferencias, las negociaciones comerciales mul-

tilaterales, la reforma del sistema monetario internacional y el financiamiento externo, las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología. De las regionales destacan las relativas al comercio regional y la industrialización, a la infraestructura, y a la cooperación en el plano financiero y de los productos básicos.

**Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, 1975, 96 páginas.

Este Cuaderno comprende los primeros dos capítulos de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional. Segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo*, que tratan de manera global aspectos económicos, sociales, demográficos y políticos.

En cuanto a los económicos, el informe ofrece un caudal de información sobre los principales rasgos del crecimiento de América Latina: la evolución de la producción y del ingreso real, las tendencias de la producción sectorial, la disponibilidad de recursos y su demanda final, el ahorro y la formación de capital, el consumo, el movimiento de los precios y la inflación y, finalmente, el sector externo. Muestra con claridad el contraste entre el testimonio de los índices globales de la región y el de las verificaciones particulares.

Si se analiza la mayor parte de los indicadores significativos para el crecimiento económico, no cabe duda de que

el periodo 1973-1974 sobresale como uno de los más dinámicos en la historia reciente de la región, con avances persistentes y altibajos más bien menores.

Sin embargo, la fisonomía del conjunto oculta contrastes muy marcados. Basta descender de los indicadores globales a los de ciertos países para comprobar que la regla común, aunque válida e importante por sí misma, tiene notables excepciones.

En verdad, si se mira con más atención aquella realidad mundial y regional de dinamismo productivo y de expansión de las corrientes comerciales y financieras, se comprobará que este ciclo, probablemente, ha sido uno de los que más disparidades ha mostrado en su distribución de costos y beneficios.

Contrariamente a la experiencia histórica, en que en periodos de auge o de crisis se repartían de manera más general los efectos favorables o desfavorables, en la última coyuntura sobresalieron las situaciones más extremas. Sobre todo en el lapso 1973-1974, convivieron países extremadamente perjudicados o beneficiados por el curso de los acontecimientos y, en especial, por los vinculados al encarecimiento del petróleo. Los contrastes son muy notorios si se examinan separadamente los países o se agrupan en distintos conjuntos, si se averigua lo que ocurre en los distintos sectores productivos o si se analiza la participación en el bienestar social de las distintas clases y regiones.

La parte más interesante del Cuaderno es la dedicada a analizar los aspectos sociales y políticos; y no sólo por el contenido polémico de esas páginas sino también porque demuestran que la CEPAL está incorporando el análisis

de estos fenómenos con una clara intención interdisciplinaria, y subrayando que su comprensión acabada es imprescindible para describir e interpretar el desarrollo latinoamericano.

Apoyada en el controvertido concepto de "estilos de desarrollo" —las polémicas sobre esa materia han sido recogidas en algunos artículos de este primer número de la Revista— está tratando de explorar caminos que, sin abandonar los análisis tradicionales del proceso económico, le permitan acceder a una visión más rica, compleja y explicativa.

Así, el informe encara el examen de las contradicciones en los estilos de desarrollo, la función del Estado y el marco político, el proceso demográfico, los cambios más importantes en la estratificación ocupacional y la distribución del ingreso, la persistencia del problema de la pobreza y del desempleo y subempleo, la evolución de algunos sectores sociales —nutrición, vivienda y educación— y los problemas específicos del estrato juvenil y de las mujeres.

Es probable que el lector acucioso encuentre que ha querido decirse mucho en pocas páginas. Quizás se haría mayor justicia al informe si se lo considerase como el esbozo inicial de temas que deberían ser explorados con detenimiento en el futuro. De hecho, ya están siendo estudiados con mayor profundidad varios de ellos, entre los cuales cabe mencionar los cambios en la estratificación ocupacional, la distribución del ingreso, el proceso educacional y sus políticas, y la situación de la mujer.

**Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 4, Santiago de Chile, 1975, 85 páginas.

La primera parte de este Cuaderno está dedicada a analizar las relaciones comerciales de América Latina con las áreas económicas más importantes. Como es sabido, las que han presentado mayores dificultades en los últimos años han sido aquellas con la Comunidad Económica Europea (CEE). En términos generales, y exceptuada la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias que ha permitido una mejora gradual del acceso de las manufacturas y semimanufacturas al mercado de la CEE, no se han logrado mejoramientos significativos para los países en desarrollo que no están asociados a la Comunidad. Para algunos productos se registró incluso cierto empeoramiento, fundamentalmente por la mantención del carácter proteccionista de la política agrícola de la Comunidad; la asociación más amplia y profunda de ésta con un gran número de los competidores actuales y potenciales de América Latina, principalmente en el caso de los productos primarios (especialmente la Convención de Lomé); la intensificación de las relaciones especiales con los países mediterráneos y el establecimiento de la zona de libre comercio con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELI).

Los Estados Unidos sigue siendo el comprador más importante de las exportaciones de América Latina, y esta región es a la vez un cliente muy importante para varios de sus productos, sobre todo los siderúrgicos y químicos, vestuario y cal-

zado. Pero la Ley de Comercio de 1974, que expone importantes aspectos de la política comercial de los Estados Unidos, ha sido motivo de preocupación para América Latina debido a las restricciones que establece respecto de prácticas comerciales como las asociaciones de productores de exportaciones, subvenciones de las exportaciones, etc.

Por ello el informe sugiere que la pauta de acción en las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos debería buscarse en la aplicación generosa y amplia del Sistema Generalizado de Preferencias, la ampliación de la asistencia de los Estados Unidos en la promoción de exportaciones, la cooperación interamericana para llegar a convenios internacionales sobre productos básicos, los esfuerzos conjuntos para procurar la multilateralidad en las relaciones "norte-sur", la cooperación que favorezca la sustitución de importaciones y servicios, etc.

Termina la primera parte analizando las relaciones comerciales cada vez mayores que América Latina está teniendo con el Japón y los países socialistas.

La segunda parte examina la crisis del sistema monetario internacional y el financiamiento externo. En principio, recuerda que las condiciones en que se ha desarrollado el financiamiento externo en periodos recientes han estado particularmente influidas por la crisis del sistema monetario y la coyuntura económica general. Las deficiencias de los acuerdos de Bretton Woods en materia de proceso de ajuste y de provisión de liquidez cobraron importancia al cambiar las condiciones económicas y políticas mundiales. A medida que un número mayor de países comenzó a te-

ner gravitación económica, que nuevas monedas disputaban el papel preeminente del dólar, que se desarrollaban los mercados financieros internacionales, que se facilitaba la movilidad de capitales y que se acumulaban dólares de los Estados Unidos en el exterior mediante sostenidos déficit en el balance de pagos de dicho país, las imperfecciones del proceso de ajuste hicieron imposible el funcionamiento del sistema de paridades monetarias más o menos fijas y llevaron a la flotación generalizada de las monedas principales. Esto causó más incertidumbre en los mercados financieros, y más inestabilidad en los países en desarrollo, aumentando así sus necesidades de financiamiento.

La crisis del sistema monetario y la coyuntura económica internacional se han conjugado para presentar un cuadro extremadamente difícil en materia de financiamiento externo en todas sus formas principales. El acceso a los mercados financieros privados se ha hecho más difícil, más arriesgado y más caro, la asistencia oficial para el desarrollo se ha venido reduciendo como proporción del producto nacional bruto de los países donantes, y la inversión externa directa no se ha visto estimulada por las dificultades económicas de los países industriales.

La última parte del trabajo pasa revista a los vaivenes de la integración económica regional, en los últimos años. Después de los comienzos auspiciosos de la integración latinoamericana alrededor de los años sesenta, ha habido periodos de crisis en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y de revitalización del pro-

ceso al crearse el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (CARICOM), anteriormente la CARIFTA.

Es aún prematuro evaluar el significado del proceso de integración andino como elemento vitalizador de la integración latinoamericana. Pero el informe destaca como una tarea de importancia futura el prever los caminos posibles para la confluencia de los tres grupos de integración subregional, entre sí y con los países mayores, como también la función futura de la ALALC.

**Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 5, Santiago de Chile, 1975, 72 páginas.

Esta síntesis del documento reseñado en páginas anteriores<sup>7</sup> se divide en dos partes. La primera describe el desarrollo económico y social de América Latina centrándose en el período 1970-1974 y acercándose lo más posible al momento actual, pese a que aún faltan datos de los últimos años sobre muchas categorías importantes y a que respecto de algunos sectores sólo han podido presentarse las tendencias identificables a partir de los datos censales de 1960 y 1970. La segunda parte describe

las últimas tendencias económicas internacionales y sus repercusiones en América Latina, procurando determinar hasta qué punto los actuales cambios en el plano económico internacional son transitorios y en qué medida constituyen el germen de transformaciones de largo plazo de la estructura de las relaciones económicas internacionales.

**Dinero de valor constante: Conceptos, problemas y experiencias.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 6, Santiago de Chile, 1975, 43 páginas.

Cuando la inflación tenía sólo alcance nacional afectaba a una moneda individual, y el análisis sólo buscaba los mejores medios de contenerla. Desde que se le reconoce como un fenómeno exportado/importado son muchos los países en los cuales la tarea resulta desalentadora para quienes dirigen u observan las políticas económicas nacionales. En consecuencia, en el decenio de 1970 se hacen esfuerzos cada vez mayores por encontrar remedios que contrarresten los efectos más nocivos de la inflación, o reduzcan el costo social en que hay que incurrir para detenerla.

El remedio más discutido, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional, es la creación de un dinero de valor constante (DVC) que se obtendría ligando un índice de precios al valor nominal de ciertas transacciones económicas. Existen varios sistemas para conseguir ese propósito, cada uno con requisitos y consecuencias propias. Sin embargo, como la

<sup>7</sup>*El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, op. cit.*, reseñado en las pp. 211 a 214.

experiencia mundial al respecto está virtualmente circunscrita a la América Latina, la discusión en las economías de mercado industrializadas todavía se basa en un esbozo del DVC propuesto por Marshall.

La publicación que aquí se comenta toma como base los casos latinoamericanos para distinguir entre los tres sistemas principales de DVC. Uno es la indización (*indexation*) propuesto originalmente en 1866 y que se rige en lo fundamental por el libre juego de mercado. Otro es la corrección monetaria, es decir, el uso de una tasa de interés que englobe la de inflación. Por último, está la reajustabilidad, que es la imposición legal de aumentar el valor nominal de una transacción al equivalente de su valor real. Una vez definidos los sistemas de DVC, examina las transacciones a que pueden aplicarse y, a continuación, los objetivos que se persigue con ellos.

Gracias a que las experiencias latinoamericanas son prolongadas, fue posible agregar una sección sobre el costo que obligadamente tienen por ser medidas de política económica. En determinadas circunstancias se traduce en pasivos excesivos para las autoridades monetarias, u obliga a medidas que contrarían los lineamientos generales de la política vigente. Debido a tales costos, es patente el esfuerzo de las autoridades brasileñas y chilenas para conjugar los sistemas de DVC de modo que no tengan efectos inflacionarios.

Reconociendo la necesidad de investigación adicional, el artículo termina con algunas conclusiones tentativas. Sin desconocer los peligros que entraña, el DVC es viable si se conjugan los siste-

mas de modo de reducir su costo conjunto a un nivel compatible con los beneficios que puede ofrecer.

**La coyuntura internacional y el sector externo.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 7, Santiago de Chile, 1975, 88 páginas.

En los últimos años han sido particularmente variables las condiciones del comercio exterior latinoamericano; los comienzos promisorios del decenio dieron paso a una situación que la mayor parte de los países está sobrellevando de manera crítica. Al análisis de este proceso y de algunas de las medidas que los gobiernos debieran aplicar para paliar sus efectos más negativos, está dedicado este Cuaderno<sup>8</sup>.

Los años 1972 a 1974 posiblemente quedarán caracterizados en la historia económica latinoamericana por una combinación de hechos coyunturales y estructurales que en su conjunto produjeron una evolución particularmente favorable del comercio exterior. En los países no exportadores de petróleo se produjo un aumento fuerte del valor de las exportaciones a partir de 1972 que superó el 30% en los dos años siguientes, atribuible principalmente al auge de los precios de las materias primas. Al mismo tiempo, la experiencia de los países exportadores de petróleo, que mediante una acción concertada aumentaron en forma apreciable y persistente los precios de dicho producto

<sup>8</sup>Esta publicación contiene los capítulos I y II de la Segunda Parte de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, *op. cit.*

en términos reales, significó un antecedente que, aunque no se extendió en forma automática a otros bienes primarios, dio lugar a algunas acciones significativas de defensa de los ingresos de exportación de materias primas. La importancia de estas experiencias radica en su contribución al cambio del sistema básico de relaciones comerciales de los países latinoamericanos con el exterior.

En el segundo semestre de 1974, sin embargo, los precios de varias materias primas importantes comenzaron a bajar, poniendo aparentemente fin al período de alzas generalizadas de estos productos. En ese mismo año se intensificaron notablemente los aumentos de precios de los bienes que importa América Latina, tanto de las manufacturas como de los propios productos primarios que adquieren algunos países de la región, entre ellos el petróleo y los alimentos. Por otra parte, las importaciones han estado creciendo desde hace ya varios años en la región, no sólo por las necesidades de bienes intermedios y de capital, sino también en virtud de una política de mayor apertura hacia el exterior que se ha visto facilitada por una mayor afluencia de financiamiento externo.

La combinación de un alto nivel de demanda internacional de ciertos productos básicos, algunas limitaciones por el lado de la oferta que afectaban a la exportación de otros, y la inestabilidad monetaria que prevalecía en el mundo, se tradujo en 1973 y comienzos de 1974, en incrementos de los precios internacionales de tales productos que alcanzaron los niveles más altos experimentados desde el período 1950-

1951. Sin embargo, la evolución a largo plazo de los precios de algunos de los productos básicos exportados por América Latina —estudiada a base de un índice que mide las variaciones en el nivel de precios de exportación de los Estados Unidos— ha sido desfavorable, especialmente para los bananos, el café verde y la lana. Por otra parte, la mayoría de los productos básicos de importancia en el comercio latinoamericano ha experimentado fuertes fluctuaciones de precios en el mercado mundial durante el período estudiado (1948-1974).

Examinado en función del poder de compra constante, el auge de precios ocurrido en 1973-1974 se desinfla apreciablemente; en el mejor de los casos, significó solamente la recuperación de pérdidas de ingresos de exportación sufridas durante muchos años del decenio de 1960.

El informe insta a los países en desarrollo a buscar cuanto antes la manera de lograr una acción concertada —con la colaboración de las naciones desarrolladas, cuando sea factible— para aliviar los efectos de la previsible baja de la demanda mundial de productos básicos, que seguramente resultará de la contracción de las tasas de crecimiento económico de los países desarrollados, agravada por la creciente tasa de inflación en éstos.

**La industrialización latinoamericana en los años setenta.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile, 1975, 118 páginas.

Este informe presenta un cuadro de conjunto de la industrialización lati-

noamericana a principios de los años setenta, prestando atención tanto a las características más notorias de su evolución reciente como a los objetivos y medidas de política que la han orientado.

Subraya que la industria latinoamericana experimentó durante esos años un ritmo de expansión considerablemente más alto que en los dos decenios anteriores, ya que de 1970 a 1973 el ritmo medio de crecimiento del producto manufacturero latinoamericano fue de 8.6%, la participación del producto manufacturero dentro del producto interno bruto regional alcanzó el 25.9% en 1973 y el producto manufacturero por habitante pasó de 84 dólares en 1960 a 146 dólares en 1973 (a precios de 1960).

Sin embargo, la posición de América Latina en el plano mundial no experimentó variación alguna. Su participación dentro del producto industrial mundial siguió siendo de 3.4% y su producto manufacturero por habitante representó la mitad del promedio mundial en el periodo examinado.

Asimismo, el crecimiento del sector manufacturero arrojó resultados diferentes en cada uno de los países, acentuándose la distancia entre los de mayor tamaño —comprendidos algunos medianos— y el resto. Por ejemplo, si se excluyen los tres países mayores de América Latina, la participación del producto manufacturero en el producto total se reduce de 25.9% a menos del 18%. En 1973 el producto manufacturero por habitante (considerando igual a 100 el de los tres países mayores) en los países medianos (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) fue 59%; en los cuatro países siguientes en ta-

maño (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay), 37%, y en los países más pequeños, 29%.

El análisis de los patrones de desarrollo industrial, es decir, de las combinaciones de objetivos y políticas que han tendido a adoptarse para orientar el proceso de industrialización, lleva a afirmar en términos generales que la sustitución de importaciones, el aprovechamiento del mercado interno y la exportación de manufacturas —junto con los distintos esquemas de integración— han sido los patrones que han impulsado ese proceso.

La sustitución de importaciones como patrón de industrialización tiene permanente vigencia, si bien su importancia dinámica es preponderante sólo en la etapa inicial. El grado de amplitud que puede alcanzar está condicionado por el tamaño del mercado interno de cada país, y en las fases posteriores del desarrollo industrial ofrece un carácter menos dinámico, aunque sigue teniendo importancia en la medida en que sea posible incorporar industrias productoras de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Dadas las dificultades de fomentar el desarrollo de estas últimas en los países pequeños, e incluso en los medianos, es de suma importancia la integración para superar las restricciones que imponen los mercados pequeños. A través de la integración económica los países pequeños y medianos de América Latina deben desarrollar intereses comunes que les permitan actuar como bloques en relación con los países más grandes y con otros bloques, en las negociaciones y consultas que deben conducir a una nueva estructura económica mundial.

La exportación de manufacturas tiene diferente cariz en función del tamaño de los países. Con las exportaciones de bienes de sus industrias más dinámicas (metalmecánicas, eléctricas y químicas), los países mayores pueden aprovechar la oportunidad de profundizar más su desarrollo industrial y disfrutar del efecto multiplicador de aquéllas en el conjunto de la economía. En los países menores, la exportación de manufacturas puede ser la vía para aprovechar su capacidad potencial en la producción de especialidades, y su amplitud estaría condicionada por la calidad que alcanzaran en estos rubros.

El Cuaderno finaliza con un examen de los efectos favorables y desfavorables del proceso de industrialización latinoamericano. En cuanto a los primeros, destaca la ampliación del sector moderno de las economías de los países de la región; el mayor aprovechamiento de los recursos naturales; la incorporación de nuevas actividades productoras de manufacturas que demanda el mercado interno o que se exportan y la creación gradual de una mayor capacidad técnica. En cuanto a los segundos y, debido sobre todo al modo en que se impulsó el desarrollo industrial en sus primeras etapas, pone de relieve la rigidez en las importaciones y la vulnerabilidad externa, una relativa ineficiencia en el uso de los recursos, altos costos de producción, una mayor dependencia tecnológica, existencia de altos porcentajes de capacidad ociosa y, en fin, una mayor concentración geográfica de la producción, que provoca desequilibrios regionales dentro de cada país.

**América Latina: Relación de precios del intercambio.** Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1976, 70 páginas.

Este Cuaderno expone en su primera parte, el método que ha venido utilizando la CEPAL para determinar los índices de cuántum y de valor unitario del comercio exterior, así como el de algunas series derivadas de estos índices, como la relación de precios del intercambio, el poder adquisitivo de las exportaciones y la capacidad para importar. Por ello, y a fin de mostrar con la mayor claridad el procedimiento seguido, se especifican sus diversas etapas, tales como la selección de las fuentes de información y las muestras respectivas; la clasificación de los productos en agrupaciones que permitan el análisis económico y la comparación internacional; la elección de la fórmula para determinar los índices; el método de ajuste de la muestra al universo estadístico, etc.

Como es sabido, la CEPAL ha basado en estas estadísticas sus polémicas afirmaciones sobre el papel del comercio exterior en el desarrollo de América Latina y, en consecuencia, ha juzgado de la mayor importancia dar a conocer los procedimientos empíricos que ha seguido para compilarlas. Cabe señalar que son muy semejantes a los utilizados por algunos países de la Comunidad Económica Europea, especialmente la República Federal de Alemania, según pudo comprobarse en el Seminario Internacional sobre Estadísticas de las Relaciones Económicas Internacionales, realizado en Berlín en septiembre de 1973.

Sin embargo, el informe no deja de señalar algunas de las limitaciones de la

metodología utilizada por la CEPAL, como las existentes en el cálculo del índice regional de la relación de precios del intercambio que, al obtenerse mediante el método agregativo, no excluye el comercio intrazonal. Se plantean las dificultades que existen para determinar satisfactoriamente las relaciones factoriales del intercambio, que procuran corregir la relación de precios del intercambio mediante el empleo de índices que midan la productividad de las industrias de exportación e importación. También se analizan los problemas de orden práctico que surgen al calcular índices de cuántum y de valor unitario para productos industriales en relación con los cua-

les se modifican periódicamente el empleo o la productividad.

La segunda parte del Cuaderno contiene las series de las exportaciones e importaciones —expresadas a precios corrientes y constantes e índices de cuántum y valor unitario—, de la relación de precios del intercambio y del poder de compra de las exportaciones, referidas a los países latinoamericanos por separado y en conjunto, en el período 1928-1972. Para que estas importantes cifras puedan ser utilizadas también por lectores de habla inglesa, los encabezamientos de estas series de cuadros aparecen en español e inglés.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídasalas o solicite información a:

**PUBLICACIONES DE LA CEPAL**  
Casilla 179-D, Santiago de Chile