

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

DICIEMBRE DE 1982

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/DICIEMBRE DE 1982

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*

Robert T. Brown

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*

Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Luis López Cordovez
Eligio Alves	Roberto Matthews
Nessim Arditi	George Mouchabek
Oscar J. Bardeci	Michael Nelson
Daniel Blanchard	René Ortuño
Alfredo Eric Calcagno	Marco Pollner
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne St. A. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Alejandro Vera

COMITE DE PUBLICACIONES

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

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
N.º de venta: S.82.II.G.4

Precio: US\$ 3.00

NOTAS

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

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

Revista de la
C E P A L

Número 18

Santiago de Chile

Diciembre 1982

S U M A R I O

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana. <i>Raúl Prebisch</i>	7
¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual. <i>Pedro Sáinz</i>	25
Absorción creciente con subempleo persistente. <i>Norberto E. García</i>	47
Los límites de lo posible en la planificación regional. <i>Carlos A. de Mattos</i>	69
La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. <i>Sergio Molina S.</i>	93
La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo. <i>Henry Kirsch</i>	119
La demanda de energía en la industria manufacturera chilena. <i>Larry Willmore</i>	139
Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. <i>David Dunham</i>	147
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

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

E/CEPAL/G.1221
Diciembre de 1982

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

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

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

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

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

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana

*Raúl Prebisch**

Frente a la crítica situación económica que atraviesan la mayoría de los países de América Latina, el autor presenta su interpretación de la misma y los lineamientos de las medidas que deberían tomarse para enfrentarla.

De partida reconoce la existencia de serios problemas coyunturales —como la reducción del ritmo de crecimiento económico, el elevado desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, el elevado endeudamiento externo, y otros— que requieren la aplicación de una política coyuntural rápida y efectiva, cuyas medidas principales esboza. Pero subraya que detrás de aquellos problemas coyunturales están los profundos y agravados desequilibrios estructurales y, por lo tanto, la política coyuntural no debe ser concebida en forma aislada sino como el punto de partida de una política estructural de desarrollo.

En efecto, la crisis actual ha puesto otra vez de manifiesto tanto el desequilibrio externo, y su tendencia a sofocar el desarrollo, como el desequilibrio interno, con sus consecuencias excluyentes y conflictivas expresadas sobre todo en la incapacidad para absorber productivamente a toda la fuerza de trabajo y en la inflación social.

Ante el desequilibrio externo lo medular de su sugerencia consiste en impulsar la industrialización en el marco regional, a fin de superar los límites de los mercados nacionales y del estrangulamiento resultante de la actual relación con los centros. Frente al desequilibrio interno, insiste en que los problemas de la acumulación, redistribución e inflación requieren de manera ineludible la regulación macroeconómica del excedente; el costo de la crisis y de la reactivación debe ser distribuido de manera equitativa y la fuerza de trabajo debe participar en el excedente y en la responsabilidad de la acumulación.

* Director de la Revista de la CEPAL.

I

El movimiento pendular en la política de desarrollo

La crisis del capitalismo de los centros se está extendiendo planetariamente. Sus efectos adversos son notorios en la periferia, en donde agravan los trastornos que ya venían ocurriendo en su propio desarrollo.

Nos encontramos en un serio recodo histórico, como aquel otro de la gran depresión mundial. Forzados por las circunstancias tuvimos que emprender entonces nuestro propio camino de desarrollo; pero nos desviamos de este gran empeño en los años de prolongada bonanza de los centros que terminan en la primera mitad de los setenta.

Convenzámonos los latinoamericanos. Los centros no se interesan en que alcancemos un desarrollo con profundidad social. Nuestro desarrollo sólo les atañe en la forma y medida en que atañe al suyo propio. Sin embargo, de más está decirlo, los centros tienen gran significación para nosotros: por su intercambio, tecnología y capital. El gran problema está en aprovechar todo ello con racionalidad y autonomía.

Este limitado interés de aquéllos es una consecuencia de su dinámica centrípeta, antes que de un designio maligno. De todos modos nos impone continuar la búsqueda, nada fácil, del propio camino.

Al emprenderlo anteriormente tuvimos aciertos y errores. No reconocimos plenamente los obstáculos estructurales ni mucho menos la necesidad de grandes transformaciones. Y para corregir esos errores caímos con frecuencia en otros de signo contrario. Se ha dado en verdad un movimiento pendular.

En este paso de un extremo pendular a otro ha habido mucha gravitación ideológica. *El proceso lento y azaroso de emanciparnos de teorías ajenas a nuestra realidad, iniciado en la gran depresión, abrió paso en tiempos menos lejanos a concepciones opuestas cuyos resultados ya están volviéndose manifiestos.* Baste mencionar los más importantes:

— El desarrollo, aun siendo vigoroso, no ha resultado equitativo. Han ocurrido grandes disparidades en la distribución estructural del ingreso. La eficacia económica del mercado no

ha sido acompañada de eficiencia social. En el curso del desarrollo se ha tratado de corregir esas disparidades en la participación de la fuerza de trabajo en los frutos de aquél mediante el ejercicio de su poder sindical y político y los gastos del Estado. Y, dada la índole del sistema, se ha acrecentado de esta manera el consumo privado y social, pero no a expensas del consumo privilegiado que consiguen los estratos superiores gracias a su poder, sino en desmedro del ritmo de acumulación de capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad. *Este desequilibrio entre ritmo de consumo y ritmo de acumulación lleva fatalmente a la inflación social.*

Ni las fuerzas del mercado —de gran significación en la eficiencia del sistema— ni la pugna distributiva proveniente del juego de relaciones de poder, *han dado eficiencia social al sistema, ni podrían darle. No han probado ser mecanismos idóneos de equidad distributiva. Si ha de lograrse esto último se impone la acción reguladora del Estado de un modo compatible con la iniciativa individual, la competencia y el proceso de democratización.*

Hace falta una clara y vigorosa política de redistribución y promoción dinámicas. Pero nos hemos extraviado en los medios, aunque no en los fines.

No podríamos cerrar los ojos a tales errores. En el afán de corregirlos se ha incurrido, sin embargo, en errores contrarios: domeñar el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y dismantelar el Estado. Y al atacar la inflación social con expedientes monetarios se ha provocado la contracción de la economía y el desempleo.

— *El Estado tiene una responsabilidad fundamental en el desarrollo que no ha podido cumplir bien, acaso por su misma tendencia a una hipertrofia proveniente sobre todo de su intento de corregir la insuficiencia social del desarrollo. La inflación y la vulnerabilidad exterior le llevaron además a intervenir en donde no debiera haberlo hecho, con resultados contraproducentes.*

— Se venía reconociendo de tiempo atrás la necesidad de una esclarecida regulación del sistema bancario como instrumento esencial de una política monetaria. *La inflación ha degradado y complicado esta acción reguladora.*

Y al desplazarse el péndulo al otro extremo llegó a negarse la importancia de esta acción en aras de la libertad bancaria, esto es la libertad en la creación de medios de pago, *sin ajustarse a reglas elementales de disciplina y en serio perjuicio de la solvencia financiera.*

— *Esta libertad abusiva se extendió a operaciones externas.* También hubo en esto un desplazamiento pendular. Nos quejábamos antes, y con razón, del FMI por aplicar una condicionalidad tecnocrática en cuyas reglas no le había sido dado participar a la periferia, así como de los criterios del Banco Mundial. Dos organizaciones de Estados para prestar principalmente a los Estados. Pero en nombre del libre juego de las leyes del mercado en el campo internacional, grandes instituciones privadas desarrollaron con celeridad sus operaciones en euromonedas, desplazando en gran parte a esas instituciones. La iniciativa privada sabría asignar sabiamente los recursos financieros internacionales, se arguyó reiteradamente. Y *el incentivo de copiosas ganancias prevaleció sobre la prudencia y el buen sentido en una recíproca conjugación de intereses inmediatos en centros y periferia.* Están a la vista las consecuencias de este otro movimiento pendular.

— *La gran depresión y sus prolongadas secuelas nos hizo comprender la ineludible necesidad de industrializarnos.* En un mundo económico encogido y fragmentado por aquella se impuso sustituir importaciones. Y esta solución asimétrica llegó a convertirse en dogma de desarrollo y descuidamos las exportaciones cuando no las entorpecimos. Continuamos así hasta que al recuperarse y reabrirse la economía mundial surgieron oportunidades de exportar manufacturas, sobre todo en los largos años de bonanza de los centros. Por fin aprendimos entonces a hacerlo con un éxito que no tardó en llevar el péndulo a abominar de la política sustitutiva: el desarrollo tenía que impulsarse ahora con el poderoso motor del intercambio sin trabas. *Pero no supimos combinar simétricamente la sustitución de importaciones con la exportación de manufacturas.* De haberlo hecho podríamos ahora enfrentar mejor la vulnerabilidad exterior de nuestras economías periféricas.

¿Es que vamos a continuar indefinidamente este movimiento pendular? No se trata, por

cierto, de encontrar un justo medio, sino de transformaciones fundamentales destinadas a corregir los grandes desequilibrios estructurales del desarrollo: el desequilibrio con los centros, con la tendencia al estrangulamiento externo del desarrollo, y el desequilibrio interno de donde proviene tanto la tendencia excluyente del sistema, y su incapacidad de emplear productivamente grandes masas relegadas en el fondo de la estructura social, como la tendencia conflictiva en la distribución del fruto del desarrollo cuyo grave desenlace es la inflación social.

Desequilibrios éstos, cuyas consecuencias se combinan con movimientos cíclicos o co-

yunturales que surgen generalmente de aquéllos, como que el ciclo es la forma característica de desenvolvimiento de la economía capitalista. De esta manera se presentan intrincados fenómenos estructurales y coyunturales a la vez, como sucede ahora, cuando la seria declinación del ritmo de crecimiento de los centros trae preocupantes repercusiones en la periferia, que se añaden a los efectos de nuestra propia acción.

A esto último dedicaremos el capítulo siguiente para ocuparnos después de los desequilibrios estructurales. Todo ello con el propósito de discurrir acerca del buen camino a seguir en el desarrollo periférico.

II

La política coyuntural

De partida conviene hacer una distinción entre fenómenos coyunturales y estructurales; distinción útil en la praxis, siempre que no se pierda de vista que lo coyuntural es casi siempre la consecuencia de desequilibrios estructurales. Así los efectos coyunturales adversos de la política monetaria provienen en última instancia de las fallas estructurales del sistema, o, para decirlo con más precisión, de los desequilibrios estructurales que sobrevienen en el curso del desarrollo y de los cambios que ocurren en la estructura del poder.

Corregir estos desequilibrios estructurales no es algo que pueda tener efectos inmediatos, sino al cabo de cierto tiempo. Más aún, está lejos de haber consenso acerca de la interpretación de tales desequilibrios, sobre todo en lo que atañe al desequilibrio entre el ritmo de consumo y el de acumulación en la periferia. Mal podría atacarse entonces estos fenómenos sin un previo esfuerzo de esclarecimiento y persuasión.¹

Sin embargo, la presencia de fenómenos estructurales no justificaría postergar la necesidad de una política coyuntural. Las medidas más importantes que ella abarque no debieran orientarse, sin embargo, en un sentido contrario al que tendría que seguirse en una política de transformaciones estructurales, que por su índole tendría que ser a largo plazo. En fin de cuentas, el largo plazo tiene como punto de partida el presente.

Nos proponemos ahora discurrir someramente acerca de los principales elementos de una política coyuntural, sus posibilidades y sus limitaciones. Trátase de posibilidades a corto plazo. Más allá se encuentran las limitaciones de carácter estructural cuya progresiva disminución requiere más dilatado tiempo. Esto último corresponde a la política estructural de desarrollo.

Desde luego, los centros tienen también aquellos serios problemas coyunturales emergentes de su propia crisis estructural, cuya

¹Desde los primeros tiempos de la CEPAL se explicó que la tendencia al desequilibrio estructural en las relaciones con los centros, no podría corregirse mediante el simple juego de las leyes del mercado. Y se hizo notar, asimismo, la existencia de elementos estructurales en la

inflación, arguyendo que ésta no podría enfrentarse con medidas monetarias. Pero tardamos más tiempo en comprender que la lógica interna del sistema tiende a la crisis por su propia dinámica.

solución aliviaría la seriedad de sus repercusiones sobre la periferia.

Examinaremos ahora la incidencia de esa crisis y de sus derivaciones coyunturales sobre la periferia latinoamericana. Esta crisis se manifiesta en muy diferentes aspectos:

— Ha disminuido sensiblemente ese extraordinario ritmo de desarrollo que aquéllos habían logrado anteriormente. Al efecto adverso de este hecho sobre el ritmo de crecimiento de las exportaciones periféricas, así como del recrudecimiento del proteccionismo, se agrega el deterioro de los términos del intercambio, acentuado por los precios del petróleo.

— Estos fenómenos tan adversos a la periferia han traído consigo una sensible disminución de su propio ritmo de desarrollo con el consiguiente descenso del empleo y el ingreso, lo cual viene a agravar coyunturalmente las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema.

— El objetivo de corregir el déficit fiscal con el alza inusitada de los tipos de interés, además de agravar en los centros las consecuencias de su crisis estructural sobre el empleo, ha contribuido fuertemente a elevar el peso exagerado de los créditos en euromonedas a los países periféricos.

El FMI y el Banco Mundial no han canalizado hacia ellos los recursos flotantes del mercado de euromonedas provenientes en gran parte de excedentes petroleros, a fin de orientarlos sana y eficazmente hacia la periferia. Fue la banca privada internacional la que cumplió esta tarea, para lo cual no estaba preparada, en tanto que los países avanzados consiguieron atraer hacia ellos cuantiosas inversiones de excedentes petroleros. Por otra parte no se han confirmado, sino en escasa medida, las esperanzas según las cuales los países petroleros invertirían una proporción creciente de tales recursos en el desarrollo del tercer mundo.

— La disminución de estos excedentes, las tasas elevadas de interés y las consecuencias adversas de la crisis de los centros están demostrando ahora las serias consecuencias de este imprudente endeudamiento de la periferia, al que sólo en parte corresponden inversiones reproductivas.

Si bien la incidencia de estos acontecimientos ha sido muy desigual en los diferentes países latinoamericanos todos ellos están sufriendo en el ritmo de crecimiento de sus exportaciones y sus consecuencias internas y, aunque en distinta forma y medida, todos tienen que defenderse con medidas coyunturales. Hay que distinguir, en efecto, a los países exportadores de petróleo de los otros países de la América Latina.

Veamos los primeros. Los recursos abundantes del petróleo generaron una verdadera euforia, tanto en el Estado como en la actividad privada. Provocaron una gran holgura crediticia cuyos efectos expansivos se acentuaron con la afluencia de recursos en eurodólares. Y se elevó intensamente la actividad económica y el empleo, sobre todo en la construcción y diversos servicios que no tienen conexiones externas, mientras la sobrevaluación monetaria perjudicaba las exportaciones y la actividad sustitutiva de importaciones.

En los otros países, cuyas exportaciones sufrían las consecuencias de la crisis en tanto se encarecían las importaciones y los tipos de interés, la afluencia de recursos externos, estimulada por la elevación interna de dichas tasas, no sirvió tanto para exaltar las actividades internas como para atemperar esos efectos adversos. A tales efectos se superponían algunas veces medidas restrictivas del crédito, a que nos referiremos en el siguiente capítulo, que vinieron a acentuar la contracción y el desempleo, especialmente cuando se pretendió reprimir las consecuencias internas de la inflación con la sobrevaluación monetaria.

Se impone pues una política coyuntural para hacer frente a estos contratiempos, habida cuenta de las grandes diferencias entre países en el grado de restricción inherente a sus desequilibrios estructurales.

El punto de partida tiene que ser la reactivación de la economía, lo cual presenta dos aspectos importantes, a saber, sus efectos inflacionarios internos y sus consecuencias sobre el balance de pagos.

Es necesario ante todo alentar a las empresas a expandir su producción. Ello requiere un aumento de la demanda que imprima un impulso inicial al mecanismo productivo, sea mediante la elevación de las remuneraciones,

cuando han sufrido serios quebrantos, o con otras medidas de estímulo, además del proveniente del aumento de las exportaciones y del reajuste de las importaciones.

Muy poco podrá conseguirse sin una intensa reducción en las tasas exorbitantes de interés, por lo menos hasta el nivel internacional. El riesgo de que este descenso y el alivio crediticio estimulen la fuga de fondos al exterior es por cierto muy preocupante. *Plantéase de esta manera en la política coyuntural una opción muy difícil, en particular durante un período de transición: o se controla momentáneamente la salida de fondos al exterior, lo cual es muy difícil y frustrante, sobre todo cuando no hay disciplina bancaria, o se prolonga el encogimiento de la economía así como el desempleo, con efectos económicos y sociales cada vez más serios.*

Se plantea, además, el problema de las deudas impagas al sistema bancario debido tanto a esas tasas elevadas como al serio estado de la economía. Ello no concierne a empresas aisladas que podrían entrar en liquidación sin grandes perturbaciones, sino a un número considerable de ellas. No se concibe una liquidación general que, además, conmovería a bancos y depositantes. Compréndese que sin la solución de este asunto la política de reactivación sería de muy corto alcance. Es en gran parte un problema de estirar los plazos y rebajar los intereses; problema de suyo muy difícil no sólo por los quebrantos acaso inevitables como por la necesidad de repartirlos de un modo equitativo.

¿Qué efectos inflacionarios podría traer consigo la expansión crediticia? Por más que haya capacidad ociosa en la economía, no podría evitarse alguna elevación de los precios a medida que se recupera el empleo. Más aún, es conveniente que ocurra hasta un nivel que permita restablecer el excedente económico y, por tanto, el potencial de acumulación de capital reproductivo que permita iniciar la solución de ciertos problemas estructurales. Sin embargo, si a esta alza de precios, sobre todo si ha tenido que devaluarse la moneda, siguiera el reajuste correctivo de las remuneraciones, la espiral inflacionaria comprometería seriamente el éxito de la política de reactivación.

Trátase de un asunto cuya importancia no

cabría desconocer. Llegamos aquí a encontrar de nuevo el excedente económico. Ya explicamos en otro lugar por qué el acrecentamiento continuo de este último tiene gran importancia dinámica. Pero hay que hacer una clara distinción entre este significado dinámico del excedente y su apropiación. Ello nos lleva a plantear muy serios interrogantes. ¿Es que se va a acrecentar el excedente para restablecer y aumentar el consumo privilegiado de los estratos superiores además de su acumulación de capital? ¿Seguirá la acumulación realizándose en su favor? ¿Y sería social y políticamente aceptable contener las remuneraciones de la fuerza de trabajo, no obstante el alza de los precios, para que pueda acrecentarse en tales condiciones el excedente?

Resolver a fondo el problema del uso social del excedente es asunto muy intrincado y difícil, que no podría improvisarse frente a una política impostergable de reactivación. *Sin embargo, la contención inmediata de las remuneraciones a fin de atenuar o evitar la espiral tendría que compensarse con alguna forma de participación de la fuerza de trabajo en el crecimiento del excedente, no sólo para elevar su desmedrado consumo, sino también para que comparta la misma acumulación. Todo ello a expensas del consumo de los estratos favorecidos.*

En esta forma se haría posible reducir el efecto inflacionario del aumento de las remuneraciones sobre los costos y precios. Por supuesto que la reducción de las tasas de interés tendría también este efecto al compensar en cierta medida la repercusión de ese aumento, así como la reducción de costos que el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva haría posible.

Suele discurrirse a este respecto acerca de una política de ingresos. Pero sus resultados serían muy precarios si no se hace participar a la fuerza de trabajo en una u otra forma en el crecimiento del excedente. Lo mismo cabría decir acerca del control de precios, al que podría recurrirse transitoriamente en casos agudos, si bien a esto pudiera oponerse la necesidad de restablecer el excedente.

La preocupación antinflacionaria me lleva a considerar el déficit fiscal. La aplicación de medidas drásticas permite reducirlo o elimi-

narlo, aunque ellas podrían provocar o agravar el desempleo. Sería muy serio, por otro lado, añadir al déficit la expansión reactivadora del crédito. Es por ello que al emprenderla tendría que recurrirse al aumento de impuestos y a la reducción de gastos a medida que se reactiva la economía.

Desde el punto de vista externo, la expansión crediticia traería consigo el acrecentamiento de las importaciones acentuando o provocando el desequilibrio externo. Desde luego, en los casos en que se hubiera corregido la sobrevaluación monetaria sus efectos inmediatos serían favorables; pero si las circunstancias exigieran una intensa reducción de las importaciones, como podría suceder en varios casos, especialmente cuando es muy pesada la carga de las importaciones de petróleo, tal vez ello no fuera suficiente aunque se usaran con prudencia reservas monetarias o créditos externos. Habría pues que aplicar medidas severamente selectivas mediante impuestos de emergencia, más que un racionamiento perturbador, junto a medidas orientadas a dar un fuerte estímulo a las exportaciones. No creo que habría que acudir a la devaluación monetaria con este propósito.

Conviene a este respecto distinguir entre dos tipos de devaluación. Uno, que se impone ineludiblemente, y cuanto más pronto mejor, para ajustar el tipo de cambio a la inflación interna. Y el otro, cuando se recurre a ella como instrumento de equilibrio externo, aunque no es aconsejable por las razones que exponremos en otro lugar.

Hemos hablado de posibilidades y limita-

ciones internas y externas de una política coyuntural. Se ha dicho que es indispensable para aumentar el empleo y restablecer el excedente; punto de partida, este último, de un acrecentamiento indispensable de la acumulación reproductiva que abra el paso ulteriormente a una política estructural. No hay que caer, sin embargo, en ilusiones fáciles. Lo coyuntural es una exigencia perentoria; pero no podría sustituir una política de más largo alcance que tenga por finalidad corregir progresivamente la tendencia a los desequilibrios estructurales.

Se dijo en otro lugar que la política coyuntural atañe a nuestra propia determinación. Sin embargo, la cooperación de los centros sería de gran importancia. Es cierto que, agobiados como están por sus propios problemas, no se podría esperar de ellos una visión muy diferente de la tan estrecha que han demostrado hasta ahora. Pero hay medidas urgentes que tendrían que tomar, especialmente en materia de deuda externa de los países periféricos. A pesar de la seriedad del problema, no se ha logrado todavía en el plano internacional soluciones de envergadura y de elemental previsión a fin de anticipar una estampida de gravísimas consecuencias.

Esto debiera constituir el punto de partida de medidas de apoyo a la reactivación interna de la periferia. La política limitativa de importaciones será muy difícil en algunos casos. Y mientras se consiguen sus efectos el FMI podría desempeñar un papel valioso y oportuno, contribuyendo a hacer compatibles el acrecentamiento del empleo y el equilibrio externo.

III

La tendencia estructural al desequilibrio interno

El sentido excluyente y conflictivo del desarrollo, según se tiene dicho, proviene de factores estructurales cuyas manifestaciones se agravan con problemas coyunturales. Por más que éstos se ataquen con medidas como las que acaba de mencionarse, éstas se encuentran limitadas por desequilibrios de índole estruc-

tural que requieren transformaciones de fondo. Vamos a considerar ahora la tendencia al desequilibrio interno planteando algunas importantes preguntas que orienten nuestra discusión.

¿Por qué las grandes disparidades en la distribución estructural del ingreso no pueden

corregirse más allá de ciertos límites? ¿Por qué sobreviene la inflación social o distributiva cuando se trasponen esos límites? ¿Por qué la política monetaria se vuelve ineficaz y contraproducente?

La desigualdad constituye un elemento esencial en la dinámica del capitalismo periférico, puesto que de ello depende primordialmente el excedente del que surge la acumulación de capital reproductivo. Pero el excedente estimula asimismo el consumo privilegiado de los estratos superiores.

En efecto, los estratos sociales superiores, que concentran la mayor parte de los medios productivos, se apropian de gran parte del incremento de productividad del sistema, que sólo se transfiere en proporción menor a la fuerza de trabajo debido a la heterogeneidad de la estructura social. Preséntanse en ésta grandes disparidades de productividad provenientes del distinto grado de penetración de la técnica, de modo que quienes están empleados con técnicas y nivel de ingreso inferiores compiten con aquellos otros que van empleándose en estratos de mayor productividad, dificultando el alza de sus remuneraciones correlativamente a esta última.

La parte de los incrementos de productividad que no se transfiere de esta manera a la fuerza de trabajo, queda en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente, gracias a su poder de apropiación.

Por otro lado, en el curso de las mutaciones estructurales va creciendo el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, que le permite compartir el fruto de la mayor productividad mediante el aumento de las remuneraciones. *Pero el ritmo de crecimiento de estas últimas no puede sobrepasar el ritmo de la productividad sin que ocurran trastornos en el sistema. Ello no está sujeto a principio regulador alguno.*

Aquí tiene gran significación el instrumento monetario. Su objetivo es doble: permitir la apropiación del excedente y defenderlo de los embates distributivos. La moneda dista mucho de ser neutral, como suele suponerse. Por el contrario, es elemento decisivo en la desigualdad social. La tesis acerca de la neutralidad de la moneda radica en la renuencia a reconocer la estructura social y sus mutaciones.

Para comprender este asunto conviene explicar las exigencias monetarias de la producción en proceso. En el curso creciente de ésta la producción de bienes finales se desenvuelve con más celeridad que la ocupación de donde procede y que los correspondientes ingresos, gracias a una creciente productividad. En consecuencia, si la demanda de tales bienes proviniera de estos ingresos, bajarían los precios en la medida en que aumentara la productividad. Sin embargo, la demanda no resulta de tales ingresos pagados anteriormente en el curso de la producción de tales bienes, sino de los ingresos mayores emergentes de la producción en proceso de una cuantía más grande de bienes que saldrían después al mercado. Así, pues, la demanda proveniente de esos mayores ingresos impide el descenso de los precios.

La autoridad monetaria desempeña en ello una función importante, pues las empresas recurren al mecanismo bancario a fin de obtener la expansión de dinero con qué pagar los ingresos de la fuerza de trabajo. Esta expansión permite a las empresas retener y aumentar el excedente. *La índole del excedente es estructural en tanto que su apropiación es monetaria.*

¿Qué sucede cuando aumentan las remuneraciones? Pues que las empresas necesitarán ampliar la corriente de dinero de que venían disponiendo a fin de responder a ese aumento. Si consiguen hacerlo se elevará la demanda. De esta manera, llegará un momento en que, gracias a la presión redistributiva, aquellas sobrepasen el incremento de productividad; y la mayor demanda así generada hará subir los precios.

Mediante esta elevación de los precios se restablece el crecimiento del excedente que había venido debilitándose a medida que las mayores remuneraciones acentuaban el compartimiento de la productividad por la fuerza de trabajo.

Antes de seguir este razonamiento cabe explicar que *la fuerza de trabajo no sólo pugna por mejores remuneraciones sino que, cuando ella tiene suficiente poder sindical y político trata también de resarcirse de factores que menoscaban sus remuneraciones reales; el más importante concierne a los*

impuestos y cargas del Estado que recaen en una u otra forma sobre sus espaldas. La fuerza de trabajo procura entonces recuperar lo que había perdido mediante el aumento de sus remuneraciones. En el grado en que logre conseguirlo, se acentúa la tendencia de éstas a sobrepasar el ritmo de la productividad. *No es extraño pues que en tales condiciones los impuestos o cargas se vuelvan inflacionarios.*

Lo mismo ocurre con otros factores de origen interno y sobre todo externo que, al disminuir las remuneraciones reales, provocan la acción de resarcimiento.

Carece el sistema de un mecanismo que permita hacer frente en forma equitativa a estos efectos adversos sobre las remuneraciones. Compruébase en todo ello un *sesgo en favor de los estratos superiores, que obtienen buena parte del fruto del progreso técnico.* Cuando la fuerza de trabajo se empeña en compartirlo más allá del límite mencionado, o en resarcirse de esos efectos adversos, el sistema reacciona con el alza de precios, restableciendo de este modo la dinámica del excedente y el consumo privilegiado.

Como quiera que fuere, toda vez que la fuerza de trabajo adquiere suficiente poder en el curso del proceso de democratización, al aumento alternado de los precios sigue necesariamente el de las remuneraciones en la consabida espiral inflacionaria; y el excedente se dilata y contrae alternadamente en desmedro de su papel dinámico.

¿Qué puede hacer la autoridad monetaria para frenar la espiral? Nada de lo que pudo hacer en etapas precedentes de la evolución estructural, cuando la fuerza de trabajo carecía de poder o éste era incipiente. Y si pretende repetirlo en etapas ulteriores, sus consecuencias se vuelven contraproducentes.

En efecto, en aquellos tiempos la autoridad monetaria podía negarse a conceder a las empresas la mayor cantidad de dinero para pagar el aumento de las remuneraciones. Ello traía consigo el receso o la contracción, con el consiguiente desempleo. El desempleo terminaba por comprimir las remuneraciones, y la fuerza de trabajo no sólo se veía compelida entonces a retroceder de lo que antes hubiera mejorado realmente, sino también a soportar el peso de los impuestos y cargas fiscales que

recaían sobre sus espaldas, así como aquellos otros factores adversos de índole interna o externa aludidos más arriba.

Reflexiónese en lo que ello significa. *La fuerza de trabajo tenía de esta manera que comprimir su consumo a fin de restablecer el excedente: tanto en su carácter de fuente de la acumulación como del consumo privilegiado de los estratos superiores.*

Quienes creen que el libre juego de las leyes del mercado propende a la equidad distributiva justifican el descenso de las remuneraciones reales para corregir las consecuencias nocivas de la violación de tales leyes por el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, que consideran abusivo. Ignoran, por supuesto, la apropiación y retención del excedente por los estratos superiores, que impide la espontánea difusión social del fruto del progreso técnico.

Ahora bien, cuando el poder sindical y político es vigoroso y resiste el descenso de las remuneraciones sobreviene un singular fenómeno de nuestros días: alza de remuneraciones y receso o contracción de la economía. Esto último se explica por cuanto la política monetaria restrictiva obliga a las empresas a desviar una parte de la corriente monetaria al pago de las mayores remuneraciones, en desmedro del crecimiento del empleo y de la producción en proceso.

La fe incommovible en la política restrictiva lleva a preconizar su aplicación persistente hasta domeñar a la fuerza de trabajo. Sin embargo, aunque así sucediera y bajarán las remuneraciones gracias al desempleo, el éxito sería momentáneo pues con el mejoramiento posterior del empleo la fuerza de trabajo recuperaría su poder sindical y político, volviendo a presionar en favor de sus remuneraciones. *¿De qué habría servido entonces el considerable costo económico y social de esta política?*

También resulta contraproducente la política monetaria cuando se recurre a ella para compensar la creación de dinero provocada por el déficit fiscal, contrayendo el que requiere la actividad privada. Si en vez de ello se acude ortodoxamente a los impuestos las consecuencias son también adversas. Si ellos recaen sobre la fuerza de trabajo y ésta dispone de poder de resarcimiento, los impuestos se

vuelven inflacionarios, como se dijo más arriba. Y si recaen sobre los estratos superiores inciden negativamente sobre la acumulación de capital. Explícase así que se siga otro expediente: atraer el ahorro del público subiendo las tasas de interés, para lo cual se elevan también las tasas de interés bancario mediante una restricción crediticia. De esta manera, en el mejor de los casos, si se lograra reducir la inflación de orden fiscal, ello se conseguiría a costa de comprimir el producto global y el empleo, como en el caso anterior.

Con la elevación del tipo de interés se evita la fuga de recursos al exterior; más aún, para procurarse créditos en euromonedas suele imprimirse mayor severidad a la restricción crediticia para volver muy atractivos a estas operaciones.

Es obvio que esta atracción de recursos externos tiene consecuencias inflacionarias que contrarrestan los efectos internos de la restricción crediticia, además de encarecer sobremanera el costo del capital circulante de las empresas acentuando esos efectos. ¿Qué hacer entonces para contener el alza de precios? Pues, sencillamente, recurrir a la sobrevaluación monetaria a fin de estimular la competencia de las importaciones, en desmedro de la producción interna y de las exportaciones. En fin, son muy conocidos los efectos de estas manipulaciones monetarias realizadas bajo la égida de las leyes del mercado, para que nos detengamos más en ellas.

En resumen, la ortodoxia monetaria y la ortodoxia fiscal, eficaces en otros tiempos, han dejado de serlo: la autoridad monetaria se encuentra destronada. Tal es la consecuencia de las mutaciones de la estructura social a medida que penetra la técnica de los centros y cambian las relaciones de poder.

Compréndese así que para quienes atribuyen la inflación al poder sindical y político de la fuerza de trabajo sea necesario eliminar ese poder interrumpiendo el proceso de democratización, y desmantelando a la vez al Estado para volverlo 'prescindente'. No podría negarse que el restablecimiento del excedente en esta forma podría tener efectos dinámicos positivos si el potencial de acumulación se dedicara a inversiones reproductivas. Se lograría así ir eliminando progresivamente las ten-

dencias excluyentes del sistema. Pero esto ha probado ser una funesta ilusión, pues en el capitalismo nada austero de la periferia, el restablecimiento del excedente favorece notoriamente la sociedad privilegiada de consumo antes que la acumulación de capital reproductivo.

No cabe duda que el empleo del poder del Estado para comprimir las remuneraciones podría disminuir la inflación de origen interno. Si ésta continúa, se debe a que subsiste el déficit del presupuesto, no obstante que en estas circunstancias vuelve a ser válida la ortodoxia fiscal. También suele influir en ello el abuso de créditos al consumo o a las inversiones, o la inflación internacional. En verdad, el objetivo ha probado ser, no tanto detener la inflación, sino restablecer el excedente por medio de aquella compresión de las remuneraciones. Logrado este objetivo la inflación se vuelve tolerable a los grupos dominantes siempre que ciertos reajustes periódicos de aquéllas no menoscaben el excedente.

El poder del Estado se emplea en favor de los estratos superiores. Esto último exige una aclaración, pues en tales estratos están los empresarios productores y los empresarios financieros. El alza desmesurada de las tasas internas de interés por sobre las internacionales aumenta extraordinariamente el poder del segundo grupo. Y así se manifiesta una inusitada dicotomía. Si por un lado la compresión de las remuneraciones reales permite restablecer el excedente favoreciendo al capital productivo, por otro se traslada una parte, a veces sustancial, de dicho excedente en favor de los grupos financieros. Con lo cual se refuerza su gravitación política. Por donde se comprueba que la elevación de los tipos de interés resulta ser algo más, mucho más, que una simple aberración tecnocrática.

La discusión precedente acerca de la ineficacia de la política monetaria para contener la espiral inflacionaria nos induce a subrayar la índole estructural de los fenómenos, que escapan a la eficacia de tal política en el curso de las mutaciones estructurales.

Estas mutaciones y los cambios en las relaciones de poder que las acompañan tienden cada vez más a la crisis inflacionaria. *La crisis es en verdad una consecuencia de la lógica in-*

terna del capitalismo periférico que no responde a ningún principio regulador en la pugna distributiva. La contrapartida de esta pugna está en las modificaciones que experimenta la composición social del consumo.

El acrecentamiento del consumo privado y social de la fuerza de trabajo y del consumo civil y militar del Estado (así como de sus inversiones no reproductivas) no se cumplen a expensas del consumo privilegiado de los grupos sociales favorecidos sino que se le superponen. De esta manera la presión de la fuerza de trabajo y del Estado se encaminan hacia un desequilibrio estructural entre el ritmo del consumo y el ritmo de la acumulación de capital.

Compréndese entonces que la crisis del sistema, a pesar de ser inflacionaria, no admite soluciones monetarias como era posible en fases anteriores de la evolución estructural.

El instrumento monetario, como ya lo hemos expresado, es esencial en la apropiación del excedente. Y también en su defensa cuando acontece aquel desequilibrio estructural. Sólo que su costo económico y social es consi-

derable pues esta defensa exige el desempleo para domeñar el poder de la fuerza de trabajo y hacerla cargar con las consecuencias del déficit, solución que además de no ser tal, tampoco podría ser perdurable.

No habrá nada perdurable sin una transformación racional del sistema a fin de regular macroeconómicamente, mediante una adecuada planificación del uso del excedente, la distribución del fruto del progreso técnico, el consumo y la acumulación. Compréndase bien, no se trata de restringir el consumo global sino de cambiar su composición social. Restringirlo, es cierto, en los grupos favorecidos a fin de elevar el ritmo de la acumulación reproductiva y acrecentar de esta manera el consumo de quienes estaban desempleados así como de los estratos de inferior productividad. *Ello no podría resultar de las fuerzas del mercado, sino de cambios de gran significación estructural. No hay contradicción entre estos cambios y el mercado; por el contrario, ello podría mejorar su eficiencia económica y darle la eficiencia social de la que ahora carece en gran medida.*

IV

El desequilibrio estructural con los centros

La intensidad del desarrollo periférico no sólo está limitada por la insuficiente acumulación de capital reproductivo, según acaba de explicarse, sino también por la tendencia al desequilibrio estructural con los centros, aspecto del que nos ocuparemos ahora.

Este desequilibrio proviene esencialmente del retardo histórico del desarrollo periférico, el cual, a su vez, se explica por la índole centripeta del capitalismo avanzado.

Debido a esto último, los centros no se interesan en que la periferia logre un desarrollo con profundidad social; sólo les atañe en la forma y medida que conviene a su propio desarrollo, encarado generalmente desde el punto de vista del interés de sus empresas.

Tan rotunda afirmación exige justificarla. Se explica primordialmente por *esa dinámica*

centripeta del capitalismo de los países avanzados. Dinámica que proviene, en última instancia, de un fenómeno persistente en el desarrollo de aquéllos, en donde se retiene el fruto de su progreso técnico a lo largo de su evolución histórica. Como quiera que este fruto se distribuya internamente, no se propaga a la periferia mediante el descenso de los precios. *Para bien o para mal el capitalismo no ha funcionado como lo suponen las teorías convencionales.*

Este hecho ha tenido y sigue teniendo profundas consecuencias; en efecto, el acrecentamiento del producto global gracias a incasantes aumentos de productividad genera la expansión de la demanda dentro de los mismos centros y estimula continuamente las innovaciones tecnológicas que diversifican los

bienes y servicios. Asimismo, esos aumentos de productividad permiten una considerable acumulación de capital para responder a todo ello. De esta manera el progreso técnico y la industrialización se han concentrado en los países avanzados dejando a la periferia el papel apendicular de abastecerles productos primarios con los cuales satisfacer con importaciones su demanda de manufacturas.

Tratase de un hecho muy conocido pero cuyas consecuencias no siempre se abarcan en su verdadera significación. *Primero, la periferia quedó al margen de la industrialización en el desarrollo pretérito del capitalismo, y no ha participado, después, en el intercambio industrial de los centros, sino en escasa medida. La periferia no ha dejado de ser tal a pesar de su industrialización.* No ha podido aún incorporarse al impresionante avance tecnológico de los centros. Hacia ello tiene que orientarse la progresiva transformación de su estructura productiva.

La industrialización periférica fue una exigencia estructural del desarrollo, si bien se impuso por razones coyunturales principalmente durante la gran depresión, para contrarrestar las consecuencias adversas de la contracción exterior. *Y tuvo que realizarse necesariamente mediante la sustitución de importaciones. No pudo ser de otro modo mientras se dislocaba el régimen internacional de comercio y pagos.*

Fue una exigencia estructural pues las exportaciones primarias no podían absorber, sino en parte relativamente pequeña, la considerable proporción de fuerza de trabajo que quedaba excluida de las ventajas del desarrollo.

Sin duda que de haber existido la posibilidad de exportar manufacturas debió haberse realizado conjuntamente con la sustitución, en aquellos tiempos iniciales de desenvolvimiento industrial. Y cuando esta posibilidad comenzó a presentarse, hubo por lo general renuencia a emprender la exportación, cuando no prácticas adversas a ella: tal era la inercia de la política sustitutiva.

Esta inercia terminó venciéndose en los largos años de extraordinario ritmo de desarrollo de los centros hasta la primera mitad de los setenta. Fue entonces cuando el péndulo se desplazó al otro extremo como antes se dijo.

Las exportaciones de manufacturas crecieron notablemente y perdió aliento la sustitución así como la política de intercambio de manufacturas en el ámbito latinoamericano.

Se dio este hecho a pesar de que los centros prosiguieron en su inveterado proteccionismo en cuanto a las manufacturas que la periferia estaba en condiciones de exportar así como en productos primarios. Pero en contraste, aquéllos liberalizaron intensamente su intercambio industrial recíproco en toda la extensa gama de bienes en continua diversificación gracias a las innovaciones tecnológicas.

Así, pues, la periferia, lo mismo que antes había quedado al margen de la industrialización, apenas pudo participar después en el caudaloso intercambio en esos tiempos de bonanza de los centros. Estaba lejos aún de aprovechar esas innovaciones en su propia producción, salvo en algunos bienes en los cuales ellas habían dejado de serlo al sobrevenir otras innovaciones que las superaron.

Compréndese entonces que al terminar esos tiempos y sobrevivir la crisis de los centros se haya vuelto a presentar la tendencia persistente al desequilibrio estructural. Tendencia que se explica por la relativa lentitud con que tiende a elevarse en aquéllos la demanda de los bienes primarios e industriales que podríamos exportar con amplitud, en contraste con la creciente intensidad de la demanda de bienes tecnológicamente avanzados que necesitamos importar de los centros.

Nuestro ritmo de desarrollo está sufriendo ahora las consecuencias desfavorables de la crisis que aqueja a los centros. Se ha resentido la intensidad de crecimiento de las exportaciones, las cuales resultan insuficientes para recuperar ese ritmo y combatir el desempleo. Mucho más si nos propusiéramos elevarlo a fin de absorber con creciente productividad las grandes masas humanas que han quedado socialmente relegadas en el fondo de la estructura social.

Sin perjuicio de las medidas coyunturales ya mencionadas, se impone dar nuevo vigor a la política sustitutiva pero superando la fragmentación de nuestro proceso industrial mediante el intercambio. *No se trata de disminuir las importaciones provenientes de los centros por debajo de nuestra capacidad de*

hacerlo, sino de adecuarlas a las limitaciones de esa capacidad cambiando su composición y sustituyendo aquellos bienes en que ya hemos logrado o pudiéramos lograr aptitud tecnológica para importar otros bienes que por su avanzada tecnología o por insuficiencia de recursos naturales escapan a nuestras posibilidades en la etapa presente de nuestro desenvolvimiento industrial.

Aquí llegamos a un aspecto muy importante que es conveniente subrayar pues aún sigue siendo objeto de lamentables confusiones. *Dado un determinado ritmo de desarrollo periférico, la intensidad de la política sustitutiva depende fundamentalmente de la amplitud con que los centros respondan a un sostenido esfuerzo de exportación de nuestra parte, o sea, de su ritmo de crecimiento y la intensidad de su proteccionismo.* Expresado en términos de uso reciente: el grado de aperturismo racional de la periferia no depende tanto de su propia determinación sino del grado de aperturismo de los centros.

Conserva su validez el viejo principio de las ventajas comparativas. Convendría a todas luces a la periferia realizar un vigoroso esfuerzo de exportación de bienes tecnológicamente menos avanzados a fin de importar otros de técnicas más avanzadas. Pero ello depende fundamentalmente de ese grado de receptividad de los centros. Cuando sólo realizábamos exportaciones primarias, no pudo haber ventajas comparativas en la exportación de manufacturas porque, sencillamente, no había industria para realizarlas. Y ahora, cuando nos encontramos en condiciones de hacerlo, *la limitada receptividad de los centros se opone seriamente al desenvolvimiento de nuestras ventajas comparativas.*

El desarrollo exige, por lo tanto, grandes cambios en la estructura productiva, y que esos cambios pongan el acento en industrializarse para exportar, además de satisfacer el consumo interno, o en este último, en vez de promover importaciones, depende en última instancia de la cantidad de exportaciones nuestras que los centros se encuentran dispuestos a admitir, esto es, de nuestra capacidad de absorber importaciones provenientes de aquéllos. Dadas las limitaciones de esta capacidad de importar tenemos que utilizarla en

la mejor forma posible a fin de realizar las transformaciones en la estructura productiva que respondan a la dinámica de nuestro propio desarrollo. *No se trata, pues, de prescindir de los centros, pues necesitamos de ingente cuantía de bienes provenientes de ellos, además de capital y tecnología, del mismo modo que ellos necesitan de la periferia. Pero tenemos que articularnos a ellos de acuerdo con los requerimientos de nuestra propia dinámica y de acuerdo a nuestra propia determinación. No podría ser esto la consecuencia espontánea de las leyes del mercado internacional en donde es manifiesta la superioridad técnica y económica de las empresas extranjeras.*

El retardo histórico de nuestra industrialización, por la misma dinámica centrípeta del capitalismo avanzado, y nuestra inferioridad técnica y económica, no nos permitió en otros tiempos desenvolver nuestra industrialización, ni nos permite ahora avanzar en ella sin una razonable protección para sustituir importaciones y un subsidio equivalente para promover exportaciones de manufacturas. Sin duda que esto representa un costo económico, pero se compensa con creces gracias a un ritmo de crecimiento del producto mayor que el que resultaría de las leyes del mercado en el plano internacional.

Se ha difundido la creencia de que es mejor conseguir este objetivo mediante la devaluación monetaria en el juego de las leyes del mercado. La devaluación se justifica plenamente para acompañar la inflación interna, pero no representa un instrumento adecuado de promoción industrial, pues trae consigo el deterioro relativo de los precios de las exportaciones competitivas. Además, significa alterar todos los costos y precios internos para influir sobre una proporción pequeña del comercio exterior, con efectos de corta duración por los reajustes que exige la pugna distributiva.

Este deterioro, conviene recordarlo, tiene una explicación estructural. Se debe a aquellas disparidades de la demanda que acompañan al retardo de nuestro desarrollo e influyen decisivamente en la estructura productiva de la periferia. Tales disparidades, a su vez, provienen de las grandes diferencias estructurales con los centros. Por ello es indispensable la industrialización. En otros tiempos se pensaba, y

aún se sigue pensando bajo el predominio de los centros, que en vez de industrializarse a fondo conviene aumentar la productividad en la actividad primaria. Bien: ¿pero qué se hace con la fuerza de trabajo que ya no puede absorber esta última? Si se emplea en acrecentar la misma producción primaria más allá de la capacidad receptiva externa, se manifiesta prontamente la tendencia al deterioro relativo de los precios. La industrialización es la forma primordial de evitarlo o, al menos, de morigerarlo. Y la protección, así como el subsidio, contribuyen a contrarrestar esta tendencia desviando recursos productivos hacia la industria.

Nótese, al pasar, un gran contraste. Mientras los centros retienen el fruto de su progreso técnico, la periferia tiende a transferirlo debido a la heterogeneidad social y a las disparidades en la elasticidad de ingreso de la demanda.

Es claro que esta tendencia al deterioro, tan adversa al desarrollo periférico, conviene a los intereses de los centros. El deterioro en los otros, pero no en ellos mismos, pues reaccionan resueltamente contra esta tendencia cuando se trata de su propia producción primaria.

Anotábamos más arriba que la tendencia al desequilibrio estructural con los centros ha vuelto a surgir con los efectos adversos del descenso de su ritmo de crecimiento, agravados por los altos precios de las importaciones de petróleo. Además, como ya se ha dicho, actúan en los centros elementos coyunturales importantes a los que tiene que hacer frente la periferia con una política también coyuntural. Pero hay que hacer una clara distinción entre esto último y la necesidad estructural de emprender una nueva política de sustitución de importaciones provenientes de los centros. Se trata principalmente de bienes intermedios y de capital y de ciertos bienes provenientes de innovaciones tecnológicas que son o podrían sernos accesibles.

Por razones económicas y tecnológicas se impone en esto la sustitución en un ámbito más amplio que el de los mercados nacionales. Los centros no han favorecido este tipo de cooperación entre países latinoamericanos, ni mucho menos con otros países periféricos. Pero se concibe que sus empresas puedan interesarse en hacerlo y participar en esta nueva y promisorio etapa de la industrialización perifé-

rica con su capital y su tecnología y conforme a adecuadas reglas del juego. Es claro que si se les presenta la opción entre surgir exportando ciertos bienes o participar en su sustitución, elegirán lo primero. Pero si hay una firme determinación en nuestros países de formular y llevar a la práctica programas de sustitución con amplios mercados, es posible que no desperdicien la oportunidad de hacerlo. Sería muy importante, asimismo, el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Que yo recuerde, en su reciente informe económico es la primera vez que este último menciona la necesidad de una política sustitutiva, además de la promoción de exportaciones industriales.

Hay que encarar estas posibilidades con amplia perspectiva. Estas nuevas formas de industrialización concertada entre países podrían constituir un paso muy importante en nuestra incorporación gradual y progresiva al intercambio de bienes tecnológicamente avanzados con los centros. Téngase presente que la sustitución de importaciones ha sido el paso previo para realizar después la exportación de manufacturas. El emprender nuevas formas de sustitución y comercio recíproco dentro del ámbito latinoamericano —sin excluir ciertas posibilidades con otros países del tercer mundo— podría ser la base para esa nueva forma de articulación internacional. *La industrialización sustitutiva, con todas sus fallas, fue nuestra respuesta a la gran depresión mundial. La industrialización en más amplios mercados tiene que ser la respuesta a la crisis presente en sus manifestaciones estructurales.* Respuesta de grandes posibilidades si se procede con racionalidad y determinación a fin de ir dejando progresivamente nuestra condición periférica.

¿Hasta qué punto se justifica esta transformación estructural tan importante? ¿No estaremos exagerando el carácter estructural de la crisis de los centros?

Convendría una breve referencia a esta crisis, que dista mucho de haberse esclarecido. Me inclino a ver también en ella un desequilibrio estructural entre consumo y acumulación debido a los cambios considerables que han experimentado las relaciones de poder.

El extraordinario consumo de los estratos

superiores tiende a extenderse con celeridad hacia abajo y ha aumentado notoriamente el consumo social a través del Estado. Sobre éste pesa, además, un enorme y creciente gasto militar, o si se quiere, consumo militar. Todas estas formas superpuestas de consumo tienden a debilitar el ritmo de acumulación de capital reproductivo.

El continuo crecimiento de este capital es indispensable para que se multipliquen el empleo y la productividad. Por lo tanto ese debilitamiento ha influido desfavorablemente sobre ello, además de fenómenos coyunturales.

Así se ha trastornado la secuencia dinámica del sistema: incremento de productividad, mayor acumulación, nuevo incremento de productividad.

¿Cómo restablecer esta secuencia dinámica? No hay otra solución, a mi juicio, que cambiar la composición social del consumo. Restringir su ritmo en los más favorecidos —sobre todo los estratos superiores— a fin de acumular más y aumentar el empleo y la productividad para aumentar el consumo de los menos favorecidos.

Solución en apariencia muy sencilla, pero políticamente muy difícil. A tal punto que se ha acudido a la extraordinaria elevación de las tasas de interés para cubrir con ahorro el déficit fiscal y disminuir así el consumo privado a fin de cubrir los pesados gastos del Estado. Ya

sabemos cuales son las consecuencias de esta medida.

Pero hay algo más que esto. Mientras se ha resentido el ritmo de acumulación reproductiva, la sustitución de importaciones de petróleo así como el ataque al deterioro del medio ambiente hacen indispensable aumentar en una u otra forma la cantidad de capital necesario por unidad de producto.

No veo de qué otra manera sería posible resolver esta crisis estructural. Sin duda que el aumento del ritmo de productividad en virtud de innovaciones tecnológicas que ya han comenzado, será un gran alivio; pero requiere también acrecentar el capital.

Estas consideraciones me inducen a creer que son prudentes las estimaciones muy autorizadas que se han formulado acerca de la continuación durante el corriente decenio de una baja tasa de desarrollo tanto en el centro dinámico principal como en los restantes centros.

¿Y si esas estimaciones resultaran equivocadas? ¿Habríamos exagerado el cambio en nuestra estructura productiva y habría que volver hacia atrás? De ninguna forma: sería necesario disminuir la intensidad de nuevos cambios dirigidos al mercado interno y acentuar la orientación al exterior. O sea, practicar cierto aperturismo en virtud de los hechos y no como imposición de doctrinas que ignoran las disparidades estructurales con los centros.

V

Reflexiones sobre la búsqueda de un nuevo camino

Tenemos que hacer frente a serios problemas coyunturales sin haber resuelto los grandes problemas estructurales de nuestro desarrollo. Hemos perdido de vista generalmente estos últimos en las fases de bienandanza del ciclo económico, cuando se disponía de algunos recursos para iniciar su solución. Y han vuelto a surgir en las fases de descenso cuando se vuelve mucho más difícil emprender transformaciones de fondo.

Tal es lo que acontece ahora, con el agravante de que, más que un descenso cíclico de

los centros, se trata de una declinación estructural del ritmo de crecimiento. Y este hecho, con otros factores adversos, presenta límites estructurales externos a una política de reactivación, además de los internos.

Como quiera que fuere, la política coyuntural de reactivación tiene que insertarse en un marco estructural a fin de enlazar ciertas medidas inmediatas con otras de más lenta fructificación.

El problema estructural de insuficiente absorción productiva de grandes masas relega-

das, se agrava con el desempleo coyuntural, sobre todo en países que por su propia política provocaron la contracción de la actividad económica con muy serias consecuencias sociales. Razón muy importante para no dilatar más la reactivación.

Si no se ha de acentuar peligrosamente la tendencia al desequilibrio externo, la reactivación exige severas medidas de contención. Infortunadamente no se ha llegado aún a soluciones de gran envergadura en materia de deuda externa.

La política de reactivación encuentra allí un gran escollo. Urge que el FMI y el Banco Mundial tomen resueltamente en sus manos este asunto mediante la prolongación de plazos el descenso del tipo de interés, aun con subsidios. Las dificultades de balance de pagos se volverían así más manejables permitiendo más amplitud a la reactivación. Más aún, el mejoramiento de la capacidad receptiva de nuevos recursos exteriores a largo plazo daría positivo impulso a programas de corrección del desequilibrio estructural externo.

Desde el punto de vista interno, la reactivación exige perentoriamente el reajuste de las deudas al sistema bancario, en especial para ciertas actividades económicas que han sufrido sobremanera debido a la sobrevaluación monetaria y las elevadísimas tasas de interés. Dar tiempo al tiempo, pero siempre que se tomen éstas y otras medidas de emergencia.

Además de ciertas medidas selectivas de importación hay que desenvolver una política de corrección del desequilibrio externo de índole estructural. Promoción enérgica de exportaciones y sustitución de importaciones provenientes de los centros en ámbitos más holgados que el mercado nacional. La iniciativa privada y, en su caso, las empresas del Estado, están capacitadas para hacerlo en armoniosa conjunción.

La política antinflacionaria tiene que realizarse también en un marco estructural. Por más que pueda llegarse a un consenso acerca de una política de ingresos, ésta será socialmente vulnerable si no se aborda en alguna forma el problema del excedente económico y su regulación macroeconómica. Hay que restablecerlo y acrecentarlo a fin de elevar el ritmo de acumulación reproductiva, pero ello no

podría cumplirse si todo el peso recae sobre la fuerza de trabajo. Yo he venido discutiendo acerca de ello para provocar una discusión ineludible. La fuerza de trabajo tiene que participar en el excedente y en la responsabilidad de acumulación.

A manera de conclusión, deseo reiterar que en aquellos tiempos de gran prosperidad de los países avanzados no percibimos claramente la índole centrípeta de su dinámica. Tuvo también la periferia latinoamericana extraordinarias tasas de crecimiento que antes no se habían dado en forma persistente. Nos dejamos deslumbrar entonces, sin darnos cuenta cabal que a los centros no les interesaba nuestro desarrollo, sino en la medida en que convenía al suyo propio. Y se disiparon preocupaciones de otros tiempos acerca de la tendencia hacia el desequilibrio exterior. En la corrección de esta tendencia la periferia tiene una responsabilidad primordial. Se impone en ello aprovechar la experiencia de un pasado que no está muy lejos.

Nuestras exportaciones de manufacturas comenzaron a probar la capacidad para hacerlo. Y tuvimos la ilusión, que ahora se desvanece, de una ilimitada receptividad de los centros. La sustitución de importaciones cayó en singular desprestigio, desalentando esfuerzos de integración de suyo modestos. Es cierto que los centros desarrollaron un caudaloso intercambio industrial. Tratábase, sin embargo, de nuevos bienes o nuevas modalidades de bienes creados incesantemente por sucesivas innovaciones tecnológicas, muy lejos del alcance de la periferia latinoamericana. En eso radican las ventajas comparativas de aquéllos: en abrir nuevos campos de industrialización avanzada y producir e intercambiar aquello en que la demanda se desenvolvía con inusitada celeridad, impelida por esas innovaciones y los medios masivos de comunicación. Pero no reconocieron ni reconocen las ventajas de la periferia en aquellos bienes que en virtud de sus recursos y la tecnología que había adquirido, le permiten competir cada vez más en el mercado de los centros. ¡Singular contradicción entre los hechos y la virtud de las ventajas comparativas!

Ha vuelto a surgir la vieja tendencia al desequilibrio externo de índole estructural. Y

nada digno de mención histórica han hecho los centros para cooperar con nosotros en su corrección.

Asimismo, esos tiempos de bonanza acentuaron en forma impresionante el sentido imitativo de nuestro desarrollo. Incorporamos con vehemencia las formas de consumo de los países avanzados, en franco desmedro de la acumulación de capital reproductivo, menoscabada también por la inveterada succión de ingresos periféricos por aquéllos.

La suerte de las grandes masas humanas relegadas en el fondo de la estructura social exigía imperiosamente acrecentar el ritmo de acumulación reproductiva para elevar su precaria productividad y sus exiguos ingresos. Y también su dignidad. No supimos atacar de manera eficaz las tendencias excluyentes del sistema en medida concordante con las dimensiones del problema y el fuerte crecimiento demográfico.

A poco andar por el camino propio de la industrialización se hizo evidente que las leyes del mercado, por grande que fuese su contribución a la eficiencia económica, no conducían a la eficiencia social. El juego espontáneo del sistema está lejos de difundir equitativamente los frutos del progreso técnico, pues se opone a ello la apropiación estructural de gran parte de estos frutos por los estratos superiores.

Por otro lado, a medida que se despliega el proceso de democratización fue tomando cuerpo el poder redistributivo de la fuerza de trabajo y contraponiéndose a ese poder de apropiación del excedente económico. Era ineludible para corregir la desigualdad fundamental del sistema, como lo fue también el poder redistributivo del Estado. Con todas sus fallas, los resultados fueron francamente favorables: hubo una mejora substancial del consumo privado y social de la fuerza de trabajo que se absorbía con creciente productividad. Mientras tanto continuaba la relegación social en el fondo del sistema.

Esa mejora y el crecimiento del Estado vinieron a superponerse al consumo privilegiado de los estratos superiores. No obedeció este proceso de compartimiento a principio regulador alguno. Como no lo hubo en el juego del mercado, pese a las teorías que suponen la equidad subyacente en su funcionamiento.

Esa superposición de diferentes formas de consumo ha ido debilitando el ritmo de acumulación de capital reproductivo, aunque no de otras formas de capital que, contrariamente a éste, carecen de la virtud dinámica de multiplicar el empleo y la productividad. Y esta tendencia estructural al desequilibrio entre consumo e inversión termina, por la misma lógica interna del sistema, en una persistente inflación social, en donde escolla fatalmente la política monetaria. No podría sustituir ésta a transformaciones estructurales, que ataquen a fondo las tendencias conflictivas del sistema.

En la índole centrípeta del capitalismo avanzado está el origen principal del retardo de nuestro desarrollo, de la inferioridad económica y tecnológica y la fragmentación económica de la periferia. Condiciones todas éstas que configuran la hegemonía histórica del capitalismo avanzado y las nuevas manifestaciones de esta hegemonía. A ella corresponden ciertas teorías que se han difundido y siguen difundiéndose en la periferia. Cualquiera que haya sido en otros tiempos su raíz científica son expresión ahora del desinterés fundamental de los centros por todo aquello que no conviene a su propio desarrollo.

Así fue con aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo, contrario a nuestra industrialización deliberada. La insistencia en este esquema llevó asimismo a negar la tendencia de la periferia a transferir a los centros el fruto del progreso técnico de su producción primaria, tendencia que sólo la industrialización es capaz de contrarrestar. Explícase también su oposición a la política sustitutiva hasta que las transnacionales encontraron ventajas en ella.

No fueron éstas, por cierto, el instrumento eficaz y decisivo de internacionalización de la producción periférica, como solía preconizarse, sino más bien de internacionalización del consumo imitativo. Y, en tiempos más recientes, se retrocedió desprevenidamente en un designio macroeconómico de encogimiento de la industrialización, en aras del generoso estímulo a las importaciones, en gran parte de consumo, gracias a precarios recursos del mercado de euromonedas.

¿Y qué decir de aquella política de con-

tracción económica para contrarrestar el desequilibrio externo?

Compréndese que desde otras latitudes se impulsen esas y otras formas de pensar. ¿Pero se dan cuenta quienes las adoptan celosamente en la periferia lo que ellas significan y entrañan para nuestro desarrollo?

Trátase de otra de las notorias manifestaciones de la hegemonía de los centros: la dependencia intelectual de la periferia. Permítaseme una declaración personal. En mis lejanos años juveniles tuve un respeto reverencial por las teorías económicas de los centros. Pero lo fui perdiendo durante la gran depresión y he seguido haciéndolo en tal forma que muy poco queda de ello. Los centros han dejado de ser para mí un paradigma. Por el contrario, creo haber adquirido un agudo sentido crítico de lo que allí se hace y se piensa. Porque el impresionante adelanto que han experimentado otras disciplinas científicas no ha llegado aún a las teorías del desarrollo, aprisionadas como están en las redes desvencijadas de hace más de un siglo.

¿Cómo podría ser de otro modo si durante la gran depresión pude presenciar tremendos desaciertos? En el centro principal del capitalismo, en pleno descenso cíclico, se restringió violentamente el crédito y se elevó en forma drástica el proteccionismo, llevando la contracción y el desempleo a todo el mundo. Nada quedó entonces del régimen multilateral de comercio y pagos cuya reconstrucción hubo de demorar muchos años.

Todo eso parecerá una imagen de otros tiempos. Vinieron los años de bonanza y llegamos a creer que se había aprendido por fin a regular la economía de los centros. Hasta que su crisis presente sacude a todo el mundo. No es la decadencia del capitalismo, sino el desborde insospechado de su gran vigor. No se han encontrado nuevos cauces para contenerlo.

Crisis en los hechos y en las ideas. No se pudo contener ese desborde, ni el desequilibrio estructural que significa la expansión monetaria que, habiendo comenzado en los Estados Unidos, ha terminado en inflación internacional. Desequilibrio estructural que tampoco puede corregirse con la elevación aberrante de

las tasas de interés que propagan el desempleo a todo el capitalismo con graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

Los centros tienen también que rectificar el curso de su desarrollo. No parecerían aún estar persuadidos de hacerlo. Pero las crisis, con todos sus infortunios, suelen tener la virtud de renovar las ideas. Creo que nosotros estamos más inclinados a hacerlo por haber experimentado de más larga data las grandes vicisitudes del desarrollo. No creo que escape a esta necesidad de renovación el socialismo ortodoxo. Exige en todas partes la presencia activa del Estado, no un Estado subsidiario, sino regulador y promotor del desarrollo, aunque no necesariamente productor.

La búsqueda del incentivo económico, en cuanto aguija la iniciativa de empresas e individuos, es un poderosísimo motor de eficiencia y dinamismo. Pero no resuelve los graves problemas que la técnica ha traído en el medio ambiente, los recursos naturales y la equidad social. Preséntase aquí un papel fundamentalísimo del Estado de un modo compatible con el mercado, con su gran importancia económica y política.

Pero no es eso solamente. El incentivo económico trasciende cada vez más el ámbito de las empresas y penetra en esferas en las que no debiera penetrar jamás; porque pervierte grandes valores y degrada la convivencia humana.

La empresa, por eficaz que sea en la esfera limitada de su racionalidad, carece en verdad de horizonte social y ecológico. Alcanzarlo es tarea inaplazable en los centros y mucho más en la periferia.

El consenso debe ir más allá de la racionalidad circunscrita del mercado. Porque se plantean objetivos éticos cada vez más imperiosos. La técnica tiene un enorme potencial de bienestar humano y ha comenzado a demostrarlo en una porción estrecha del planeta. Pero corre el riesgo inminente de perderlo por aquella limitada racionalidad. No hay que prescindir de esa racionalidad sino extenderla para alcanzar aquellos grandes objetivos, sin los cuales el desarrollo no podrá lograr legitimidad social.

¿Adaptación, repliegue o transformación?

Antecedentes y opciones en la coyuntura actual

*Pedro Sáinz**

Los países latinoamericanos a partir de 1973 han debido adaptarse a una economía y comercio mundiales caracterizados por el escaso crecimiento e inestabilidad de los países centrales. Entre 1974 y 1980 la región se defendió manteniendo un dinamismo relativamente elevado, dadas las circunstancias internas. En la mayoría de los gobiernos parece haber predominado la interpretación de que se enfrentaba una crisis de carácter fundamentalmente coyuntural, si bien se reconocían en ella elementos estructurales.

En 1981 y 1982, al acentuarse los signos recesivos se ha tornado evidente que la crisis de los países centrales tenía fuertes elementos de carácter estructural. La región sufrió los 'impactos' simultáneos de la caída de los términos del intercambio, de la acentuación del proteccionismo y del aumento de los intereses de una deuda externa que había crecido exageradamente, en especial en su componente a corto plazo.

El autor recopila antecedentes destinados a servir como elementos en la redefinición de política que la situación está exigiendo. Hoy se ha hecho evidente que ya no se trata de introducir cambios marginales; la magnitud del desafío los ha mostrado poco útiles cuando ellos se intentaron. De allí la necesidad de reunir antecedentes de carácter estructural.

Si bien la crisis muestra algunas similitudes con la de los años treinta, tampoco cabe duda que la región es ahora bien distinta y que las relaciones internacionales también son diferentes. De allí que, en primer lugar, evalúa la década de los años setenta para sacar conclusiones que hacen a las condiciones iniciales de carácter estructural con que se inicia la presente década.

Este trabajo caracteriza luego sucintamente los problemas que enfrentan los gobiernos en la actual coyuntura. Esboza, asimismo, dos prototipos de opciones de política según sea coyuntural o estructural el carácter que se le asigne a la crisis.

Finalmente, se examinan aquí, con una visión a largo plazo, algunos elementos vinculados al dinamismo económico, la distribución del ingreso, las relaciones económicas externas y la estructura sectorial que debieran informar el marco estructural que oriente las políticas económicas de la coyuntura.

*Director Adjunto del Centro de Proyecciones Económicas de CEPAL.

Introducción*

La grave situación económica por la que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos a comienzos de los años ochenta está provocando cambios más o menos profundos en sus políticas económicas.

Con motivo de la crisis de los años treinta, los países aplicaron políticas económicas que tuvieron consecuencias de la mayor importancia para el desarrollo posterior de la región; hoy, frente a una encrucijada en que se repiten algunos rasgos importantes, parece imprescindible recopilar la mayor cantidad de antecedentes que puedan ser útiles para examinar las políticas con las cuales deberá enfrentarse la actual crisis.

Este trabajo reúne tres tipos de antecedentes. Los primeros se vinculan con la evaluación económica de los años setenta; sus resultados son parte de las condiciones iniciales que deben considerarse al diseñar una política para esta década. Existen con respecto a dichos resultados posiciones disímiles entre quienes destacan la transformación productiva y las nuevas formas de inserción internacional, y quienes destacan la persistencia de problemas de carácter estructural. Por estos motivos se dedica una primera sección a revisar y juzgar las evaluaciones del proceso de desarrollo preparadas en los años setenta, puesto que ahora ya se dispone de una perspectiva temporal más adecuada para juzgar el decenio en su conjunto.

Una segunda sección examina la coyuntura actual, analizando los factores que detonaron la crisis, los principales problemas por ella provocados y que deben resolverse a corto plazo y dos opciones estratégicas que se utilizarán para examinar las orientaciones que podrían darse a las políticas económicas coyunturales.

Finalmente, a partir de una visión del desarrollo que se propusiera resolver los principales problemas estructurales que subsisten a pe-

*El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Claudio Marinho, Adolfo Gurrieri, Arturo Núñez del Prado y de sus compañeros de trabajo del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL. Naturalmente, los planteamientos aquí enunciados no los comprometen. Como se reconoce en el texto, parte del material utilizado como antecedentes de este artículo procede de trabajos previos del Centro, algunos de los cuales ya fueron publicados en esta *Revista*.

sar de los cambios a veces profundos registrados en la región, se exploran algunos de los

componentes que deberían informar una política coyuntural.

I

Las evaluaciones del desarrollo en los años setenta

El examen de las numerosas evaluaciones del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos preparadas durante el pasado decenio, permitirá hacer observaciones que se estima útiles para el diseño de políticas de la presente década. Como estas evaluaciones no coinciden en sus conclusiones, se hace necesario, en primer lugar, enunciar algunos de los criterios sobre los cuales se basaron. Luego se exponen sus principales conclusiones, distinguiendo entre aquellas que acentúan los éxitos y aquellas que se refieren sobre todo a los resultados negativos. Esta sección concluye con una evaluación de conjunto sobre la evolución de los años setenta, aprovechando la mayor perspectiva de tiempo que ahora tenemos.

1. *Criterios que sustentan las evaluaciones*

La diversidad de conclusiones que puede apreciarse en las evaluaciones responde en buena medida a los diferentes criterios que las orientaron.

Entre dichos criterios, la dimensión temporal es una de las más significativas, pues un grupo apreciable de las evaluaciones estuvo destinado a juzgar los resultados de las políticas económicas a corto plazo. El carácter coyuntural de estos ejercicios se refleja en el papel central que atribuyeron a los resultados obtenidos en aspectos tales como la inflación, el desempleo abierto o la variación de las reservas. Otras evaluaciones, en cambio, se concentraron en los aspectos estructurales, enjuiciando los cambios gestados a mediano y a largo plazo y atribuyendo especial importancia a factores como la transformación productiva, tecnológica y social, y la naturaleza de las relaciones económicas externas.

Al tomar en consideración los acentuados contrastes comprobados entre distintos perío-

dos de la pasada década en materia de indicadores a corto plazo —por ejemplo, en las series de crecimiento económico y de balanza de pagos— y a los factores implícitos en esos indicadores, tales como la situación económica internacional, la organización sociopolítica y los principios que guían la economía internacional, puede apreciarse la influencia de los enfoques temporales en la evaluación de los resultados.

El modelo o patrón que sirve de criterio normativo para cada evaluación también ayuda a establecer diferencias entre ellas. En este sentido hay gran diversidad; la evolución de los países latinoamericanos durante los años setenta se compara con períodos previos, o con lo sucedido en los países centrales, o también con paradigmas extraídos del marxismo, el neoliberalismo o el ideario cepalino de desarrollo.

Finalmente, otro criterio importante es el de la amplitud del objeto evaluado, que puede ser abarcadora y socialmente poco delimitada si se escoge como objeto de evaluación al “país en su conjunto”, o tener en cambio otros alcances si juzga la situación de uno o varios grupos sociales determinados.

Al examinar las conclusiones que se presentan a continuación es preciso tener presente la diferencia entre los criterios aplicados y no olvidar que el decenio pasado se caracterizó por los contrastes. En el plano temporal se sucedieron períodos económicos de auge, de contracción y de incertidumbre. En cuanto a la orientación de las políticas, hubo esquemas de muy diverso signo, algunos de los cuales se apoyaron en doctrinas tan dispares como el marxismo y el neoliberalismo; y no es menos agudo el contraste entre los resultados obtenidos por los diferentes países y grupos sociales. De allí que, cuando se consideran los éxitos y fracasos, debe tenerse presente que las conclu-

siones generales no pueden ser aplicadas, sin previo análisis, a ningún país en particular.

2. Resultados positivos y negativos en las evaluaciones de los años setenta

La recopilación de resultados que a continuación se ofrece hace hincapié en los aspectos de carácter estructural. Y aun cuando se consideraran también resultados de duración limitada, se han seleccionado aquellos aspectos que, por su permanencia, constituyen condiciones iniciales o potenciales que los años ochenta heredan del decenio anterior.

Los aspectos positivos recogidos en las evaluaciones demuestran que, a pesar de las dificultades, el crecimiento económico consolidó algunas transformaciones productivas, tecnológicas e institucionales que, miradas desde la perspectiva de las propuestas de postguerra, constituyen avances innegables.

Los más notables son:

a) El gran dinamismo conseguido por muchos países de la región durante los primeros años de la década de los años setenta. El ritmo de crecimiento del producto regional se aceleraba desde mediados del decenio anterior y los primeros años del setenta reafirmaron el importante potencial de crecimiento regional. En algunos países, y para algunos productos, se configuraron mercados suficientemente grandes como para crear espacios dinámicos, aptos para llevar adelante proyectos eficientes con amplias escalas de producción.

b) El proceso relativamente intenso de inversiones y de transformación productiva y tecnológica en algunas de las economías regionales, se reflejó en la aparición de nuevas ramas industriales, de empresas modernas en la agricultura y en los servicios, y en la ampliación de la infraestructura. Sin embargo, y especialmente en este sentido, existen grandes disparidades entre los países.

c) La capacidad de la política económica para buscar nuevas formas de inserción en la economía internacional. Desde comienzos de los años setenta, se logró conciliar la mayoría de las condiciones externas que se fueron creando durante el decenio con la transformación productiva a fin de alterar la estructura de las exportaciones; diversificando la canasta de pro-

ductos básicos en el plano nacional e incrementando su contenido de productos manufacturados; luego, cuando aumentó la liquidez internacional, se captaron montos elevados de financiamiento externo. Para el período 1975-81 las tasas de crecimiento a mediano plazo del volumen de las exportaciones aumentaron en la mayoría de los países hasta alcanzar los valores más elevados de la postguerra. Esta adaptación a las cambiantes condiciones de la economía internacional fue interpretada a menudo como una garantía de capacidad para desenvolverse en condiciones externas difíciles. La política lograba aprovechar, en función de las circunstancias, las buenas condiciones del comercio mundial o la abundante disponibilidad de recursos financieros.

d) La capacidad estatal para mejorar el funcionamiento de los mercados, modernizar las estructuras tributarias y financieras, establecer y manejar eficientemente empresas estatales clave para la transformación productiva, mantener los principales balances económicos dentro de márgenes aceptables y elevar significativamente los porcentajes del producto destinados al ahorro interno y a la inversión.

e) El poder de reacción demostrado por muchas economías latinoamericanas para conservar durante el período posterior a 1974 el dinamismo industrial y económico global, a pesar del limitado crecimiento de los países centrales. Algunos países latinoamericanos mantuvieron el sentido de la transformación industrial previa, reduciendo la importancia relativa de las ramas productoras de bienes de consumo no duradero e incrementando el de las intermedias y metalmecánicas. Esta evolución permitió, en muchos casos, afrontar los problemas de balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones manufacturadas. De todas maneras, cabe destacar que otro grupo de países¹ tuvo una evolución extremadamente negativa durante el período considerado.

Los aspectos positivos anotados encuentran su contrapartida en la incapacidad para alterar antiguos desequilibrios sociales y desequilibrios de las relaciones externas.

¹Argentina, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú.

Entre los principales aspectos negativos, las evaluaciones reiteran los siguientes:

a) El dinamismo y la transformación productiva fueron incapaces de evitar, contrariamente a las expectativas previas, la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una alta concentración de la riqueza y del ingreso, elevados índices de desocupación y un importante segmento de la población en condiciones de pobreza. Una parte significativa de la transformación productiva estuvo orientada hacia la satisfacción del consumo de los estratos de altos ingresos, afianzando la acción de las empresas transnacionales y generando así un desarrollo tecnológico muy dependiente y con problemas de balanza de pagos.²

b) El ritmo de crecimiento económico registrado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la segunda mitad del decenio de los años setenta declinó y su recuperación parecía limitada por factores de inestabilidad e incertidumbre en buena parte vinculados con variables externas.

c) La transformación productiva, a pesar de sus avances, tampoco consiguió un grado suficiente de integración vertical, lo que se manifiesta con claridad en el rezago de la producción de bienes intermedios y de capital. El insuficiente grado de internalización y desarrollo de la tecnología jugó un papel importante en dicho rezago. Y a su vez el escaso éxito de los esfuerzos por encontrar fórmulas para compatibilizar los intereses de las empresas transnacionales con los de los países latinoamericanos ha dificultado la solución de estos problemas.

d) Se continúa registrando un carácter asimétrico en la estructura de las relaciones externas, tanto en lo que atañe a la naturaleza de las corrientes de exportaciones e importaciones como en la evolución desfavorable de la relación del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el endeudamiento externo, con sus efectos reales y financieros sobre el ingreso nacional real, y el deterioro de los balances de pago. Todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e

inestabilidad en el proceso de crecimiento económico.

Para muchos autores la acentuación de la asimetría se debe en gran parte a la transnacionalización de las economías. La acción de las empresas transnacionales está adquiriendo una importancia creciente y muchas de las corrientes económicas registradas como flujos entre Estados, en realidad ocurren en el interior de un mismo agente económico que actúa por encima de las fronteras de los países.

3. *Las evaluaciones desde la perspectiva de los años ochenta*

Los éxitos y fracasos que señalan las evaluaciones realizadas durante los años setenta pueden ser reinterpretados desde la mejor perspectiva que ahora brindan los años ochenta. De esta forma se examinará la permanencia de dichos resultados, los factores positivos gestados durante los años setenta que subsisten a comienzos de los ochenta, y los problemas existentes a comienzos de los setenta que aún siguen sin resolverse, lo que permite efectuar algunas observaciones preliminares.

En *primer lugar*, detrás de muchas evaluaciones de coyuntura subyace la situación externa, la que no suele ser considerada de manera suficientemente explícita durante los períodos de auge y es sobreestimada en sus efectos en los períodos de dificultades. En muchos países, de acuerdo a la difícil situación económica internacional, la visión optimista de los primeros años de los setenta se fue diluyendo paulatinamente hasta transformarse en pesimista al término del decenio. Durante el trienio 1971-73, el rápido crecimiento de los mercados mundiales y la mejoría de la relación del intercambio creó una sensación de optimismo acerca de las posibilidades que se abrían a los países de la región. Al madurar una prolongada política de industrialización y modernización, la mayoría de estos países pudieron ofrecer una nueva estructura de exportaciones más diversificada que incluye porcentajes crecientes de bienes manufacturados, y al liberarse de la restricción provocada por un abastecimiento externo relativamente rígido, pudieron acelerar notablemente su crecimiento económico.

A partir de 1974, la situación externa co-

²Véase por ejemplo, Luis Claudio Marinho, "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 14, agosto de 1981.

menzó a deteriorarse paulatinamente, en especial en los países no exportadores de petróleo. Sin embargo, el abundante financiamiento externo y el rápido incremento de las exportaciones permitió mantener el equilibrio externo; consiguieron mantener así las importaciones en niveles aceptables y, por esa vía, se sostuvo el nivel de actividad interna. Hacia finales de los años setenta ambos mecanismos comenzaron a perder efectividad. Por un lado, el rápido aumento de la deuda y los cambios en sus plazos e intereses hicieron que los intereses y amortizaciones absorbieran porcentajes crecientes del ingreso de compra de las exportaciones. Por otro, el deterioro de los precios de los productos básicos terminó por contrapesar el efecto de los fuertes incrementos en el volumen de las exportaciones. Más aún, el gran aumento del financiamiento neto externo fue acompañado de un cambio radical en las fuentes del mismo. En efecto, en los años cincuenta y a principios de los sesenta, el grueso de los capitales que ingresaban en América Latina eran de origen oficial y a largo plazo y, en parte, se trataba de inversiones directas. En cambio, en el decenio de los años setenta correspondieron en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas; se obtuvieron a corto y a mediano plazo y estuvieron sujetos a intereses cada vez mayores. La reducción de los plazos y el incremento de las tasas de interés se han acentuado al comenzar esta década, lo que revela que la región se ha integrado en una situación de clara asimetría a los mercados financieros internacionales.

Como consecuencia de esta evolución queda en pie, como factor positivo, la nueva estructura y nivel de las exportaciones. A pesar de las repercusiones de la actual coyuntura desfavorable sobre los sectores productivos orientados a la exportación, en muchos casos se han abierto y consolidado mercados, y en términos macroeconómicos se ha detenido el deterioro creciente que venía mostrando la participación de la región en el comercio mundial. Como rasgo negativo debe señalarse que la nueva inserción financiera ha acentuado la asimetría de las relaciones externas, y ha transferido y a menudo ampliado, en la economía interna, los efectos más favorables de la recesión de los centros.

En *segundo lugar*, ya se mencionó que los cambios en la política económica trajeron aparejados juicios positivos —por el papel jugado en la transformación productiva y en la inserción externa—, y negativos —por la imposibilidad de resolver los problemas sociales y la persistente asimetría de las relaciones externas. Más allá de estos juicios, es preciso destacar que la capacidad de gestión lograda durante el decenio, y que subyace detrás de estos éxitos y fracasos, fue cualitativamente diferente según la orientación de la política económica seguida.

Las políticas económicas de los años setenta combinaron en proporciones muy diversas formas de intervención estatal, las que pueden denominarse activas y pasivas. Son activas aquellas que contribuyen al fortalecimiento de las instituciones y políticas de intervención pública; ejemplos concretos de esta forma de intervención son la creación de empresas estatales para la exportación (fomento, comercialización, financiamiento, negociación y apertura de mercados) y para la producción en sectores clave de la economía, el establecimiento de políticas de subsidios y de incentivos productivos; y el control de la actividad de las empresas transnacionales (incluidos montos, condiciones y canalización del financiamiento externo). Por el contrario, son pasivas aquellas que tienden a reducir o a eliminar la actividad de las instituciones públicas para facilitar la acción de agentes privados nacionales y extranjeros; ejemplos de esta forma son las políticas de liberalización del comercio exterior y del sector financiero, y la apertura del mercado financiero a la banca internacional.

Cuando se examinan los países latinoamericanos puede distinguirse entre aquellas políticas donde predominaron los elementos de carácter activo y las otras donde predominaron los de carácter pasivo. Si bien para algunos enfoques no existe diferencia sustancial entre ambas, debido a la influencia determinante que sobre la acción estatal tendrían los agentes externos, parece conveniente destacar que los resultados económicos se distinguen marcadamente.^{3,4}

³En 10 países latinoamericanos, que representaban cerca de la mitad de la población latinoamericana en 1975, y donde la acción estatal directa o de promoción en el

Los países que aplicaron preferentemente formas activas de intervención durante el período 1974-1979 mantuvieron una política estatal de fomento a la industrialización y a la modernización de otros sectores. Esta política intentó coordinar la nueva inserción en la economía internacional y la expansión de la producción. Así, una parte de la inversión industrial se orientó al aprovechamiento simultáneo de los mercados internos y externos, y se procuró utilizar el financiamiento o los superávits externos como apoyo de un proyecto relativamente explícito de transformación productiva y, en general, se equilibró mejor el sector financiero con el productivo, cuando no se subordinó el primero al segundo. A pesar de que el cambio en el escenario internacional de los años ochenta produjo una desarticulación de esta política, e impidió a la mayoría de los países que la seguían mantener los ritmos de crecimiento previos, es indudable que su organización estatal los sitúa en mejores condiciones para establecer políticas de desarrollo que en aquellos otros donde predominaron las formas pasivas de intervención.

En *tercer lugar*, no obstante la disparidad entre países y períodos, quedó demostrado que la región posee un apreciable potencial de transformación y crecimiento económico. En ciertos períodos —por ejemplo 1970-74— la región creció a tasas cercanas al 7.2%,⁵ demostrando así poseer una gran capacidad para absorber inversiones y para equilibrar las expansiones del ahorro interno y externo. A lo largo del decenio se fortalecieron ramas productivas del sector industrial, se tecnificó y diversificó parte de la agricultura, y además se modernizaron los servicios comerciales y financieros.

Para muchas evaluaciones, la mayoría de estas transformaciones y el dinamismo econó-

mico fueron provocados por agentes económicos internos y externos que utilizaron los cambios para acentuar su dominio sobre el resto de la sociedad. Esta opinión no es compartida por otras evaluaciones que discuten la calidad estadística de los indicadores de concentración del ingreso y de la riqueza utilizados, o bien consideran la concentración como una etapa inevitable del proceso de crecimiento y transformación económica. Lo que interesa destacar en este punto es que, aun admitiendo la primera opinión, parece razonable sostener que el punto de partida posibilita alcanzar niveles de producción más elevados y de composición más compleja. Más aún, puesto que un porcentaje apreciable de la infraestructura y de la capacidad productiva creadas aceptan un uso relativamente flexible, ellas también pueden ser útiles para modalidades de desarrollo de muy distinto signo.

En suma, al contar con una base material más elevada y habiéndose demostrado el potencial de crecimiento económico de la región, es posible imaginar estrategias de desarrollo más ambiciosas que se sustenten en mayor grado en la capacidad de desarrollo interno de los países.

Sin embargo, y en *cuarto lugar*, la conclusión más importante a la que puede llegarse desde la perspectiva de 1982 se relaciona con la persistencia de los problemas estructurales de América Latina. El deterioro de las condiciones externas vino a demostrar que:

a) Los cambios ocurridos en las relaciones comerciales y financieras no modificaron la asimetría de las relaciones externas, sino que, antes bien, la fortalecieron;

b) El dinamismo económico no logró crear las bases internas de sustentación que permitan defenderse, en la medida de lo razonable, de los períodos de depresión aguda de los centros. La región pareció haber alcanzado entre 1974 y 1980 un grado de autonomía que la hacía capaz de mantener ritmos relativamente elevados de crecimiento, aunque quedó afectada por las oscilaciones de los centros y sus ritmos de crecimiento. Los hechos vinieron a demostrar que el papel del endeudamiento externo en la creación de esa supuesta capacidad de defensa ha sido mayor que el que se le atribuyó en muchas evaluaciones;

campo industrial es muy importante, se lograron crecimientos promedio anuales del sector manufacturero que oscilaron entre 5.7% y 12.1%.

⁴Siguiendo otros criterios, la difusión transnacional también ha sido clasificada en activa y pasiva. Véase por ejemplo Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, "Economía y política en la fase transnacional: reflexiones preliminares", en *Comercio Exterior*, Vol. 32, N.º 7, México, julio de 1982.

⁵Calculado a precios de 1975. Si sólo se consideran los países no exportadores de petróleo, la tasa anual de crecimiento superó el 7.5%.

c) La desigualdad en la distribución del poder político y económico entre los distintos grupos sociales se ha mantenido o acentuado; asimismo, en la distribución de los costos de la crisis se ha hecho evidente el carácter inequitativo de las sociedades latinoamericanas.

Estas observaciones preliminares ofrecen algunos antecedentes que debieran considerarse al diseñar una estrategia para los años ochenta. Por un lado se verifica la persistencia de los problemas estructurales, aunque bajo nuevas condiciones e instituciones; el instrumental macroeconómico e institucional, aplicado a través de los mecanismos públicos y de mercado actuales, es por sí solo insuficiente para superar la inequidad social, el grado de

dependencia externo y la inestabilidad y vulnerabilidad del dinamismo económico.

Además, la región podría apoyarse con más intensidad que hasta el presente en su potencial interno de crecimiento y transformación. Se ha creado una base material e institucional que si fuese utilizada con otra orientación podría reducir en grado significativo los problemas que sufren los estratos más postergados de las sociedades latinoamericanas. El potencial de desarrollo que brinda esa base material se reforzaría notablemente si los países la utilizaran con mayor coordinación, lo que a la vez permitiría aumentar apreciablemente su grado de autonomía con respecto al exterior.

II

La coyuntura actual

1. *Los antecedentes de la crisis actual*

Explorados los aspectos positivos y desfavorables a largo plazo de la evolución registrada durante los años setenta, cabe examinar la coyuntura actual con una perspectiva a corto plazo.

La crisis iniciada en 1981, y en plena evolución durante 1982, se desencadenó a través de los desequilibrios externos. La región había resistido en forma satisfactoria la fuerte desaceleración del crecimiento de los países desarrollados entre 1974 y 1980, pero no pudo enfrentar exitosamente la crisis actual con los mismos esquemas de política.

Varios factores se conjugaron para provocar el agudo desequilibrio externo actual. Ya se dijo que la región venía afrontando los problemas externos con una combinación de endeudamiento creciente y acelerada expansión de las exportaciones. La segunda alza de los precios del petróleo y la nueva política económica norteamericana de la administración Reagan, entre otros factores, afectaron el crecimiento del valor de las exportaciones por caídas en la demanda real y en los precios. Además, los mecanismos de promoción de exportaciones

que venían operando activamente para aprovechar el fortalecimiento de la capacidad productiva se hicieron insuficientes frente al recrudecimiento del proteccionismo de los centros. Luego, el alza en las tasas de interés aumentó significativamente los servicios de la deuda externa. Estos hechos coyunturales se sobrepusieron a un nivel y perfil del endeudamiento que ya en 1978⁶ hacían prever a la CEPAL la imposibilidad de mantener la tendencia del segundo quinquenio de los años setenta. En efecto, la relación entre el servicio de la deuda y el valor de las exportaciones habría sido difícil de mantener dadas las condiciones de demanda externa, intereses y vencimientos previos.

El desequilibrio externo se transfirió a las economías latinoamericanas por mecanismos que no existían o no estaban demasiado difundidos a comienzos de la década pasada. Entonces y en forma acelerada la región se integró al sistema financiero internacional en una situación de clara asimetría. Los préstamos reci-

⁶Véase por ejemplo *Tendencias y proyecciones de largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.

dos fundamentalmente de la banca privada internacional fueron transferidos a los sectores productivos nacionales con gran fluidez, aunque a veces en ocasiones poco favorables. De esta forma un porcentaje apreciable de las empresas latinoamericanas quedó directamente sometido a las condiciones de los mercados financieros internacionales y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Asimismo, la crisis financiera internacional y los desequilibrios externos de los países también afectaron en 1981 y 1982 a sectores con escasas vinculaciones comerciales con el exterior.

Al hacerse evidente lo insostenible de la situación, comenzó a llevarse a cabo en 1981 una gradual desarticulación de los esquemas de política que habían posibilitado el tipo de inserción externa típica de los años setenta. Comenzaron a sucederse las devaluaciones, el alza de aranceles y otras medidas destinadas a paliar el desequilibrio comercial externo, aunque la mayor protección frente al comercio exterior ha significado una profundización de la crisis financiera para muchas empresas. El efecto ambivalente que a nivel empresarial tienen estas medidas obligan a tomar acciones adicionales, como la creación de tipos de cambio diferenciados para el pago de las deudas y distintas formas de moratorias o subsidios estatales a los deudores.

La situación económica varía entre los países latinoamericanos. En la mayoría de ellos los desequilibrios externos coinciden con una caída del nivel de actividad económica y, en algunos casos, existen además elevados niveles inflacionarios o grados insólitos de desocupación. No obstante estas diferencias, la acción del sector público se multiplica por doquier más allá de consideraciones de carácter ideológico, comenzando a configurarse una nueva situación económica en que se altera tanto la distribución de funciones entre los sectores público y privado como los parámetros económicos en que deben desenvolverse los agentes. La historia económica latinoamericana enseña una vez más cuán importante resulta en este tipo de crisis el signo y la magnitud de la acción pública.

En estas circunstancias resulta útil hacer un recuento de los problemas que se perciben como urgentes en la coyuntura, en qué marco

se los coloca y la opción estratégica con que se los enfrenta.

Es habitual que en una coyuntura de crisis sobresalgan desequilibrios financieros o reales, externos o internos, cuya magnitud hace imprescindible encontrarles una pronta solución; lo importante es recordar que ésta dista de ser única y que la que se adopte afectará de manera bien distinta los problemas estructurales que enfrentan las economías. De allí que la coherencia en la política de coyuntura dependerá de la visión a largo plazo con que procuran atenderse las numerosas emergencias que suelen caracterizar estas situaciones.

2. La acción pública en la coyuntura

Como se ha señalado reiteradamente, los países enfrentan graves problemas estructurales que gestan desequilibrios coyunturales, acentuados en los períodos de crisis. Entre estos problemas coyunturales destacan algunos registrados en casi todos los países latinoamericanos y que, por su misma gravedad, requieren una urgente solución.

a) La renegociación de la deuda

Las magnitudes de los servicios de la deuda externa previstos para 1982 y 1983 son imposibles de afrontar, en especial dadas las circunstancias de comercio exterior antes descritas. La solución requiere una renegociación de la deuda, pues ha cambiado radicalmente la situación previa de abundante oferta cuando los nuevos créditos permitían cubrir con holgura los intereses. Los casos más graves corresponden a los países donde parte apreciable de la deuda debe ser cubierta en uno o dos años; aquí no opera la clásica solución de pagar los intereses y renovar la deuda, y por tanto se hace necesario reemplazar la deuda actual por otra a mayores plazos. Las condiciones de renegociación que pueden tratar de imponer los agentes externos podrían reducir el margen de manobra interna y por ello la acción nacional o internacional del sector público es imprescindible para encarar este problema.

b) La crisis del sector financiero externo

La difusión a la mayoría de los sectores de

la crisis financiera externa ha llevado a parte importante de las empresas a una situación de insolvencia. La realimentación mutua entre la crisis financiera interna y la caída de los niveles de actividad tiende a acentuar el problema en el plano de las empresas y, en muchas oportunidades, el mercado no está ofreciendo otro camino para poner fin a los desequilibrios que la quiebra de empresas. La intervención más o menos profunda de la banca central está resultando imprescindible para restaurar el normal funcionamiento del sistema productivo.

c) *La depresión del sistema productivo*

Los años 1981 y 1982 se han caracterizado por una fuerte desaceleración del crecimiento económico y en muchos países por una caída vertical del nivel del producto, de modo que la desocupación abierta y el subempleo han aumentado apreciablemente. La acción pública debe enfrentar el problema de reducir los déficit de balanza comercial, aunque, como es poco probable ampliar en forma significativa las exportaciones, se plantea el problema de reducir las importaciones afectando lo menos posible el nivel de actividad interna. La reorientación del gasto hacia actividades que provoquen menos presión sobre el nivel de las importaciones y el control de estas últimas resultan imprescindibles si se desea mantener un nivel de actividad u ocupación compatibles con una política no represiva en el campo político.

d) *La delimitación de campos entre la actividad pública y privada*

La profundidad que está alcanzando o debe alcanzar la intervención estatal para afrontar la crisis plantea abiertamente un dilema en torno a la defensa de los intereses públicos. Existen casos en que para mantener empresas en funcionamiento el sector público debe aportar, en condiciones de pago muy favorables, recursos financieros que se aproximan al capital de las empresas. Y para garantizar un uso adecuado de tales recursos debe crear mecanismos de control. Si el gobierno aporta una proporción considerable del capital y asume aspectos centrales de la administración, el límite entre esta situación y el manejo de una empresa pública

se hace poco nítido. En otros casos el funcionamiento del mercado se manifiesta incapaz de controlar los desequilibrios, como ocurre con las crisis en el tipo de cambio, y la intervención pública implica transferir implícitamente gran cantidad de recursos entre agentes económicos. El usufructo de estos excedentes destinados a usos diferentes a los perseguidos por el Estado, podría resultar inaceptable para los intereses públicos y exigir cambios en la delimitación entre sectores. Por último, durante los períodos de crisis suele ser necesario adoptar medidas que implican grandes riesgos comerciales o financieros y habitualmente el sector privado no está dispuesto a asumirlas en circunstancias tan inestables. Por estos motivos los gobiernos se ven enfrentados en la coyuntura con la necesidad de revisar el límite entre el sector público y privado, y de tomar a la vez medidas de emergencia.

Los sectores públicos que enfrentan estos problemas de coyuntura presentan situaciones iniciales muy dispares, que conviene recordar antes de plantear las opciones de carácter estratégico. Hay sectores públicos donde predominó una intervención estatal activa durante los años setenta y que por ello cuentan con un vasto arsenal institucional en el campo de la inversión, la producción, las finanzas y el comercio exterior. Por el contrario, otros gobiernos tienen concentrada su capacidad de acción en los instrumentos más agregados de la política macroeconómica. Son asimismo diferentes las situaciones de balanza de pagos: algunos poseen todavía un apreciable potencial exportador, mientras otros parecen haberlo llevado a valores cercanos a su límite en términos de capacidad instalada. Existen también contrastes en la capacidad de reducción de las importaciones, y en la importancia relativa y en el perfil de la deuda y de sus servicios. No obstante las disparidades anotadas, la gran mayoría de los países tiene serios problemas internos y de balanza de pagos y las diferencias anotadas apuntan más a las posibilidades de acción que a la existencia de dificultades.

3. *Marcos a largo plazo para los problemas de corto plazo*

Las múltiples medidas de política que deberán

tomar los gobiernos para resolver la diversidad de problemas que enfrentan obliga a contar con un marco de carácter general que les otorgue consistencia. Además, la naturaleza de estos problemas obliga a tomar medidas cuyos resultados van paulatinamente condicionando el desarrollo a largo plazo; considerándolas en un horizonte que supere la coyuntura, es posible apreciarlas en todas sus consecuencias. Por tanto, la definición y examen de una opción de política en la coyuntura exigirá contar con un marco general a largo plazo.

Se describirán solamente dos tipos de opciones estratégicas, las que se plantean para ilustrar el necesario contenido a largo plazo que siempre tiene la posición adoptada en la coyuntura.

Una primera opción se caracteriza por una acción pública donde prevalecerán los enfoques coyunturales y una actitud de adaptación pasiva frente a las circunstancias externas. Correspondería esta opción a países con una capacidad limitada de intervención del sector público o a gobiernos que atribuyen un valor insustituible a los mecanismos liberales y al funcionamiento de los mercados que se configura mediante esos mecanismos. Al adoptar esta opción no se pone en tela de juicio la forma de inserción externa de los años setenta, sino que se trata más bien de alterarla en la menor medida posible, para retornar a ella cuando se recuperen las economías centrales y con ellas el comercio internacional.

Dentro de este marco, la acción del sector público debe cambiar en la menor medida posible la asignación de recursos que surge espontáneamente del mercado, y las nuevas tendencias externas se expresan a través de éste. Así, por ejemplo, una devaluación debería transmitir suficientes señales internas para que se pudieran reasignar recursos entre producción para el mercado interno y para la exportación, haciendo innecesario cualquier otro tipo de controles o subsidios del comercio exterior. Las moratorias en el pago de las deudas externas deberían adoptar la forma de renegociaciones a largo plazo de acuerdo con los parámetros propios del mercado financiero y la ayuda a los sectores más afectados tampoco implicaría cambios profundos en la estructura distributiva. En una opción de este tipo predomina una

discusión de carácter instrumental, porque no están en tela de juicio los objetivos centrales de la modalidad de desarrollo. El predominio genérico de los mecanismos de mercado está en el trasfondo de la opción y las interferencias en el funcionamiento de esos mecanismos se aceptan sólo de manera transitoria; y se considerarían innecesarias si no existieran rigideces como la resistencia de los empresarios a la quiebra o de los trabajadores a la reducción de los salarios.

La segunda opción se basa en una interpretación diferente de la situación e implica cambios apreciables en la actual modalidad de desarrollo. Para quienes sostienen esta opción, la actual crisis aparece como una nueva demostración de la incapacidad de los países centrales para mantener un crecimiento estable del nivel de actividad y del comercio mundiales. El deterioro de la relación de intercambio en la periferia pone en evidencia, una vez más, que en el comercio entre productos básicos e industriales llevan la peor parte quienes se especializan en los primeros, y que los países con mayor capacidad de defensa han sido los que estaban en condiciones de exportar bienes manufacturados. La inestabilidad de los mercados de productos básicos y los beneficios que los países desarrollados obtienen de la caída de la relación de intercambio, en las situaciones de contracción de sus mercados, se consideran como características estructurales del actual ordenamiento del comercio mundial. La escasa o nula influencia de los países periféricos en la fijación de las tasas de interés real, en las condiciones en que se otorga el financiamiento externo y en la fijación de las políticas monetarias, refleja la asimetría de las relaciones económicas externas. La transmisión de las altas tasas de interés hace casi imposible encontrar inversiones productivas que puedan competir con las de carácter especulativo, y la consecuente caída del nivel de actividad económica interna y la elevada desocupación en los países latinoamericanos, demuestran la extrema vulnerabilidad de la región a las condiciones externas. Finalmente, la escasa capacidad del sistema para repartir con equidad entre los diferentes grupos sociales tanto el costo de la crisis como los frutos del crecimiento durante el período de auge confirma la incapacidad para resolver los

problemas distributivos. Así, para este punto de vista se ha disipado tanto la ilusión de comienzos de los años setenta acerca del potencial productivo y distributivo implícito en la inserción plena en el comercio mundial, como el valor atribuido posteriormente a la incorporación al nuevo sistema internacional de financiamiento. No se considera posible que se repita el auge del comercio mundial de la década pasada ni que se pueda utilizar el financiamiento externo en porcentajes del producto similares a los del período 1974-80. Se trata por tanto de asumir una actitud diferente a la de entonces, situando los elementos dinámicos dentro de los países latinoamericanos y de la región. Sin embargo, deben rescatarse todos aquellos elementos que evidenciaron el potencial regional para movilizar recursos y penetrar mercados externos.

La reactivación económica deja de ser entonces función exclusiva de la reactivación de los países desarrollados. Dependerá, en primer lugar, de la capacidad de la política pública para establecer mercados regionales y nacionales más estables, dinámicos y equitativos, y para fomentar aquellas actividades a las que se atribuye prioridad. En segundo lugar, dependerá de la capacidad colectiva de la región para restablecer condiciones externas adecuadas. Ello implica negociar colectivamente las condiciones generales del financiamiento externo y del proteccionismo, y la conformación de una cooperación regional más efectiva en los campos comercial y financiero.

El establecimiento de mercados pretende materializar una política redistributiva del ingreso y del consumo que reparta en forma equitativa el deterioro del ingreso real y garantice un mínimo grado de estabilidad en el funcionamiento de los mercados. Para conseguir una mayor estabilidad debería aclararse, entre otros parámetros, el grado de protección o desprotección al que estarán sometidas las actividades internas, incluida la actitud de los gobiernos frente a los cambios de políticas de los paí-

ses desarrollados (proteccionismo y subsidios).

Para garantizar un mayor grado de autonomía y simetría en las relaciones económicas externas, debería definirse una política de transformación productiva a largo plazo, donde será muy importante el papel del Estado en las etapas de definición y ejecución.

El carácter estructural de esta opción tampoco debería interpretarse como una falta de preocupación por los problemas coyunturales; por el contrario, su solución debería constituir una primera etapa de los cambios de naturaleza estructural. En efecto, la nueva delimitación entre sector público y privado, el funcionamiento pleno o parcial de los mecanismos de mercado, el grado de protección de los sectores productivos, la acción deliberada de los organismos y empresas públicas —utilizando indicadores distintos a los erráticos precios actuales del comercio mundial y tasas de interés real diferentes a las de finales de 1981 y comienzos de 1982— constituyen ingredientes básicos para la solución de los problemas de reactivación y balanza de pagos.

Así, esta segunda opción interpreta la actual crisis como una demostración más de la incapacidad de las actuales formas de inserción internacional de la región para resolver sus problemas estructurales y propone una activa política nacional y regional para introducir cambios de fondo en la modalidad de desarrollo.

Por último, cabe reiterar que tanto la definición de los problemas como las opciones de política aquí presentadas revisten un carácter genérico que no corresponde a ningún país en particular. A nivel nacional, ambas tareas deberían considerar adecuadamente las circunstancias que son particulares de cada país, como los sistemas económicos y sociales, la organización y alcances del sector público, la participación de los intereses económicos externos, y las diferencias en el tamaño económico y demográfico y en la dotación de recursos de cada uno de los países.

III

Elementos estructurales en la solución de la crisis

La crisis económica del período 1981-82 es, sin duda alguna, profunda y amplia. En 1982 el servicio de la deuda en muchos países sobrepasará la mitad del valor de las exportaciones, y la situación tenderá a empeorar en tanto sigan cayendo los precios y los montos de las exportaciones, y por otro lado suban las tasas de interés y se incremente la proporción de la deuda a corto plazo. En varios países la inflación tiende a superar el 50% anual, con el agravante que en la mayoría aumenta rápidamente; la desocupación abierta alcanza a los dos dígitos y la caída del nivel de actividad se torna muy seria en muchas ramas de la economía.

Las medidas de política que se están adoptando ofrecen también una indicación de la profundidad de la crisis: se suceden devaluaciones que en el término de un año se acercan o alcanzan el 100%, con crecimientos acelerados de la masa monetaria, alzas de aranceles y elevados subsidios a sectores importantes de la economía.

En estas circunstancias, las medidas con que se encara la crisis difícilmente dejarán de producir resultados de carácter estructural. En efecto, numerosas ramas, cuando no sectores productivos, sufren graves deterioros y la posición relativa de los grupos económicos y sociales se altera significativamente. Además, en la medida en que no se reconoce a tiempo la naturaleza estructural de la crisis, máxime cuando se le asigna un carácter transitorio, la situación puede deteriorarse en extremo. En esos casos se suelen adoptar finalmente medidas radicales, las que sin embargo son parciales y no se compadecen con lo que debería constituir una estrategia integral para enfrentar la crisis. Así, por ejemplo, cuando la presión económica y política obligó a aplicar fuertes devaluaciones para resolver crisis de balanzas de pago, cuya solución se había postergado, ocurrieron tanto graves desajustes financieros, explosiones inflacionarias, incrementos del desempleo, como así también otros efectos indeseables que trasladaron los problemas a otro sector de la econo-

mía sin que ello implicase un ataque de conjunto a los mismos.

A mediados de 1982 la situación de muchos países no admitía ya un manejo de carácter marginal de los instrumentos de política económica y se hacía cada vez más evidente la necesidad de contar con un marco de referencia de carácter estructural para poder manejar la política económica; es decir, con una visión a mediano y largo plazo acerca de la situación internacional y de los problemas internos en función de la cual establecer prioridades, al menos en torno a los sectores o ramas productivas que se desea preservar del deterioro o la desaparición, y a la distribución de los costos entre grupos económicos y sociales. Deberían asimismo establecerse esquemas de política que ataquen los problemas con algún grado de simultaneidad; en este sentido debe reconocerse que ante la magnitud de los desequilibrios la economía no puede funcionar como en el período previo a la crisis y que, por tanto, instrumentos que pueden ser eficaces en períodos más normales dejan de serlo, y en situaciones críticas hasta pueden convertirse en ineficientes.

En las páginas que siguen se presenta un conjunto de antecedentes que pueden resultar útiles para elaborar un marco de referencia estructural para opciones de política del tipo de la planteada en segundo lugar en la sección anterior de este trabajo, es decir, una opción que asigne un carácter no coyuntural a la presente crisis de los países centrales y aspire a resolver los problemas de la equidad social y del insuficiente dinamismo que afectan a los países latinoamericanos.

En trabajos preparados en el Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL⁷ se exploran aspectos vinculados al dinamismo eco-

⁷Véase especialmente *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL N.º 6, Santiago de Chile, octubre de 1981.

nómico, la distribución del ingreso, las relaciones económicas externas y la estructura productiva, analizando los requisitos y posibilidades que permitan alcanzar un desarrollo más dinámico, equitativo y autónomo. Estos antecedentes deberían servir para examinar en qué medida la actual acción pública podría orientarse en un sentido estructural y no sólo por criterios coyunturales. Se examinan, en primer lugar, algunas relaciones y órdenes de magnitud en relación con el dinamismo económico, la ocupación y subocupación, la productividad sectorial y las políticas redistributivas; luego, se estudian las orientaciones que debería tener una política de comercio y financiamiento externo consistente con un mayor dinamismo económico y un mayor grado de autonomía en las decisiones con respecto al exterior; por último, se realiza una estimación de las necesidades de industrialización implícitas en esta opción estratégica y se plantean algunas interrogantes en torno a ciertos subsectores estratégicos.

Este conjunto de antecedentes debe interpretarse como una exploración de órdenes de magnitud, de condiciones necesarias y de restricciones destinados a orientar una intervención estatal que hoy parece ineludible.

1. *Dinamismo y equidad*

Uno de los problemas centrales en la modalidad de desarrollo vigente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, es el de la conformación de sociedades inequitativas. No se insistirá aquí sobre el polémico tema de cómo la distribución de la riqueza y del poder político influyen sobre la distribución del ingreso, sino sólo se destacarán dos elementos considerados vitales para determinar sobre qué base deberían actuar las políticas redistributivas que se desee formular: el empleo y las diferencias sectoriales de producto por persona ocupada.⁸ Por cierto, ello no implica desconocer que las políticas distributivas y muy en especial los cambios políticos profundos pueden provocar cam-

bios sustantivos en la distribución del consumo y el ingreso; sino más bien se pretende precisar el desafío que enfrenta la política, partiendo de la situación actual en que las familias en peor situación aparecen asociadas a los sectores donde existen una abundante subocupación y bajos niveles de producto por persona ocupada.

La fijación de un nivel mínimo aceptable de empleo productivo exige un incremento del nivel de actividad, y la CEPAL ya ha destacado en trabajos anteriores el extraordinario desafío que ha supuesto y seguirá suponiendo para la región el brindar empleo a una fuerza de trabajo que crece aceleradamente.

En este ejercicio la fuerza de trabajo se ha calculado a partir de antecedentes demográficos que permiten estimar la población en edad activa; la proporción de población en edad activa que se transforma en fuerza de trabajo es resultante de mecanismos complejos vinculados a diversos factores, tales como el mercado de trabajo, la estructura por edades de la población, su ubicación geográfica (en particular con referencia a los procesos de urbanización), al tipo y duración de la educación, y a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En las proyecciones se han utilizado parámetros conservadores que suponen que el porcentaje de la población en edad activa que se incorpora a la fuerza de trabajo aumenta poco a través del tiempo.

El producto por persona ocupada se ha estimado por separado para los diferentes sectores de la economía, y su nivel se supone dependiente del nivel de ingreso y de la evolución del producto por persona ocupada en países con mayor nivel de ingreso, de donde proviene parte apreciable de los bienes de capital y tecnología utilizada. La estimación cuantitativa para países y sectores se ha realizado utilizando métodos econométricos, a partir de antecedentes de países centrales y latinoamericanos.

De acuerdo con estos criterios, el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo para la región se ha estimado en un 2.8% promedio anual para los años ochenta y en alrededor de 2.5% para los noventa. El crecimiento de la productividad es, como se dijo, función del dinamismo económico. Si se excluyen las particularidades de países y sectores, a un crecimiento del pro-

⁸El ideal sería disponer de alguna medida de la productividad marginal; como una aproximación se utilizará el producto por persona ocupada, representativo de la productividad media.

ducto por persona de 3.3% anual, similar al del decenio de los años sesenta, le correspondería en el decenio actual un crecimiento del producto de 5.9% anual, y a un crecimiento del producto por persona de 4.2% le correspondería un ritmo de crecimiento anual de 7.3%. En el primer caso se generaría una tasa de desocupación abierta del orden del 10% y en el segundo una del orden del 5%.

Este primer antecedente brinda una idea de las consecuencias de la acumulación de capital y del dinamismo económico sobre el empleo.

Si se admitiese como límite máximo un 5% de desocupación abierta —y considerando que el incremento más rápido del producto por persona ocupada durante un período de 10 años haría disminuir en magnitudes aceptables la diferencia entre las economías centrales y las latinoamericanas— podría concluirse que un dinamismo del orden del 7% constituye un límite mínimo aceptable para el crecimiento a largo plazo de la región.

La evolución del producto por persona, de acuerdo con los supuestos antes mencionados, plantearía nuevos desafíos de carácter distributivo pues, como es sabido, existen actualmente diferencias apreciables entre los productos sectoriales por persona ocupada. En efecto, en una estimación aproximada, el producto por persona ocupada del sector agrícola representa alrededor de un 30% del promedio de la economía, la industria manufacturera prácticamente duplica el promedio, los otros sectores productores de bienes (minas, canteras y construcción) y los servicios básicos lo superan en 50%, y el resto de los servicios se asemeja al promedio.⁹

La aceleración del crecimiento en las condiciones antes descritas tendería a agravar algunas disparidades, sobre todo debido a los rápidos crecimientos del producto por persona ocupada que deberían aguardarse en la industria manufacturera y en los servicios básicos. Con relación al promedio, estos dos sectores

mejorarían aún más su situación, en tanto se deterioraría en cierta medida la del sector de los servicios, excluyendo los básicos, y la de la agricultura.

Los principales cambios en la estructura del empleo seguirían siendo en lo fundamental un traslado desde el sector agrícola al de los servicios (excluyendo los servicios básicos). El actual 36% de empleo agrícola se reduciría a un 31%, en tanto que los servicios, excluyendo los básicos, aumentarían su participación desde un 38% a un 43%. El sector manufacturero mantendría una participación cercana al 14%.

En estas circunstancias, la región tendría una nueva estructura ocupacional y de producto por persona ocupada. Una mejor distribución del ingreso se vería favorecida por la reducción del desempleo y del subempleo y el menor porcentaje de la población ocupada en la agricultura; en cambio, la creciente discrepancia del producto por persona ocupada produciría efectos en sentido contrario.

Estas cifras globales, no obstante su agregación, permiten apreciar la magnitud del desafío. Para nadie constituye un misterio lo difícil que resulta alcanzar tasas de crecimiento anuales del orden del 7% a largo plazo. Aunque, como ya se explicó, si bien este dinamismo aliviaría los problemas del desempleo y el subempleo, haría igualmente imprescindibles otras medidas de carácter redistributivo y de acumulación de capital. Si las economías latinoamericanas siguieran distribuyendo el ingreso tanto entre grupos sociales como entre consumo y ahorro de acuerdo a los comportamientos de la década pasada, nos encontraríamos en muchos casos con necesidades excesivas de ahorro externo y con sociedades cada vez más inequitativas. Ni el mercado, que en las palabras de Raúl Prebisch carece de horizonte temporal o social, ni las actuales políticas públicas serían capaces de lograr a la vez los objetivos de crecimiento y de equidad perseguidos. De allí la imperiosa necesidad de nuevas políticas, especialmente orientadas a captar parte del valor agregado en los sectores donde su valor por persona ocupada es más alto y crece con mayor rapidez, para así garantizar una orientación adecuada para parte importante de este ingreso.

⁹Debe recordarse que cuando se utiliza el producto por persona ocupada sin examinar las relaciones entre capital y trabajo se puede llegar a conclusiones equivocadas para ramas particulares. Sin embargo, para sectores agregados las cifras macroeconómicas se aproximan a la apreciación global que sobre ellos se tiene.

2. *Relaciones económicas externas y estructura productiva*

El aumento del dinamismo económico y los problemas que hoy enfrentan el comercio y el financiamiento externo exigen cambios en las relaciones económicas externas; estos últimos, a su vez, tampoco pueden hacerse sin afectar en algún grado la estructura productiva interna. En las páginas que siguen se brindan antecedentes destinados a formular una propuesta consistente de nuevas estructuras productivas internas y nuevas relaciones económicas externas.

La evolución del comercio exterior y la estructura productiva de los países latinoamericanos en la postguerra ha sido considerada pormenorizadamente en documentos de la CEPAL. Una de las preocupaciones centrales en estos documentos es la tendencia estructural hacia el déficit de la balanza de pagos, ya que la expansión de la producción exige cantidades crecientes de bienes de capital e insumos intermedios de origen industrial. A largo plazo, la decisión de importar o producir estos bienes depende de la posibilidad de exportar otros bienes o servicios, en condiciones que se consideren beneficiosas. El comportamiento tradicional, es decir, exportar productos básicos, enfrenta dos dificultades principales: el grave deterioro de la relación de intercambio, especialmente en épocas de crisis, y el lento ritmo de crecimiento de la demanda de dichos productos. Más aún, las exportaciones de productos básicos de América Latina han crecido a ritmos inferiores al de la demanda mundial, en buena parte por la política de diversificación de oferta (inversión en otras áreas) y el proteccionismo de los países centrales. Así, un grupo de países llevó adelante su proceso de crecimiento económico apoyándose en la sustitución de importaciones de origen industrial, lo que constituyó una decisión de abastecimiento forzada en buena medida por las condiciones externas. Desde mediados de los años sesenta en adelante el proceso previo de industrialización abrió la puerta a una nueva forma de decisión en torno a qué producir, qué importar y qué exportar. La posibilidad de exportar bienes industriales, tanto a la propia región como al resto del mundo, permitió entre otros factores que

las exportaciones crecieran a tasas parecidas o superiores a las del producto interno bruto. Las economías cuyo comercio exterior venía perdiendo importancia relativa con respecto al producto cambiaron el signo de la tendencia y comenzaron a 'abrirse' al exterior. El incremento de bienes industriales importados requeridos por el crecimiento comenzó a lograrse en parte gracias a un intercambio externo de bienes industriales; pero esta nueva situación no estuvo, sin embargo, exenta de problemas. La industrialización no admite una marcha continua y similar para todas sus ramas; el aprovechamiento de mercados externos requiere un sustento previo de infra-estructura industrial y los plazos de instalación y magnitudes de inversión requeridos plantean difíciles problemas de escala. Esto a su vez explica los intentos de integración y el mayor éxito de los países que consiguieron avanzar en este sentido, o que por su tamaño económico y demográfico pudieron abordar por sí solos, en ciertas etapas, los problemas de escala.

A partir de 1973 se incorporaron dos nuevos elementos a los factores que influyen en el equilibrio de las balanzas de pago: el abundante financiamiento externo y la valorización de los combustibles. El financiamiento externo, que había sido tradicionalmente utilizado por la región, más que duplicó su importancia relativa al producto y permitió por un período relativamente largo (1974-1980) mantener un nivel de importaciones que las exportaciones por sí solas no habrían podido sustentar. La valorización del petróleo tuvo efectos diversos según los países, ya que algunos eran exportadores netos, otros importadores netos, y un tercer grupo tenía un comercio exterior de combustibles relativamente equilibrado. La mayoría de los países recurrieron, por diversos motivos, al financiamiento externo, incluso los exportadores netos de petróleo. A comienzos de los años ochenta la expansión adicional de la deuda se hace ya difícil de lograr, tiene costos elevados y los servicios de la misma empiezan a presionar sobre el nivel de las importaciones. En cuanto a la valorización del precio de los combustibles, los países deficitarios han realizado importantes esfuerzos para ajustar el funcionamiento económico a la nueva situación a través del incremento de las exportaciones y, en algunos

casos, de la reducción de las importaciones. Los países con superávit han ajustado su funcionamiento a niveles más elevados de importaciones en relación al producto. Por lo tanto, no parece probable que estos dos elementos pudieran repetir durante los años ochenta el papel que desempeñaron durante el período 1974-1980. Por el contrario, ambos han creado la necesidad de aumentar las exportaciones a tasas elevadas para poder respetar la importancia relativa adquirida por las importaciones y servir la deuda. Todo lleva a concluir que, salvo que pueda restringir las importaciones, la región deberá mantener un acelerado crecimiento de las exportaciones y, por los motivos ya explicados, dicho crecimiento deberá basarse en productos manufacturados y lograrse en los mercados regionales y no tradicionales.

Para precisar estos conceptos se presentan a continuación algunos antecedentes para la región en su conjunto. En los ejercicios de proyección se ha trabajado con una elasticidad producto de las importaciones algo superior a uno, aunque inferior a la de los años setenta; a este respecto, debe recordarse que la menor elasticidad del consumo de combustibles le otorga un significado especial a una elasticidad global superior a uno. Esta posición se basa en el reconocimiento de que, a pesar de la expansión industrial, será necesario invertir proporciones del producto mayores que las actuales y tener acceso a bienes de capital e insumos que difícilmente se producirán a mediano plazo en la mayoría de los países si se considera cada uno de sus mercados separadamente. Además, el manejo de un grado razonable de eficiencia hace recomendable mantener una cierta apertura de los mercados comerciales externos.

El financiamiento neto externo, como ya se dijo, aumentó significativamente como porcentaje del producto pasando de los niveles cercanos al 2% de los años sesenta a valores en torno al 4% a mediados de los setenta y al 3% hacia finales de la década.

Como consecuencia de esta tendencia los servicios de la deuda, que representaban hasta 1975 cerca de un 25% de las exportaciones subieron a niveles cercanos al 45% hacia finales de los años setenta, a pesar del acelerado crecimiento de las exportaciones. Las proyecciones demuestran que, incluso con tasas elevadas

de crecimiento de las exportaciones, resultaría insostenible mantener el financiamiento neto externo en los niveles logrados a partir de 1974, más aún si los intereses se mantienen en niveles reales positivos y si continúa empeorando el perfil de la deuda. Utilizando supuestos moderados con respecto a estos dos últimos factores, el ejercicio ha fijado el financiamiento neto externo en niveles relativamente elevados, cercanos al 2.7% del producto, y en porcentajes de las exportaciones claramente superiores a los de los años sesenta, aunque algo inferiores a los de finales de la década pasada. De esta forma sería posible que el servicio de la deuda represente como antes un 25% de las exportaciones.

Los supuestos adoptados para las importaciones y el financiamiento externo hacen depender el equilibrio de la balanza de pagos de la relación de precios de intercambio y del crecimiento del volumen de las exportaciones. Sin considerar las diferencias existentes entre países, especialmente con relación al comercio exterior de combustibles, se ha supuesto una relación similar a la vigente en 1979. Como punto de referencia cabe recordar que el índice de la relación de intercambio fue, en 1981, un 40% superior al de 1979 para los países exportadores de petróleo, en tanto que empeoró en un 20% para el resto de los países latinoamericanos.

En estas circunstancias el crecimiento a largo plazo del volumen de las exportaciones, para equilibrar las cuentas externas, tendría que ser de 8.5% anual. Si la relación de intercambio mejorara en un 10% en los primeros años del decenio, las necesidades de crecimiento de las exportaciones se reducirían aproximadamente en un 1%. Lo sucedido recientemente en algunos países latinoamericanos, donde el deterioro de la relación de intercambio ha obligado a forzar el ritmo de crecimiento de las exportaciones, es un buen ejemplo de la importancia que reviste esta relación.

Por lo tanto, un crecimiento relativamente dinámico de las importaciones acompañado por un financiamiento externo sostenible y una relación de intercambio que, si bien es desfavorable para la mayoría de los países, supera la actual, pone el peso del esfuerzo en el crecimiento de las exportaciones.

Con el propósito de examinar la posibilidad de alcanzar ese elevado volumen de expor-

taciones se exploran a continuación sus implicaciones en términos de contenido y destino.

Las exportaciones latinoamericanas se situaron en un escenario del comercio mundial dividido en regiones: las economías de mercado desarrolladas, las centralmente planificadas, América Latina, los países de la OPEP (excluyendo Venezuela y Ecuador) y el resto de los países en desarrollo. Al comercio exterior de cada una de estas regiones se lo hizo depender de su nivel interno de actividad. Es cierto que las tendencias a largo plazo tienden a incrementar el déficit que viene mostrando el comercio latinoamericano de bienes; sin embargo, si se considera lo ocurrido a partir de 1976, puede comprobarse que la región ha reaccionado frente a los problemas externos incrementando las exportaciones a tasas muy elevadas y superiores a las históricas. Lo significativo, en todo caso, es la disparidad entre el crecimiento de los mercados de los diferentes bienes. Para expansiones promedio anuales del comercio mundial de 7 a 8%, el crecimiento de los bienes manufacturados sería de 8.3 a 9.7%, en tanto que los productos primarios sólo crecerían entre 4.2 y 4.8%, y los combustibles lo harían entre 3.1 y 3.7%.

La participación de la región en los mercados internacionales de productos primarios ya es significativa y en el pasado debió enfrentar la fuerte competencia de otras regiones en desarrollo y el proteccionismo de los centros. La baja tasa de crecimiento del mercado de estos bienes, unida a la dificultad de aumentar la participación latinoamericana en ellos, haría imposible basar en los productos primarios una tasa de crecimiento cercana al 8.5%; más aún, exigirá un esfuerzo apreciable mantener o aumentar, aunque sea marginalmente, la participación en los mercados internacionales. La opción considerada como más aceptable significaría revertir, o por lo menos detener, el proceso de pérdida de participación de los bienes primarios (de 17% en 1955 bajó a 12% en 1980) y elevarla levemente para alcanzar un 12.5% en 1990. Otro tanto se ha supuesto para los combustibles, que mantendrían un 12%, lo que implica una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5%.

Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones necesario para equilibrar la balanza de

pagos deberá apoyarse sobre todo en los bienes manufacturados. Estos bienes que representaban el 1.3% del comercio mundial en 1980, alcanzarían el 2.4% en 1990; para captar el significado relativo de estos porcentajes debe considerarse que en 1990 el comercio mundial de bienes manufacturados quintuplicaría el de productos primarios. Estos incrementos supondrían aumentar las exportaciones manufactureras latinoamericanas a tasas promedio anuales del orden del 17% para este tipo de bienes.

Esta nueva composición de las exportaciones exigiría una importante reestructuración del destino de los bienes. No resulta realista pensar que los países desarrollados van a cambiar profundamente su comportamiento y permitir que los países en desarrollo aumenten fácilmente su participación en esos mercados; además, las importaciones que requiere América Latina crean un interesante mercado para proyectos de carácter regional, especialmente de bienes manufacturados. En efecto, hacia 1990 cerca de dos tercios de las importaciones serían manufactureras. Si la región se propusiera como meta para 1990 abastecer un 30% de sus importaciones con bienes de origen regional, frente al 17% actual, el crecimiento de las exportaciones de 8.5% se descompondría en tasas de crecimiento promedio anuales de las exportaciones extra e intrarregionales de 5.7% y 13.2% respectivamente. De esta forma, la composición del comercio intrarregional cambiaría de manera sustantiva y los productos manufacturados pasarían a constituir un 64% en 1990. A finales de los años setenta la cifra era de un 30%.

Los antecedentes y proyecciones que acaban de exponerse suponen cambios significativos en la magnitud, composición, origen y destino del comercio exterior. Cumplen simultáneamente con dos objetivos: dan viabilidad a un crecimiento económico global elevado, fortaleciéndolo, e introducen una mayor simetría en las relaciones económicas externas. Dichos cambios alterarían la posición relativa de la región en la producción y en el comercio mundiales, mejorándola cuantitativa y cualitativamente. Así, esta modificación estructural de las relaciones económicas externas aparece íntimamente ligada al cambio de la estructura produc-

tiva interna, tema que se explorará en las páginas que siguen.

3. *La estructura productiva de los países latinoamericanos*

El examen del comercio exterior ha estado orientado por la necesidad de dar viabilidad al crecimiento económico en lo que respecta al abastecimiento de bienes importados de origen industrial y al intento de situar el problema del financiamiento en órdenes de magnitud manejables. La magnitud de las exportaciones aparece aquí condicionada por la necesidad de equilibrar la balanza de pagos y su composición con el dinamismo y elasticidades de la demanda. La estructura del comercio exterior implícita en estas proyecciones debe ser consistente con la estructura productiva interna, lo que plantea una primera exigencia a los países latinoamericanos: contar con un sector industrial capaz de sostener la nueva composición de las exportaciones, ya que, cuantitativamente, las exportaciones de origen industrial deberían crecer a tasas bastante superiores a las del producto.

Esta necesidad de industrializarse se ve reforzada si se considera la magnitud y naturaleza de la demanda interna implícita en un crecimiento más equitativo y acelerado. Las necesidades de inversión generarían una fuerte demanda de bienes de origen industrial, especialmente del sector metalmeccánico, y el rápido crecimiento del consumo privado también fortalecería la demanda de dichos bienes. Aunque es cierto que las medidas distributivas pueden modificar en algo esa tendencia, no cabe duda que la demanda de bienes de origen industrial crecería más rápidamente que el ingreso.

Por lo tanto, todo indica que el sector industrial debería crecer a tasas más elevadas que las del producto. Las proyecciones estiman el crecimiento necesario del sector manufacturero en una tasa anual algo superior al 8%, lo que llevaría la participación del sector en el producto a un valor cercano al 30% en 1990.

Un desarrollo industrial que cumpliera con los requisitos aquí planteados debería diferenciarse del que se estaba registrando en América Latina. El examen del dinamismo de

la demanda interna muestra que la expansión de la inversión y del consumo privado presionarían directamente sobre todo al sector metalmeccánico, a la vez que las proyecciones del comercio exterior indican que los bienes exportados, que deberían alcanzar mayor dinamismo, son la maquinaria y el material de transporte que crecerían a tasas de 21% anual entre 1978 y 1990, pasando de representar un 4.1% de las exportaciones a un 16.3%.¹⁰

Este crecimiento del sector metalmeccánico crearía una apreciable demanda adicional de insumos intermedios básicos. Se haría imprescindible desarrollar las ramas de metales ferrosos y no ferrosos, petroquímica y química pesada, entre otros, sobre todo si se recuerda que las importaciones no contemplan un crecimiento acelerado de este tipo de bienes. Además tendrían que corregirse los problemas de integración vertical que afectan al sector industrial, a través de una mayor integración de las ramas intermedias y metalmeccánicas.

Es fácil comprender que el incremento del comercio regional y el desarrollo de ramas que plantean, en general, problemas de escala, hará necesario aplicar criterios de selectividad. Asimismo, el acceso a la tecnología de los centros es restringido y oneroso de manera que la elección de una opción requiere un examen de las perspectivas internacionales y latinoamericanas.

En este último sentido se abren numerosas interrogantes que deberían explorarse. Por ejemplo, con motivo de la crisis energética y sus posteriores repercusiones, algunos países desarrollados parecen tender a abandonar en cierto grado determinados sectores que son consumidores de energía; entre ellos destacan partes de los del acero y de la química pesada. A la vez, los países de la OPEP parecen estar desarrollando una fuerte industria química y petroquímica, en tanto que el examen del proceso de industrialización latinoamericano muestra que entre 1974 y 1980 el grueso del crecimiento industrial se basó en el desarrollo de las ramas intermedias. Sería necesario a este

¹⁰Este tema ha sido tratado en mayor detalle en "Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura", Estudios e Informes de la CEPAL N.º 9, Santiago de Chile, 1981.

respecto precisar los déficit actuales latinoamericanos, el posible espacio que se crearía al abandonar los países desarrollados en alguna proporción las ramas intermedias y la repercusión que tendría la entrada en producción de las inversiones de los países de la OPEP.

El desarrollo de la industria de material de transporte requeriría a su vez un examen más particularizado. Se libra en esta rama una fuerte lucha tecnológica entre los países desarrollados, y en Europa nuevas plantas parecen situarse en niveles de costos comparativos con las japonesas. Por lo tanto sería imprescindible estudiar si las actuales plantas latinoamericanas se están adaptando adecuadamente a estas innovaciones.

En suma, el examen de un conjunto seleccionado de ramas industriales sería imprescindible para brindar pautas acerca de la política económica implícita en las metas de industrialización que se han deducido aquí. Ellas indicarían las posibles combinaciones de inversión, innovación tecnológica y márgenes de protección que sería necesario establecer para materializar el proceso de industrialización deseado. A modo de ejemplo, la CEPAL tiene en marcha un estudio sobre la producción y el comercio exterior de los bienes de capital, cuyos primeros resultados muestran el potencial

de desarrollo regional existente en este campo.¹¹

Por último, el desarrollo industrial además debería ser considerado desde una perspectiva sectorial más amplia. El crecimiento agropecuario adquiriría una connotación bien diferente para los países en la medida en que se utilicen porcentajes crecientes de maquinaria regional y que sus productos adquieran mayor valor a través de la agroindustria. Otro tanto puede decirse de los servicios. Es sabido que los países desarrollados tienen hoy una fuerte expansión de los servicios y que la naturaleza de éstos depende en buen grado de su asociación con los sectores productores de bienes y, muy en especial, con el sector industrial. En la medida que parte del desarrollo de los servicios se asocie a un proceso de industrialización ellos representarán aumentos efectivos de productividad y harán un aporte real al bienestar de la población. Ese es el sentido que tenía el aumento de los porcentajes de la población ocupada en los servicios en la opción de crecimiento acelerado presentada en páginas anteriores, a diferencia de los incrementos que se vienen registrando en algunos países latinoamericanos, donde representan más bien un mecanismo de redistribución de ingresos.

IV

La coyuntura y los cambios estructurales

La consideración con un enfoque a mediano y a largo plazo de las transformaciones productivas, de las nuevas formas de inserción económica internacional y de los aspectos distributivos podría parecer extemporánea en medio de una crisis como la que viven en 1982 muchas economías latinoamericanas.

Sin embargo, a medida que avanza el tiempo se confirma el carácter estructural de la crisis de los países centrales y las informaciones disponibles permiten comprobar los profundos efectos que ella está teniendo sobre las sociedades latinoamericanas. Como es habitual en este tipo de crisis externas profundas, los cambios que se gestan a propósito de los desequili-

brios de balanza de pagos terminan afectando los parámetros bajo los cuales funciona la economía en su conjunto.

Si se compara el sentido que están adquiriendo los cambios con el que debería inspirar una transformación hacia una sociedad más equitativa, dinámica y autónoma en sus decisiones se encuentran coincidencias y discrepancias.

¹¹Algunos resultados preliminares están contenidos en el artículo de Jorge Beckel y Salvador Lluch, "Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 17, agosto de 1982.

La orientación de los cambios producidos en el sector externo contienen elementos que podrían coadyuvar a establecer una estructura productiva acorde con la que requeriría un comercio exterior similar al propuesto en páginas anteriores. En efecto, las devaluaciones, alzas de aranceles y otras medidas destinadas a restablecer el equilibrio o conseguir superávit en la balanza comercial tienden a favorecer la producción destinada a los mercados internos y regionales. Si bien es cierto que teóricamente deberían incentivar también las exportaciones a los países centrales, es bien sabido que este crecimiento potencial se ve frenado por el proteccionismo de estos últimos, especialmente en materia de productos manufacturados, y por las nuevas caídas en los precios de los productos básicos que podría traer aparejado un incremento de su oferta.

Por ello, las medidas adoptadas tienen un efecto más directo sobre el mercado interno debido a la mayor protección que otorgan a quienes para el mismo producen; a su vez, las posibilidades de una política de cooperación regional en productos manufacturados constituye uno de los campos del comercio exterior donde existe cierto grado de autonomía y donde en estos momentos se advierten algunas acciones de los gobiernos para impulsarla. Sin embargo, en contra de estos avances conspiran tres fenómenos que afectan la demanda y la capacidad productiva: la depresión de los mercados internos producida en muchos países como consecuencia de medidas destinadas a restringir el gasto, el deterioro difícilmente reversible que afecta la capacidad productiva de muchas ramas como secuela de las políticas de los años setenta, y la magnitud de los problemas financieros que sufren muchas empresas y que a menudo se han visto agravadas por las devaluaciones.

Es indudable que en la mayoría de los países el dinamismo ha sido sacrificado en pos del equilibrio externo, aunque el grado en que se lo ha hecho es bien distinto según los casos; en efecto, la voluntad y capacidad de reducir y reestructurar la demanda varían apreciablemente. En algunos países se ha tratado de reemplazar la demanda interna por la externa para evitar la caída del producto y restablecer al mismo tiempo el equilibrio externo. En otros, se ha

intentado reestructurar la demanda interna para reducir la que resultaba más exigente en términos de importaciones. En la medida de lo posible se han utilizado también las reservas y la sustitución de importaciones.

Naturalmente, los gobiernos que en los años setenta desarrollaron esquemas de política económica más activos, pueden enfrentar ahora con más éxito las reestructuraciones que aquellos que hicieron reposar la política fundamentalmente sobre instrumentos macroeconómicos; asimismo quienes desarrollaron más el sector manufacturero gozan hoy de un mayor margen de flexibilidad en la oferta.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos la caída de la demanda externa de los países centrales, los desequilibrios financieros internos y el fuerte vínculo con el abastecimiento externo que siguen manteniendo algunos sectores vitales han limitado el efecto de las medidas destinadas a frenar la caída de la demanda global. A ello se agrega que, lamentablemente, no siempre las medidas de reestructuración de la demanda se han aplicado teniendo en cuenta una política de oferta y en ocasiones sólo parecen constituir una cadena de reacciones a las inestables condiciones externas, con graves y difícilmente remediabiles consecuencias para el sector productivo. Así, en general, la recesión ha tenido un signo muy negativo sobre el dinamismo económico; el que se ha hecho sentir en especial sobre el empleo y en muchas ocasiones también sobre el salario real. Las políticas gubernamentales han intentado, con distinto énfasis, reducir estos efectos indeseables de la recesión productiva. Sin embargo, parece que, en general, el costo de la recesión no se ha distribuido tomando en cuenta criterios de equidad. En efecto, en los casos en que los grupos de altos ingresos han seguido recibiendo fuertes proporciones del mismo parece dudoso que lo hayan orientado hacia inversiones capaces de sustentar una nueva estructura productiva, conducta reforzada por la situación de incertidumbre e inestabilidad.

Más aún, varios indicios hacen suponer que una proporción de esos ingresos se han canalizado hacia inversiones especulativas, que en general agravan la crisis externa, acentúan la depresión productiva y ahondan los desequilibrios financieros. De esta forma, todo

parece indicar que la coyuntura ha tendido a acentuar los aspectos inequitativos. Por otro lado, puesto que el proceso político se ha hecho más conflictivo, se están produciendo cambios que en algunos casos favorecen el retorno de formas democráticas.

En síntesis, las políticas están produciendo simultáneamente signos de adaptación, repliegue y transformación. Las evaluaciones de los años setenta y los ejercicios prospectivos tratados en páginas anteriores hacen evidente la necesidad de una transformación.

Si la orientación implícita en los nuevos parámetros del sector externo es considerada por las autoridades como un fenómeno no coyuntural, si se recuperan los mercados nacionales y tienen éxito los esfuerzos de cooperación regional, es posible que la actual coyuntura marque un viraje de carácter estructural en la orientación de la inversión y, por tanto, en la estructura productiva de los países. Sin embargo, es aún prematuro para determinar cual de

estas tendencias terminará predominando en la actual crisis. La magnitud de los problemas, tan destacada por doquier, y las muchas opiniones y presiones para adoptar una actitud que oscila entre la adaptación y el repliegue obligan a concluir destacando el hecho de que la crisis también ofrece posibilidades. Posibilidades, porque se ha hecho evidente que los progresos no han superado los problemas estructurales, que siguen siendo determinantes y deben ser enfrentados. Posibilidades, porque muchas medidas de reestructuración, inaplicables en situaciones económicas más normales, resultan hoy políticamente viables. Posibilidades, por último, porque el peso de las circunstancias está demostrando que dificultades de esta magnitud hacen imprescindible el establecimiento de sistemas políticos que den participación a los grupos sociales mayoritarios sobre los cuales recaerá, en última instancia, el peso de una salida de carácter estructural.

Absorción creciente con subempleo persistente

*Norberto E. García**

La CEPAL ha prestado siempre una especial atención a los problemas del empleo, hasta el punto que el fenómeno de la absorción productiva de fuerza de trabajo es, a su juicio, la manifestación más evidente del desarrollo económico. Desde ese punto de vista este artículo es particularmente interesante pues analiza lo sucedido en América Latina con dicho fenómeno entre 1950 y 1980, para lo cual el autor expresa desde la partida su intención de explicar la aparente paradoja implicada en la coexistencia de un considerable crecimiento de la capacidad de absorción de los estratos modernos no agrícolas junto a la persistencia o lenta declinación del subempleo.

El núcleo de su argumentación consiste en demostrar que el conjunto de fenómenos cuya interacción explica los resultados de la absorción en segmentos modernos y la evolución del subempleo, incide en forma distinta según grupos de países y conduce a resultados bien diferenciados: países que evidencian una rápida absorción en segmentos modernos junto con una lenta pero significativa reducción del subempleo, y países que registran una más lenta absorción en dichos segmentos junto con la persistencia de altas tasas de subempleo. En particular, la elevada y creciente diferencia en requerimientos de recursos por ocupado entre actividades modernas y agrícolas tradicionales, junto al rápido crecimiento de la PEA no agrícola, la baja gravitación inicial de los estratos modernos y la débil retención de empleo en las actividades agrícolas modernas, explican en buena medida por qué incluso aquellos países que registran un gran esfuerzo de acumulación y crecimiento económico, si bien logran reducir la subutilización, no alcanzan a absorber en los segmentos modernos todo el traslado de fuerza de trabajo desde el sector agrícola. Por consiguiente, concluye que no es sólo un problema de magnitud de la acumulación de capital —presente en especial en los países que evidencian las tasas de absorción más lentas— sino además, de los limitados efectos de la misma y de las presiones de oferta de trabajo urbano enfrentadas. Luego, lo relevante no es sólo la magnitud sino además la composición del uso de recursos y sus mayores o menores efectos homogeneizadores.

*Funcionario del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Introducción*

Desde la postguerra hasta ahora, la mayoría de los países de América Latina ha venido registrando profundas modificaciones en su situación ocupacional, que se corresponden, esencialmente, a un doble fenómeno: el proceso de transferencia de fuerza de trabajo hacia actividades de mayor productividad y la presión del crecimiento —vegetativo y migratorio— de la fuerza de trabajo urbana, con una mengua de la gravitación relativa del sector agrícola en el empleo total.

Con fines expositivos —y sobresimplificando el análisis— es posible construir dos hipótesis contrapuestas respecto a los resultados de los procesos antes citados. La primera de ellas sostendría que, en los decenios de postguerra, se habría registrado en América Latina un crecimiento significativo del empleo, esencialmente no agrícola, en estratos o actividades de productividad aceptable. La segunda haría énfasis en la persistencia de serios problemas de subempleo, en un contexto de creciente urbanización del mismo.

A estos dos enfoques pueden también asociarse dos apreciaciones respecto al proceso de acumulación de capital. La primera subrayaría que el esfuerzo de inversión y crecimiento económico de América Latina durante los pasados decenios ha sido más que considerable, ubicándose por lo menos al nivel de la experiencia histórica de muchos países hoy avanzados en sus respectivos períodos de cambio en la estructura ocupacional. La segunda sostendría que el esfuerzo de inversión habría sido insuficiente para absorber, en los estratos modernos no agrícolas, el crecimiento y traslado de la población económicamente activa registrado en las últimas décadas.

No es el propósito de este trabajo brindar una interpretación comprensiva de los fenómenos citados. Su objeto es menos ambicioso: aportar elementos a la discusión, en el sentido de sugerir que lo registrado en América Latina en los últimos tres decenios tiende a ser una síntesis de las dos hipótesis expuestas, y de las

*Deseo agradecer los comentarios y sugerencias de V.E. Tokman, Director del PREALC, y de A. Monza y H. Szretter, funcionarios del mismo Programa.

subhipótesis respectivas. Para ello, fuera de verificar una parte de la evidencia y/o las estimaciones empíricas disponibles, el trabajo destaca algunos de los factores que permiten conciliar las dos hipótesis aparentemente opuestas.

Dichos factores corresponden, por una parte, a fenómenos presentes en el desarrollo de la mayoría de los países de la región en la postguerra; y, por otra, a la distinta intensidad con que actúan en los diversos países de la región. Por consiguiente, la conciliación o síntesis de las hipótesis contrastadas se plantea en un doble plano: uno, el de la presencia de fenómenos que, por sí mismos, explican por qué en muchos países de la región se registra simultáneamente un elevado crecimiento del empleo en estratos modernos no agrícolas y una persistencia —en ciertos países declinante— de elevados niveles de subempleo, en un contexto de un gran esfuerzo de inversión. Otro, el plano de la gravitación cada vez más decisiva de comportamientos diferenciados entre los distintos países, cuya identificación permite explicar la coexistencia dentro de la región, de tendencias más cercanas a una u otra hipótesis.

El capítulo I del presente trabajo analiza la capacidad de absorción de las actividades modernas no agrícolas durante el período 1950-80, a la luz de la evidencia disponible, y destaca las implicancias que de ello surgen. El capítulo II

sintetiza las estimaciones disponibles en materia de evolución de la subutilización total de la mano de obra, de la cobertura del subempleo —y su composición— y señala los rasgos más pertinentes para el objetivo del trabajo. El capítulo siguiente desarrolla una hipótesis de trabajo respecto a requerimientos de recursos en general —no sólo inversión— impuestos por un proceso de traslado a largo plazo de la fuerza de trabajo, vincula su intensidad al grado inicial y tendencias en el período en materia de heterogeneidad estructural y destaca, dentro de la generación y uso de recursos, el esfuerzo diferenciado de inversión efectuado en la región. En el IV se discuten tres fenómenos adicionales a los antes expuestos, útiles para comprender por qué la interpretación de lo sucedido en América Latina se aproxima más a una síntesis de las hipótesis expuestas: i) el ritmo de crecimiento de la población económicamente activa no agrícola; ii) la gravitación inicial de los estratos modernos no agrícolas en el empleo total; y iii) la evolución del empleo en las actividades modernas agrícolas. Finalmente, en el último capítulo se destacan las principales conclusiones, señalando además la conciliación de las hipótesis expuestas en el doble plano antes mencionado: principales elementos o factores y diversidad de comportamiento por grupos de países.

I

La capacidad de absorción de las actividades modernas no agrícolas

Conviene, como primer paso, verificar la evidencia disponible. El cuadro 1 sintetiza las estimaciones del crecimiento del empleo en actividades modernas no agrícolas¹ —lo que el

PREALC denomina actividades formales urbanas— para 14 países que representaban el 95 por ciento de la población económicamente activa (PEA) de América Latina en 1980, de modo que sus conclusiones son representativas de la región en su conjunto. En dicho cuadro se contemplan tres grupos de países:² el Grupo A

¹Las definiciones y metodología de estimación son similares a las aplicadas en un trabajo previo—véase la nota siguiente. En lo que hace a evolución del empleo moderno no agrícola, la *proxy* utilizada es la ocupación de trabajadores *asalariados* no agrícolas, excluyendo el servicio doméstico y agregando profesionales, técnicos, gerentes y similares clasificados dentro de los trabajadores por cuenta propia.

²Se sigue aquí el mismo criterio de agrupación aplicado en PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1981, cap. II y Anexo Metodológico.

incluye aquellos que en el período 1950-80 registran una reducción de la tasa de subutilización de su fuerza de trabajo, particularmente por disminución del subempleo;³ el *Grupo B*, aquellos países que no registran un descenso significativo en la mencionada tasa; y el *Grupo C* incluye tres países con situaciones especiales, tanto por las características de sus estructuras poblacionales y productivas al comienzo del período estudiado, como por el efecto de la reorientación del modelo de política económica (en el último quinquenio del período) sobre la composición formal-informal del empleo urbano.

Las tasas de crecimiento del cuadro 1 pueden considerarse uno de los indicadores de absorción de mano de obra en estratos *modernos* no agrícolas, durante un período en que el grueso de los países de la región transitaba el proceso de transferencia de PEA desde actividades agrícolas hacia actividades no agrícolas de mayor productividad relativa.

Por consiguiente, cualquier evaluación supone una referencia implícita a otras experiencias históricas, durante el período en que las mismas trasladaron el grueso de su fuerza de trabajo desde labores rurales tradicionales hacia actividades de mayor productividad; de otro modo es difícil calificar como elevados o bajos los esfuerzos registrados. Teniendo en cuenta esta consideración, veamos ahora qué sugiere el cuadro 1.

1. Para la región en su conjunto, el ritmo de crecimiento del empleo moderno no agrícola fue de 3.7 por ciento promedio anual. No obstante, observando el cuadro 2 puede comprobarse que, hacia 1950, el peso relativo del sector moderno no agrícola en la PEA nacional alcanzaba a un promedio de 26.3 por ciento para el conjunto de países analizados, excluida Argentina, mientras que en este último país ya en 1950 un 57 por ciento de su PEA se ubicaba en actividades modernas no agrícolas.

³En el tercer capítulo se describen las categorías citadas. Para facilitar su interpretación en esta etapa, conviene recordar que la tasa de subempleo es un indicador de la cobertura de dicho fenómeno, mientras que la tasa de subutilización total es un indicador de cobertura e intensidad que incluye el desempleo abierto y el equivalente del subempleo en términos de ocupados totalmente no utilizados. Para las definiciones respectivas, véase PREALC, *Dinámica del subempleo... op. cit.*

Si, como se expresó, la perspectiva es analizar el proceso de tránsito a largo plazo de la estructura ocupacional, el problema consiste aquí en que en el caso de Argentina, gran parte de dicho proceso ya había ocurrido en las décadas *anteriores* a 1950. Por consiguiente, en esta perspectiva, conviene excluir Argentina y analizar lo sucedido en los restantes países.⁴ Excluyendo Argentina, el ritmo de crecimiento del

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO
DEL EMPLEO EN ACTIVIDADES FORMALES
NO AGRICOLAS 1950-80

(Tasas medias acumulativas anuales, en
porcentajes)

	1950-80	1950-70
<i>Grupo A</i>		
México	4.6	4.5
Panamá	4.2	4.7
Costa Rica	5.2	5.1
Venezuela	5.1	4.6
Brasil	4.4	4.4
Colombia	4.3	4.5
Guatemala	4.5	4.3
<i>Grupo B</i>		
Perú	4.2	4.0
Ecuador	2.9	1.4
Bolivia	3.8	4.0
El Salvador	4.2	4.0
<i>Grupo C</i>		
Argentina	1.8	2.1
Chile	2.6	2.8
Uruguay	0.8	0.8
<i>América Latina</i> (14 países)	3.7	3.7
<i>América Latina</i> (excluida Argentina)	4.2	4.1

Fuente: Elaborado a partir de estimaciones preliminares del PREALC, basadas en censos de población, censos económicos, encuestas de hogares y de establecimientos, compatibilizadas y ajustadas.

⁴Un razonamiento similar puede efectuarse para Uruguay que ya en 1950 registraba un 63.4% de la PEA nacional en actividades modernas urbanas. Por razones de peso relativo, la exclusión de Uruguay no altera los promedios regionales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: GRAVITACION RELATIVA DE LA PEA FORMAL NO AGRICOLA EN 1950 Y 1980

(Porcentajes)

	Participación de la PEA formal en la PEA total		Participación de la PEA formal en la PEA no agrícola	
	1950	1980	1950	1980
<i>Grupo A</i>				
México	21.6	39.5	62.5	64.3
Panamá	26.8	41.2	74.7	68.4
Costa Rica	29.7	52.9	70.6	81.0
Venezuela	34.7	62.6	67.9	79.2
Brasil	28.5	45.2	72.5	72.8
Colombia	23.9	42.6	61.0	65.7
Guatemala	15.2	26.7	48.5	60.0
<i>Grupo B</i>				
Perú	19.1	35.0	53.0	59.6
Ecuador	21.5	22.7	64.8	47.3
Bolivia	9.1	19.9	37.8	43.6
El Salvador	18.5	28.6	57.3	60.2
<i>Grupo C</i>				
Argentina	56.8	65.0	78.9	77.0
Chile	40.8	54.1	64.8	72.9
Uruguay	63.4	63.3	81.4	76.9
<i>América Latina</i> (14 países)	30.5	44.9	69.3	69.8
<i>América Latina</i> (excluida Argentina)	26.3	42.6	66.4	68.7

Fuente: Elaborado a partir de estimaciones preliminares del PREALC, basadas en censos de población, censos económicos, encuestas de hogares y de establecimientos, compatibilizadas y ajustadas.

empleo moderno no agrícola para la región fue de 4.2 por ciento durante treinta años. Contrastado con el registro de otras experiencias históricas, este resultado mal puede ser considerado débil, sino por el contrario, significativo.

2. Más aún, el cuadro 1 permite señalar la diversidad de situaciones presentes en la región en el período 1950-80. El Grupo A de países registra tasas de crecimiento del empleo moderno no agrícola en general superiores a la tasa promedio regional de 4.2 por ciento recién aludida: todos sus integrantes se ubican en el rango del 4.2 al 5.2 por ciento promedio anual.

El Grupo B registra tasas promedio en el rango de 2.9 a 4.2 por ciento anual, y el Grupo C entre 0.8 y 2.6 por ciento anual; recuérdese que los tres países de este último Grupo son aquellos que, ya a inicios del período, denotaban avances muy considerables en el proceso de transferencia de mano de obra hacia actividades modernas no agrícolas. Por consiguiente, pueden agregarse dos conclusiones adicionales a la expuesta en el punto anterior: i) el promedio regional de crecimiento a largo plazo del empleo moderno no agrícola oculta comportamientos bastante diversos; ii) en particular, si se acepta que el promedio regional de 4.2 de crecimiento

anual evidencia un logro destacable, esto es aún más cierto para el registro histórico del Grupo A, cuyos integrantes evidencian tasas superiores a dicho promedio. Esto último es importante si se repara en que el Grupo A representaba, en el período analizado, alrededor de un 70 por ciento de la PEA de la región.

3. A nivel de la región en su conjunto, no se advierten modificaciones muy significativas entre lo registrado en 1950-70 y lo que habría acaecido en el último decenio. Se registran sí cambios por países, pero ninguno de tal magnitud que permita inferir que las conclusiones previas son fruto de lo sucedido en el último decenio. En general, la comparación de la 1a. y 2a. columnas del cuadro 1 sugiere que los países que venían haciéndolo bien —en el plano analizado— en los dos primeros decenios, siguen evidenciando un registro favorable en el último decenio.⁵

4. Las tres conclusiones anteriores apuntan a sugerir un dinamismo relativamente elevado en el crecimiento a largo plazo del empleo

moderno no agrícola en gran parte de los países de la región. No obstante, conviene situar debidamente su incidencia para poder evaluar su repercusión. El cuadro 2 nos ofrece información respecto a la gravitación relativa de la PEA moderna no agrícola en la PEA total en 1950. De allí se desprende un hecho que no suele tenerse en cuenta cuando se analizan sólo las tasas de crecimiento del empleo, en sectores modernos no agrícolas: hacia 1950, la gravitación del empleo moderno no agrícola en el empleo total era bastante baja: un 26.3 por ciento en promedio para la región excluida Argentina. En consecuencia, aun cuando las tasas de crecimiento sean significativas, están referidas e inciden sobre una base inicial *muy inferior* al empleo no agrícola total. (Así, mientras la PEA moderna no agrícola representaba hacia 1950 un 30.5 por ciento de la PEA de la región, la PEA no agrícola total alcanzaba a un 44 por ciento de la PEA regional.⁶) Veremos en el capítulo IV las implicancias de este hecho.

II

Evolución de la subutilización total 1950-80

La subutilización total de la fuerza de trabajo, en el contexto de América Latina, comprende esencialmente la incidencia del desempleo abierto y la extensión e intensidad del subempleo invisible. La tasa de desempleo abierto refleja tanto la extensión (cobertura) del fenómeno como la intensidad del mismo, ya que los abiertamente desocupados, por ser nulo su aporte productivo, se encuentran plenamente subutilizados. La tasa de subempleo es un indicador de la extensión del fenómeno, que no refleja cuál es la intensidad de subutilización que afecta a los subempleados, puesto que los

mismos se encuentran ocupados a niveles de productividad muy bajos, pero su aporte productivo no es nulo. La noción que toma en cuenta tanto la extensión como la intensidad del subempleo, es aquella que expresa al número de subempleados en equivalentes de personas plenamente subutilizadas, llamada por ello desempleo equivalente.^{7,8} Por lo tanto la tasa de subutilización total surge de agregar la

⁶ Excluyendo Argentina, las cifras regionales son 26.3 y 40%, respectivamente.

⁷ Para una síntesis de las definiciones operacionales de las citadas categorías y el respectivo método de estimación, véase PREALC, *Dinámica del subempleo...*, op. cit., Anexo Metodológico.

⁸ Expresar el número de subempleados en términos del correspondiente número de personas plenamente subutilizadas, implica usar un ponderador que refleje la intensidad media de subutilización que registran los subempleados.

⁵ Dos de los cambios más significativos se registran en Venezuela y Ecuador, que evidencian una destacada aceleración del crecimiento del empleo moderno no agrícola en el último decenio. La favorable repercusión sobre el sector moderno urbano del aprovechamiento de la bonanza del petróleo registrada en el último decenio es, sin duda, uno de los factores explicativos de dicha aceleración.

tasa de desempleo abierto a la tasa de desempleo equivalente.

La noción de subempleo utilizada, corresponde principalmente a ocupados en *actividades de muy baja productividad*, poco organizadas, débilmente integradas al aparato productivo moderno, con muy escaso acceso a recursos, exiguo o nulo nivel de acumulación y con tecnologías incipientes o rezagadas. Esto se aplica tanto en áreas agrícolas —en lo que suele denominarse actividades tradicionales— como en las no agrícolas, donde sobresale lo que el PREALC ha venido denominando actividades informales urbanas. Por consiguiente, es clara la vinculación que existe entre subempleo y la heterogeneidad estructural del aparato productivo.⁹

Los resultados de una investigación reciente tornan disponibles los indicadores de los fenómenos citados inicialmente para el período 1950-80. Este capítulo recoge algunos de sus principales resultados y conclusiones respectivas.¹⁰ El cuadro 3 ilustra acerca de la cobertura y composición (agrícola-no agrícola) del subempleo en 1950-80, en los mismos catorce países analizados en la sección anterior. El cuadro 4 ofrece información sobre las tasas de desempleo abierto, desempleo equivalente y subutilización total para el mismo período y conjunto de países. (Es interesante destacar que los resultados que se infieren de ambos cuadros justifican el agrupamiento de experiencias ya expuesto en el capítulo anterior. El *Grupo A* fue definido como el conjunto de experiencias que hubieran registrado en el período 1950-80 una reducción significativa del subempleo y de la subutilización total; el *Grupo B* como aquellas que no hubieran experimentado dicha tendencia; y el *Grupo C* refleja la situación de experiencias cuyos datos estructurales de partida y situación coyuntural de fines del período sugerían analizarlas por sepa-

rado.) Las principales conclusiones que interesa destacar a los fines de este trabajo, son las siguientes:

1. Para la región en su conjunto, la principal consecuencia es la lentitud con que se reduce la tasa de subutilización total, explicada, esencialmente, por la persistencia —aun cuando declinante— de elevados niveles de subempleo (cobertura e intensidad). Entre 1950 y 1980, la tasa de subutilización total se reduce desde 22.9 a 19.9 por ciento.

2. El comportamiento agregado de la región oculta *situaciones y resultados* bien diferenciados. El Grupo A registra una significativa reducción de la subutilización total, explicada principalmente por la clara declinación del desempleo equivalente, a pesar de la cual el subempleo —cobertura e intensidad— sigue siendo de magnitud elevada. El Grupo B no registra reducción significativa alguna, y evidencia las mayores tasas de desempleo equivalente de la región. En ambos Grupos, la cobertura e intensidad del subempleo es el principal determinante de las tasas de subutilización registradas. En el Grupo C la cobertura e intensidad del subempleo eran ya en 1950 mucho más bajas que en el resto de América Latina, lo que explica por qué el mismo registra una subutilización mucho menor. El desempleo abierto es, en este caso, parte importante de la explicación de los niveles de subutilización evidenciados. En este Grupo, la drástica reorientación de los modelos de política económica operada en el último quinquenio del período, altera las tendencias a largo plazo ya sea en el plano del desempleo abierto, ya sea en el del desempleo equivalente —o en ambos— y es parte importante de la explicación de los resultados alcanzados a fines de la última década.

3. Lo anterior permite ratificar que, para América Latina en su conjunto, el desempleo abierto no es la principal forma de subutilización. Tampoco se percibe ninguna tendencia explosiva generalizada en cuanto a la evolución de la tasa de desempleo abierto, y si algo puede decirse al respecto es que, en general, no se registran grandes fluctuaciones en torno a los valores de tendencia, excepto situaciones puntuales.

4. El cuadro 3 permite destacar un aspecto

⁹En el sentido definido por Aníbal Pinto. Véase de dicho autor, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1965, y también en la misma revista, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", enero-marzo de 1970.

¹⁰PREALC, *Dinámica del subempleo...*, op. cit.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: COBERTURA Y COMPOSICION DEL SUBEMPLEO 1950-1980
(Porcentajes de la PEA)

		Cobertura del subempleo		
		1950	1970	1980
<i>Grupo A</i>				
México:	Total	56.9	43.1	40.4
	(Agrícola)	(44.0)	(24.9)	(18.4)
	(No agrícola)	(12.9)	(18.2)	(22.0)
Panamá:	Total	58.8	47.5	45.5
	(Agrícola)	(47.0)	(31.7)	(24.6)
	(No agrícola)	(11.8)	(15.8)	(20.9)
Costa Rica:	Total	32.7	31.5	27.2
	(Agrícola)	(20.4)	(18.6)	(14.8)
	(No agrícola)	(12.3)	(12.9)	(12.4)
Venezuela:	Total	38.9	42.3	31.5
	(Agrícola)	(22.5)	(19.9)	(15.1)
	(No agrícola)	(16.4)	(22.4)	(16.4)
Brasil:	Total	48.3	48.3	44.5
	(Agrícola)	(37.6)	(33.4)	(27.6)
	(No agrícola)	(10.7)	(14.9)	(16.9)
Colombia:	Total	48.3	40.0	41.0
	(Agrícola)	(33.0)	(22.3)	(18.7)
	(No agrícola)	(15.3)	(17.7)	(22.3)
Guatemala:	Total	61.0	54.3	50.9
	(Agrícola)	(44.8)	(37.0)	(33.1)
	(No agrícola)	(16.2)	(17.3)	(17.8)
<i>Grupo B</i>				
Ecuador:	Total	50.7	64.9	63.3
	(Agrícola)	(39.0)	(41.2)	(37.9)
	(No agrícola)	(11.7)	(23.7)	(25.4)
Perú:	Total	56.3	58.4	55.8
	(Agrícola)	(39.4)	(37.7)	(32.0)
	(No agrícola)	(16.9)	(20.7)	(23.8)
Bolivia:	Total	68.7	73.1	74.1
	(Agrícola)	(53.7)	(53.5)	(50.9)
	(No agrícola)	(15.0)	(19.6)	(23.2)
El Salvador:	Total	48.7	44.6	49.0
	(Agrícola)	(35.0)	(28.0)	(30.1)
	(No agrícola)	(13.7)	(16.6)	(18.9)
<i>Grupo C</i>				
Argentina:	Total	22.8	22.3	25.7
	(Agrícola)	(7.6)	(6.7)	(6.3)
	(No agrícola)	(15.2)	(15.6)	(19.4)
Chile:	Total	31.0	26.0	28.9
	(Agrícola)	(8.9)	(9.3)	(8.8)
	(No agrícola)	(22.1)	(16.7)	(20.1)
Uruguay:	Total	19.3	23.7	27.0
	(Agrícola)	(4.8)	(6.9)	(8.0)
	(No agrícola)	(14.5)	(16.8)	(19.0)
América Latina: (14 países)	Total	46.1	43.8	42.0
	(Agrícola)	(32.5)	(26.9)	(22.6)
	(No agrícola)	(13.6)	(16.9)	(19.4)

Fuente: PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1981.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO, DESEMPLEO EQUIVALENTE Y SUBUTILIZACION TOTAL 1950-1980

(Porcentajes de la PEA)

	Tasa de desempleo equivalente			Tasa de desempleo abierto			Tasa de subutilización total		
	1950	1970	1980	1950	1970	1980	1950	1970	1980
<i>Grupo A</i>							24.7	23.0	19.7
México	22.4	15.3	12.7	1.3	3.8	4.3	23.7	19.1	17.0
Panamá	27.8	18.2	13.0	9.3	7.7	7.3	37.1	25.9	25.8
Costa Rica	16.9	12.6	9.3	4.1	3.5	3.9	21.0	16.1	13.2
Venezuela	11.0	10.3	8.0	6.3	6.2	4.2	17.3	16.5	12.2
Brasil	20.2	21.4	17.0	3.4	2.5	2.9	23.6	23.9	19.9
Colombia	27.3	23.1	22.8	6.2	6.0	5.2	33.5	30.3	28.0
Guatemala	26.2	24.2	22.2	0.4	1.4	1.4	26.6	25.6	23.6
<i>Grupo B</i>							35.9	37.7	36.3
Perú	34.3	31.7	29.6	3.8	5.6	6.7	38.1	37.3	36.3
Ecuador	28.0	34.1	31.1	4.0	3.2	3.0	32.0	37.3	34.1
Bolivia	37.2	39.3	38.5	0.8	4.2	3.0	38.0	43.5	41.5
El Salvador	24.5	20.4	22.4	5.1	10.2	11.2	29.6	30.6	33.6
<i>Grupo C</i>							8.5	7.7	8.4
Argentina	2.2	2.5	2.2	2.8	2.4	1.8	5.0	4.9	4.0
Chile	12.6	9.2	9.7	5.2	5.7	10.0	17.8	14.9	19.7
Uruguay	5.3	4.2	6.6	6.0	6.7	6.0	11.3	10.9	12.6
<i>América Latina</i> (14 países)	19.5	18.5	16.0	3.4	3.8	3.9	22.9	22.3	19.9

Fuente: PREALC, *Dinámica del subempleo...*, op. cit.

importante: la tendencia a la creciente urbanización del subempleo. Hacia 1950 un 70 por ciento de los afectados por subempleo estaban en actividades agrícolas; en 1980, se había reducido a un 53 por ciento. Esto refleja el rápido aumento en la gravitación de lo que PREALC denomina actividades informales urbanas en la PEA total. Es esto último lo que explica por qué la cobertura del subempleo no agrícola—esencialmente urbano— se eleva desde 13.6 por ciento de la PEA total de América Latina en 1950 hasta 19.4 por ciento en 1980, mientras que la cobertura del subempleo agrícola reduce su gravitación desde un 32.5 por ciento de la PEA total de la región en 1950 hasta un 22.6 por ciento en 1980. Por consiguiente, el lento descenso del subempleo ocurre en un contexto de urbanización creciente del mismo, lo que introduce diferencias cualitativas e implicaciones

sociales que trascienden lo reflejado por los citados indicadores cuantitativos.

5. Otro aspecto relevante que surge también del cuadro 3 es que la reducción del subempleo agrícola ha sido mucho más acentuada en el Grupo A que en el resto de la región. Esto es importante por cuanto la tendencia a la urbanización del subempleo, presente en los tres Grupos, adquiere significado distinto según sea acompañada por reducciones muy significativas o poco significativas en la gravitación del subempleo agrícola. Se volverá sobre este punto en el capítulo IV.

6. Dentro del Grupo A se registran dos patrones muy definidos de reducción del subempleo. El primero, se caracteriza por un muy significativo descenso del subempleo agrícola acompañado por un traslado parcial del mismo hacia áreas urbanas; tales son las experiencias

de México, Panamá, Brasil y Colombia. El segundo se caracteriza por un descenso del subempleo agrícola sin un aumento de la gravitación relativa del subempleo no agrícola, como en Costa Rica y Venezuela.^{11, 12}

7. Un aspecto que conviene destacar es que el mayor éxito del Grupo A en la reducción de la cobertura e intensidad del subempleo, no está explicado por un crecimiento más lento de su fuerza de trabajo. Todas las experiencias del Grupo A—excepto Guatemala—registran tasas de crecimiento de la PEA total y de la PEA urbana, iguales o superiores a las registradas en

los Grupos B y C. En particular, las dos experiencias que registran las mayores reducciones en subempleo y subutilización total—Costa Rica y Venezuela—son también las que registran las tasas de crecimiento de la PEA total y de la PEA urbana más altas de América Latina. (Esto no significa que el comportamiento de la oferta de trabajo no incide sobre la evolución de la subutilización, sino que no es un factor explicativo de las diferencias de resultados entre Grupos en lo que a reabsorción del subempleo se refiere.)

III

Diferencias de productividad y requerimientos de recursos

Cuanto más elevada sea la diferencia en el monto de recursos necesarios para generar empleos en actividades modernas *vis à vis* actividades tradicionales, y cuanto más alta la proporción de la PEA ocupada en estas últimas, mayor será la presión sobre los recursos que demandará el traslado del grueso de la PEA tradicional hacia actividades de mayor productividad. La gradual incorporación de nuevos contingentes poblacionales a ocupaciones de mayor productividad, contribuye a elevar el potencial productivo y, con ello, torna teóricamente—no necesariamente—posible la reproducción de recursos adicionales. Esto último, sin duda, constituye una vía para enfrentar la mayor presión sobre los recursos que demanda el proceso a largo plazo de traslado de mano de obra. Pero conviene reparar en un hecho: el gasto en los recursos necesario para permitir la absorción de un nuevo contingente de mano de

obra en actividades modernas—o al menos una fracción importante del mismo—debe necesariamente concretarse *antes* que tenga lugar la eventual reproducción de nuevos recursos provenientes de la mayor productividad de los recién trasladados. Por consiguiente, el financiamiento de ese gasto inicial, período a período, depende del nivel de excedente por ocupado alcanzado previamente en el sector moderno, o mejor dicho, de la parte de ese excedente no comprometida en otros usos. (Repárese que, esencialmente, se trata del excedente generado por quienes ya estaban ocupados en el sector moderno.) En una perspectiva dinámica, el proceso descrito posee una implicancia: cuanto mayor sea el requerimiento de recursos por trabajador a trasladar, en relación a la parte disponible del excedente del sector moderno, mayor será el plazo histórico requerido para transferir una cierta proporción de la PEA. (De paso, nótese que otro factor que afecta la dimensión del plazo es el destino o uso del excedente: cuanto mayor sea su uso improductivo tanto menor será la porción del excedente generado período a período afectable para enfrentar los requerimientos de recursos del proceso de transferencia.)

Por consiguiente, el gasto en recursos requeridos para concretar el traslado sigue siendo importante, incluso en una perspectiva dinámica que acepte la mayor productividad del

¹¹La experiencia de Guatemala refleja un descenso pronunciado del subempleo agrícola acompañado por un aumento pequeño de la gravitación relativa del subempleo no agrícola.

¹²Conviene señalar que, inicialmente, Venezuela registra un considerable traslado del subempleo agrícola hacia áreas urbanas, como puede comprobarse observando los datos de 1970 en el cuadro 3. Posteriormente, ya entrada la década del 70, se registra la reabsorción acelerada del subempleo no agrícola, producto de la rápida expansión de las actividades modernas urbanas, alimentada por la bonanza del petróleo.

uso de recursos en sectores modernos, porque es uno de los factores que inciden en el *plazo* necesario para completar el traslado. En la perspectiva discutida, no es el monto absoluto de recursos requeridos para crear un empleo en actividades modernas lo que interesa, sino la *diferencia* entre el mismo y el monto de recursos requerido para crear un empleo en actividades tradicionales.

En el contexto de un proceso de transferencia a largo plazo de fuerza de trabajo, desde actividades agrícolas tradicionales y hacia actividades modernas no agrícolas, la noción de requerimiento de recursos para el traslado¹³ trasciende el conocido concepto de diferencias en la inversión por hombre ocupado entre actividades modernas y tradicionales. Basta reflexionar —a título de ejemplo— en que el traslado gradual de una cierta proporción de la PEA, desde actividades agrícolas y hacia la industria moderna, implica enfrentar bastante más que la ya elevada diferencia entre las respectivas relaciones capital-trabajo.¹⁴ Implica enfrentar los mayores recursos demandados por las diferencias de infraestructura productiva, sin la cual la industria moderna no podría operar. Exige, además, tener en cuenta las diferencias de infraestructura social en áreas urbanas *versus* áreas rurales tradicionales, y sus implicancias en términos de recursos. Impone, finalmente, comprometer recursos para satisfacer las diferencias de consumo per cápita, entre el nivel asociado a las nuevas ocupaciones en actividades modernas y el prevaleciente en áreas rurales tradicionales. Una parte de este mayor consumo del grupo poblacional transferido es requerido por razones de *funcionalidad* a los mayores niveles de eficiencia productiva de las actividades modernas.¹⁵ Otra parte está expli-

cada por la presión social para identificarse con las pautas de consumo urbanas y el legítimo anhelo de participar en los frutos de la mayor productividad lograda.

Por consiguiente, la diferencia en requerimientos de recursos para generar empleos en actividades modernas *vis à vis* actividades tradicionales, no sólo está dada por las tendencias en materia de tecnología y escala de plantas en la industria moderna *versus* lo predominante en la agricultura tradicional, que ya por sí solas conducen a muy elevadas diferencias de inversión por hombre. Está dada también por un conjunto de fenómenos —con su correspondiente expresión en el plano de uso de recursos— indispensables para que las actividades modernas puedan desarrollarse, funcionar más o menos eficientemente y conservar la mano de obra necesaria en forma funcional a su desarrollo.¹⁶ Por consiguiente, distintas variantes en modelos o estilos de desarrollo de las actividades modernas pueden conducir a distintos requerimientos de recursos para el traslado, incluso en un contexto histórico-tecnológico similar.

No se dispone de indicadores que, agregando la incidencia de la diversidad de fenó-

traslado de mano de obra. Una planta moderna requiere conductas, hábitos y una contracción permanente al trabajo difícilmente logrables sin este mayor consumo, tanto por razones de incentivos, como por ser materialmente requerido para desarrollar dicha conducta.

¹⁶Es éste uno de los principales aspectos que suele dejarse de lado cuando, al analizar los requerimientos de recursos para transferir mano de obra hacia actividades de mayor productividad, se concluye en que justamente esa mayor productividad permitirá el financiamiento real del esfuerzo. Como se observa, la presión sobre los recursos es mucho mayor que el solo esfuerzo de inversión inicial en las plantas modernas. Y quizás más importante, el compromiso de recursos implicados se concreta *antes* que la planta moderna pueda reproducir, con su flujo de producción, el financiamiento real de *todo* el gasto en recursos que comporta. Dicho de otro modo, aun cuando el sector moderno opere con una alta productividad de los recursos invertidos y un elevado coeficiente de ahorro, la *magnitud* del requerimiento inicial y el *rezago* de tiempo existente entre el requerimiento inicial y la concreción del nuevo flujo de producción, implica necesidades de ahorro real que, necesariamente, presionan sobre el producto y capacidad de ahorro de las actividades modernas *que ya estén funcionando*. El aporte de las nuevas podrá ser elevado, pero requiere *tiempo* para materializarse. Luego, este proceso opera introduciendo una *restricción de recursos* no absoluta, sino temporal, período a período.

¹³Diferencia entre los requerimientos de recursos para generar empleos en actividades modernas para esa proporción de la fuerza de trabajo y los recursos requeridos para generar empleo en actividades tradicionales.

¹⁴Aun a nivel de las unidades productivas, existen gastos adicionales en recursos provocados por el traslado que trascienden la noción implícita en una relación capital-trabajo. Así, la tecnología y el *know-how* no son bienes libres y dicho costo está presente en el traslado. De igual modo, el tipo de eficiencia que demanda un proceso productivo moderno requiere organizar la planta y destinar recursos para un sistema continuo y permanente de aprendizaje y entrenamiento en planta.

¹⁵Y, en este sentido, sería requerido por el proceso de

menos citados, reflejen la diferencia de requerimientos de recursos para generar empleo en actividades modernas no agrícolas en América Latina en el período 1950-80. No obstante, si se acepta que las diferencias de productividad entre actividades modernas y tradicionales expresan, en alguna medida, diferencias en requerimientos de recursos por hombre, en un sentido amplio, en ese caso podría contarse con un indicador indirecto, sobre todo para captar la *evolución* del fenómeno discutido.¹⁷ Aun cuando en la realidad la diferencia en requerimientos de recursos por persona ocupada sea *inferior* a la diferencia de productividades entre actividades modernas y tradicionales, el punto relevante es si la evolución de las respectivas productividades es una *proxy* aceptable del comportamiento a largo plazo de la aludida diferencia en requerimientos de recursos.¹⁸ Si esta hipótesis fuera correcta, el aumento a lo largo del tiempo en la ya inicialmente elevada *diferencia* de productividades, podría aceptarse como indicador de que la diferencia de requerimientos de recursos por persona ocupada tiende a elevarse en el pe-

ríodo analizado.^{19,20} Esto implicaría aceptar un gasto en recursos creciente, durante el período, para el traslado de fuerza de trabajo desde áreas agrícolas tradicionales hacia actividades modernas no agrícolas, lo que significa que habría operado como restricción, extendiendo el plazo necesario para concretar la absorción del grueso de la PEA tradicional.

La diferencia de productividades relevante para actuar como *proxy*, es la registrada entre estratos modernos no agrícolas y estratos agrícolas tradicionales.²¹ Esto implica prestar atención a la evolución de la productividad entre estratos modernos y tradicionales, identificando los segmentos respectivos en cada sector. No se cuenta todavía con información para el conjunto de países de América Latina que permita estimaciones de la evolución a largo plazo de la productividad entre estratos. No obstante, algo es posible inferir a partir de la evolución a largo plazo de la diferencia intersectorial de las productividades, si se tienen en

17, 18 Para evitar confusiones, conviene aclarar el sentido de lo expuesto. En términos más técnicos, la gravitación de un proceso restringido de difusión tecnológica —particularmente el progreso tecnológico no incorporado en bienes de capital— conduciría a aceptar que: i) las diferencias de productividad no estarían necesariamente explicadas por las diferencias en las relaciones capital-trabajo entre estratos modernos y estratos agrícolas tradicionales; y ii) la diferencia en el ritmo de crecimiento de las respectivas productividades, tampoco estaría ineludiblemente explicada por la diferencia en el ritmo de crecimiento de las respectivas relaciones capital-trabajo. Pero este *no es* el punto en discusión; en el texto, se enfatiza la diferencia en requerimientos de recursos en general, y no sólo de capital, y por consiguiente, no centra la atención en las relaciones capital-trabajo sino en la relación recursos en general, por hombre ocupado, en estratos modernos *versus* tradicionales. En este sentido el progreso tecnológico, incluso el no incorporado en bienes de capital, presiona no sólo sobre el capital del establecimiento moderno que lo incorpora, sino *además* sobre una variada gama de recursos adicionales funcionales y requeridos para su absorción con un mínimo de eficiencia. Así requiere aprendizaje y entrenamiento de la mano de obra, requiere *know-how* y capacidad gerencial, cuya generación implica un costo en recursos. Más aún, la absorción de progreso técnico en un establecimiento moderno, para que rinda un mínimo de eficiencia y se manifieste en aumentos de productividad, requiere de un *entorno* o *contexto* funcional a dicho proceso; necesita hábitos de comportamiento y disciplina dentro del establecimiento y *fuera* del mismo. Reclama un cierto nivel de vida

para quienes trabajan en el establecimiento y para los ocupados *fuera* del establecimiento cuya labor es vital al primero por razones de interacción (y esto tanto por motivos de rendimiento como por otros de incentivos). Requiere por consiguiente, de una infraestructura productiva y social funcional, y un nivel de vida y entrenamiento de los ocupados en el establecimiento moderno, y de los ocupados en los restantes con los que éste interacciona. Por consiguiente, alcanzar un cierto nivel de productividad en estratos modernos *versus* tradicionales no es sólo un problema de mayor capital por hombre invertido en los establecimientos de dicho estrato. Es también —fundamentalmente— un problema que consiste en reproducir todo un *entorno* o *contexto*, donde se insertan los establecimientos modernos, sin el cual los aumentos de productividad no podrían concretarse con la misma intensidad. Por lo tanto, lo relevante no es la diferencia en relaciones capital-trabajo entre establecimientos modernos y explotaciones tradicionales; lo relevante es la presión general sobre los recursos requeridos para emplear una persona en un contexto u otro. Es en este sentido que las diferencias de productividad son más aceptables como *proxy*.

¹⁹ O no se están reduciendo a la velocidad necesaria como para generar un 'impacto' decisivo sobre la tasa de creación de empleos del sector moderno en un plazo razonable.

²⁰ Aun reconociendo un aumento a largo plazo en la productividad de los recursos en actividades modernas, lo expuesto implica aceptar que la *diferencia* entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento de los recursos por hombre en dichas actividades es muy baja, que el aumento en la productividad de los recursos en actividades modernas es muy lento.

²¹ Relevante en el sentido de la elevada proporción de la fuerza de trabajo que fue y debe ser transferida de uno a

cuenta las tendencias probables de los segmentos modernos en términos de producto y empleo, en el interior de los sectores productivos que se comparen. Así, al comparar la evolución entre 1950-1980 de la productividad no agrícola con la agrícola, si se registra una elevación en la diferencia de productividades, puede concluirse que la diferencia de productividades entre las actividades *modernas* no agrícolas y las agrícolas *tradicionales* habría aumentado aún más, ya que i) en el sector no agrícola el aumento de participación de las actividades modernas en el producto fue superior al de su participación en el empleo; ii) es difícil esperar que la productividad en las actividades agrícolas tradicionales haya crecido más rápido que la productividad agrícola; por el contrario, cabría aguardar lo opuesto.

El cuadro 5 brinda información respecto a la evolución entre 1950-80 de la *diferencia* de productividades agrícola-no agrícolas en los catorce países de América Latina analizados en este trabajo. En América Latina, la productividad agrícola era, en 1950, excepcionalmente baja respecto a la no agrícola, en relación a la experiencia de los países hoy avanzados en una fase similar del desplazamiento de sus respectivas PEAs.²² Para la región en su conjunto la *diferencia* de productividades —equivalente en 1950 a cuatro veces la productividad agrícola del año base— crece significativamente a

lo largo de los tres decenios. En 1980, alcanza un equivalente de 7.5 veces la productividad agrícola en el año base.²³ Este resultado para la región en su conjunto es representativo de lo acontecido en prácticamente *todos* los países, ya que, con la sola excepción de Argentina, todos registran aumentos en la diferencia de productividades en el período 1950-80.

Por consiguiente, si lo expuesto en el párrafo anterior se aceptara como indicador de lo acontecido en materia de diferencia de requerimientos de recursos por hombre, cabría concluir que, a lo largo del período 1950-80, el gasto en recursos implicados en el traslado de un determinado contingente de la PEA agrícola, tendió a aumentar significativamente (para la región en su conjunto, a un ritmo del tres por ciento anual). Pero si además se admite que la productividad no agrícola moderna creció durante dicho período a un ritmo superior a la no agrícola total, y que la productividad agrícola tradicional lo hizo a un ritmo inferior a la agrícola total, entonces el gasto en recursos requerido por la transferencia de un contingente dado de la PEA hacia actividades modernas no agrícolas habría crecido a tasas bastante *superiores* de lo que estaría sugiriendo el aumento en la diferencia de productividades del cuadro 5. (Por lo tanto, a tasas muy *superiores* al tres por ciento anual para la región en su conjunto.)

Un aspecto complementario a lo expuesto, se relaciona con la importancia que puede haber tenido el gasto en recursos envuelto en el proceso de transferencia como limitante para la capacidad de absorción de los segmentos modernos no agrícolas. Un indicio que sugiere que la misma tiene que haber sido significativa lo da el hecho de que la diferencia de productividades no agrícola-agrícolas, como proporción de la productividad no agrícola, ascendía en 1950 al 79 por ciento, para la región en su conjunto, excluida Argentina²⁴ —lo que implica

otro sector en América Latina. Podría ser teóricamente posible identificar hoy alguna actividad, en una economía avanzada, cuya productividad, al ser comparada con la de las actividades modernas, evidencie una diferencia *similar* a la registrada en América Latina entre actividades modernas no agrícolas y agrícolas tradicionales. Pero el punto relevante es que la mano de obra ocupada en dicha actividad particular, sería una proporción *ínfima* de la fuerza de trabajo del sector moderno. No es sólo un problema de diferencias de productividad y requerimientos, sino, además, de la magnitud del traslado enfrentado; de la proporción de la fuerza de trabajo ocupada a bajos niveles de productividad que deber ser transferida.

²²Latinoamérica no registra —como en su momento sucede en la mayoría de las economías capitalistas hoy avanzadas— una transformación productiva masiva y completa del sector agrícola que anteceda o acompañe el desarrollo de los estratos modernos no agrícolas. En consecuencia, una parte de la explicación de la relativamente alta diferencia de requerimientos, es que en Latinoamérica, por su bajo nivel relativo de transformación productiva, las actividades agrícolas requieren un bajo nivel de recursos —en un sentido amplio— para generar empleos.

²³Recuérdese que como se trata de una *proxy* para el comportamiento de la *diferencia absoluta* entre los requerimientos de recursos por hombre ocupado en actividades modernas y los correspondientes a actividades tradicionales, lo relevante es la *diferencia* de productividades al inicio del período, y la evolución de esta diferencia a lo largo del tiempo.

²⁴Si se acepta la diferencia de productividades (no agrícola-agrícolas) como *proxy* de los requerimientos de

Cuadro 5

AMERICA LATINA: DIFERENCIAS DE PRODUCTIVIDAD AGRICOLA-
 NO AGRICOLA 1950-1980^a
 (Productividad agrícola en 1950 = 100)

	Productividad agrícola		Productividad no agrícola ^b		Diferencia de productividad no agrícola-agrícola	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980
<i>Grupo A</i>						
México	100	260	770	1 507	670	1 247
Panamá	100	175	244	432	144	257
Costa Rica	100	213	294	498	194	285
Venezuela	100	412	1 000	1 336	900	924
Brasil	100	242	752	1 837	669	1 595
Colombia	100	265	233	409	133	144
Guatemala	100	192	400	611	300	419
<i>Grupo B</i>						
Perú	100	154	500	758	400	604
Ecuador	100	166	278	662	178	496
Bolivia	100	155	769	964	669	809
El Salvador	100	143	303	406	203	263
<i>Grupo C</i>						
Argentina	100	235	192	285	92	50
Chile	100	174	370	650	270	476
Uruguay	100	141	151	272	51	131
<i>América Latina</i> (14 países)	100	216	500	967	400	751
<i>América Latina</i> (excluida Argentina)	100	234	481	1 067	381	833

Fuente: Elaborado con cifras de producto bruto sectorial de la División de Estadísticas de CEPAL, y datos de PEA Sectorial del PREALC.

^aProductividad definida como producto por persona económicamente activa.

^bIncluye minería.

que, como proporción del excedente por hombre ocupado en actividades no agrícolas, el porcentaje debió ser muy superior—, cuando, como se expuso, la participación de los segmentos modernos no agrícolas en el empleo total era relativamente baja en dicho año. Hacia

1980, la diferencia de productividades seguía representando un 78 por ciento de la productividad no agrícola, pero ahora con una gravitación relativa de los segmentos modernos no agrícolas mucho mayor. Todo esto sugiere que el gasto en recursos implicado en el proceso de transferencia debió haber jugado un papel significativo, pero, con el transcurso del tiempo, el crecimiento del potencial productivo de los segmentos modernos fue generando una mejor posibilidad para enfrentar dicho gasto.

Todo lo expuesto hasta aquí conduce a una conclusión. Tanto la magnitud inicial de la di-

recursos asociados al traslado de mano de obra desde áreas tradicionales hacia actividades modernas no agrícolas, es significativo tener en cuenta que la productividad en estas últimas es también un indicador del potencial productivo por hombre, del cual se obtiene el financiamiento real para enfrentar dichos requerimientos.

ferencia de requerimientos de recursos por ocupado, como sus probables tendencias en el período 1950-80, constituyen un fenómeno que que influyó en el ritmo de absorción de mano de obra en los segmentos modernos de América Latina. En este sentido, es particularmente relevante tener en cuenta que la experiencia de los países hoy avanzados, en fases similares de la evolución de sus respectivas estructuras ocupacionales, no registran una diferencia inicial de productividades tan pronunciada, ni evidencian un comportamiento a largo plazo de dicha diferencia de la intensidad registrada en la experiencia latinoamericana —lo que estaría sugiriendo un papel menos significativo del gasto en recursos implicado en el traslado como limitante a la capacidad de absorción de sus respectivos segmentos modernos.²⁵

Evidentemente, por detrás de los elevados y crecientes requerimientos de recursos para ocupar mano de obra en los segmentos modernos se encuentra un problema de composición de la inversión por destino que, como ya se insinuó, responde a las características de los modelos o estilos de desarrollo prevalecientes en la región en el período analizado, de la misma forma que otras características de los mismos estilos explican el uso de recursos y comportamiento de la productividad en áreas agrícolas tradicionales. No es el propósito de este trabajo discutir interpretaciones relevantes al respecto. Pero sí conviene apuntar hacia una implicación: tanto la elevada diferencia en requerimientos de recursos implicada en el proceso de absorción en áreas mo-

dernas como los problemas de composición de la inversión dentro de dichas áreas, hacen esperable que el esfuerzo de acumulación de capital para completar el traslado del grueso de la PEA hacia actividades modernas deba ser más intenso y prolongado que el registrado por las economías hoy avanzadas durante sus respectivos procesos de cambio de la estructura ocupacional.

Por consiguiente, ambos puntos —elevada y creciente diferencia en requerimientos de recursos por hombre entre actividades modernas y agrícolas tradicionales y problemas de composición de la inversión dentro de los segmentos modernos— son *parte* de la explicación de por qué, a pesar del elevado esfuerzo de acumulación de capital registrado en América Latina entre 1950 y 1980, el mismo haya sido insuficiente para absorber en los segmentos modernos toda la mano de obra transferida desde actividades agrícolas. En otros términos, aun experiencias que generen una cuota de excedente y alcancen una tasa de acumulación más elevada que las registradas por las economías hoy avanzadas en el período de traslado del grueso de su PEA hacia actividades modernas, pueden enfrentar plazos más prolongados para completar dicho proceso si la repercusión de esa mayor tasa de acumulación es mediata por los dos factores antes señalados.

Resulta así explicable por qué muchos de los países analizados en este trabajo, que exhiben, durante el período 1950-80, coeficientes de inversión bruta y tasas de crecimiento económico que los ubican al nivel o incluso por encima de lo registrado históricamente por los países hoy avanzados en el período de transición correspondiente, no alcanzan a absorber en sus segmentos modernos todo el desplazamiento de población activa proveniente del sector agrícola.²⁶

²⁵Tal como se expone en el cuadro 5, en América Latina la relación productividad no agrícola-productividad agrícola, se mantiene prácticamente constante a largo plazo; pasa de 4.8 a 4.6 entre 1950 y 1980. Sólo para ilustrar lo expuesto en el texto, recordemos que en EE.UU. la misma relación pasa de 3.8 a 2.1 entre 1870 y 1903. En Suecia, la relación descende de 2.3 a 1.7 entre 1891 y 1920. Véase C. Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Londres, Mac Millan & Co. Ltd., 1951; S. Kuznets, "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labour Force", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio de 1957, suplemento al volumen V. Citados por V.E. Tokman, *Desarrollo desigual y absorción de empleo (América Latina 1950-80)*, Santiago de Chile, PREALC, 1981; borrador preliminar.

²⁶Entre 1870 y 1900, EE.UU. registra un crecimiento de la PEA y un proceso de urbanización de intensidades similares a las registradas por América Latina a partir de 1950. Es también el país que en el período de transición registra el mayor esfuerzo de acumulación de capital. Entre 1870 y 1910, su coeficiente de inversión crece del 19% al 23% del producto, para posteriormente descender y estabilizarse a partir de 1920 en torno al 16%. Todas las restantes experiencias capitalistas de la época operan con coeficientes de inversión a largo plazo *inferiores* a los regis-

Cuadro 6
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE INVERSION
BRUTA RESPECTO AL PIB, 1950-1980^a

	Quinquenios					
	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
<i>Grupo A</i>						
México	17.6	17.8	18.7	21.0	21.3	22.2
Panamá	14.0	16.6	17.9	21.6	27.5	22.4
Costa Rica	17.4	18.8	18.6	20.2	22.1	26.5
Venezuela	47.0	42.9	26.1	26.8	30.6	41.4
Brasil	23.9	22.8	21.9	22.7	26.8	29.8
Colombia	24.2	24.2	21.5	20.5	20.5	19.1
Guatemala	10.2	15.6	11.3	12.8	13.1	16.5
<i>Grupo B</i>						
Perú	24.2	22.6	19.6	18.4	15.6	15.4
Ecuador	11.3	13.6	12.6	12.5	21.4	22.8
Bolivia	10.1	13.4	14.2	17.3	17.7	20.5
El Salvador	11.3	12.2	14.7	15.4	15.6	19.8
<i>Grupo C</i>						
Argentina	15.2	14.8	18.7	17.9	20.2	20.6
Chile	15.1	14.4	15.4	15.1	13.1	9.0
Uruguay	17.5	13.3	12.5	9.8	11.0	14.8

Fuente: División de Estadísticas, CEPAL.

^aCoeficientes quinquenales, promedio simple de los coeficientes anuales, en porcentajes.

Si se observa el cuadro 6, puede comprobarse que todos los países del Grupo A—con la excepción de Guatemala— se mueven durante el período hacia elevados coeficientes de inversión.²⁷ En ciertos casos, *inician* incluso el período con coeficientes de inversión *superiores* a los máximos alcanzados por las economías capitalistas hoy avanzadas en sus respectivas fases de transición, y *mantienen* el esfuerzo durante treinta años. (Véanse, por ejemplo, los casos de Brasil y Venezuela.)

En el Grupo B —exceptuando Perú en la primera mitad del período— todos sus integrantes registran entre 1950-80 un esfuerzo de

inversión menor al evidenciado por el Grupo A, a pesar de las alzas registradas en sus respectivos coeficientes en el último decenio, una vez más excepto Perú.

El Grupo C —como se recuerda, con un proceso mucho más avanzado de transferencia de PEA hacia sectores modernos y tasas de crecimiento de la PEA y PEA urbana inferiores a las del resto de América Latina— tiende a exhibir un esfuerzo relativo de acumulación inferior al del Grupo A (aun cuando la tendencia a largo plazo sufre alteraciones significativas en la última parte del período en algunos de los países que lo integran, lo que dificulta la conclusión).

Por consiguiente, si bien los países de la región que registran entre 1950-80 una reducción significativa del subempleo y las mayores tasas de crecimiento del empleo en sectores modernos no agrícolas (Grupo A), son también los que evidencian un mayor esfuerzo relativo

trados por EE.UU., pero también enfrentan tasas de crecimiento de la PEA total y de la PEA urbana inferiores a las registradas por EE.UU.

²⁷Elevados en relación a lo que fue la experiencia de los países hoy avanzados en la fase de transición equivalente.

en materia de inversión bruta, no es menos cierto que después de treinta años de dicho esfuerzo —muy elevado según estándares internacionales— no alcanzan a absorber en sus segmentos modernos todo el desplazamiento de PEA registrado en el período.

En el sentido expuesto en los párrafos anteriores, no es incompatible decir que los coeficientes de inversión del Grupo A fueron *elevados* pero al mismo tiempo *insuficientes* para absorber todo el traslado de fuerza de trabajo desde áreas agrícolas. Pero al plantearlo de esta manera, se adopta implícitamente un enfoque que pone todo el énfasis explicativo del proceso de ajuste a largo plazo en la *magnitud* de la acumulación de capital. Si se introducen los dos factores ya señalados —diferencia elevada y creciente en los requerimientos de recursos para generar empleos en actividades modernas *versus* tradicionales y problemas de composición o destino de la inversión *dentro* de las actividades modernas— el énfasis explicativo se desplaza y abarca ahora otros fenómenos, íntimamente asociados a las implicaciones de la heterogeneidad estructural²⁸ en el plano del uso y generación de recursos. Tanto la fuerte diferencia en requerimientos de recursos para generar empleo en actividades modernas *ver-*

sus las tradicionales —y su rápido crecimiento—, como los problemas de composición de la inversión dentro de segmentos modernos, son fenómenos íntimamente asociados al carácter heterogéneo de una estructura productiva y al mantenimiento de dicho carácter como rasgo esencial a través de su desarrollo. (Así, decir que América Latina evidenció una diferencia en requerimientos de recursos para generar empleo en estratos modernos *versus* estratos tradicionales muy superior al registrado en su momento por las economías capitalistas hoy avanzadas, y reconocer que la evolución a largo plazo de dicha diferencia fue muy distinta en uno y otro caso, equivale a aceptar que América Latina enfrentó una heterogeneidad mucho más pronunciada y durante un plazo histórico mucho más prolongado que el registrado en las economías hoy avanzadas.) Por consiguiente, no es sólo un problema de insuficiente acumulación de capital —más nítido quizás en los países del Grupo B— sino, esencialmente, de los mayores o menores efectos homogeneizadores que pueden desprenderse de la evolución a largo plazo de una cierta composición y destino del uso de recursos en general, y de la estructura de la inversión en particular.

IV

Elementos adicionales de conciliación

En el capítulo II se expuso una hipótesis tendiente a explicar por qué un esfuerzo significativo en materia de inversión conduce a una alta absorción de mano de obra en estratos modernos no agrícolas, pero que resulta insuficiente para neutralizar el cuádruple 'impacto' de: i) crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo urbana; ii) migraciones rural-urbanas; iii) comportamiento de las tasas de participación urbanas; iv) magnitud inicial del subempleo urbano. El cuadro de situación percibido en el ámbito no agrícola es un crecimiento del em-

pleo en estratos modernos no agrícolas muy importante, acompañado por un crecimiento significativo del subempleo. En esta sección, abordaremos tres fenómenos que conviene tener en cuenta en cualquier explicación que concilie las distintas hipótesis en discusión: i) crecimiento de la PEA urbana; ii) gravitación inicial de los estratos modernos no agrícolas; iii) el empleo de estratos modernos agrícolas.

1. Crecimiento de la PEA no agrícola 1950-80

El cuadro 7 sintetiza información del crecimiento de la PEA total y no agrícola en el período que se analiza. Del mismo se desprende

²⁸En el sentido expuesto por Aníbal Pinto en "Concentración del progreso...", *op. cit.*

que entre 1950-80, la PEA total —excluida Argentina— habría crecido a un ritmo de 2.5 por ciento anual. Más importante aún, la PEA no agrícola —excluida Argentina— habría aumentado a un ritmo de 4.1 por ciento anual, reflejando el triple 'impacto' del crecimiento vegetativo urbano, la presión migratoria rural-urbana y el comportamiento de las tasas de participación. En particular, el Grupo A de países exhibe un promedio de crecimiento de su PEA no agrícola superior al promedio de América Latina, en torno a 4.4 por ciento anual.

Luego, el primer aspecto relevante es que el crecimiento de la fuerza de trabajo y, en particular, el de la fuerza de trabajo no agrícola, fue en el período sumamente elevado. Sin duda, fue mucho más elevado que el respectivo crecimiento de la fuerza de trabajo —total y no agrícola— de los países europeos hoy avanzados en su respectiva fase de cambio de sus estructuras ocupacionales. Pero respecto a EE.UU., los resultados de la comparación son distintos; entre 1870 y 1903, el crecimiento anual de la fuerza de trabajo de EE.UU., se ubica en 2.4 por ciento promedio anual, cifra similar a América Latina 1950-80, y ligeramente inferior a América Latina excluida Argentina.²⁹ En el período 1870-1903 el crecimiento anual de la fuerza de trabajo urbana de EE.UU. alcanzó a un 3.7 por ciento, cifra similar a la registrada por América Latina, pero significativamente inferior a la registrada por América Latina excluida Argentina (4.1 por ciento), y más baja aún que la registrada por el Grupo A (4.4 por ciento). Por consiguiente, si se excluye Argentina, el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola en América Latina en 1950-80 habría sido superior al registrado por EE.UU. en el período de comparación relevante; y aquí debe recordarse que entre las economías hoy avanzadas, la de EE.UU., es la que presenta las mayores tasas de crecimiento

de la PEA no agrícola durante el período de cambio de su estructura ocupacional.

Es en el sentido antes mencionado que puede confirmarse que el crecimiento a largo plazo de la fuerza de trabajo no agrícola en los países relevantes de América Latina,³⁰ alcanza en 1950-80 una intensidad no registrada en las economías avanzadas europeas y estadounidense.

Un segundo aspecto de interés surge al contrastar la segunda columna del cuadro 7 con la primera columna del cuadro 1. De donde se infiere que en América Latina, excluida Argentina, el ritmo de crecimiento del empleo en las actividades modernas no agrícolas fue ligeramente superior al ritmo de crecimiento de la PEA no agrícola (4.2 contra 4.1 por ciento). En particular, en todos los países del Grupo A el ritmo de crecimiento del empleo moderno no agrícola supera al ritmo de crecimiento de la PEA no agrícola, salvo en Brasil, donde son iguales. En todos los países del Grupo B sucede otro tanto —excepto Ecuador, donde el ritmo de crecimiento del empleo no agrícola es inferior.

Por consiguiente, aun cuando la mayoría de los países de la región enfrentó un crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola superior al registrado por EE.UU. y las economías hoy avanzadas de Europa, la expansión de los estratos modernos generó un ritmo de crecimiento del empleo moderno no agrícola igual o superior al de la fuerza de trabajo respectiva.

2. Gravitación inicial de los estratos modernos no agrícolas

Para evaluar la incidencia del ritmo de crecimiento del empleo moderno no agrícola versus el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, es relevante tener en cuenta la gravitación relativa inicial de uno y otra. Para

²⁹Se toma el período 1870-1903 porque durante dicho período, el porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola en el total se reduce en EE.UU. desde 55 a 35%, cifras similares a las registradas por América Latina entre 1950 y 1980. Véase V.E. Tokman, *Desarrollo desigual...*, op. cit. Las cifras citadas, como también las demás utilizadas en el texto, provienen de S. Lebergott, *Manpower in Economic Growth: The American Record since 1800*, Nueva York, Mc Graw-Hill, 1964.

³⁰Tal como se expuso en el capítulo II, el trabajo centra su atención en el proceso de transferencia a largo plazo de mano de obra desde el sector agrícola hacia sectores no agrícolas. Dado que hacia 1950 Argentina ya había completado el grueso de dicho traslado —en ese año, sólo un 27.5% de su PEA estaba en el sector agrícola— es relevante excluir Argentina del conjunto de países de la región, sobre todo para efectuar comparaciones internacionales.

Cuadro 7
AMERICA LATINA: CRECIMIENTO
DE LA PEA 1950-80
(Tasas medias acumulativas anuales,
en porcentaje)

	PEA total	PEA no agrícola
<i>Grupo A</i>		
México	2.5	4.5
Panamá	2.7	3.9
Costa Rica	3.2	4.8
Venezuela	3.1	4.6
Brasil	2.8	4.4
Colombia	2.4	4.1
Guatemala	2.5	3.7
<i>Grupo B</i>		
Perú	2.1	3.8
Ecuador	2.7	3.9
Bolivia	1.5	3.3
El Salvador	2.7	4.0
<i>Grupo C</i>		
Argentina	1.4	1.9
Chile	1.6	2.2
Uruguay	0.8	1.0
<i>América Latina</i> (14 países)	2.4	3.7
<i>América Latina</i> (excluida Argentina)	2.5	4.1

Fuente: Estimaciones del PREALC.

América Latina —excluida Argentina— tal como surge del cuadro 2, la gravitación del empleo moderno no agrícola en 1950 era de 26.3 por ciento de la PEA total, cuando la PEA no agrícola representaba en dicho año cerca de un 40 por ciento de la PEA total. Por consiguiente —y este es un factor que habitualmente no suele ser tenido en cuenta— aun cuando el empleo moderno no agrícola creció en 1950 a un ritmo ligeramente superior al de la PEA no agrícola, el punto significativo es que las respectivas tasas de crecimiento operaron sobre bases o magnitudes bien diferentes, siendo la

primera sólo dos tercios de la segunda. En consecuencia, los *incrementos anuales absolutos* de empleo moderno no agrícola fueron *inferiores* a los *incrementos anuales absolutos* de fuerza de trabajo no agrícola, lo que explica la tendencia ascendente del subempleo no agrícola. Evidentemente, no es ésta una explicación de las tendencias registradas, pero sí permite conciliar la tendencia señalada del subempleo no agrícola con el rápido crecimiento del empleo moderno no agrícola.

3. El empleo en actividades modernas agrícolas

Un tercer aspecto relevante a tener en cuenta es la evolución de la gravitación relativa de los estratos modernos agrícolas. Para América Latina en su conjunto, entre 1950 y 1980, la misma se redujo desde 22.2 a 12.3 por ciento de la PEA total. Todos los países del Grupo A —excepto Panamá—, y todos los países de los Grupos B y C registran una significativa mengua en la participación de los estratos *modernos* agrícolas en la PEA total. En términos *relativos*, dicha reducción es más importante que la registrada en los estratos agrícolas *tradicionales*, cuya participación descende desde un 32.5 a un 22.6 por ciento de la PEA de América Latina en el mismo período.³¹ Por lo tanto, aun cuando se registran elevadas tasas de crecimiento del empleo moderno no agrícola, acompañadas de altas tasas de aumento de PEA no agrícola —con la consiguiente elevación del subempleo urbano— los resultados en materia de subempleo total podrán variar según la mayor o menor capacidad de retención de mano de obra exhibida por los estratos modernos agrícolas *vis à vis* los estratos agrícolas tradicionales. Así, los países del Grupo B —excepto Ecuador—, se caracterizan por haber registrado un ritmo de crecimiento del empleo moderno no agrícola *superior* al crecimiento de la PEA no agrícola, pero con una caída en la participación de la PEA agrícola en la PEA total que se explica más por la declinación del empleo moderno agrícola que por la del empleo tradicional agrícola. Por consiguiente, en estas experiencias el elevado crecimiento del empleo moderno no agrícola coexiste con la perduración de una importante gravitación del subempleo agrícola.

³¹Para una descripción de lo sucedido en materia de participación relativa de la PEA agrícola moderna y tradicional en los países de la región, véase PREALC, *Dinámica del subempleo...*, op. cit., cuadro 1 sección B del anexo al capítulo II.

V

Conclusiones

Es posible ahora reunir los distintos elementos expuestos en los capítulos precedentes, para obtener una visión más integrada de su incidencia:

1. El Grupo A de países fue el que registró durante el período 1950-80 el mayor esfuerzo de inversión dentro de América Latina, a un nivel comparable y, en ciertos casos, superior al evidenciado por EE.UU. y las experiencias europeas durante sus respectivos procesos de cambio de la estructura ocupacional. Es también el Grupo que registra las mayores tasas de crecimiento del empleo moderno no agrícola —en el rango de 4.2 a 5.2 por ciento anual durante treinta años—, siendo las mismas superiores a las respectivas tasas de crecimiento de la PEA no agrícola en todos los integrantes del Grupo. Además, se caracteriza por una mayor retención de empleo en actividades modernas agrícolas.³² Lo expuesto aclara por qué este Grupo registra una significativa reducción en la tasa de subutilización total entre 1950 y 1980, explicada esencialmente por el lento pero permanente descenso del subempleo global. En particular, una de las características de dicho proceso es la acentuada reducción del subempleo agrícola, a un ritmo más intenso que el global.

2. Por otra parte, el Grupo A de países se caracteriza por haber registrado entre 1950-80 las tasas de crecimiento de la PEA no agrícola más elevadas de la región, en un rango de 4.0 a 4.8 por ciento anual, con un promedio para el Grupo de 4.4 por ciento acumulativo anual en los treinta años. Entre los países hoy avanzados, no hay sencillamente experiencia alguna que exhiba tal registro. (Como pudo verse, el país que registró la mayor tasa de crecimiento de la PEA no agrícola en el período de cambio

de la estructura ocupacional fue EE.UU., con una tasa de 3.7 por ciento anual entre 1870 y 1900.) Por consiguiente, la presión de la oferta de trabajo enfrentada por los países del Grupo A adquiere una relevancia especial para explicar lo acontecido en dichas experiencias. Al mismo tiempo, la gravitación inicial (1950) de los estratos modernos no agrícolas en el empleo total era, en los países del Grupo, bastante baja —ligeramente superior al ya citado promedio de 26.8 por ciento para América Latina excluida Argentina—, y bastante inferior a la del empleo no agrícola en el empleo total. (Luego, aun cuando las elevadas tasas de crecimiento del empleo moderno no agrícola se mantuvieron en el período ligeramente por encima del ritmo de crecimiento de la PEA no agrícola, la diferencia en el peso relativo inicial explica por qué el incremento absoluto del empleo moderno no agrícola fue *inferior* al incremento absoluto de la PEA no agrícola.) Finalmente, todos los países del Grupo enfrentaron un grado inicial de heterogeneidad estructural mucho más agudo que el presente en las experiencias de los países hoy avanzados y, entre 1950-80, tendencias en esta materia diferentes —y más desfavorables— a las registradas en las citadas experiencias durante los períodos históricos comparables. Esto tendió a expresarse a través de un requerimiento mucho más elevado de recursos para enfrentar el traslado de proporciones significativas de la PEA hacia estratos modernos, en comparación al enfrentado en su momento por los países hoy avanzados. Estos mayores requerimientos, mediatizaron la incidencia del gran esfuerzo de inversión sobre la capacidad de absorción de estratos modernos, operando como freno a la velocidad de dicho proceso.

Los tres aspectos expuestos implicaron presiones en el sentido de *prolongar* el plazo histórico requerido para completar el proceso de absorción del grueso de la PEA en estratos modernos no agrícolas, bastante más allá de lo registrado en los países hoy avanzados.

3. Si se analiza ahora la interacción de los

³²Excepto en dos experiencias —Venezuela y Costa Rica— que registran una fuerte mengua en la gravitación relativa del empleo moderno agrícola en el empleo total. Pero en ambos casos, es neutralizada por la fuerte absorción de los estratos modernos no agrícolas, sin consecuencias, por ende, en términos de subempleo no agrícola.

factores expuestos en los párrafos primero y segundo, es perfectamente conciliable en la experiencia del Grupo A el haber logrado altas tasas de absorción en estratos modernos no agrícolas, con la presencia, declinante, de serios problemas de subempleo. En particular, es explicable también la importancia creciente del subempleo no agrícola —expansión de actividades informales urbanas— como expresión del desequilibrio entre la absorción registrada en actividades modernas no agrícolas y las fuertes presiones de oferta enfrentadas.

4. Con respecto al Grupo B, el esfuerzo relativo de inversión durante el período 1950-80, es bastante inferior al registrado en el Grupo A, y también lo son las tasas de crecimiento del empleo en estratos modernos no agrícolas; en este caso, en el rango de 3.0 a 4.2 por ciento anual. No se registra en este Grupo una reducción acentuada del subempleo agrícola de la intensidad evidenciada en el Grupo A, hecho explicado en parte por la mayor proporción de mano de obra en el sector agrícola. Tampoco se registra retención de empleo en actividades *modernas* agrícolas; por el contrario, las mismas pierden gravitación en el empleo total en forma relativamente más notoria que en el Grupo A.

Por otra parte, el Grupo B registra entre 1950-80 tasas de crecimiento de la PEA no agrícola inferiores a las del Grupo A —más cercanas al registro de E.E.UU. entre 1870-1900—, pero la gravitación inicial (1950) de los estratos modernos no agrícolas en el empleo total es sustancialmente inferior a los ya bajos niveles exhibidos por el Grupo A. También se plantea para el Grupo B la influencia de la heterogeneidad estructural sobre requerimientos de recursos; y cabe aquí especular que la misma debió haber sido en este Grupo aún más acentuada que en el Grupo A.

5. Lo expuesto en el punto 4. permite explicar por qué también en el Grupo B de países es perfectamente conciliable un crecimiento significativo del empleo en estratos modernos no agrícolas —si bien menos intenso que en el Grupo A—, con la persistencia de elevados niveles de subutilización, más altos que los del Grupo A y no declinantes. Por consiguiente, a diferencia del Grupo A, la conciliación de las hipótesis iniciales de este trabajo, adquiere en

este caso un carácter distinto: la absorción en estratos modernos no agrícolas es más lenta y la tasa de subutilización total no registra reducción significativa alguna. Detrás de este último dato, se encuentra el hecho de que la creciente urbanización del subempleo tiene lugar en este Grupo *sin* una reducción del subempleo agrícola de la magnitud registrada por el Grupo A. Dicho de otra manera, el desequilibrio entre la absorción de los estratos modernos no agrícolas y las presiones de oferta ocurre en un marco de muy altos contingentes de mano de obra excedente todavía retenida en el sector agrícola.

6. Las especiales características de los países del Grupo C, en particular la alteración de las tendencias a largo plazo inducidas por la drástica modificación de sus respectivos modelos estratégicos de crecimiento operada en la segunda mitad de la década pasada, obstaculizan un análisis del proceso a largo plazo del tipo expuesto para los dos Grupos anteriores. De todos modos sí puede enfatizarse el distinto carácter del problema enfrentado, por tratarse de experiencias que habían avanzado mucho antes que el resto de la región en el proceso de transferencia de mano de obra hacia estratos modernos, por presentar un ritmo de crecimiento de la PEA total y no agrícola significativamente inferior al del resto de América Latina, y por venir actuando con una extensión e intensidad del subempleo considerablemente inferior al promedio de la región. Aun así, no se sustraen de la generalizada tendencia a una creciente gravitación del subempleo urbano.

7. Un punto adicional que es legítimo introducir se relaciona con el creciente grado de urbanización del subempleo aun en aquellas experiencias que registran un descenso del subempleo global. Cabe aquí reflexionar en que un cambio de composición del subempleo, en el sentido citado, puede ser evaluado como una mejora en el nivel de vida de los afectados, en la medida que la intensidad y características del subempleo agrícola lo ubican como una situación más aflictiva. Por otra parte, es indudable que las carencias derivadas del subempleo se tornan más intolerables para quienes la sufren en un medio donde los frutos de la abundancia se hacen más nítidamente visibles, como ocurre en el medio urbano. Pero el punto principal en este sentido se refiere al mayor o

menor aporte productivo social que supone el cambio. Y en esta materia no está nada claro que el aporte productivo social de un subempleado urbano sea mucho mayor al de un subempleado rural. No obstante, es sin duda un aspecto cuya consideración pasa a ser decisiva para quienes son proclives a evaluar el avance registrado en los últimos decenios en esta materia.

8. Es factible, finalmente, integrar todo lo expuesto en los párrafos previos para reflejar las tendencias predominantes en América Latina en su conjunto.

En lo esencial, ello se limita a destacar como rasgos principales del período 1950-80, un significativo crecimiento de la capacidad de absorción de los estratos modernos no agrícolas y una lenta declinación de la cobertura e inten-

sidad del subempleo en un contexto de creciente urbanización del mismo.³³ Pero como se ha visto, para explicar esta aparente paradoja —que se muestra como tal al contrastar la experiencia de la región con la de los países hoy avanzados— es indispensable comprender que el comportamiento de la región como un todo oculta distintas tendencias por grupos de países y, sobre todo, que los principales fenómenos que determinan los resultados en discusión, actúan con diferente intensidad en los distintos grupos.

³³Repárese que las tres tendencias señaladas —y en especial la *lentitud* con que es reabsorbido el subempleo— son una resultante de la interacción de lo registrado en los tres grupos analizados.

Los límites de lo posible en la planificación regional

*Carlos A. de Mattos**

Pese a la creciente importancia que los gobiernos latinoamericanos han atribuido en años recientes a la planificación regional, todavía no se brinda la atención debida a los procesos históricos nacionales e internacionales que impulsaron la dinámica espacial y configuraron las estructuras espaciales peculiares de cada país.

A juicio del autor, la consideración de esos procesos resulta de fundamental importancia para la identificación de los límites y restricciones que afectan a la planificación regional y, por lo tanto, para determinar las posibilidades que esta actividad puede tener en la situación histórica en que se desarrolla. A partir de este criterio, analiza el problema de los límites de lo posible en el caso de la planificación regional, habida cuenta de los condicionantes que impone un contexto histórico concreto.

Para ello, en la primera parte del trabajo, considera las implicancias espaciales que resultan del proceso de formación de un sistema nacional, buscando inferir de allí las restricciones específicas que se plantean al desarrollo de las diversas áreas de los respectivos territorios, así como a las posibles acciones encaminadas a introducir modificaciones en ellas.

En la segunda parte, muestra como esos sistemas nacionales —una vez que las fuerzas sociales dominantes adoptaron un determinado proyecto político— adquieren una definida dinámica espacial que conduce a la formación de una peculiar estructura territorial, en la cual quedan establecidos los roles de cada una de las distintas unidades subnacionales.

Finalmente, en la tercera parte, analiza los distintos factores que se constituyen en restricciones a las posibilidades de acción en el campo de la planificación regional y examina como queda definida y limitada el área en que puede moverse el planificador cuando actúa como tal.

*Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, realizado en Brasilia entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1981. El autor agradece las críticas y sugerencias que realizaron Sergio Boisier, Eduardo García D'Acuña, Martín Lu, Enrique Melchior, César Morales y Osvaldo Rosales.

I

Introducción

Una reciente revisión del contenido de los planes de desarrollo vigentes actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos,¹ pone en evidencia una mayor preocupación por los problemas regionales que la que reflejaban los elaborados en el decenio de los años sesenta. En la mayor parte de los casos ello puede atribuirse, por una parte, a la comprobación del agravamiento y de la persistencia de dichos problemas, y, por otra parte, a las importantes consecuencias sociopolíticas que de los mismos se han venido derivando.

Entre tales problemas se destacan, en primer lugar, las desiguales condiciones de vida que afectan a la población localizada en distintas áreas de una misma entidad, las que han mostrado una gran constancia y aún, en numerosos casos, una tendencia a aumentar. En segundo lugar, se podrían ubicar los fenómenos de concentración territorial de las actividades y de la población en un número muy reducido de áreas —principalmente en una—, lo que ha dado lugar a la formación de regiones metropolitanas con un peso relativo, en términos productivos y demográficos, desproporcionadamente superior al de los restantes componentes del sistema nacional urbano.

Al mismo tiempo, se ha podido comprobar que estos fenómenos han mostrado una gran constancia, independientemente de cuales hayan sido las variaciones en el ritmo de crecimiento de cada país en su conjunto; ante esta evidencia, se ha ido afirmando la convicción de que el solo crecimiento no conduce a una atenuación de dichos procesos, como muchos autores estuvieron sosteniendo. Por otra parte, el continuo aumento de la concentración territorial ha estado obligando a asignar un volumen creciente de recursos para hacer frente a los problemas de funcionamiento de dichas áreas, habiéndose percibido que ello puede llegar a afectar negativamente la propia dinámica del proceso de acumulación productiva del país en su conjunto.

¹ILPES, *El desarrollo regional en los planes de desarrollo*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo), 1981.

Con este fundamento, se ha llegado a reconocer que por lo menos cierto grado de intervención del Estado sería necesaria, si acaso se desea realizar alguna corrección de tales desequilibrios; de allí el aumento de la importancia que, en el ámbito político, se ha comenzado a atribuir a la planificación regional, aun cuando también es posible reconocer que por ahora ello no ha ido mucho más allá del plano de las intenciones y declaraciones.

Simultáneamente, como consecuencia de la modestia de los resultados hasta ahora obtenidos en la práctica concreta de la planificación regional, puede percibirse una creciente preocupación entre los especialistas en la materia por encontrar caminos alternativos que permitan lograr una mayor efectividad en este terreno. Tal es el caso del llamado "paradigma de la planificación regional desde abajo hacia arriba",² que propone privilegiar las acciones que podrían desencadenarse desde las unidades subnacionales (regiones, Estados, áreas locales, etc.)

Sin embargo, es posible observar que este tipo de proposiciones están referidas principalmente al tema de los procedimientos de la planificación, de manera que la discusión desarrollada en torno a ellas generalmente ha llevado a relegar a un segundo plano la consideración de algunos de los aspectos sustantivos de los procesos históricos en que se han generado los problemas regionales, cuya consideración resulta esencial para enmarcar las propuestas de acción; estos aspectos sustantivos, en lo fundamental, se relacionan con los procesos de formación de los sistemas nacionales, así como con su racionalidad intrínseca y con su dinámica espacial concreta. En definitiva, como subraya Dunham, ello significa postular que "el 'desarrollo regional' debe ser considerado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y con referencia específica a las formaciones sociales en que ocurren".³

II

La formación de los sistemas nacionales: el proceso de afirmación de una racionalidad dominante

La planificación, en sus términos esenciales, puede percibirse como un proceso que intenta producir una determinada modificación preestablecida en la estructura de una *parte* (o partes) de una *totalidad*. Por consiguiente, para el análisis de la factibilidad de las modificaciones propuestas, es necesario tratar de describir algunos de los rasgos y propiedades fun-

damentales de la totalidad en que está inserta la parte o partes consideradas.⁴

³David Dunham, "Algunas opiniones sobre investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*, p. 224.

⁴En este trabajo se utilizan las expresiones *proyecto político*, *proyecto nacional* y *modelo global* como sinónimos y se considera que el estilo de desarrollo se deriva de la implementación del proyecto político vigente. A los efectos de los planteos que se presentan en este artículo, la proposición siguiente aclara el sentido que se atribuye a estos conceptos: se concibe a la planificación "como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito,

²Véase, en especial, Walter B. Stöhr, "¿Hacia otro desarrollo regional?", en Sergio Boisier y otros (eds.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/SIAP, 1981.

En el marco del problema de planificación que aquí interesa analizar, la totalidad a que se hace referencia está constituida por una entidad nacional de la que forman parte regiones, Estados o provincias, cuya estructura se desea modificar. Para el análisis de los rasgos fundamentales de dicha entidad, importa estudiar su proceso de formación en tanto *sistema nacional*, esto es como “un complejo de elementos de interacción que se mantienen en interrelación entre ellos y con el entorno”,⁵ o complementariamente, como “un conjunto de fenómenos interrelacionados, que debe ser apreciado en su totalidad si se desea entender cualesquiera de sus partes”.⁶

En una primera aproximación de carácter general, podría señalarse que la formación de un sistema nacional a lo largo de la evolución histórica de cada país, consiste esencialmente en un proceso en el cual las actividades preexistentes, así como también las que van surgiendo en las diversas áreas y sectores del país, establecen relaciones entre sí y pasan a constituirse en componentes o elementos de dicho sistema; esto es, pasan a formar parte de la estructura económica de la entidad nacional. Es en tal sentido que debe interpretarse el denominado proceso de integración nacional.

Desde el punto de vista espacial, puede observarse que durante las primeras etapas de la evolución histórica de las entidades nacionales, los límites del incipiente sistema nacional generalmente no coincidían con los del territorio nacional; y ello es así, en virtud de que en el interior de las fronteras formalmente aceptadas de éste, suelen coexistir con los elementos articulados en el sistema, por una parte, un conjunto de actividades dispersas e inconexas y, por otra parte, importantes áreas vacías o

desocupadas; por definición, ni unas ni otras forman parte del sistema nacional que se está configurando en ese territorio, puesto que aun ellas no se encuentran vinculadas por ningún tipo de relación.

La secuencia de articulación territorial de los diversos elementos que van conformando un sistema nacional puede ser caracterizada como el resultado de un proceso de difusión de innovaciones, entendido éste como la introducción y adopción satisfactoria de cualquier producto, técnica, organización o idea que sean percibidos como nuevos en un determinado sistema social.⁷ En el contexto del análisis que aquí se desea exponer, interesa destacar aquellas innovaciones que implican la introducción de modificaciones institucionales significativas para el desarrollo futuro del sistema; ello se refiere básicamente a la reestructuración de las modalidades de organización social del trabajo, que van conformando una nueva dinámica del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico que, en definitiva, será aquella que habrá de caracterizar la racionalidad dominante del sistema en formación.

En sus etapas iniciales, el proceso de integración nacional opera principalmente en el plano de la circulación económica, por medio de la expansión de la economía de mercado: los nexos que van articulando los elementos del sistema en formación, se establecen a través de la difusión de las formas y mecanismos mercantiles. Así pues, durante esta etapa, se va desarrollando el proceso de articulación de las actividades capitalistas con las de tipo precapitalista. De hecho, la ampliación del área de gravitación de la economía mercantil en el territorio nacional implica la expansión física del sistema nacional y, en consecuencia, la paulatina unificación, en el marco de su ámbito efectivo, de los mercados de factores y de productos. Ello significa también la difusión y adopción de un determinado patrón de consu-

de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales” (Aldo E. Solari y otros, *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1980, p. 5).

⁵Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory*, Nueva York, C. Braziller, 1968.

⁶Antonio Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 4.

⁷Paul Ove Pedersen, *Urban-regional Development in South America. A Process of Diffusion and Integration*, La Haya, Mouton, 1975, p. 72. Véase también John Friedmann, “A General Theory of Polarized Development”, en Niles M. Hansen (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development*, Nueva York, The Free Press, 1972.

mo social, que comienza a ser adoptado tempranamente en la evolución histórica de los respectivos países.

En el tránsito de la economía colonial a la economía exportadora capitalista, a base de las actividades del sector primario, la ampliación del área de la economía de mercado en el interior de un espacio nacional fue generando actividades productivas destinadas a satisfacer una demanda efectiva a nivel mundial por determinado tipo de mercancías, de acuerdo a los dictados de la división internacional del trabajo entonces predominante. A este respecto, no debe olvidarse que este proceso se cumplió al mismo tiempo que las entidades nacionales fueron consolidando su articulación en el sistema capitalista mundial. De este modo, se fue desarrollando un proceso de introducción de diferentes mecanismos de intercambio, los que evolucionaron desde la adopción de algún tipo simple de equivalente general hasta llegar al establecimiento y la adopción generalizada de un signo monetario nacional, con lo cual se afirmaron las bases para la expansión y profundización del proceso de integración económica nacional.

En etapas más avanzadas, el sistema logró una mayor expansión y consolidación por la vía de la penetración y adopción generalizada de un nuevo tipo de relaciones sociales de producción; en este caso concreto, las relaciones capitalistas de producción, lo cual implicó introducir formas de organización social del trabajo y de profundas modificaciones en el plano de la producción. Al mismo tiempo, significó también el comienzo de un largo proceso de paulatina reducción de las actividades precapitalistas; ello no obstante, es necesario destacar que este proceso de reducción en modo alguno significa la desaparición total de las formas precapitalistas de producción como lo demuestra la vigorosa persistencia de la economía campesina.

En el caso de los países latinoamericanos pueden distinguirse dos situaciones en la formación de los sistemas nacionales:

a) La de aquellos países o regiones que se constituyeron en territorios prácticamente vacíos, donde la conformación de un sistema capitalista se logró en forma relativamente rápida y generalizada. A este respecto, Laclau

señala: “únicamente en las Pampas Argentinas y Uruguay y en otras pequeñas áreas semejantes donde no habían existido previamente poblaciones indígenas —o donde, si había habido alguna, era escasa y eran exterminadas rápidamente— el asentamiento asumió sus formas capitalistas desde un comienzo el cual fue acentuado luego por la inmigración masiva del siglo XIX⁸.

b) La de aquellos países que se constituyeron en territorios donde ya se habían desarrollado importantes actividades de carácter precapitalista en el período precolombino (casos destacados podrían ser México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia); aquí la formación del sistema nacional fue produciendo el repliegue de las formas de organización social preexistentes y su paulatina articulación con las restantes actividades del sistema. En estos casos se estaría en presencia de la típica economía capitalista subdesarrollada, tal como la define Benetti: “es una economía heterogénea, caracterizada por la conexión de numerosas secciones, entre ellas, la economía de autosubsistencia, la pequeña producción mercantil, la producción capitalista nacional y extranjera, segmentos del capitalismo de Estado. Esta heterogeneidad no es incompatible con la unidad propia de la categoría de la totalidad”.⁹

A todo lo largo de este proceso, que comenzó con la expansión y consolidación de la economía de mercado, se fue registrando la desaparición de las situaciones de dualismo —entendido éste en su acepción ortodoxa— que pudieron haber existido; ellas podrían haber estado configuradas por la supervivencia de sistemas cerrados en el interior de cada uno de los territorios donde se estaba formando un sistema nacional, los cuales, una vez articulados en el marco de la economía de mercado, pasaron a operar como subsistemas abiertos del mismo.

En el proceso de formación de los siste-

⁸Ernesto Laclau, “Feudalismo y capitalismo en América Latina” en E. Laclau y otros, *América Latina: feudalismo o capitalismo*, México, Ediciones Quinto Sol, s/f., p. 130.

⁹Carlo Benetti, *La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados*, trad. de María Isabel Hernández, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 88.

mas nacionales, cada Estado nacional jugó un papel fundamental al ir estableciendo condiciones favorables para la expansión y consolidación de las nuevas relaciones sociales a lo largo y a lo ancho de los respectivos territorios nacionales. Ello tiene momentos culminantes en períodos muy concretos de la historia de cada país, e incluso en muchos casos las respectivas historias nacionales han asociado tales períodos a los nombres de determinados personajes que impulsaron en sus programas de gobierno el logro de una mayor articulación de las economías nacionales al mercado mundial, a través de su vinculación con los focos capitalistas metropolitanos. En dichas etapas se puso un particular empeño en la conducción de los procesos de expansión de las fronteras internas y en el establecimiento de condiciones para la consolidación de los procesos de integración nacional bajo la égida de las relaciones capitalistas de producción. Dado el carácter aún incompleto de dichos procesos, se puede observar que muchas de las políticas regionales que hoy se están desarrollando en diversos países latinoamericanos, han sido establecidas fundamentalmente en función del propósito de lograr una mayor expansión y profundización capitalista en el ámbito del territorio nacional.¹⁰

Al incorporarse al sistema, las actividades y áreas hasta entonces inconexas, pasan a desempeñar un papel en el mismo; y ese papel se desarrolló y reprodujo en función del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico, que constituye el hilo conductor del proceso global. De este modo se fue imponiendo un determinado esquema de división espacial del trabajo, que ha signado la estructura territorial nacional en cada una de sus etapas; como apunta Doreen Massey: "La 'economía' de un área local dada será [...] el resultado complejo de la combinación de sus roles sucesivos dentro de la cadena más am-

plia, nacional e internacional, de la división espacial del trabajo".¹¹

En definitiva, en todo proceso de formación de un sistema nacional en el marco de una economía capitalista, las relaciones sociales de producción predominantes constituyen el elemento que acota y da contenido al proceso de generación, apropiación y utilización del excedente entre las diversas partes interdependientes de la totalidad considerada; ello impone la vigencia de una *racionalidad dominante* que es inherente al sistema y, por consiguiente, de ciertas reglas de juego compatibles con ella, que determinan límites precisos para el campo de acción en el interior del mismo.

En ese conjunto interrelacionado de elementos, vinculados bajo la vigencia de específicas y concretas reglas de juego, todo cambio que afecte a un componente del sistema tiene repercusiones en los restantes elementos del mismo, transmitiendo sus efectos a través de un proceso de encadenamientos sucesivos. Los mecanismos de propagación que se perciben en una matriz de insumo-producto, constituyen una buena ilustración de tales interdependencias.

De todo lo expuesto es posible inferir que carece de sentido considerar a una determinada parte o subsistema aisladamente de su contexto sistémico; como apunta Benetti, "el conjunto es una entidad radicalmente distinta a la suma de las partes, cuya naturaleza y relaciones recíprocas modifica por su presencia en ellas. El conjunto es una totalidad".¹² De donde, la introducción de modificaciones en el ámbito de una unidad subnacional (región, Estado, provincia) no puede ser encarada en forma independiente de la entidad nacional a que ella pertenece; si así no se hiciere, esto reflejaría la pretensión de modificar una parte prescindiendo de la presencia de la totalidad, o sea, desconociendo la fuerza de las interdependencias existentes entre dicha unidad y otras unidades o elementos del sistema.

¹⁰A este respecto véase, como ejemplo, el importante trabajo de Jorge Jatobá y otros, "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Vol. 10, Núm. 1, abril 1980.

¹¹Doreen Massey, "In what Sense a Regional Problem?", en *Regional Studies*, Oxford, Reino Unido, Vol. 13, Núm. 2, 1979, p. 235.

¹²Carlos Benetti, *op. cit.*, p. 85.

III

La dinámica de funcionamiento espacial: el proceso de formación de centros regionales de acumulación

Como se ha mencionado en páginas anteriores, toda vez que los agentes que orientan y controlan el proceso de toma de decisiones en una sociedad nacional han definido y adoptado efectivamente un determinado proyecto político (que, en definitiva, significa la adopción de un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), al mismo tiempo, en forma explícita o implícita queda establecida una modalidad de funcionamiento espacial del sistema. A su vez, tal modalidad de funcionamiento espacial significa que, en términos generales, se han asignado las funciones que le corresponde cumplir a cada una de las partes de esa totalidad conformada por el sistema nacional; concretamente, ello implica que también han quedado definidas las líneas fundamentales del modelo de acumulación, crecimiento y distribución que habrá de prevalecer en cada uno de los subsistemas. En resumen: una vez que se configura un determinado modelo de funcionamiento espacial, simultáneamente se definen ciertos límites que afectan el contenido y los alcances posibles de las acciones destinadas a introducir modificaciones en diferentes partes o subsistemas del sistema nacional; en otras palabras, el modelo vigente aporta restricciones adicionales para la demarcación de los límites de lo posible para las acciones de incidencia regional.

De allí la importancia de aprehender, en cada caso concreto, los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial vigente en el momento en que se desea actuar en términos de planificación regional. Para el caso de los países latinoamericanos, de la misma forma que ha sido posible caracterizar los distintos modelos globales que han predominado en diferentes etapas de su evolución histórica, también es posible intentar la identificación, a través de sus rasgos dominantes, del modelo de funcionamiento espacial que corresponde a cada una de dichas etapas. Aun cuando se

reconoce el peligro que implica tratar de establecer modelos de validez general para las muy diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles parece razonable sostener la existencia de ciertos aspectos relevantes que, en términos generales, han caracterizado el desarrollo espacial en un numeroso grupo de países.

Ello implica aceptar que a lo largo del proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos, las diversas alianzas establecidas entre las fuerzas sociales de cada entidad nacional condujeron a la definición y adopción de sucesivos proyectos políticos que, en lo esencial, desde una perspectiva a largo plazo, han tenido una considerable coherencia y continuidad en lo que respecta al funcionamiento espacial del sistema. Es así que en dichos procesos no se encuentran ejemplos de proyectos políticos de prolongada duración que hayan originado tendencias claramente opuestas al modelo que aquí se trata de caracterizar. Como es obvio, pueden mencionarse alianzas políticas que impusieron transitoriamente proyectos que significaron una interrupción o un corte en la dinámica del modelo de funcionamiento espacial; sin embargo, una vez agotadas las condiciones que permitieron la vigencia de dichos proyectos, los posteriores generalmente restablecieron la coherencia y continuidad antes señalada; ello corresponde, de acuerdo al planteo de Villamil,¹³ a la expansión de un estilo de desarrollo en ascenso, que se va transformando en estilo dominante en los sistemas nacionales.

En las páginas que siguen se tratará de esbozar los principales rasgos del modelo de

¹³José J. Villamil, "Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

funcionamiento espacial que ha predominado hasta ahora en la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, cabe advertir que la posibilidad de generalización de los mencionados rasgos a diversas situaciones nacionales está condicionada por lo menos por el cumplimiento de los dos aspectos siguientes: primero, por el hecho de que se haya desarrollado en forma relativamente amplia en el país considerado el proceso de articulación e integración nacional sustentado en la penetración y consolidación de la economía capitalista, en una parte importante del territorio nacional. Se entiende que aquellos países que aún se caracterizan por tener una estructura relativamente poco articulada y por la supervivencia significativa de sectores precapitalistas, el modelo de funcionamiento espacial que aquí se presenta, reviste escasa validez. Segundo, que se haya registrado un avance relativamente importante del proceso de industrialización; este aspecto es sobre todo relevante desde que los rasgos que habrán de consignarse, se acentúan durante el período en que la industria conduce a la aparición, expansión y profundización del capitalismo industrial y financiero. Habida cuenta de las restricciones precedentemente enunciadas, se podría resumir los aspectos dominantes del modelo de funcionamiento espacial hasta ahora predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, a través de los rasgos que se esbozan en las páginas siguientes.

1. *Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales*

Desde el período de la Colonia ciertas ciudades comenzaron a destacarse en los territorios donde más tarde se constituirían algunas de las naciones latinoamericanas. Estas ciudades —cuyos grupos sociales dominantes en muchos casos jugaron un papel fundamental en las luchas por la independencia y en la constitución de los respectivos países— en la etapa de consolidación de los Estados nacionales incrementaron rápidamente su influencia política y económica y se constituyeron en los centros del sistema nacional en proceso de formación. Básicamente fue a través y a partir de estas ciudades que se realizó el proceso de difusión de

innovaciones y fue en torno a ellas que, de esta manera, se fue articulando el incipiente sistema nacional; ellas constituyeron inicialmente la base por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil, y posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso capitalista de integración económica, política, social y territorial de cada país.

Desde sus orígenes hasta el presente, muchas de esas ciudades cumplieron las funciones básicas de los sistemas que gradualmente se fueron articulando en torno a ellas; es así que en forma sucesiva, y a veces simultánea, fueron centros de la administración colonial, del poder político nacional, del proceso de exportación-importación, de los servicios y el comercio; todo ello fue sentando las bases para que posteriormente se transformaran en focos de atracción para las primeras industrias.

Cuando se observa el proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos se comprueba que, en la mayor parte de los casos, la estructura urbana nacional se conformó a base de una única ciudad principal (verbigracia: Ciudad de México, Ciudad de Guatemala, San José, Caracas, Lima, Santiago, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, etc.). Ello no obstante, en unos pocos casos (Brasil, Colombia, Ecuador), en determinados períodos del proceso de formación del sistema nacional es posible comprobar la coexistencia de más de un centro urbano de primer orden; sin embargo, a medida que fue avanzando el desarrollo de la economía capitalista de base industrial, la situación ha tendido a irse desequilibrando como consecuencia del aumento del peso relativo de una ciudad principal (caso de Bogotá) o de un gran eje industrial-urbano (caso de San Pablo-Río).

Como consecuencia de los procesos económicos y políticos en ellas desarrollados, las ciudades principales generalmente se fueron distanciando de los demás componentes de la estructura nacional urbana, lo cual se percibe fundamentalmente en lo que respecta a las funciones (administrativas, comerciales, de servicios, industriales) ejercidas por cada una de ellas¹⁴ y, por ende, en la concentración

¹⁴Véase un análisis sobre los problemas de primacía

espacial de dichas actividades y de la población. Como se analizará más adelante, la concentración espacial de las actividades de los sectores industrial y financiero resulta de fundamental importancia, dada su incidencia en la definición de las modalidades de funcionamiento espacial del sistema.

Los mencionados procesos de concentración demográfica espacial se pueden apreciar a través de la evolución de los índices de primacía urbana, que han sido crecientes para la mayor parte de los países durante prolongados periodos del pasado y aún continúan incrementándose en el caso de numerosos países; por otra parte, estos índices han sido más elevados para los países latinoamericanos que para los de otras áreas del mundo.¹⁵ A este respecto, cabe advertir que para algunos países —de los cuales el caso más notable sería Brasil— aun cuando existe evidencia de la concentración espacial de las funciones urbanas y, en particular, de la industria, no se verifica al mismo tiempo un tan marcado desequilibrio demográfico y, por ende, un crecimiento de los índices de primacía urbana.¹⁶

Los datos de los censos de población más recientes han permitido comprobar que en el caso de varios países de la región “los índices regionales de concentración de la población urbana en las ciudades principales han experimentado una moderada y sostenida tendencia decreciente, aunque a niveles muy altos”.¹⁷ Al mismo tiempo, las cifras de recientes encuestas industriales señalan que también en algunos países el nivel de la concentración relativa de la industria ya habría llegado a su punto

máximo, y a partir de allí se estaría comenzando a producir un lento proceso de desconcentración relativa.¹⁸ A pesar de ello, un informe sobre la situación actual y las tendencias futuras de los asentamientos humanos en América Latina prevé “que se mantendrán las tendencias concentradoras de la población y el notable predominio de las ciudades principales sobre los sistemas nacionales de asentamientos humanos, al concentrarse, como se estima, de entre 150 y 180 millones de habitantes en las metrópolis principales en el año 2000, lo que corresponde a la mitad de la población urbana y casi un tercio de la población de la región”.¹⁹

En este contexto, con el avance de los procesos de concentración espacial, el incremento de actividades y de población ha desbordado los límites de la ciudad principal, conduciendo a la formación de complejas y vastas regiones centrales, también denominadas en algunos casos como regiones principales, regiones metropolitanas o ‘core regions’. Estas regiones están conformadas generalmente por un área conurbana en crecimiento que actúa como núcleo de las mismas y una red de centros urbanos de menor tamaño y de áreas rurales directamente vinculadas a dicho núcleo; estas regiones se constituyen en *sub-sistemas centrales* del sistema nacional, y actúan como el verdadero motor del mismo. De tal manera, a partir de ciertos periodos de la evolución histórica de cada país, el sistema espacial nacional ha tendido a articularse en torno a una región o subsistema central, antes que a una ciudad principal. En esta situación el proceso de concentración espacial se realiza fundamentalmente en dicho subsistema, si bien no necesariamente en la ciudad principal; es así que, por lo general, una reducción del peso relativo de la ciudad principal (en términos de localización de actividades productivas o de población) está acompañada por un aumento de la ponderación del subsistema central en su conjunto.

funcional en América Latina en Denis-Clair Lambert y Jean-Marie Martin, *América Latina. Economías y sociedades*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 193 y ss.

¹⁵Sobre este problema véase Fernando Gatica, “La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y la concentración de la población”, en *Notas de población*, Santiago de Chile, Año III, Vol. 9, diciembre 1975.

¹⁶Vilmar Faria, “O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes”, en *Estudos CEBRAP*, San Pablo, Núm. 18, octubre-diciembre 1976.

¹⁷CEPAL, *El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, México, Edición SAHOP, 1979, p. 42.

¹⁸CELADE, *Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina: una investigación comparativa*, Santiago de Chile, versión preliminar, 1980.

¹⁹CEPAL, *op. cit.*, p. 45.

La articulación de los sistemas nacionales a partir de un núcleo conformado por el subsistema central, es un hecho que se comprueba en todos los países, con independencia de cual sea su dimensión geográfica, llegando incluso a comprobarse que su ponderación industrial y demográfica en relación al sistema nacional suele ser similar. Resulta así, por ejemplo, que el subsistema conformado en torno a Montevideo (incluidas las ciudades dependientes de este centro en el Departamento de Canelones) o a San José de Costa Rica (incluidas las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago) poseen desde el punto de vista industrial y demográfico, un peso relativo muy similar al de las regiones principales de Chile, Argentina y México, por ejemplo.

2. *Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicio*

Cuando cada uno de los países comenzó a industrializarse, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas desde el punto de vista locacional. En efecto, por una parte, estos centros eran los que ofrecían el acceso al mercado interno más amplio, desde que contaban con el mayor volumen de población con cierta capacidad de consumo en el ámbito del sistema nacional; esta población era la que se concentraba en la propia ciudad principal más la localizada en su área de influencia efectiva. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, en virtud de la forma en que se había organizado el territorio, tanto durante la época de la economía colonial como en la etapa de predominio del modelo primario-exportador, la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones generalmente confluían hacia el subsistema central en formación. De tal manera, los restantes centros de alguna importancia, prácticamente carecían de vinculaciones entre sí y, en casi todos los casos, sus nexos eran con y a través del centro principal.

Por otra parte, eran las ciudades principales las que contaban con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaban que en ese mo-

mento dichas ciudades ofreciesen mayor capacidad de absorción de inversiones que las restantes localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta que estos centros eran los que contaban con el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las preferencias subjetivas de los hombres de empresa, en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia.²⁰

Por último, debe tenerse en cuenta que siendo la mayoría de estas ciudades la sede del poder político nacional, la localización en su proximidad daba un más rápido y mejor acceso a los agentes implicados en el proceso productivo a las discusiones en torno a las decisiones de política económica que podrían afectarlos; esto constituía en sí mismo un factor de atracción para las nuevas actividades que comenzaban a desarrollarse en cada país.

La confluencia de estos elementos en un mismo entorno, es lo que fundamenta la afirmación de Topalov de que "como sistema espacializado de elementos, la ciudad es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas".²¹ Como consecuencia de ello, la ciudad ofrece lo que dicho autor denomina *efectos útiles de aglomeración*, concepto este que en lo esencial corresponde a los que la teoría económica regional tradicionalmente denomina como economías externas de aglomeración.

Cuando despunta el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, las ventajas de la aglomeración aparecen con mayor fuerza en las ciudades más grandes, de tal suerte que las actividades industriales que surgen tienden a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia; y este hecho, también es válido para el caso de los países que iniciaron tempranamente su proceso de industrializa-

²⁰Este factor suele tener mayor importancia de lo que una primera aproximación parecería indicar. Al respecto véase Jean Zlatiev, "Enquêtes sur les éléments moteurs et les éléments freins de la décentralisation industrielle", en *Revue Economique*, París, Vol. XIX, Núm. 5, septiembre 1968.

²¹Christian Topalov, *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México, Editorial Edicol, 1979, p. 20.

ción (como, por ejemplo, México, Colombia, Argentina, Brasil, etc.) como para aquellos que lo hicieron tardíamente (Venezuela, Costa Rica, Perú, etc.).

La tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras en las ciudades principales se cumple a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de este sector; vale decir que la mencionada tendencia locacional puede observarse desde la etapa en que se constituyen las primeras actividades manufactureras simples hasta la de la gran industria, aun cuando todo parece indicar que ella alcanza su máxima intensidad durante el período de la industrialización sustitutiva.

Este proceso de concentración espacial de la industria ha continuado cumpliéndose incluso para el caso de las actividades de origen transnacional que, en su mayor parte, también se han localizado en los subsistemas centrales; a este respecto, Paul Singer ha señalado que "éste [el capital monopolista internacional] se comporta frente a las decisiones de localización, de modo análogo al de cualquier otro capital, presentando las mismas tendencias a la superconcentración y mostrándose igualmente susceptible a ser reorientado mediante adecuados estímulos gubernamentales".²²

Consecuentemente, a medida que se fue desarrollando el proceso de concentración industrial, los subsistemas centrales también se constituyeron en la sede natural de la mayor parte de las estructuras industriales de carácter oligopólico o monopolístico; de donde, estos centros se transformaron no sólo en la sede del mayor número de industrias, sino también de las industrias de mayor tamaño. De tal forma, la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente.

A su vez, el propio desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades, provocó el surgimiento y expansión de nuevas actividades productivas y, en particular, de las comerciales y de servi-

cios. En efecto, el crecimiento del sector industrial determinó —a través del aumento del monto de beneficios y de sueldos y salarios— el incremento del volumen de ingreso personal disponible en los centros principales; esto, unido al crecimiento de la población en dichas áreas condujo a la persistente y significativa ampliación del mercado, lo cual a su vez impulsó la expansión y diversificación de las actividades del sector terciario. Estas actividades, por su parte, al multiplicarse, también contribuyeron de igual forma, a la ampliación del mercado del centro, con lo cual se dio un impulso aún mayor a la expansión de las actividades mencionadas. Todo ello reforzó el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales en relación a la de las restantes áreas urbanas de cada país.

Por otra parte, el avance del proceso de industrialización sustentó e impulsó una persistente expansión del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y reproducción del sistema en su conjunto. Las actividades del sector financiero tendieron a ir estableciendo su base de operaciones en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se encontraba ubicada la base económica necesaria para el desarrollo de sus actividades, hecho este que contribuyó de manera relevante a afirmar las tendencias a la concentración espacial. Esta situación queda claramente ilustrada por la evidencia empírica disponible que indica que el sector financiero ha llegado a tener índices de concentración espacial más elevados que los que corresponden a otros sectores de actividad; ello se refiere tanto a la localización de los activos fijos del sector como a la dinámica de flujos financieros operados por el mismo.

A esto debe agregarse, como un rasgo de fundamental importancia en lo que respecta al sector, su marcada centralización decisional; en este sentido, Lambert y Martin han llegado a afirmar que "... la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y la organización de los circuitos bancarios".²³ De tal manera, cuando en

²²Paul Singer, *Economía política da urbanização*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, p. 76.

²³D-C. Lambert y J-M. Martin, *op. cit.*, p. 193.

las etapas más recientes y avanzadas del desarrollo de algunos países de la región se comienza a vislumbrar un cierto redespiegue territorial de la industria, es posible afirmar que ello opera sin que se modifique la centralización espacial del manejo del aparato financiero, el que se realiza en función de los intereses dominantes en el subsistema central.

Como resultado de los procesos antes esbozados puede afirmarse que el subsistema central deviene, por una parte, en la principal área de acumulación de tecnología instalada y, por otra parte, en el lugar de emplazamiento y operación de los mecanismos que tienen a su cargo el manejo efectivo del financiamiento del proceso de acumulación; por todo ello, parece justificado afirmar que desde el punto de vista espacial cada subsistema central constituye el *principal centro de acumulación del sistema*. Más adelante se analizarán otros aspectos que contribuyen a mostrar con mayor claridad cómo se ha ido centralizando y concentrando espacialmente el proceso de acumulación de capital.

3. Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado

Consideración aparte requiere todo lo referente a la acción del Estado, que ha jugado un papel fundamental en la generación de condiciones para el fortalecimiento y la expansión de los centros principales de acumulación de cada espacio nacional. Para la discusión de este aspecto parece conveniente tener presente, desde el comienzo, la advertencia de David Dunham en el sentido que "... una buena parte de la literatura sobre 'desarrollo regional' y 'planificación regional' parece haber sido escrita en el supuesto implícito de que el Estado actúa más bien como guardián del "interés público" que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluso los suyos propios)".²⁴ Si se admite que el Estado no puede ser considerado como un ente neutral en el juego de las diversas fuerzas sociales, para el caso concreto que se está considerando será importante tratar de esbozar

el origen de las presiones dominantes durante el período estudiado.

A este respecto, el hecho de mayor relevancia está caracterizado por la irrupción política de los grupos sociales urbanos, resultado del avance de los procesos de urbanización e industrialización; estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron a muchos de los proyectos políticos impulsados por los Estados nacionales, fundamentalmente a lo largo del período de industrialización sustitutiva.²⁵ Esta presencia de las fuerzas sociales urbanas en la vida política tuvo una clara incidencia en el hecho de que buena parte de las políticas adoptadas, explícita o implícitamente, hayan conducido al fortalecimiento de los centros principales de acumulación y a su transformación en los verdaderos motores del funcionamiento económico de cada sistema nacional.

Aun cuando el análisis sociopolítico de dichos procesos excede los límites de este trabajo, parece importante cuando menos hacer una breve referencia a las principales razones por las que la acción del Estado ha tendido hasta ahora a apoyar la dinámica de concentración espacial en los países latinoamericanos. En síntesis, la posición que aquí se sustenta es que la acción del Estado ha respondido en forma efectiva a presiones políticas concretas ejercidas en beneficio de los subsistemas centrales. Varias razones explican este comportamiento: por una parte, los grupos económicos nacionales e internacionales más poderosos —que, en su mayor parte, tuvieron su principal base de operaciones en los subsistemas centrales— han ejercido una persistente presión para que las acciones del Estado favorezcan el desarrollo de las actividades allí localizadas, las cuales a partir de cierto período del desarrollo de cada país se transformaron en las actividades fundamentales del proceso de acumulación. Por otra parte, los subsistemas centrales constituyen el lugar de residencia de las mayores concentraciones relativas de población, a cuyo peso político el Estado no ha podido permanecer indiferente.

²⁴David Dunham, *op. cit.*, p. 227.

²⁵Al respecto véase en especial Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

te; estas concentraciones también han ejercido persistente presión por un aumento del gasto y la inversión públicas necesarios para mejorar o preservar el funcionamiento del medio en que habitan y desarrollan sus actividades, con lo cual éste siguió siendo un lugar atractivo para la localización de nuevas actividades. Finalmente, ha pesado el hecho de que los subsistemas centrales constituyen el lugar de localización del mayor volumen de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional, cuyo crecimiento el Estado busca mantener; y para poder conservar los elevados niveles de eficiencia de estas actividades —lo cual también significa mantener la dinámica de crecimiento del sistema como un todo— se ha requerido permanentemente inversiones adicionales en infraestructura y servicios.

En tales condiciones, la acción del Estado tendió, de manera persistente, a favorecer a esta parte del sistema en detrimento de las restantes; principalmente, esto se llevó a cabo a través de la asignación de un elevado porcentaje de sus recursos a gastos corrientes e inversiones en beneficio de los centros de acumulación, ya sea generando infraestructura adicional, absorbiendo deseconomías de aglomeración o cubriendo elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento.

La persistencia del proceso de concentración espacial de las actividades más importantes de los sectores de acumulación financiera, industrial y de servicios en los subsistemas centrales condujo, necesariamente, a un aumento del poder político de los grupos sociales vinculados a los mismos; ello implicó un aumento del poder político de estos subsistemas, lo cual redundó en el hecho de que una buena parte de las decisiones más importantes de política económica haya tendido a fortalecer, directa o indirectamente, a la estructura de poder allí residente, en detrimento de las actividades localizadas en otras áreas del territorio. Este aumento del peso político de los subsistemas centrales constituye el fundamento de muchas de las tesis del colonialismo interno.²⁶

²⁶Sobre colonialismo interno, con especial referencia al caso de Brasil, véase especialmente Yves Chalout, *Es-*

Al mismo tiempo, las regiones más atrasadas, que se caracterizan por albergar una débil estructura económica, han sido residencia de sectores económicamente débiles, y por ende, de fuerzas sociales políticamente poco poderosas; de donde, su capacidad de negociación también ha sido muy reducida. Por lo tanto, las acciones públicas pocas veces han estado efectivamente destinadas a favorecer a estas regiones y difícilmente puede esperarse que el simple juego de las fuerzas del mercado las pueda sacar de su situación depresiva.

Los problemas que la excesiva concentración ha venido generando, indujeron a algunos gobiernos latinoamericanos a encarar algunas acciones destinadas, por lo menos en apariencia, a modificar el patrón de funcionamiento espacial del sistema. Sin embargo, como dichas acciones han estado principalmente encaminadas a lograr una mayor interiorización del proceso productivo (sería el caso, por ejemplo, de lo que se persiguió con la construcción de Brasilia y de Ciudad Guayana), o bien, una mayor integración nacional (a través de ambiciosos programas de construcción de infraestructura para el sistema de transportes), los resultados no parecen haber logrado hasta ahora introducir modificaciones significativas en el modelo espacial de funcionamiento; antes bien, muchas de esas acciones parecen haber logrado un fortalecimiento y una ampliación del mismo. Otros objetivos, como los de desconcentración industrial, a través de la creación de parques industriales o de nuevos polos de crecimiento, hasta ahora tampoco han mostrado resultados que indiquen alteraciones significativas de los rasgos dominantes del modelo.

Ello no obstante, como consecuencia de la agudización de las contradicciones y problemas ocasionados por la excesiva concentración espacial,²⁷ en los próximos años muchos gobiernos seguramente habrán de intensificar las

tado, acumulação e colonialismo interno, Petrópolis, Editora Vozes, 1978.

²⁷Sobre los problemas originados por los procesos y concentración espacial véase Carlos A. de Mattos, "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias", en *Revista Interamericana de Planificación*, México, Vol. XV, Núm. 57, marzo 1981.

políticas de estímulo a la desconcentración espacial y con ello quizás se logren algunos resultados concretos en este sentido.

4. *Convergencia en los desplazamientos espaciales de la fuerza de trabajo*

El proceso de expansión y consolidación del sistema nacional, que implica la propagación de las relaciones sociales capitalistas de producción hacia el medio rural, ha significado la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo en las actividades agropecuarias; y uno de los efectos más relevantes de este proceso ha sido la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas dando lugar a la explosiva intensificación de las migraciones internas que pudo observarse durante las últimas décadas.

La expulsión de trabajadores rurales reconoce, en lo esencial, dos tipos de causas:²⁸

a) en primer lugar, la incorporación de extensas áreas del medio rural a las nuevas formas de organización social del trabajo y de la producción, lo cual tuvo por lo menos dos efectos importantes: por una parte, ha significado la introducción de modificaciones en las técnicas productivas, haciéndolas más intensivas de capital, de manera que se produjo una paulatina reducción del número de asalariados rurales requeridos por cada unidad productora; y, por otra parte, ha provocado la ampliación del tamaño de las propiedades de las empresas capitalistas y, por consiguiente, el desplazamiento de los antiguos productores y campesinos hacia otras actividades.

b) en segundo lugar, la agricultura campesina, predominantemente de subsistencia, con su específica forma de organización social, sin o con baja generación de excedente económico,²⁹ al carecer de condiciones para elevar su productividad, no ha podido retener la totalidad del incremento demográfico que allí se estaba generando.

El contingente de población que estuvieron expulsando las áreas rurales se ha dirigido principalmente hacia las ciudades, y en particular, hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado poseyeron mayor fuerza de atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. Como resultado de estos movimientos de población los subsistemas han dispuesto de vastos contingentes de fuerza de trabajo que, al superar la demanda por trabajadores de parte de las actividades urbanas, han conducido a un persistente aumento del desempleo y subempleo estructural; este desequilibrio en el mercado de trabajo ha permitido perpetuar una situación de bajos niveles de salarios en los principales centros de acumulación. Tanto la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo como el mantenimiento de bajos salarios, se han constituido en factores adicionales para la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales.

Si se considera que uno de los factores que a nivel internacional ha incidido con más intensidad al redespliegue de la industria desde el centro hacia la periferia ha sido la posibilidad de reducir costos de producción por la existencia en ésta de abundante mano de obra y bajos salarios, se podría afirmar que una tendencia a la dispersión territorial en el interior de los países latinoamericanos difícilmente estaría, en las condiciones actuales, determinada por los factores mencionados. Las razones por las que se estaría produciendo en algunos países —en especial en los de mayor tamaño geográfico—, un cierto redespliegue territorial de la industria, parecerían estar vinculadas principalmente al hecho de que se estarían consolidando mercados de cierta importancia en algunas regiones de la periferia.

5. *Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad*

El persistente aumento de la población y de las actividades productivas en los centros urbanos principales y en los subsistemas que se fueron conformando en torno a ellos, ha tenido como consecuencia una continua expansión de su mercado, lo cual a su vez ha determinado para las actividades allí localizadas condiciones fa-

²⁸ Véase Paul Singer, *op. cit.*, p. 31 y ss.

²⁹ Alexander Schejtman, "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Núm. 11, agosto 1980.

vorables para la ampliación de las escalas de producción; esto, por su parte, indujo un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado de ello, las actividades de los centros más grandes se han caracterizado por disponer de plantas de mayor tamaño y por realizar una incorporación de progreso técnico sin parangón con las industrias establecidas en los centros menores; por otra parte, a esto debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo ello ha ido estableciendo condiciones favorables para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales haya sido superior al de las regiones periféricas. Consecuentemente, las actividades localizadas en los subsistemas centrales se han caracterizado por una productividad del trabajo mayor que la de los centros de menor tamaño,³⁰ todo lo cual ha redundado en una mayor eficiencia en sus respectivos procesos productivos.

Diversos estudios empíricos disponibles para diferentes países de la región, permiten afirmar que el comportamiento antes esquematizado tiene validez general para aquellos países que han tenido un crecimiento relativamente importante de su sector industrial. En particular, esto aparece claramente demostrado por los índices de productividad del trabajo y de eficiencia industrial calculados para centros urbanos de distinto tamaño. Por ejemplo, para el caso específico de la eficiencia, en un importante trabajo realizado para México por E. Hernández Laos, a base de un cálculo de los índices de eficiencia industrial para las diversas entidades federativas de ese país comprobó que: "... los índices de eficiencia están correlacionados sistemáticamente en casi todas las industrias con las diferencias existentes en las condiciones de infraestructura, de educación y capacitación de la mano de obra, del grado de diversificación industrial, de la magnitud de los mercados y de la disponibilidad de crédito y

energía".³¹ Habida cuenta de que son las regiones centrales las que están mejor dotadas en este sentido, el autor llegó a la siguiente conclusión significativa: "...el resultado final es que esas regiones experimentan 'ventajas locales de eficiencia', que favorecen la expansión de las firmas existentes y la atracción de nuevas empresas".³²

En términos generales, la fuerza de los factores antes señalados (escalas de producción, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo, eficiencia económica) ha determinado que los subsistemas centrales sean percibidos por los agentes que toman decisiones acerca de la utilización del excedente económico, como los lugares del espacio nacional que ofrecen una perspectiva de mayor rentabilidad a mediano y a largo plazo. Este hecho —en un tipo de sistema económico donde la utilización espacial y sectorial del excedente está regida básicamente por las leyes del mercado— se ha convertido en uno de los puntos neurálgicos del sistema; ello porque como anota Singer: "...por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, toma ésta en función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas".³³

La percepción que tienen los empresarios privados sobre las diferencias de rentabilidad que pueden existir entre distintas partes del territorio, se acentúan por el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados del congestionamiento en las grandes concentraciones urbanas no se trasladan directamente a las empresas, sino que son absorbidos por la economía en su conjunto; esto es, los costos privados son diferentes de los costos sociales. En el estudio citado sobre el proceso de concentración espacial en México, E. Hernández Laos esboza a este respecto la siguiente im-

³⁰ Véase un estudio sobre las diferencias de productividad en centros de diverso tamaño, referido al caso de Brasil, en Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanização brasileira", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Río de Janeiro, Vol. 3, Núm. 3, octubre 1973.

³¹ Enrique Hernández Laos, "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México", en *El Trimestre Económico*, México, Vol. XLVII (1), Núm. 185, enero-marzo 1980, p. 129.

³² *Ibidem*, pp. 133-134.

³³ Paul Singer, *op. cit.*, p. 74.

portante conclusión: "... si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las deseconomías externas, *el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas*".³⁴

En definitiva, estos factores determinan un comportamiento diferenciado en lo que se refiere a la utilización territorial del excedente; y en este comportamiento diferenciado radica el origen mismo de las agudas desigualdades regionales que han caracterizado el proceso de formación espacial en los países latinoamericanos. A este respecto, Doreen Massey señala que la esencia de las desigualdades radica "en el grado de atracción y conveniencia (de un área determinada) para la actividad económica. En otras palabras en cualquier punto en el tiempo, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva".³⁵ Ha sido esta desigual distribución geográfica del grado de atracción y conveniencia para la actividad económica dominante la que, en lo esencial, ha determinado que las nuevas actividades generadas por la empresa privada hayan tendido a continuar localizándose en estos subsistemas, con lo que se han producido las secuencias de carácter acumulativo que han originado la formación de las grandes concentraciones que actualmente caracterizan la estructura espacial de la mayor parte de los países latinoamericanos.

6. Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales

Otro de los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial predominante es su tendencia a la concentración territorial del proceso de acumulación de capital en los subsistemas centrales; en lo esencial, ello implica un proceso de apropiación del excedente gene-

rado en las regiones periféricas y de utilización del mismo de acuerdo a los intereses dominantes en el subsistema central.³⁶

En el interior de cada economía nacional la extracción del excedente opera a través de diversos mecanismos, entre los cuales interesa destacar, por una parte, aquellos que permiten su extracción directa y, por otra, los que operan a través del intercambio comercial. A su vez, en lo que se refiere a la extracción directa del excedente, cabe distinguir entre la producida por la vía de los mecanismos del sector privado y la realizada en la esfera del Estado.

En lo que respecta a los mecanismos que operan en el ámbito del sector privado, cabe destacar aquellos que actúan a base de las diferencias de rentabilidad que los agentes perciben entre la región central y las regiones periféricas; esto es, las diferencias en términos de "las condiciones para una producción rentable y competitiva" de que habla Doreen Massey. Esta situación ha determinado una transferencia constante del excedente económico hacia el subsistema central, realizada fundamentalmente a través de los circuitos bancarios y otros mecanismos del sector financiero, los cuales se han ido expandiendo y perfeccionando para el adecuado cumplimiento de esta función. Todo ello ha posibilitado una mayor acumulación de capital en el subsistema central que en cualquier otra región del espacio nacional.

Aun cuando la parte del excedente extraído de las regiones periféricas que permanece en el país es utilizado en su mayor parte en el subsistema central, siempre resta otra parte que se vuelca hacia ciertas actividades de

³⁴ Enrique Hernández Laos, *op. cit.*, pp. 135-136, subrayado del autor.

³⁵ Doreen Massey, *op. cit.*, p. 234.

³⁶ En el análisis de este proceso se ha omitido deliberadamente el tratamiento de los aspectos relativos a la transferencia externa del excedente generado en las economías periféricas, pese a que se reconoce que es éste uno de los fenómenos de mayor importancia en el crecimiento de las mismas. Aun cuando en el presente trabajo se tiene en cuenta que el modelo de crecimiento adoptado por cada país ha estado condicionado por la forma específica de articulación de la economía nacional con el centro dominante a nivel internacional, el análisis se ha centrado exclusivamente en los efectos que ello tiene en el funcionamiento espacial interno de cada sistema nacional; por lo tanto las consideraciones que aquí se hacen aluden fundamentalmente al proceso de generación, apropiación y utilización territorial de la parte del excedente retenido en el interior de la respectiva economía nacional.

alta rentabilidad en otros subsistemas, cuyo crecimiento contribuye a la dinamización del proceso de acumulación de la economía en su conjunto, lo cual por la operación de los mecanismos antes reseñados actúa en definitiva, en favor de la expansión del subsistema central. Al respecto, en un estudio sobre los procesos regionales en Brasil, Paulo Haddad presenta el siguiente análisis, que ejemplifica y corrobora la afirmación anterior: "... el centro dominante mediante inversiones en el transporte y las comunicaciones de la periferia, estructura relaciones de dominación que son características del colonialismo interno. En las zonas dotadas de abundantes recursos naturales se instalan grandes proyectos agroindustriales y mineros, financiados y controlados por el capital privado de compañías emplazadas en el centro, con el objeto de generar, a bajo costo, un excedente exportable de materias primas y de productos alimenticios, necesarios para sostener el proceso de industrialización en otras regiones del país, o para resolver problemas agudos de balanza de pagos".³⁷

Por su parte, el Estado, a través de sus mecanismos tradicionales, se apropia de parte del excedente generado en diversas áreas del país, pero —al influjo de la presión de los factores ya analizados— ella es utilizada sobre todo en la propia región central; obviamente también hay utilización en regiones periféricas de excedente captado por el Estado, pero en este caso por lo general ello tiende más a beneficiar a los grupos dominantes de los subsistemas centrales que a dichas regiones. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura realizadas con la finalidad de lograr una mayor integración nacional y que, en general, antes que nada permiten una expansión del mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central; y esto, además, suele provocar el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, por cuanto éstas al trabajar con una menor productividad —y, por ende, con mayores costos de producción— no

pueden seguir compitiendo con las primeras.

A ello debe agregarse que los factores que inducen la transferencia del excedente desde los subsistemas periféricos hacia el centro, también influyen en la elección del lugar de utilización predominante del que se genera en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en sus etapas iniciales los subsistemas centrales requirieron del excedente del sector primario-exportador para formarse y consolidarse, en etapas más avanzadas se desarrolló en ellos una amplia y diversificada estructura productiva que pasó a contribuir con una parte cada vez mayor del excedente total del país; y la fracción del mismo que logra ser retenida por el sistema nacional, ha tendido a orientarse mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales en función de las ya mencionadas diferencias territoriales de rentabilidad.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción del centro ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas: a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando e incrementando su productividad, fue creciendo el comercio interregional, con el ya indicado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Habida cuenta las diferencias de productividad existentes entre las actividades del subsistema central y las de los restantes subsistemas, el mencionado intercambio comercial entre regiones ha sustentado una transferencia de excedente hacia el subsistema central. Un buen ejemplo a este respecto, puede tomarse del caso de Brasil donde un reciente estudio referido al de San Pablo señala: "el hecho de que San Pablo se ubique como centro hegemónico del proceso de acumulación en el Brasil acarrea un empobrecimiento relativo de otras regiones del país. Al lado de la transferencia directa de los recursos para inversión, otra fuente de concentración la proporciona la propia posición privilegiada de la economía paulista en la división regional del trabajo. Concentrándose en San Pablo los sectores más avanzados de la producción industrial y agrícola, la productividad de sus empresas es mayor, y surge de allí una ventaja en las rela-

³⁷ Paulo Roberto Haddad "Brasil: la eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas", en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*, p. 372.

ciones de intercambio con otras regiones".³⁸

Si se acepta la afirmación de Laclau de que "... la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región",³⁹ en el marco conceptual que se termina de presentar sería posible hablar de regiones dependientes y de regiones dominantes y, al mismo tiempo, se debería admitir que las relaciones que articulan los elementos del sistema tienen el carácter de relaciones dominación-dependencia. Este es el significado fundamental de los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes.⁴⁰

Los aspectos antes considerados constituyen la esencia de los mecanismos que han producido hasta ahora la retroalimentación continua de los procesos de concentración espacial y crecimiento desigual, que han predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos; se trata, en lo fundamental, de fenómenos de características análogas a los que Myrdal⁴¹ describe como procesos acumulativos de causación circular.

Si bien estos procesos han ido generando contradicciones, es posible observar que hasta el presente ellas no han llegado a anular las ventajas de la concentración espacial y que, además, el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos que le han permitido ir superando dichas contradicciones. Tal sería el caso, por ejemplo, del problema ocasionado por la inversión del signo de las ventajas de aglomeración como consecuencia del incesante crecimiento de algunos grandes centros metropolitanos; en la mayor parte de estos casos, la solución se ha buscado por el lado de incrementar los recursos asignados por el Estado en estos centros, con el propósito de pre-

servar su funcionamiento, aun cuando ello tenga que realizarse en detrimento de los requerimientos de los subsistemas periféricos.

Fundándose en los elementos de juicio que surgen de los rasgos del modelo reseñado en las páginas precedentes, es posible ahora, a manera de síntesis, tratar de complementar aquí las consideraciones sobre los aspectos que permiten definir a los subsistemas centrales como centros principales de acumulación en el ámbito de cada espacio nacional; tales aspectos se resumirían en el hecho de que cada subsistema central se convierte en:

i) lugar de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del *stock* de capital productivo del sistema, o sea, del mayor volumen de tecnología instalada;

ii) lugar de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional;

iii) lugar de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas; en tal sentido, podría afirmarse que constituyen los mayores centros de oferta de financiamiento para la acumulación productiva;

iv) lugar de residencia de la mayor parte de los agentes que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugar de operación y 'manipulación' del mismo.

7. Persistencia del crecimiento espacial desigual

De lo que antecede, puede inferirse que la dinámica propia de este modelo de funcionamiento espacial ha llevado a la configuración de una estructura caracterizada por una distribución territorial de las fuerzas productivas extremadamente desigual y por un desarrollo también desigual de dichas fuerzas en las diversas áreas de cada país; por su parte, estos rasgos se configuran en factores que aseguran la reproducción de esa propia estructura y, por lo tanto, la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

En su expresión más concreta, las mencionadas disparidades se manifiestan en diferencias sustantivas en las condiciones de vida que afectan a los habitantes de las diversas re-

³⁸Candido P. Ferreira de Camargo y otros, *São Paulo 1975. Crecimiento e pobreza*, San Pablo, Edições Loyola, 1976, p. 16.

³⁹Ernesto Laclau, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁴⁰Obviamente esto no significa afirmar que una región como tal domine a otra región, sino que determinados grupos sociales residentes en una región de mayor desarrollo capitalista se apropian de una parte significativa del excedente generado en regiones de desarrollo capitalista más atrasado.

⁴¹Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, trad. de C. Cuesta y O. Soberón, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

giones. Numerosas investigaciones realizadas para distintos países latinoamericanos permiten comprobar que a medida que ha avanzado el proceso de concentración, se fue haciendo más aguda la desigualdad en la distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así, por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales y, por otra, porque los mayores porcentajes de pobreza afectan a las regiones o áreas de la periferia; además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que los pobres de las regiones pobres son generalmente más pobres que los de los subsistemas centrales.

En lo referente a la distribución territorial de la pobreza, puede considerarse como ejemplo el caso de Perú, donde los resultados de una encuesta realizada en 1971/72 revelan que mientras en Lima Metropolitana las familias en situación de pobreza extrema llegaban al 6.3% de las familias allí residentes, en el resto de los centros urbanos el porcentaje respectivo alcanzaba al 24.5 de las familias y en las áreas rurales tal situación afectaba al 50% de las mismas.⁴² Por otra parte, una investigación sobre disparidades regionales que está desarrollando el ILPES, ha permitido comprobar una situación análoga para los casos de Panamá y Venezuela.⁴³

En el mismo sentido deben interpretarse las conclusiones de la investigación sobre pobreza urbana realizada para Brasil por Hamilton Tolosa; en ella el autor pudo comprobar que "... las ciudades pueden ser claramente agrupadas según un criterio regional. Así, en un extremo aparecen las ciudades más pobres, encabezadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba y Mossoró, siguiendo otros centros fuertemente concentrados en el Nordeste. En el extremo opuesto surgen las ciudades medias de San Pablo y las áreas metropolitanas de la Región Sur".⁴⁴ Estos resultados permiten comprobar

que las desigualdades regionales persisten aun cuando sólo se considere la población urbana.

Todo ello indica que las condiciones de bienestar y de supervivencia prevaletentes en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones periféricas. Y, de los aspectos considerados en las páginas anteriores, se puede inferir que mientras este modelo de funcionamiento espacial continúe vigente, no hay ningún fundamento sólido que permita predecir una significativa reducción de las disparidades regionales existentes, con independencia de cuál sea la tasa de crecimiento que pueda alcanzar la economía en su conjunto.

A este respecto, cabe acotar que algunos casos de supuestas atenuaciones de las disparidades regionales —en rigor no demasiado significativas— comprobadas en algunas mediciones realizadas para ciertos países de la región, no parecen tanto atribuibles a un mayor crecimiento relativo del ingreso en las regiones periféricas sino, antes bien, a una reducción coyuntural del crecimiento del mismo en las regiones centrales. Redwood, en un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, postula la siguiente hipótesis para explicar las reducciones en la brecha de las disparidades regionales percibidas en ese país, para el período posterior a 1960: "la evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre San Pablo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el Estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia".⁴⁵ Y a ello debe agregarse la importante advertencia hecha por Gilbert y Goodman en el sentido de que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos

⁴²Alberto Couriel, *Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1978.

⁴³Arturo León, *Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá*, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1982.

⁴⁴Hamilton C. Tolosa, "Dimensões e causas da pobreza

za urbana" en Werner Baer y otros (eds.), *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1978, p. 159.

⁴⁵John Redwood III, "Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Río de Janeiro, Vol. 7, Núm. 3, diciembre 1977, p. 526.

de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres”.⁴⁶

De hecho, el modelo precedentemente caracterizado a través de algunos de sus rasgos más destacados se asienta sobre un esquema de división territorial del trabajo, en el cual cada unidad territorial, dentro de ciertos márgenes, tiene asignada una función específica y, por ende, su propio modelo de acumulación, crecimiento y distribución. En este contexto, como señala Melchior “... los problemas que caracterizan el subdesarrollo de un subespacio deben ser considerados [...] como funcionales a

los requisitos de funcionamiento del sistema en su conjunto”.⁴⁷

Si ello es así, todo intento de acción sea desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba, necesariamente debe considerar las específicas y concretas restricciones que impone el modelo de funcionamiento espacial vigente; si acaso se desea introducir modificaciones en el modelo de acumulación de una determinada unidad subnacional, y ella no resulta compatible con la dinámica espacial del sistema, es fácil predecir que es altamente improbable que tales modificaciones lleguen realmente a efectuarse.

IV

El área de lo posible en planificación regional

1. Las condiciones y restricciones para la acción regional

Sobre la base de los elementos de juicio hasta aquí considerados, es posible intentar un análisis más detenido en torno a las consecuencias que dichos aspectos podrían tener para la planificación regional, tanto en sus alcances inter como intrarregionales. A este respecto, se podría comenzar afirmando que, en lo esencial, toda acción definida con el propósito de producir ciertas modificaciones deseadas en la estructura espacial de un determinado sistema debe necesariamente ubicarse en *un área de viabilidad* concreta cuyos límites están definidos por las *condiciones y restricciones* impuestas, en primer término, por la racionalidad dominante en el sistema nacional en cuestión y, en segundo término, por el modelo de funcionamiento espacial que se deriva del proyecto político vigente.

El primer aspecto mencionado hace referencia al hecho de que las reglas de juego derivadas de la racionalidad dominante del sistema acotan la naturaleza, el contenido y el alcance posibles de la acción social, de modo que se ubican como condiciones y restricciones concretas para la planificación; esto supone decir que establecen las fronteras más rígidas y generales para definir el área de lo posible en términos de planificación.

Se entiende que ello es así por cuanto, de hecho, tales reglas de juego constituyen los elementos que definen el tipo de sistema en que se está actuando; por lo tanto, constituyen un dato para el problema de planificación, o sea, que cuando se planifica en una economía capitalista, los elementos inherentes a este tipo de sistema no son modificables en su esencia a través de la planificación. Por otra parte, análogas consideraciones pueden efectuarse cuando se consideran los problemas de la planificación en una economía socialista, cuya específica racionalidad dominante define sus propios lími-

⁴⁶ Alan G. Gilbert y David E. Goodman, “Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico”, en *EURE*, Santiago de Chile, Vol. V, Núm. 13, junio 1976, p. 98.

⁴⁷ Enrique Melchior, *Notas sobre la planificación a nivel subnacional en el marco de la planificación nacional*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1980, p. 3.

tes para la acción. Aun cuando este tipo de afirmaciones puede parecer obvio, no siempre esto ha sido entendido así en el ámbito de la planificación, donde en muchas oportunidades, se han propuesto modificaciones a las reglas de juego imperantes, lo cual, en definitiva, ha implicado soslayar las indicaciones dictadas por la racionalidad del sistema.

El segundo aspecto al que se ha hecho referencia, se apoya en el supuesto básico de que toda vez que los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones adoptan y deciden implementar un determinado proyecto político, el modelo de acumulación que les es inherente implica una concreta modalidad de funcionamiento espacial. Cuando se encara un proceso de planificación regional, sea éste emprendido desde arriba o desde abajo, es necesario tener en cuenta que cada una de las partes del sistema nacional (región, estado, provincia) está afectada por la dinámica de funcionamiento espacial desde que ella implica al sistema en su conjunto y, por ende, en mayor o menor grado, a cada uno de los subsistemas que lo conforman. En este contexto, el proceso de acumulación, crecimiento y distribución en cada subsistema se realiza, dentro de ciertos márgenes, de acuerdo al papel que explícita o implícitamente le corresponde en el esquema de división espacial del trabajo que se deriva del modelo global de acumulación. Por consiguiente, en tanto el proyecto político vigente no sea modificado, será necesario tener en cuenta las condiciones y también las posibilidades que del mismo se derivan.

A base de estas consideraciones parece legítimo afirmar que buena parte de los modestos resultados obtenidos por la planificación regional en los países latinoamericanos, tiene su origen y fundamento en el hecho de que generalmente los objetivos y las acciones que fueron planteadas en los planes, no resultaban compatibles con el modelo de funcionamiento espacial sustentado por el proyecto político vigente; como consecuencia de ello, las acciones propuestas no podían —y de hecho nunca pudieron— llegar a la fase de ejecución efectiva. En última instancia, esta forma de proceder parece ignorar el hecho de que, como anota Dunham, “la planificación es por naturaleza una activi-

dad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito”.⁴⁸ Ello no obstante, es frecuente encontrar la afirmación de que la inoperancia de la planificación regional se basa en buena medida en las falencias de los fundamentos teóricos disponibles; esto es, se sostiene que el conocimiento sobre los procesos espaciales no suministra un adecuado fundamento explicativo sobre el origen y el desarrollo de los problemas regionales, ni provee elementos normativos apropiados para la acción. Aun cuando se debe aceptar que la controversia teórico-ideológica sobre la naturaleza de los problemas regionales es todavía muy fuerte y que no se dispone de una teoría regional acabada, ello no implica que de allí deba inferirse la inutilidad del conocimiento sobre el que necesariamente debe apoyarse la práctica de la planificación; muy por el contrario, una revisión del cuerpo teórico existente permite sustentar la afirmación de que los conocimientos disponibles resultan razonablemente satisfactorios para explicar los orígenes de los principales problemas regionales y para sugerir las acciones más adecuadas que podrían producir, bajo ciertas condiciones, las modificaciones deseadas en la dimensión espacial.

Sin embargo, como ya se ha señalado, en la práctica el pretendido fracaso de la planificación regional radica en la circunstancia de que los objetivos planteados por los planes respectivos, en la mayor parte de los casos, no han sido compatibles con el proyecto político vigente ni, por lo tanto, con el modelo de funcionamiento espacial correspondiente. Sin embargo, cuando con posterioridad se ha tratado de realizar una evaluación de los resultados obtenidos, los juicios se han establecido esencialmente en función de que no se obtuvieron logros significativos en términos de reducir las disparidades regionales ni de atenuar el proceso de concentración territorial. Pero resulta difícil poder aceptar que la razón de ello pueda ser atribuida a las debilidades de las teorías, puesto que para lograr tales objetivos sería necesario ‘implementar’ acciones orientadas en una dirección diferente a la que corresponde a la dinámica del

⁴⁸ David Dunham, *op. cit.*, p. 228.

modelo de funcionamiento espacial predominante; de hecho, el cumplimiento de tales objetivos habría significado, lisa y llanamente, la adopción de un modelo global de acumulación distinto al que sustenta la mencionada modalidad de funcionamiento espacial; y este es un problema que se sitúa claramente en el ámbito de las decisiones políticas y no en el de las teorías.

2. Las condiciones y restricciones en la experiencia latinoamericana de acción regional

A través de las consideraciones expuestas en las páginas precedentes se ha intentado un acercamiento a la identificación de las principales condiciones y restricciones que acotan el área de lo posible para las acciones de incidencia regional; interesa ahora examinar esta aproximación teórica en contraste con lo que es dable observar en la práctica concreta de la planificación en América Latina. Para ello importa tener presente que la planificación regional, entendida como un esfuerzo deliberado hecho con el propósito de modificar la estructura espacial de un sistema nacional, debe ser concebida como un subproceso del proceso nacional de planificación; vale decir, que es necesario considerar a la planificación regional como una parte de un proceso único de acción.

Como ya se ha señalado, en la experiencia concreta, la mayor parte de las veces en que se ha tratado de incorporar la dimensión espacial a los planes nacionales, ello se hizo con el propósito explícito de lograr una distribución territorial más equitativa de las fuerzas productivas, objetivo éste que generalmente ha estado asociado a la búsqueda de una disminución de las disparidades regionales de ingreso. Si ello es así, corresponde preguntar qué ha ocurrido con las acciones propuestas para el cumplimiento de los mencionados objetivos. A este respecto, una rápida revisión del proceso de ejecución de los planes permite comprobar que:

a) generalmente los objetivos globales y sectoriales postulados por los planes o estrategias, no resultaron compatibles con los objetivos regionales que muchas veces se plantearon al mismo tiempo en forma explícita; en forma quizás en exceso simplificada, podría decirse

que aquellos eran, en lo esencial, objetivos eficientistas y de crecimiento, en tanto que los últimos constituían por lo general, objetivos distributivistas y de desarrollo;

b) fueron sobre todo las políticas derivadas de los objetivos globales y sectoriales las que efectivamente se ejecutaron durante los correspondientes períodos de planificación; para decirlo con las palabras de Helmsing y Uribe-Echevarría “los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran por lo tanto más funcionales al ‘estilo de desarrollo’ prevaleciente”;⁴⁹

c) estas políticas produjeron resultados diferentes —e incluso, muchas veces, opuestos— con relación a los objetivos regionales explícitos a los que antes se hizo referencia. Vale decir, que la aplicación de las políticas emanadas de los objetivos globales y sectoriales, contenían en forma implícita otros objetivos regionales y éstos fueron los que realmente se lograron; coincidiendo con el contenido de esta afirmación, al examinar la experiencia de planificación regional de Brasil, Nilson Holanda precisa sus alcances en forma por demás elocuente cuando destaca que “en la realidad hay una contradicción muy marcada entre los objetivos declarados y explícitos de política económica y las prioridades implícitas u ocultas, o entre lo que podríamos llamar *prioridades vocales o semánticas* y las *prioridades reales o efectivas*”;⁵⁰

d) los objetivos y políticas regionales implícitas, en la mayor parte de los casos, resultaron realmente consistentes con el modelo de funcionamiento espacial predominante; de tal forma, más que a modificarlo contribuyeron a reforzar el secular comportamiento espacial del sistema.

Esta revisión de los resultados de los procesos concretos permite sustentar la conclusión

⁴⁹Bert H. J. Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría, “La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?”, en S. Boisier y otros, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁰Nilson Holanda, *Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil*. Brasília, I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, noviembre-diciembre 1981, pp. 68-69.

de que las condiciones y restricciones que antes se indentificaron, efectivamente han tenido una decisiva gravitación para definir los objetivos y las respectivas acciones de los procesos ocurridos en el pasado reciente; en otras palabras, el estilo de desarrollo adoptado ha sido coherente con el modelo de funcionamiento espacial predominante y funcional a la reproducción del mismo.⁵¹

Todo ello fundamenta la conclusión de que muy difícilmente los resultados obtenidos podrían haber sido diferentes de los señalados, habida cuenta de las condiciones económicas, sociales y políticas predominantes en la mayor parte de los países de la región; a este respecto, parece acertada la conclusión de Hilhorst en el sentido de que "... es probable que las estrategias nacionales de desarrollo regional no tengan un contenido social hasta que no haya sido seleccionado un estilo de desarrollo que adopte también el objetivo de la redistribución del ingreso entre personas y de un cambio en las relaciones interhumanas como un problema político real".⁵²

3. Conclusiones en torno a la planificación regional posible

De todo lo anterior se desprende que la tesis central de este trabajo es que la racionalidad dominante en el sistema, por una parte, y el contenido del proyecto político vigente por otra, establecen los límites de lo posible para la acción social en cada situación concreta, y en consecuencia, para los trabajos y propuestas de los planificadores que efectivamente actúan como tales. En definitiva, para que las propuestas de acción superen el plano de lo puramente

declamatorio, deben ubicarse necesariamente dentro del marco definido por aquellos límites.

Estas conclusiones pueden dar origen a interrogantes como las siguientes: ¿hasta dónde es posible la planificación en una economía capitalista?, ¿qué es lo posible para la planificación en tales condiciones?, ¿implican las afirmaciones precedentes una suerte de camisa de fuerza que excluye la posibilidad de propuestas de transformaciones profundas?

Para esbozar una respuesta a estas interrogantes cabe, ante todo, señalar que en las economías capitalistas no sólo es posible planificar sino que además es absolutamente preciso hacerlo, por cuanto la creciente complejidad del sistema y la magnitud de los problemas que se van generando con la expansión capitalista y el crecimiento, imponen la necesidad de racionalizar el proceso de decisiones en función del proyecto político adoptado, de acuerdo a una precisa estrategia de acción; sin embargo, debe tenerse en cuenta que siempre se trata de planificación capitalista encarada con el propósito de implementar un proyecto político sustentado por la estructura de poder dominante.

Todo ello significa que en tanto no se produzcan cambios en las condiciones objetivas propias de cada situación concreta, las acciones que tienen posibilidad real de ejecución son aquellas que se encuadran dentro de los límites establecidos por las condiciones y restricciones ya consideradas. Como señalan Cardoso y Faletto: "... en la medida en que el sistema de relaciones sociales se expresa por un sistema de poder, instaura históricamente un conjunto de posibilidades estructurales, que le son propias. Dentro del marco de esas posibilidades estructurales, consecuencia de prácticas sociales anteriores, se definen trayectorias determinadas y se excluyen otras tantas alternativas".⁵³ Ello no obstante, como también señalan estos autores, esto no implica una mecánica determinista, que excluya la posibilidad de la acción social y, en particular, de la planificación. Fundamentalmente dos razones abonan esta afirmación:

Primero, porque dentro del marco del área de viabilidad hay márgenes para alternativas

⁵¹Algunos estudios recientes sobre las experiencias de planificación regional en América Latina suministran elementos de juicio coincidentes con esta apreciación del problema. Véanse en especial: Jos Hilhorst, "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional" y Bert Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría, "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?" ambos trabajos en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*; Jorge Jatobá y otros, *op. cit.*; Luis Unikel, "Políticas de desarrollo regional en México", en *Demografía y Economía*, México, Vol. VI (26), Núm. 2, 1975; Sergio Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Santiago de Chile, ILPES, 1982.

⁵²Jos Hilhorst, *op. cit.*, p. 118.

⁵³F. H. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, p. 136.

de acción, desde que un proyecto político implica la definición de objetivos generales y de la estrategia para lograrlos, pero no se refiere al detalle de todas las áreas de acción ni a todas las acciones posibles. De este modo quedan brechas para la definición de diversos tipos de alternativas, siempre que no presenten incoherencias o contradicciones fundamentales con los objetivos y con la estrategia respectiva. Así, las propuestas de los planificadores estarán siempre condicionadas por los resultados de análisis permanentes de coherencia y de factibilidad; como señala George Martine, "... se considera esencial para la orientación de estudios destinados a la formulación de políticas, una previa reflexión sobre los tipos y niveles de actuación posibles dentro de las circunstancias y restricciones impuestas por un determinado modelo político".⁵⁴ De esta forma se establece el campo de la *planificación posible*, fundamentada en la elaboración y ejecución de alternativas con efectiva viabilidad tanto técnica como política; y es ésta una tarea que siempre encierra un desafío para la imaginación y la creatividad de los planificadores.

La experiencia de planificación regional cumplida en América Latina brinda muchos ejemplos de fructífera utilización de las brechas antes mencionadas para la presentación de alternativas de acción viables. A título de ejemplo, se podrían destacar tres tipos de cursos de acción que tuvieron algún éxito en el desencadenamiento de algunas decisiones de incidencia regional en el caso latinoamericano:

a) un primer tipo, se refiere al caso de proyectos o políticas que aparecen como resultado de un proceso de negociación,⁵⁵ a veces relativamente conflictivo, entre agentes regionales y el poder central; un buen ejemplo a este respecto lo constituyen las negociaciones que culminaron con las decisiones que llevaron a la implantación del complejo petroquímico de Camacari en el Estado de Bahía en Brasil.

b) un segundo tipo, sería el de los proyec-

tos o políticas que se derivan de un enfrentamiento o conflicto entre los niveles regional y central, generado a raíz de un planteo reivindicativo de una región periférica; a este respecto, hay numerosos ejemplos, entre los que se podrían mencionar, por una parte, el programa de asignación local de recursos que se decidió a raíz de la movilización de la región que tiene su centro en Pucallpa en Perú; y, por otra parte, el programa derivado de la huelga de reivindicación regional llevada a cabo por la población de Puerto Limón en Costa Rica en 1981.

c) finalmente, debe tenerse en cuenta el caso de la acción de 'impacto' regional que surge de la iniciativa y gestión local, orientada a promover el mejoramiento de las condiciones laborales, ecológicas, etc., de un área determinada; en este sentido, uno de los casos de mayor interés es el del proceso de reactivación local emprendido en el Municipio de Lages en el Estado de Santa Catarina en Brasil, con resultados de notable interés.⁵⁶ Ejemplos igualmente dignos de mencionarse en este tipo de acción regional, serían los del proceso de movilización urbana que ha permitido la recuperación, reordenamiento y reactivación de Curitiba en Brasil, así como la experiencia de planificación participativa en el Estado de Minas Gerais en Brasil.⁵⁷

En todo caso, con relación a estas experiencias cabe observar que, no obstante que algo ha ocurrido en ellas, no es posible dejar de tener en cuenta que la mayor parte de los resultados logrados por las acciones impulsadas desde una región, no han sido contradictorios con el modelo global vigente; incluso, en buena parte de los casos, tales resultados pueden considerarse como complementos funcionales a decisiones adoptadas en el nivel central, o en el peor de los casos, como modificaciones menores a las mismas.

Segundo, porque los procesos de ejecución de los proyectos políticos más frecuentes en mu-

⁵⁴George Martine, "Migraciones internas: ¿investigación para qué?", en *Notas de Población*, San José, Costa Rica, Año VII, Núm. 19, abril 1979, p. 27.

⁵⁵Sobre los procesos de planificación regional negociada, véase en especial Sergio Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, op. cit.

⁵⁶Marcio Moreira Alves, *A força do povo. Democracia participativa em Lages*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1981.

⁵⁷Véase Paulo Roberto Haddad, *Participação, justiça social e planejamento*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

chos países latinoamericanos, han generado un conjunto de agudos problemas regionales que están requiriendo la adopción de medidas correctivas de los gobiernos de sus respectivos países; y tales medidas pueden llegar a tener una importante incidencia futura en los procesos de conformación de las estructuras espaciales. Que es el caso de los ya citados problemas derivados de la desigual distribución territorial de las fuerzas productivas y de su desigual desarrollo interregional.

Muchos de los planes o estrategias nacionales de desarrollo propuestos para diversos países latinoamericanos durante los últimos años son ejemplos —en muchos casos aún bastante tímidos— de las preocupaciones que este tipo de problemas está generando y de la clase de propuestas que se está impulsando para hacerles frente.

En este sentido, se podría mencionar una lista ya bastante voluminosa de ejemplos; de todos modos, y en honor a la brevedad, sería posible extraer de ella algunos de los casos más representativos de cierto tipo de acciones que se están promoviendo actualmente en los países de la región. La mayor parte de estos ejemplos aparecen como fruto de la preocupación por la persistente concentración industrial y demográfica en una ciudad principal; entre ellos, se podría mencionar ciertas políticas adoptadas por Venezuela, Argentina y México a este respecto. En el caso de Venezuela, en 1976, se adoptó una política de desconcentración industrial que, a base de un conjunto de disposiciones coactivas y de incentivos, buscó lograr un cambio en los comportamientos locacionales, especialmente de la industria, con la finalidad de conseguir frenar el crecimiento del área metropolitana de Caracas y promover un mayor crecimiento de las regiones de la periferia. En el caso de Argentina, a mediados del año 1979 se sancionó una ley sobre relocalización industrial, con la finalidad de lograr que alrededor de 3500 industrias abandonasen el área del Gran Buenos Aires en un plazo de diez años, relocalizándose en diferentes zonas del interior de la provincia. El propósito, nuevamente, es la búsqueda de la solución de los problemas de contaminación, deficiencia en

servicios públicos y sobredimensionamiento poblacional del Gran Buenos Aires y de “un desarrollo regional más equilibrado de la provincia de Buenos Aires”.⁵⁸ Por otra parte, por su alcance y ambición, merece especial destaque el Plan Global de Desarrollo 1980-82 de México, que, partiendo de la misma preocupación, propone un vasto programa de políticas de alcance nacional con el propósito de “cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando”.⁵⁹

Todos estos ejemplos, así como muchos otros que podrían mencionarse, expresan claramente la preocupación que están suscitando —entre los gobiernos latinoamericanos— los problemas derivados del modelo de funcionamiento hasta ahora predominante. De todas maneras, fácil es comprobar que todavía las decisiones adoptadas no han producido modificaciones relevantes en el comportamiento espacial de los sistemas nacionales y, por consiguiente, en las respectivas estructuras territoriales; sin embargo, cabe prever que la propia agudización de los mencionados problemas habrá de conducir a una ampliación y fortalecimiento de las políticas regionales en los próximos años. Y ello, seguramente, dará una base cada vez más amplia para las tareas de planificación regional.

En todo caso, y a manera de conclusión final, se podría establecer que la posibilidad de actuar con éxito en el campo de la planificación regional, dependerá en buena medida de la capacidad que tengan los planificadores para interpretar correctamente las condiciones, restricciones y posibilidades que, en cada caso y circunstancia, ofrece el proyecto político vigente para, sobre esa base, formular proposiciones coherentes con su estrategia central.

⁵⁸ Véase *Prensa Económica*, Buenos Aires, diciembre 1979.

⁵⁹ *Plan Global de Desarrollo 1980-82*, México, Edición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p. 307.

La pobreza

Descripción y análisis de políticas para superarla

*Sergio Molina S.**

Durante varios años la CEPAL ha llevado adelante un proyecto interinstitucional con financiamiento del PNUD y del UNICEF sobre pobreza crítica en América Latina, en el cual se examinan de manera sistemática las características del fenómeno y se proponen políticas para superarlo; ambos aspectos, diagnóstico y política, son reseñados en este artículo cuyo autor coordina el mencionado proyecto.

En la primera parte, de carácter descriptivo, esboza la magnitud y características de la pobreza en la región, concluyendo que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superarla y que la acción del Estado es imprescindible pues el libre juego de las fuerzas económicas no orienta la asignación de recursos en el sentido deseado.

La segunda parte la destina a analizar las políticas para superar la pobreza, que divide en dos grandes categorías. Las 'distributivas' alteran la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico, y su aplicación es imprescindible para superar las causas profundas de la pobreza; las 'redistributivas' corrigen aquella distribución primaria mediante transferencias de ingreso y de bienes y servicios entre los distintos grupos de la población. Ambos tipos de políticas son complementarios y la forma y proporción en que se combinen dependerá de la situación y potencialidad de cada país; asimismo, ellas deben formar parte de la estrategia global de desarrollo de manera que influya sobre la política económica para que se oriente siempre y en todos sus aspectos hacia el beneficio de los más necesitados.

*Coordinador del Proyecto de la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina.

Introducción

La situación de pobreza y aun de indigencia en que vive una proporción importante de la población del mundo constituye una de las expresiones más dramáticas del subdesarrollo. Aunque en América Latina no se presenta la pobreza en el mismo grado y amplitud que en otras regiones, sigue siendo un fenómeno muy difundido, ya que por lo menos una de cada tres personas no dispone de un ingreso suficiente para satisfacer una necesidad elemental como es la alimentación adecuada para su normal desarrollo.

La extensión y el grado de pobreza se relacionan directamente con las condiciones propias del país considerado. Así, por ejemplo, hay algunos que son pobres en recursos humanos y materiales y donde el ingreso medio se aproxima a lo que se ha denominado línea de pobreza, esto es, al ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas; en tales casos resulta imposible, en un plazo razonable, superar la situación de pobreza con los recursos propios del país. Puede también ocurrir que un determinado país disponga de recursos naturales, pero que su grado de desarrollo sea insuficiente para utilizarlos en forma productiva. La cuantificación de la pobreza puede dar resultados similares en uno y otro caso, pero en el segundo, al menos, se cuenta con una potencialidad de desarrollo mayor.

También puede presentarse el caso de países que han alcanzado un grado de desarrollo tal que el ingreso medio sea considerablemente superior al correspondiente a la línea de pobreza a ellos atribuible. Cuando aquí se comprueba la existencia de pobreza más o menos generalizada la explicación ya no recae en la escasez de recursos humanos y materiales, sino en la inequitativa distribución de la riqueza y el ingreso y, por consiguiente, de la producción de bienes y servicios que generan sus economías.¹

Nuestras reflexiones se referirán sobre todo a la tercera situación señalada, ya que las dos

¹La evidencia empírica muestra que la desigual distribución del ingreso también se da en los dos primeros casos señalados, aunque en ellos la causa principal del fenómeno generalizado de pobreza está en la existencia, calidad y grado de utilización de los recursos disponibles.

primeras constituyen casos extremos que, a pesar de ser los más dramáticos, no son los más frecuentes en América Latina, y requerirían un tratamiento muy específico de cada situación, lo que escapa a las intenciones de este artículo.

Una segunda aclaración necesaria se refiere al concepto de pobreza que aquí se utilizará. En general, la pobreza en un país determinado está referida a la situación relativa de bienestar entre los distintos grupos de la sociedad, por consiguiente desde este punto de vista siempre existirán pobres relativos y de hecho así ocurre aun en los países más desarrollados del mundo.

Por otra parte, existe el concepto de pobreza absoluta, como es el caso de aquellos grupos sociales que no logran satisfacer sus necesidades básicas de carácter material de acuerdo con un patrón previamente determinado y socialmente admitido.

La pobreza absoluta es una situación extrema de desigualdad y, por lo tanto, constituye

un caso especial dentro del concepto más amplio de la distribución del ingreso.

El concepto de pobreza al que se refiere este trabajo, tanto en su aspecto cuantitativo como en la identificación de situaciones que requieren ser solucionadas, es el de pobreza absoluta referida a las carencias materiales.

Por último, es preciso destacar que el fenómeno de la pobreza se plantea en un contexto político, social y económico determinado y, en gran medida, es el producto de la interacción entre esas variables. En consecuencia la superación de la pobreza debe formar parte de una estrategia global que considere las transformaciones que deberán introducirse en el sistema sociopolítico para que efectivamente se puedan erradicar las causas que la generan.

Este artículo se propone presentar en sus rasgos generales la magnitud y características de la pobreza en América Latina y algunas orientaciones de política para superarla.

I

Antecedentes para un diagnóstico

1. *Magnitud y características de la pobreza en América Latina*

Para conocer la magnitud y características de la pobreza fue necesario establecer un criterio que permitiera identificar la población pobre en una sociedad determinada. El criterio seguido en las investigaciones de CEPAL ha sido la alimentación;² esto es, se estimó el costo de una canasta de alimentos, según las características de producción, consumo y precios de cada país, que satisficiera al menor costo los requerimientos calóricos y proteicos mínimos necesarios para un desarrollo normal de la persona. Los valores de la canasta de alimentos, expresados en moneda de cada país, se convirtieron a una unidad monetaria común (el dólar nortea-

mericano) a los efectos de poder realizar comparaciones entre los distintos países. Esto a su vez permite establecer líneas de pobreza que expresan los niveles mínimos aceptables de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas; si éstas no se logran cumplir se estaría frente a una situación de privación crítica para el desarrollo de las personas y familias que están en esa condición.

Según este criterio, se estableció una primera línea que se denominó de 'indigencia' y que equivalía al valor de la canasta de alimentos. En consecuencia, se consideraron indigentes a todas aquellas personas con un ingreso disponible inferior al valor de la canasta de alimentos. Esto significa que dichas personas, aunque destinaran la totalidad de su ingreso a la alimentación, no lograrían cubrir sus requerimientos mínimos.

Obviamente la alimentación constituye sólo una parte de las necesidades básicas de las

²Véase Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL*, N.º 13, 1981.

personas; por lo tanto, fue preciso buscar una relación entre lo gastado en alimentación y el resto de las necesidades básicas. Como resultado del análisis de los antecedentes disponibles se dedujo que los grupos urbanos cuyos ingresos superaban el valor de la canasta destinaban a la alimentación aproximadamente el 50% de su gasto total de consumo. Por lo tanto, se estableció que la línea de pobreza era equivalente al doble del valor de la canasta de alimentos, ya que aquellos que tuvieran un ingreso inferior a dicho valor no estarían en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

Tanto la línea de 'indigencia' como la de 'pobreza' se calcularon según la información correspondiente a alrededor de 1970. Puesto que no fue posible realizar ahora una investigación similar a la entonces efectuada, se procedió a actualizar las líneas de pobreza. Para ello se tomó en consideración que durante estos años aumentó el nivel medio de vida de toda la población, de modo que surgen nuevas necesidades básicas y, además, que ha crecido la proporción de la población urbana, lo que significa disponer de un ingreso mayor para cubrir los precios más elevados y la ampliación de las necesidades básicas propias de los habitantes urbanos.

Para estimar las nuevas líneas de pobreza se partió del simple supuesto que ellas crecerán a una tasa equivalente a la cuarta parte del incremento del ingreso medio del país respectivo.

El cuadro 1 presenta el porcentaje de la población cuyo ingreso era inferior a la línea de pobreza en 1970 y en 1981. Asimismo, el cuadro muestra cuál sería la evolución de dicho porcentaje hasta fin de siglo, si se cumplen los supuestos de la proyección y utilizando dos hipótesis diferentes con respecto al crecimiento económico.

Los antecedentes registrados en el cuadro mencionado indican la incidencia de la pobreza para cada país y para el conjunto de todos ellos. Esta información, aunque valiosa es insuficiente, ya que dos países pueden registrar una incidencia de la pobreza equivalente pero diferir en el grado de pobreza. Este último o déficit de pobreza (*poverty gap*) está determinado por la diferencia existente entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza. O dicho de

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION EN CONDICION DE POBREZA

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	8	8	7	7
Brasil	49	43	29	35
Colombia	45	43	40	41
Costa Rica	24	22	17	19
Chile	17	16	13	14
Honduras	65	64	62	64
México	34	29	19	21
Panamá	39	37	30	32
Perú	50	49	46	48
Venezuela	25	24	22	23
América Latina (10 países)	39	35	26	30

Fuente: Enrique de la Piedra, "Nota sobre la evolución probable de la pobreza hasta el año 2000" (mimeografiado), Santiago de Chile, 1982.

^aLa proyección de la columna "crecimiento alto" se basó en una tasa de expansión económica media anual para el conjunto de los países equivalente a 5.9%. La columna "crecimiento bajo" se basó en una tasa de 4.7%. Esta tasa fue 5.5% entre 1970 y 1981.

otra manera: déficit de pobreza es "el agregado de ingreso o consumo faltante al conjunto de hogares pobres para quedar ubicado al nivel de la línea de pobreza".

El cuadro 2 presenta la evolución del déficit de pobreza que en 1970 alcanzaba al 5.3% del producto interno bruto y se estima llegue en 1981 al 3.6% y en el año 2000 al 1.6% o 2.1%, lo que depende del supuesto sobre el ritmo de crecimiento económico.

De los datos expuestos en el cuadro 2 se desprende que, para una importante proporción de los países de la región, se hace cada vez más viable superar la pobreza, desde un punto de vista económico, a pesar del aumento del número de personas pobres. Obviamente, el esfuerzo que implica transferir recursos hacia los grupos pobres, aun en una proporción menor que en el pasado, constituye una tarea económica, social, política y administrativa de gran envergadura. Pero cabe destacar que esa tarea, que parecía imposible para la gran mayoría de

Cuadro 2
AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
BRUTO INTERNO

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	0.5	0.5	0.3	0.3
Brasil	8.2	4.2	1.4	1.9
Colombia	7.7	5.3	2.6	3.3
Costa Rica	3.6	2.7	1.2	1.6
Chile	1.9	1.6	0.9	1.0
Honduras	23.1	21.8	18.0	21.3
México	3.9	2.6	1.1	1.5
Panamá	6.8	5.7	2.6	3.3
Perú	13.4	12.8	9.2	10.9
Venezuela	2.8	2.6	2.0	2.4
América Latina (10 países)	5.3	3.6	1.6	2.1

Fuente: Enríque de la Piedra, "Nota sobre la evolución probable de la pobreza hasta el año 2000", *op. cit.*

^a Véase la nota del cuadro 1.

los países hace veinte años, hoy constituye una empresa económicamente posible; y que el problema de la pobreza se relaciona cada día más con la falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales que con la limitación de los mismos.

En el decenio de 1960 predominó la convicción de que el crecimiento económico solucionaría los graves y difundidos problemas de pobreza, las desigualdades excesivas y el desempleo predominantes en la casi totalidad de los países latinoamericanos.

En la actualidad, luego de haber atravesado por un prolongado período de altas tasas de crecimiento, es difícil persistir en la idea de que el crecimiento económico, independiente del tipo de desarrollo, baste para corregir las desigualdades sociales más aberrantes.

En efecto, entre 1950 y 1981, el producto interno bruto por habitante de América Latina, medido en dólares de Estados Unidos de 1970, pasó de 398 a 895, esto es, más que se duplicó debido a un crecimiento promedio anual de 2.6%. Sin embargo, a pesar de dicha tasa elevada y persistente, obtenida durante tres décadas, la incidencia de la pobreza no se redujo propor-

cionalmente y el número de pobres no cesó de aumentar.

Asimismo, tampoco se registró una disminución importante en las desigualdades en la distribución del ingreso ni en las condiciones de empleo. Con respecto a estas últimas, cabe señalar que la tasa de subutilización total de la mano de obra³ descendió de 23% de la población económicamente activa en 1950 a 20% en 1980. Por su parte, las desigualdades en la distribución del ingreso se incrementaron, pues la participación del 20% más pobre bajó de 3.1% en 1960 a 2.3% a principios de la década de los años ochenta.

Sin embargo, no puede ponerse en duda el hecho de que, a pesar de su insuficiencia, el crecimiento económico es una condición necesaria para superar los principales problemas sociales de la región. El crecimiento es el proceso que genera los recursos requeridos para combatir la pobreza. Por otro lado, es menester mencionar el progreso en las condiciones sociales logradas gracias al mismo y que en buena medida favorecen a grupos de bajos ingresos. Por ejemplo, entre 1960-65 y 1975-80, para América Latina como un todo, la mortalidad general se redujo 30% (de 12.2 por mil a 8.5) y la esperanza de vida al nacer aumentó 11% (de 58 años a 64 años). A su vez, entre 1960 y 1975 la mortalidad infantil disminuyó 37% (de 78 a 49 por mil nacidos vivos) y entre 1960 y 1970 el analfabetismo cayó una quinta parte (de 34% a 27%).

El sistema económico dentro del cual se da el proceso de crecimiento económico, influye en forma significativa en los resultados de este último. Casi la totalidad de los países latinoamericanos tienen un sistema económico mixto donde el mercado juega un papel esencial en la asignación de los recursos. Como es obvio, esa asignación está condicionada principalmente por la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales, y mientras ésta no cambie, el mercado reproducirá las demandas que ella genera. En consecuencia, el libre juego en el mercado de las fuerzas económicas y sociales no permitirá orientar la asignación de recursos

³ Es decir, la tasa de desempleo abierto más el equivalente en desempleo abierto de la tasa de subempleo.

hacia la producción de los bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de los grupos pobres.

De este modo, aun cuando se mantenga la elevada tasa de crecimiento del producto por persona ya mencionada, situación poco probable a la luz de las condiciones actuales de las economías latinoamericanas, pasaría el resto del siglo sin que se hubiese superado la pobreza si al mismo tiempo no cambian drásticamente los factores que condicionan la distribución de los frutos del progreso económico entre los distintos grupos sociales.⁴

Dicho proceso explica también por qué en los países de América Latina, a pesar de las cifras aparentemente exitosas que describen el proceso de crecimiento económico y de los grandes esfuerzos de inversión registrados durante las tres últimas décadas, no se ha reducido la importancia del subempleo de la mano de obra, es decir, de uno de los principales factores condicionantes de la pobreza. En efecto, si bien el crecimiento del empleo formal no agrícola ha sido aceptable (3.7% anual en el período 1950-1980), la proporción de mano de obra subempleada sólo se redujo del 46% de la población económicamente activa en 1950 a 42% en 1980.

Además del elevado y creciente costo de trasladar a un trabajador del sector agrícola tradicional al sector moderno urbano, el uso y la composición del excedente económico han jugado un papel clave,⁵ y en definitiva, no se ha podido superar el efecto combinado del alto crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo urbana, de las migraciones rural-urbanas, del comportamiento de las tasas de participación urbanas y de la magnitud inicial del subempleo urbano. Es importante subrayar que estos factores no sólo llevan a la perduración del problema del subempleo, sino a su progresiva urbanización. De esta forma, si en 1950 el 70% del problema de subempleo en América Latina era rural, en 1980 dicho porcentaje se reduce a

54%, lo cual coincide con la creciente importancia de la pobreza urbana.

El cuadro 3 muestra con claridad que el proceso de crecimiento económico, dadas sus actuales características, será incapaz por sí solo de mejorar cabalmente las condiciones de empleo. Si se deseara reducir la tasa de subutilización total de mano de obra del 20% en 1980 al 6.5% en el año 2000, se requeriría una tasa anual de crecimiento, para el conjunto de América Latina, de 8.3% en los próximos 20 años. Y tal tasa está fuera de las posibilidades reales de crecimiento. Especialmente agudo es el caso de los tres países con mayores tasas de subutilización de mano de obra (Ecuador, Perú y Bolivia), pues ellos requerirían tasas anuales de crecimiento de entre 10% y 13% para reducir la subutilización de su mano de obra a 10%.

2. Algunas conclusiones del diagnóstico

La acelerada tasa de crecimiento económico de América Latina durante los decenios pasados no ha tenido un efecto proporcional en la reducción de la pobreza absoluta en la región ni en la disminución del subempleo. Este hecho permite concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza.

Las proyecciones basadas en antecedentes históricos indican que, si se mantiene el estilo de desarrollo durante este y el próximo decenio, la incidencia de la pobreza se reducirá en forma muy paulatina y aumentará el número absoluto de pobres.

Si bien es cierto que el crecimiento económico no resuelve las desigualdades extremas, tampoco es menos cierto que el grado de desarrollo alcanzado en varios países de la región permite afirmar que en dichos países el problema de superación de la pobreza está más relacionado con la distribución del crecimiento entre los distintos estratos sociales que con la limitación de recursos. Por lo tanto, el crecimiento económico ha hecho más factible la superación de la pobreza desde el punto de vista de los recursos disponibles.

El libre juego de las fuerzas económicas en el mercado no permite corregir las desigualdades en la distribución del ingreso ni orientar la asignación de recursos hacia la producción de

⁴Oscar Altimir, *op. cit.*; y Sebastián Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", E/CEPAL/PROY. 1/2, Santiago, 1979.

⁵Véase Norberto E. García, "Absorción creciente con subempleo persistente", artículo publicado en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: CRECIMIENTO REQUERIDO PARA UN DESCENSO SUSTANTIVO
DE LA SUBUTILIZACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO**

Países	Tasa de subutilización total (porcentajes)		Tasa anual de crecimiento del PIB requerida ^a (porcentajes)
	1980	Meta 2000	
Argentina	4.0	2.0	5.7
Bolivia	41.5	10.0	13.4
Brasil	19.9	5.0	8.3
Colombia	28.0	5.0	7.7
Costa Rica	13.2	2.0	6.8
Chile	18.7	5.0	6.5
Ecuador	34.1	10.0	12.1
El Salvador	33.6	10.0	8.8
Guatemala	23.6	10.0	7.0
México	17.0	10.0	8.8
Panamá	25.8	3.0	6.5
Perú	36.3	10.0	10.5
Uruguay	12.6	2.0	4.2
Venezuela	12.2	2.0	8.6
América Latina (14 países)	19.9	6.5	8.3

Fuente: PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago de Chile, Estudios e Informes de la CEPAL N.º 10, 1981.

^aCalculada sobre cifras en millares de dólares de 1970.

los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población latinoamericana. En consecuencia, se requiere la intervención del Estado para que, a través del mercado o al margen del mismo, se modifique la actual distribución de la propiedad y del ingreso que determinan la estructura de la producción y el consumo.

Las transformaciones estructurales y los cambios en el funcionamiento del sistema económico permitirán remover a mediano y a largo plazo los obstáculos que en la actualidad impiden la difusión del progreso económico hacia los grupos más pobres de la población. De todas maneras, esas transformaciones deberán ir acompañadas a corto plazo por medidas de carácter redistributivo que alivien las condiciones de pobreza en que vive una parte importante de la población latinoamericana.

La acción redistributiva del Estado en

América Latina ha sido insuficiente, porque no ha logrado llegar, en una medida importante, a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su financiamiento sobre los sectores más ricos de la población.

Dada la magnitud actual de la pobreza y las perspectivas de su lenta disminución, además del significado moral, económico y político de esta situación, las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos deberán proponer la superación de la pobreza absoluta como uno de sus objetivos más prioritarios. El cumplimiento de este objetivo supone una mayor asignación de recursos materiales y humanos, y un mayor esfuerzo por promover la organización de los grupos más rezagados y por adecuar el aparato administrativo a las exigencias que impone la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

II

Análisis de políticas para superar la pobreza

No hay una teoría de la pobreza y algunos tienden a buscar una explicación de la misma en la propia teoría del desarrollo. Sin duda la pobreza masiva es un síntoma del subdesarrollo y las raíces de su existencia se encuentran en los factores determinantes de este fenómeno. No obstante, es posible identificar factores estructurales y de funcionamiento de la economía que, sin pretender abordar el fenómeno global del subdesarrollo, permiten, por una parte, explicar las disparidades en la distribución del ingreso y, por otra, diseñar con mayor eficacia políticas destinadas a mejorar las condiciones en que viven los grupos objetivo que se desea beneficiar.

Entendemos que la pobreza absoluta es una situación particular del caso más amplio de la distribución del ingreso y que ambos no son independientes de la estructura política, social y económica predominantes.

No creemos que en las corrientes de pensamiento teórico predominantes aparezca una explicación satisfactoria sobre el porqué se distribuye de una forma determinada el ingreso en los países latinoamericanos.

Los supuestos de la teoría neoclásica tienen mayor validez para los países desarrollados, pero la pierden cuando se enfrentan a la realidad del subdesarrollo donde la heterogeneidad económica, social y política constituye la nota predominante. La teoría postkeynesiana pierde valor explicativo de la distribución del ingreso cuando el supuesto de estabilidad, tanto en las relaciones capital-producción como en las propensiones a ahorrar de los capitalistas y trabajadores, se aplica a realidades con discontinuidad institucional y política (incertidumbre) y con elevadas tasas de desempleo. Tampoco el pensamiento marxista, que en su versión más tradicional reduce la explicación al antagonismo entre dos clases sociales: capitalistas y trabajadores, de donde a su vez deducen relaciones de producción concentradoras de la plusvalía del trabajo por parte de los dueños del

capital, constituye una explicación satisfactoria de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso.

Por otra parte, las teorías generales se refieren en especial a la distribución funcional del ingreso, donde es más importante su distribución familiar a los efectos que aquí nos preocupan, esto es, superar la pobreza absoluta.

Y a su vez coincidimos con lo que afirma una publicación sobre distribución del ingreso, en el sentido de que se necesita un análisis más desagregado para comprender mejor el proceso distributivo en nuestros países: "no basta el de dos factores (capital y trabajo), o el de dos sectores (bienes de inversión y bienes de consumo) o el de dos clases sociales (explotadores y explotados)".⁶

Para cumplir con nuestro propósito de ofrecer algunas orientaciones para el diseño de políticas destinadas a superar la pobreza, hemos seguido un camino menos ambicioso que el de elaborar hipótesis explicativas fundadas en alguna teoría general. Nos ha parecido más útil, desde el punto de vista de quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas, plantearnos primero un objetivo central, luego determinar de qué factores depende el cumplimiento del objetivo y, finalmente, precisar las áreas prioritarias de intervención, señalando en algunos casos los instrumentos de política más adecuados. Ciertamente es que la elección de los instrumentos tiene una fuerte connotación política y no se puede recomendar uno u otro sin hacer referencia a un caso específico.

Como ya quedó expresado en una de las conclusiones del diagnóstico, la superación de la pobreza absoluta requiere una acción sustancial y sistemática por parte del Estado. Por lo tanto, lo que está sujeto a discusión es la forma que adopte esta intervención y no su necesidad.

⁶Véase Alejandro Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

El objetivo final que se persigue con esta intervención es lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea por lo menos equivalente al requerido para que satisfaga sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente predeterminados.

Ahora bien, el cumplimiento de ese objetivo depende de las oportunidades de empleo que tengan los grupos objetivo, de la remuneración asociada a ese empleo, de la calidad del recurso humano, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen los pobres y, finalmente, de las transferencias que reciban de otros agentes.

Las intervenciones que el Estado puede realizar para crear las condiciones de superación de la pobreza pueden clasificarse de muchas maneras. Con el propósito de simplificar su presentación, las hemos agrupado en dos grandes categorías.

Por una parte están las intervenciones o políticas de índole distributiva, que son las que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico. Este tipo de intervenciones normalmente está ligado a la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, a la productividad de estos factores y a los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

Por otra parte están las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que, en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos (incidencia de la tributación) y los gasta (incidencia del gasto e inversión públicos, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita, o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos).

Es indudable que muchas acciones o políticas públicas encierran a la vez un componente distributivo y uno redistributivo. Esto es par-

ticularmente cierto cuanto mayor sea el período cuyos efectos se consideran. Esta simultaneidad introduce necesariamente algún grado de arbitrariedad en todo intento de clasificación de acuerdo con las dos categorías enunciadas.

Desde el punto de vista de los recursos, las intervenciones de estos dos tipos son sustitutivas, en el sentido que un incremento del gasto en uno de ellos implica, *ceteris paribus*, una disminución del gasto en el otro. Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados, ambos tipos se complementan, al menos por tres razones. En primer lugar, porque la insatisfacción de las necesidades básicas es de suyo una causa importante de la baja capacidad para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, porque si se toman en cuenta los hábitos de consumo de estos grupos y las condiciones de disponibilidad de algunos bienes y servicios básicos, los incrementos en el ingreso real no garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, porque es indudable que para algunos grupos las acciones distributivas no son viables o necesitan períodos de maduración, cuya extensión es incompatible con la urgencia de la situación que debe resolverse. En estos casos, las acciones de naturaleza redistributiva aparecen como complemento indispensable.⁷

En síntesis, la estrategia de desarrollo de cada país deberá buscar la combinación óptima de las intervenciones de tipo distributivo y redistributivo, teniendo en cuenta las características propias y considerando las contradicciones que puedan surgir entre los distintos objetivos.

1. Las intervenciones de tipo distributivo

La principal característica de las políticas distributivas es que aumentan el ingreso primario de las personas que se pretende beneficiar con ellas.

Dentro de la categoría de las intervenciones de tipo distributivo puede incluirse una variedad de políticas, pero ellas a su vez se

⁷Véase Ernesto Tironi, *Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a bienes y servicios básicos*, E/CEPAL/PROY.1/11, Santiago, 1979.

pueden agrupar en dos: las orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.⁸ Las primeras aumentarán las remuneraciones del trabajo de los grupos objetivo y las segundas aumentarán el ingreso de quienes disponen de un activo insuficiente o de baja productividad.

A continuación se indican las principales áreas de intervención, señalando algunas políticas e instrumentos; al hacerlo se pretende dar un marco de referencia para el diseño de políticas específicas que mantengan entre sí el mayor grado de coherencia posible.

a) *Políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres*

Excedería las pretensiones de este trabajo proponer políticas específicas que permitan una mejor distribución de la propiedad de la tierra y del capital físico y que reduzcan significativamente las diferencias de productividad de los activos que poseen los distintos grupos sociales. No obstante, dada la importancia que tienen las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres, intentaremos enunciar algunos criterios generales que puedan orientar dichas intervenciones, considerando que ellos se utilizarán en situaciones específicas muy diversas.

El incremento de la cantidad de activos que poseen los grupos pobres puede lograrse redistribuyendo los activos existentes en su beneficio, o bien los incrementos futuros de los activos, mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de dichos grupos. Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, porque tienen un efecto perma-

nente sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados.

A su vez, quienes se oponen a este tipo de intervenciones argumentan que, por lo general, es contradictorio con el objetivo del crecimiento y terminan siendo más perjudiciales que beneficiosas para los grupos que se pretende favorecer. Para que esto no ocurra, desde un punto de vista puramente económico, es preciso, por una parte, seleccionar o identificar los sectores que tienen la menor probabilidad de verse afectados negativamente en su productividad por la transferencia de propiedad y, por otra, elegir los proyectos de inversión en favor de los grupos pobres cuyas tasas de retorno no sean inferiores al costo de oportunidad del capital.

Es probable que en las decisiones sobre esta materia el criterio económico sea uno de los elementos de juicio, y que algunas veces no sea el más importante, pero, en todo caso, es conveniente conocer el costo económico que entraña la decisión política.

También es posible que se hagan consideraciones de carácter temporal, en el sentido de que una medida que modifique la estructura de propiedad quizás no cumpla de inmediato con los requisitos económicos, pero que sí la situación cambie favorablemente con el tiempo.

i) *Redistribución de activos existentes*

La redistribución de los activos existentes constituye el camino más directo para incrementar los activos de los pobres, pero también el más conflictivo. Ahora bien, esta redistribución puede adoptar dos modalidades. Una, la transferencia directa de activos en favor de las familias pobres, y otra la socialización de los activos, a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.

En general, en el sector industrial las redistribuciones de activos por transferencias directas a las familias pobres ofrecen serias dificultades debido a la indivisibilidad del capital en dicho sector. De aquí que uno de los mecanismos más utilizados para redistribuir la propiedad en el sector urbano sea la nacionalización de empresas industriales, a través de su traspaso al sector público, o la creación de em-

⁸ Algunos de los bienes y servicios que puede proveer el Estado, como por ejemplo nutrición, educación y salud, contienen un componente distributivo, pero puesto que también contienen un componente de consumo, se los ha incluido entre los redistributivos.

presas de trabajadores con propiedad colectiva de capital.

La nacionalización de empresas del sector industrial o la creación de empresas de trabajadores no implican necesariamente una redistribución en favor de los grupos pobres, la que dependerá de la magnitud de la indemnización que reciban los antiguos propietarios; de la eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas o de los trabajadores, todo lo cual afectará la cuantía de los excedentes que esas empresas generan; y el destino que el Estado o los trabajadores den a los excedentes generados.

En el caso de las empresas nacionalizadas, la magnitud de la transferencia neta en el momento de la nacionalización depende del valor de la tasación de sus activos (valor comercial, valor libro, etc.), del monto de la indemnización con relación al valor anterior y de las condiciones de pago de esa indemnización (incluidos plazos, tasas de interés, etc.). Como es obvio, tanto la decisión de pagar una indemnización como su monto y las condiciones en que ella se efectúe, dependen de consideraciones fundamentalmente políticas.

La determinación de los niveles de eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas y de la magnitud real de los excedentes que ellas generan, constituye un área de debate conflictivo, tanto por las valoraciones que implica como por la insuficiencia de la información empírica disponible. Por varios factores, la eficiencia de las empresas públicas, medida en los términos financieros tradicionales, puede no reflejar el verdadero grado de eficiencia de la empresa. Y estos factores se relacionan íntimamente con el efecto redistributivo de las empresas nacionalizadas. En otras palabras, el hecho de que según estudios empíricos realizados, muchas empresas estatales de países en desarrollo revelen tendencias deficitarias⁹ o excedentes insuficientes, no significa que ellas sean ineficientes. El déficit o menor excedente puede deberse, parcial o totalmente, al hecho que las empresas públicas desarrollan actividades que el sector privado no desarrolla por

ser poco rentables, pero que de todos modos cumplen una importante función social que no aparece reflejada en los ingresos monetarios que percibe la empresa.¹⁰ El déficit o menor excedente también puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas subsidien a los compradores de sus bienes o a los usuarios de sus servicios, vendiéndoles a precios inferiores a los costos de producción; o pagándoles a los vendedores de sus insumos precios mayores que los de equilibrio. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución de ingresos en favor de los compradores o usuarios de los bienes y servicios que ellas producen o de los que las proveen de insumos.

Por último, el déficit o menor excedente también puede deberse, total o parcialmente, a que las empresas nacionalizadas paguen a su planta de trabajadores salarios mayores que los de equilibrio, o a que contraten más trabajadores de los que indicaría el nivel óptimo desde el punto de vista de maximización del excedente. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución en favor de los trabajadores desempleados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores de sectores menos favorecidos que se incorporan a las empresas nacionalizadas, debido a la mayor utilización que éstas hacen del recurso trabajo.

Ninguno de los mecanismos redistributivos de las empresas nacionalizadas antes mencionados implica necesariamente una redistribución en favor de los grupos más pobres. Tomando en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios que producen y la estructura ocupacional que las caracteriza, es probable que sean los grupos medios los más favorecidos por estos mecanismos redistributivos.

Finalmente, el efecto redistributivo de la nacionalización de empresas también depende del uso que se dé a los excedentes y de la forma como se financien los déficit que ellas generan.

Para el caso de haber excedentes, éstos no constituyen en su totalidad recursos adicionales

⁹Véase, por ejemplo, A. Gantt y G. Dutto, "Financial Performance of Government Owned Corporations in Less Developed Countries", en *FMI Staff Papers*, vol. XV, 1968.

¹⁰Al respecto, véase L. Whitehead, "Public Sector Activities", en K. Griffin (ed.), *Financing Development in Latin America*, Mac Millan, 1971, y A. Nove, *Efficiency Criteria for Nationalized Industries*, Allen and Unwin, 1973.

les. En primer lugar, las empresas afectadas pagaban impuestos antes de la nacionalización, de manera que el incremento de recursos a disposición del Estado equivale a las utilidades de las empresas menos el pago de compensaciones o indemnizaciones y menos los impuestos que ellas pagaban con anterioridad. Además, es posible que la política de nacionalización de empresas repercuta en el comportamiento del sector privado en cuanto a niveles de producción, inversión, etc., afectando de esa forma la recaudación tributaria del fisco. De existir déficit, el efecto redistributivo de la nacionalización dependerá también de la incidencia de los impuestos (incluido el impuesto inflación) necesarios para financiar el déficit.¹¹

En síntesis, si se desea utilizar la nacionalización como medio de mejorar la situación de los grupos más pobres, es necesario, de una parte, que las empresas nacionalizadas generen excedentes y, de otra, que el Estado se apropie de dichos excedentes y los asigne directamente en beneficio de los grupos más pobres.

En el sector rural, la reforma agraria constituye el principal mecanismo de redistribución de los activos. Más aún, dada la alta concentración de la estructura de la propiedad de la tierra en América Latina,¹² y dado el énfasis que en el desarrollo rural deberá poner toda estrategia de superación de la pobreza, los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra constituyen en muchos países requisitos indispensables para que los beneficios de las políticas de desarrollo rural lleguen a la gran masa de pobres rurales y no sólo a los actuales propietarios de la tierra.

Existen distintas opciones en materia de

reforma agraria según sea la modalidad que se adopte para asignar las tierras transferidas.¹³

La tierra transferida puede asignarse, en propiedad individual, a las familias favorecidas; en propiedad colectiva, traspasando la tierra al Estado o a un colectivo de trabajadores o combinando ambas modalidades, es decir, asignándola en propiedad colectiva durante un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual;¹⁴ o, por último, por la coexistencia de granjas familiares y granjas colectivas.

Múltiples son los factores que deben considerarse para determinar la modalidad óptima de reforma agraria. Y entre ellos cabe mencionar los factores ideológicos y políticos relacionados con la estructura existente o propugnada por el gobierno para el resto de los sectores de la economía. En segundo lugar, también la condicionan las características del sector que se intenta reformar, y el tipo de tenencia bajo el cual han trabajado los campesinos que se intenta beneficiar y los niveles de capacitación por éstos alcanzados.

La experiencia de países como México y Bolivia indica que cuando el sector reformado está constituido inicialmente por grandes haciendas de tecnología tradicional que utilizan abundante mano de obra y donde existen medieros, inquilinos y pequeños propietarios, familiarizados con los distintos aspectos del trabajo agrícola, la subdivisión de la tierra en pequeñas parcelas y su posterior asignación en tenencia individual no sólo ha permitido incrementar los ingresos de las familias favorecidas, sino también la producción agrícola. Sin embargo, este tipo de reforma implica marginar de los beneficios directos del proceso a un amplio sector de la población rural. De qué manera este tipo de reforma afecta a los campesinos que permanecen sin tierra es incierta y depende principalmente del efecto que ella tenga

¹¹ Para conocer los efectos de los procesos de nacionalización en Chile y en el Perú véanse los estudios empíricos de A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", en *Estudios CIEPLAN* N.º 3, Santiago de Chile, 1976; A. Figueroa, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de los ingresos en el Perú", en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, op. cit.

¹² Al respecto, véanse S. Eckstein, G. Donald, D. Horton y T. Carrol, "Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela", World Bank Staff Working Paper N.º 275, 1978; y S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.

¹³ Al respecto, véase M. Lipton, "Towards a Theory of Land Reform", en D. Lehman (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber y Faber, 1974.

¹⁴ Los asentamientos de la reforma agraria chilena constituyen un ejemplo de esta modalidad mixta. Al respecto, véase, A. Foxley, E. Aninat y J. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", *Estudios CIEPLAN* N.º 3.

sobre la demanda de mano de obra. Si dicho efecto es negativo, es posible que este tipo de reforma empeore en lugar de mejorar la distribución del ingreso del sector agrícola.¹⁵

En general, se sabe por experiencia que los predios pequeños absorben más mano de obra y tienen mayor rendimiento por unidad de superficie que los predios grandes.¹⁶ Por consiguiente, la subdivisión de la tierra incrementa la demanda de trabajo, y los primeros beneficiados por la mayor generación de empleos son las familias que reciben la tierra y, sólo en segundo término, los campesinos sin tierra.

Distinta es la situación cuando el sector que se intenta reformar está constituido por grandes empresas agrícolas, forestales o pecuarias, con tecnologías modernas, de gran densidad de capital y con importantes economías de escala. La subdivisión de este tipo de empresas en pequeñas unidades puede tener un importante efecto negativo sobre la producción del sector y sobre la distribución del ingreso. En estos casos, la reforma agraria, en lugar de intentar la subdivisión de dichas empresas y su posterior asignación individual a las familias favorecidas, debería apuntar hacia la formación de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, con propiedad colectiva de la tierra; y en estas empresas cada trabajador recibiría un salario y participación en el excedente. Con la aplicación de estas modalidades se seguirían aprovechando las economías de escala, se retendría el personal calificado de alto nivel, y se lograrían mejores condiciones de comercialización y de acceso al crédito.¹⁷

Para evitar que la reforma agraria —particularmente la modalidad de subdividir la tierra y asignarla en forma individual— afecte la producción agrícola, es importante que el Estado, por lo menos transitoriamente, desarrolle, sea de manera directa o indirecta, tareas de capaci-

tación y asesoría técnica, mejore la comercialización de los insumos y productos y facilite el acceso al crédito de los nuevos propietarios.¹⁸

ii) Reorientación de la inversión

Otra forma de lograr una distribución dinámica de los activos consiste en reorientar la inversión pública, utilizándola como medio para elevar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Al igual que en la redistribución de los activos existentes, y con las mismas ventajas y limitaciones, la inversión pública puede usarse como instrumento de socialización paulatina, incrementando el acervo de activos de propiedad del Estado o de un colectivo de trabajadores; o también puede servir de instrumento para aumentar en forma directa la cantidad y productividad de los activos de los pobres. En este caso será necesario identificar proyectos de inversión rentables y que simultáneamente concentren sus beneficios en los grupos pobres, reduciendo al mínimo las filtraciones hacia el resto de la comunidad.

En las zonas urbanas, la inversión pública puede utilizarse para proporcionar a los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios, sea en forma gratuita o subsidiada, instrumentos de trabajo, asesoría técnica y comercial, crédito, etc. Esto puede hacerse en forma individual o colectiva a través de las cooperativas de productores o las empresas de trabajadores existentes o creando, por parte del Estado, los denominados talleres industriales.

En las zonas rurales la inversión puede destinarse a construir obras de infraestructura, como caminos y obras de regadío, o a mejorarlas; a proporcionar, en forma gratuita o subsidiada, instrumentos, maquinarias e insumos agrícolas; y a perfeccionar los canales de comercialización y el acceso al crédito, etc. El efecto que este tipo de inversiones tenga sobre la pobreza dependerá de su rentabilidad y del porcentaje de pobres rurales que poseen tierras. Tanto la gran dispersión geográfica de las

¹⁵ Al respecto, véase A. Berry, "Land Reform and Agricultural Income Distribution", en *Pakistan Development Review* 11, N.º 1, 1971.

¹⁶ Al respecto, véase P. Dorner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin, 1972; y W. Cline, *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*, North-Holland, 1970.

¹⁷ Al respecto, véase S. Barraclough, "Alternative Land Tenure System Resulting from Agrarian Reform in Latin America", en *Land Economics*, vol. XLVI, 1970.

¹⁸ Al respecto, véase C. Bell y J. Duloy, "Rural Target Groups", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

familias rurales pobres como el hecho de que las familias sin tierra representen más de dos tercios del total de las familias pobres rurales en América Latina, limitan fuertemente la eficacia de este instrumento. Estos dos factores muestran claramente, además, que para que la reorientación de las inversiones logre favorecer a un amplio sector de pobres rurales, en muchos de estos países debería complementarse con la redistribución de la tierra.

b) *Políticas orientadas a incrementar la cantidad y productividad de los empleos*

El ingreso de los grupos pobres proviene sobre todo y casi exclusivamente de su trabajo. Aun en el caso de quienes disponen de algún activo productivo es el trabajo incorporado el principal factor generador de ingreso. Por lo tanto, la demanda de empleo influye de una manera determinante en el bienestar de los grupos de menores recursos. Además, el bienestar derivado de tener una ocupación no sólo es económico, sino que es también psicológico y se expresa en una mayor estabilidad familiar.

No es sólo la cantidad de empleos que genera la economía lo que influye en el bienestar de los más pobres, sino también el tipo de empleo. La experiencia indica que el crecimiento del sector moderno ha sido insuficiente para crear la cantidad de empleos que le permita ocupar al contingente de la población que se incorpora anualmente a la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, transferir a ocupaciones más productivas a quienes actualmente tienen empleos de muy baja productividad.

Ya se han explicado antes algunos de los factores determinantes de que el crecimiento económico no haya influido en la forma esperada en la mengua de la subutilización de la mano de obra. Pero también existen otras razones que están en las modalidades del funcionamiento de las economías latinoamericanas, originadas tanto en causas estructurales como en distorsiones creadas por la aplicación de políticas erradas o por el uso de instrumentos ineficientes, ya sea para maximizar el crecimiento económico como para generar mayores empleos.

El desafío consiste en identificar políticas e instrumentos cuya aplicación pueda lograr

simultáneamente los efectos buscados en materia de empleo y redistribución, sin afectar o minimizando sus consecuencias negativas sobre el crecimiento.

De la experiencia del crecimiento de los países latinoamericanos ha surgido la duda acerca de si se ha aprovechado de la mejor manera el potencial productivo de los países, y si la combinación de factores (relación capital-trabajo) ha sido la más adecuada dada su escasez relativa. Estas dudas surgen al comprobar en algunos países el sobredimensionamiento de sectores que hacen uso intensivo de capital y de tecnología moderna extranjera y que, por esa misma razón, tienen una limitada capacidad de absorción de mano de obra, en especial de la menos calificada. Tales sectores utilizan una elevada proporción del acervo de capital y, en cambio, dan empleo a una reducida proporción de la fuerza de trabajo.¹⁹ El resto de los sectores, a su vez, ha visto disminuidas sus posibilidades de crecimiento, ha recibido una escasa fracción de los recursos de inversión y ha debido absorber gran parte del aumento de la fuerza de trabajo a bajos niveles de productividad. Esta situación de heterogeneidad en cuanto a tecnología, empleo y producción ha tendido a agravarse a través del tiempo, limitando en forma creciente la capacidad de generación de empleos adecuados en la región.²⁰

i) *La estructura productiva y la utilización de la mano de obra*

Es un hecho conocido que el crecimiento económico de la mayoría de los países de la región, en especial el del sector industrial productor de manufacturas, se ha visto influido de una manera decisiva por la sustitución de importaciones, fenómeno producido de una manera consciente a través de una política que

¹⁹Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Santiago, primer semestre de 1976.

²⁰Ver Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, BID/FCE, México, 1970; OEA, "Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America", 1973; CEPAL, "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, N.º 20, Santiago, 1978.

protege a ciertos sectores de la competencia externa. Esta estrategia de desarrollo tiene su origen, en muchos casos, en la crisis de los años 30 y se acentúa a partir de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con el transcurso del tiempo varias de las condiciones iniciales cambiaron y, a pesar de ello, se continuó indiscriminadamente el proceso de sustitución de importaciones hasta el punto que probablemente perjudicó las posibilidades de crecimiento de los países que no adaptaron sus estrategias de desarrollo a las nuevas condiciones.

El instrumento de política con más frecuencia utilizado para estimular el proceso sustitutivo ha sido los aranceles que protegieron sobre todo la producción de las industrias manufactureras nacionales.

No está en discusión por cierto si América Latina debe o no industrializarse, o si debe confiar sólo al mercado la asignación de los recursos.

En una economía mixta la incentivación selectiva de ciertos sectores productivos, en forma directa o indirecta, por parte del Estado, no sólo constituye una de las principales tareas de la planificación económica, sino que le brinda su plena justificación.

Las observaciones sobre el proceso de sustitución apuntan, por una parte, a los efectos que tiene la decisión de proteger ciertos sectores y desproteger a otros, especialmente cuando estos últimos tienen características tecnológicas que se adecuan a la dotación de recursos existentes y, por otra, a la eficacia del instrumento utilizado, esto es la protección arancelaria.

La intervención del Estado debería tender a estimular los sectores donde los beneficios sociales exceden los beneficios privados con independencia de su naturaleza industrial, agrícola, minera o de servicios, o del destino interno o externo del producto. En términos más específicos, con relación al aprovechamiento de los factores teniendo en cuenta sus escaseces relativas, la acción del Estado debería tender a eliminar las diferencias que favorecen a los sectores o subsectores que utilizan con mayor intensidad el capital, acabando de esa forma con las discriminaciones de que suelen ser objeto el sector agrícola y otros que hacen uso intensivo del factor trabajo.

Estas reflexiones críticas sobre las políticas proteccionistas, que normalmente estuvieron acompañadas de políticas cambiarias que mantuvieron sobrevaluadas las monedas nacionales, tenderían a orientar la política comercial de los países hacia una mayor apertura externa. A pesar de que creemos que esa es una decisión correcta para una mejor asignación de los recursos, aumentar la tasa de crecimiento y crear un mayor número de empleos, esto de ninguna manera implica renunciar a una promoción y conducción activa del proceso de desarrollo por parte del Estado.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la comprobación de rigideces, distorsiones y 'externalidades' que impliquen divergencias entre los valores privados y los sociales; el reconocimiento de componentes dinámicos en el logro de ventajas comparativas justifican, entre otras razones, una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertas actividades.

Como no sólo las políticas comerciales han afectado la estructura productiva de los países de la región, vale la pena destacar también las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión para identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícola-

las se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda, sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas.

Respecto a la política de inversiones públicas, en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos basados en criterios sociales de manera que revierta la tendencia o sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esto significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan la mano de obra con mayor intensidad.

ii) *Costo relativo del capital y el trabajo*

Además de las distorsiones indicadas que generan las políticas comerciales, de precios y de inversiones, se agregan aquellas otras derivadas del aumento del costo relativo del trabajo por sobre lo que correspondería en función de su abundancia relativa en la economía. En este sentido, ha sido frecuente, en especial en los países que tuvieron inflación persistente, que las tasas de interés real hayan sido negativas, lo que provoca una fuerte demanda por créditos. Es sabido que la mayor proporción del crédito bancario se destina a las grandes empresas, ya sea porque forman parte del conglomerado que controlan los bancos, o porque presentan mejores garantías y, por lo tanto, menores riesgos para el prestamista.

La existencia de tipos de cambio subvaluados, las frecuentes exenciones de derechos de importación para maquinarias y equipos, además de las tasas de interés negativo, incentivan el uso de capital que es el factor más escaso.

Por otra parte, el costo de contratación de mano de obra se ve aumentado en muchos casos por factores tales como el financiamiento del sistema de seguridad social que gravita sobre el costo de la planilla de salarios; en algunos países este costo adicional excede el 20 por

ciento del costo directo de los salarios. Desde luego, no se trata de reducir los beneficios de la seguridad social, sino de cambiar el sistema de financiamiento, haciéndolo más progresivo y evitando que aumente el costo de contratación de la mano de obra para mejorar la relación de precios entre el factor trabajo y capital.

Si se corrigen las distorsiones que estimulan el empleo de capital y desalientan la utilización de mano de obra sería razonable esperar un aumento de la demanda por trabajo. Además podría lograrse una mayor tasa de crecimiento si se adoptan las medidas que permitan un cambio en la estructura productiva orientada a un mayor desarrollo de los sectores, donde se puedan aprovechar las ventajas comparativas naturales y adquiridas, y cuya intensidad de uso del capital sea menor. Este crecimiento económico tendría mayor efecto sobre la demanda por trabajo que en el pasado, toda vez que se hayan eliminado las distorsiones producidas por la aplicación de ciertas políticas que han limitado un efecto positivo sobre la demanda de trabajo.

2. *Las intervenciones de tipo redistributivo*

La naturaleza del problema de la pobreza exige soluciones de fondo que modifiquen el funcionamiento del sistema económico de tal manera que se altere, en forma permanente, la distribución primaria del ingreso, aumentando el de los grupos pobres a niveles compatibles con la satisfacción de sus necesidades básicas.

Algunas de esas soluciones de fondo son las que en la sección anterior hemos denominado como distributivas, y consisten esencialmente en la generación de más y mejores empleos y de más y mejores activos productivos para los grupos pobres.

Sin embargo, este tipo de transformaciones no producirá sus efectos a un corto plazo y, por consiguiente subsistirán las situaciones angustiosas de pobreza.

En consecuencia, reconociendo que la solución permanente del problema de la pobreza provendrá de la aplicación de las medidas distributivas, es necesario aliviar desde ahora las situaciones precarias de numerosas familias. Para ello se deberá recurrir a las llamadas intervenciones de tipo redistributivo, es decir,

aquellas que tienen como objetivo corregir la distribución primaria del ingreso para aliviar la situación de los más pobres, mediante transferencias monetarias o no monetarias entre los distintos grupos sociales.

En general, las acciones redistributivas, por lo tanto, pretenden beneficiar a un determinado grupo objetivo proveyéndole de ciertos bienes y servicios gratuitamente, o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Como ya se ha señalado, el mercado no ofrece las soluciones necesarias para superar la pobreza. Sólo podría reorientar los recursos a favor de ellos un agente externo que actúe a través del mercado, modificando su resultado, o al margen de él. Y dada la complejidad y magnitud de esta tarea sólo el Estado puede realizarla.

A continuación se analizan algunos de los factores que determinan o condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva estatal.

a) *Condicionantes de la acción redistributiva del Estado*

En primer lugar corresponde señalar la voluntad y capacidad políticas de los gobiernos para enfrentar la tarea de superar o aliviar la pobreza. La carencia de una verdadera voluntad ha sido y puede continuar siendo uno de los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese objetivo.

Muchas causas pueden explicar tal situación. Destaca el hecho de que al recaer la acción redistributiva del Estado sobre los ingresos actuales o futuros de los grupos no pobres, éstos deberán ceder parte de los mismos en beneficio de los más pobres. Sin embargo, el ordenamiento institucional y el funcionamiento del sistema de poder están fuertemente orientados en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y trabajadores organizados, y en detrimento de los grupos de baja productividad y organización, los cuales incluyen una parte muy importante de los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y asalariados de los llamados sectores desprote-

gidos.²¹ En síntesis, los grupos que deberían ceder parte de su participación son precisamente aquellos que presentan mayores niveles de organización y capacidad de presión e influencia sobre los gobiernos para frenar su acción redistributiva, en tanto que los grupos que deberían beneficiarse de esta acción, carecen de una efectiva organización y capacidad de presión para promoverla.²²

Otro factor que ha influido en la falta de voluntad o de capacidad política ha sido la creencia que la eliminación de la pobreza y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí. Su resultado: una tendencia a postergar el problema de la pobreza y a enfatizar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado está relacionada con la dimensión del sector público; con su estructura burocrática y administrativa; con el insuficiente conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros; y con la determinación tanto de las áreas donde es necesario intervenir como de las políticas e instrumentos necesarios para realizar eficazmente la redistribución.

La dimensión del sector público, no necesariamente en tanto propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en cuanto capacidad de movilizar recursos, constituye un factor condicionante fundamental.

En lo que se refiere a la tributación, principal fuente de financiamiento del gasto, digamos que los estudios empíricos realizados sobre la incidencia del sistema tributario en América Latina indican, salvo contadas excepciones,²³ el predominio de los impuestos indirectos.

²¹Véanse A. Pinto y A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina"; R. Ffrench-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso"; J. Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina"; todos en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, op. cit.

²²De aquí se deduce la importancia de la organización de los grupos pobres dentro de una estrategia de ataque a la pobreza.

²³Véase, R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empir-

tos sobre los directos; la mínima o inexistente tributación sobre la propiedad y sobre las ganancias de capital; la existencia de amplios márgenes de evasión y de regímenes tributarios preferenciales y de exenciones.²⁴

Por otra parte, los estudios acerca de la incidencia del gasto público presentan un cuadro todavía más confuso.²⁵ Algunos plantean que los gastos públicos tienen cierta incidencia redistributiva, en tanto que otros sugieren que esta redistribución en realidad sólo transfiere ingresos desde los grupos altos hacia los grupos medios altos sin alcanzar, en forma efectiva, a los grupos pobres. Esta situación se explicaría por la falta de incorporación de estos últimos a los mecanismos y canales a través de los cuales se distribuyen los beneficios del gasto público.

La estructura administrativa del Estado constituye otro factor condicionante de vital importancia. En materia de redistribución del ingreso, el aparato administrativo de la mayoría de los países de la región está más adecuado para beneficiar a los grupos de ingresos medios y altos, particularmente en el sector urbano, que a los grupos de menores ingresos de la sociedad. Esta estructura administrativa es, en cierta forma, resultado de una acción deliberada que obedece a las razones antes señaladas. Sin embargo, ella también corresponde en parte a cierto grado de desconocimiento no sólo de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, sino también, como ya se indicó, al hecho de no haberse identificado apropiadamente las áreas de intervención y

las políticas e instrumentos más eficientes para superar o aliviar la pobreza.

b) *Las políticas redistributivas; su factibilidad económica y administrativa*

Desde el punto de vista económico la acción redistributiva que realiza el Estado a través del gasto público encuentra dos obstáculos principales: su efecto negativo sobre la tasa de crecimiento y el financiamiento. Por otra parte, desde el punto de vista administrativo las principales dificultades están en la identificación del grupo objetivo y en evitar las filtraciones hacia los demás grupos sociales.

Argumentos tales como que hay que crecer primero y redistribuir después, que no se puede redistribuir la pobreza y otros más, han servido para justificar la debilidad de las políticas redistributivas. De todas maneras, hoy ya son pocos los economistas que persisten en la creencia que una acción redistributiva perjudica seriamente el crecimiento. En realidad, podemos afirmar que el dilema entre redistribución y crecimiento no es muy grave, salvo en el caso de aquellos países con pobreza estructural y generalizada, donde la superación de la pobreza excede la capacidad económica actual y potencial del país, por lo menos dentro de un horizonte de tiempo razonable.²⁶

Algunos estudios realizados para los países de desarrollo medio, o semindustrializados, de América Latina demuestran que es factible aumentar las transferencias de carácter redistributivo sin que esto provoque un efecto demasiado adverso sobre el crecimiento económico.

Partiendo de supuestos económicos pesimistas, es decir admitiendo que el financiamiento de las transferencias reduciría el ahorro destinado a inversión y que el gasto que realizarían los beneficiarios de tales transferencias tendría una productividad nula, se ha concluido que el *trade-off* entre redistribución y crecimiento tendría una relación de diez a uno. O expresado de otro modo, que transferencias por

ical Studies", en *IMF Staff Papers*, Washington, Vol. XX, N.º 3, 1973.

²⁴Véase, R. J. Chelliah y otros, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-1971", en *IMF Staff Papers*, Vol. XXII, N.º 1, 1975.

²⁵Véanse, por ejemplo, R. Bird y L. De Wulf, *op. cit.*, L. De Wulf, "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", Washington, Fondo Monetario Internacional, 1974; J. Meerman, "Fiscal Incidence in Empirical Studies of Income Distribution in Poor Countries", Washington, AID Discussion Papers, 1972; A. Foxley, E. Aninat y J. Arellano, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980; M. Urrutia y C. de Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*, *op. cit.*

²⁶Véase, H. Chenery, M. Ahluwalia, C.L. Bell, J. Deeloy y R. Jolly, *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press, 1974.

un monto equivalente a 5% del producto destinadas al consumo reducirían la tasa de crecimiento sólo en medio punto porcentual.²⁷

Coincidimos con el autor del estudio mencionado en que los efectos negativos sobre la tasa de crecimiento pueden multiplicarse si las políticas de transferencia o el conjunto de medidas distributivas y redistributivas provocan incertidumbre entre los inversionistas. Si se realiza una reforma tributaria que afecte principal o exclusivamente a las personas de mayores ingresos (el 10% más rico de la población, por ejemplo), pero al mismo tiempo se modifican las normas preestablecidas que afectan variables tan importantes como son la propiedad, la libertad de operación en algunos mercados, la libre disponibilidad de los ahorros o ganancias, u otras que los inversionistas estimen fundamentales para tomar sus decisiones en materia de inversión, ya no podría decirse que es la reforma tributaria la causante de la reducción de las inversiones, sino más bien que es el conjunto de medidas el que provocaría efectos directos e indirectos derivados de la incertidumbre.

Ahora bien, si en condiciones normales es difícil hacer predicciones sobre el comportamiento de los agentes económicos, en un proceso de cambios profundos y acelerados esas predicciones se tornan imposibles. En todo caso, es muy probable que en la medida que el inversionista, grande o pequeño, perciba como estable un cambio radical de las reglas del juego, esto afecte negativamente sus decisiones de invertir.

El segundo punto que debe mencionarse, como ya se indicó, es el referente a la factibilidad de que los gobiernos apliquen acciones redistributivas en la escala necesaria con respecto a los recursos disponibles.

Como puede observarse en el cuadro 2, actualmente el déficit de pobreza como porcentaje del producto interno bruto en América Latina (muestra de diez países) es algo superior al 4%. Sólo el caso de Honduras parece fuera de

toda posibilidad de cubrir el esfuerzo necesario por la vía de transferencias, ya que alcanza al 22% del producto interno bruto.

Como es sabido, la relación entre déficit de pobreza y producto interno bruto puede ofrecer una engañosa imagen de factibilidad, desde el punto de vista de la capacidad de los gobiernos. Por consiguiente parece mejor comparar el déficit de pobreza con la recaudación tributaria, para formarse una idea más exacta del esfuerzo requerido para que un gobierno cubra dicho déficit.

El cuadro 4, que aparece a continuación, muestra el déficit de pobreza como porcentaje de la recaudación tributaria.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DEFICIT DE POBREZA
COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACION
TRIBUTARIA

Países	1970	1981	2000 ^a	
			Crec. Alto	Crec. Bajo
Argentina	5	4	3	3
Brasil	34	19	6	8
Colombia	78	46	23	29
Costa Rica	24	17	8	10
Chile	7	6	3	4
Honduras	216	155	127	151
México	29	17	7	9
Panamá	38	27	12	16
Perú	87	68	49	57
Venezuela	20	13	11	12
<i>Total</i>	<i>31</i>	<i>19</i>	<i>8</i>	<i>11</i>

Fuente: Elaborado a base del cuadro 2 y a proyecciones de recaudación tributaria.

^aVéase nota en cuadro 1.

Dada la tasa media tributaria existente en la región y las imperfecciones de los sistemas tributarios (evasión y exenciones legales), no parece una tarea imposible lograr un aumento de la tributación entre 15 y 20 por ciento, lo que permitiría un aumento sustancial del gasto social. Si se lograra canalizar este mayor gasto exclusivamente a los grupos más pobres se podría alcanzar a satisfacer algunas de sus necesidades esenciales.

²⁷Veáse, Marcelo Selowsky, "Income Distribution, Basic Needs, and Trade Offs with Growth: The Case of Semi-industrialized Latin American Countries", en *World Bank Reprint Series*, N.º 176.

En consecuencia, para que el gasto social sea eficiente desde el punto de vista del alivio de la pobreza se necesita una identificación precisa de los grupos objetivo, lo cual tampoco constituye una tarea fácil dada la variedad de situaciones en que se manifiesta la pobreza y la dispersión geográfica de los pobres. Además, también es una tarea compleja la administración de esas políticas para llegar sólo a quienes se desea beneficiar y no incurrir en gastos excesivos (filtraciones). Las políticas deberán cumplir con los criterios de exhaustividad y exclusividad, esto es, lograr cubrir totalmente el universo identificado como grupo objetivo y sólo a él.

Como puede apreciarse, es imprescindible superar la dificultad de identificar a los miembros del o de los grupos objetivo, para después elegir el instrumento más eficaz para hacer llegar las transferencias sólo a ellos y al mayor número de ellos.

En años recientes, en algunos países de la región, se hicieron en ese sentido importantes esfuerzos confeccionando mapas de pobreza. Infortunadamente, estos esfuerzos aún son insuficientes, lo que dificulta la aplicación de políticas redistributivas. De todos modos no es posible esperar disponer de información óptima para iniciar el urgente ataque a la pobreza absoluta. Es preciso, entonces, recurrir a los mejores medios dentro de las actuales limitaciones para poner en marcha las políticas conducentes a mejorar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En síntesis, la elección de las políticas redistributivas debe hacerse tratando de minimizar su efecto negativo sobre el crecimiento económico y proponiéndose alcanzar de la manera más eficiente al grupo objetivo. Todo esto, claro está, si partimos del supuesto que existe la voluntad y capacidad políticas requeridas para superar los obstáculos que surgirán entre los grupos que sentirán afectado su bienestar, ya sea por los mayores impuestos que les correspondan pagar o por la disminución de los beneficios que estaban obteniendo del gasto público.

c) *Algunas modalidades de políticas redistributivas*

En general, las políticas redistributivas

pueden clasificarse en dos grupos. En el primero, las políticas destinadas a brindar directamente los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas y, en el segundo, las políticas destinadas a transferir ingresos a los pobres. Cada uno de estos dos grupos aborda un aspecto de la pobreza y constituyen las dos caras de un mismo problema. Así, ambos aspectos deben ser atacados simultáneamente, pues concentrarse en sólo uno de ellos, descuidando o dejando de lado el otro, imposibilitará llevar a cabo con éxito la tarea de erradicar las manifestaciones de la pobreza.

Las políticas del segundo grupo, es decir, las destinadas a garantizar un cierto nivel mínimo de ingreso para los pobres, están constituidas por las transferencias monetarias. En general, estas experiencias en América Latina son limitadas y, en algunas ocasiones, muy costosas por la dificultad de alcanzar exclusivamente a los grupos objetivo. Este es el caso, por ejemplo, de las transferencias que se hacen a empleados y obreros con relación al número de dependientes del jefe de hogar. Por la dificultad de discriminar entre los hogares, esta asignación se paga independientemente de sus ingresos, ya que tiene derecho a ella todo asalariado con dependientes que satisfagan las condiciones que estipula la ley que otorga el beneficio. Además, debe tenerse en cuenta que una proporción importante de los pobres no son asalariados. Como podrá advertirse es este un caso donde no se cumple el criterio de exclusividad como así tampoco el de exhaustividad.

Otra modalidad de transferencia monetaria que satisface de manera muy parcial el objetivo básico es la adopción de subsidios de cesantía. Si bien esta medida puede significar un alivio importante, aunque transitorio, para situaciones angustiosas derivadas del desempleo, la información ofrecida indica que el desempleo abierto ha sido relativamente bajo en la región y que es mucho más frecuente que los jefes de hogares pobres estén subempleados. Por lo tanto, el subsidio de cesantía alcanzaría a una proporción muy reducida del grupo objetivo, y de este modo tampoco se cumpliría con el criterio de exhaustividad.²⁸

²⁸Puede agregarse que, además, estos subsidios po-

Cualquiera sea la modalidad de transferencia monetaria adoptada, tiene algunos efectos económicos semejantes. Puede suponerse, por ejemplo, que serán similares sus efectos negativos sobre el crecimiento, originados por la reducción del ahorro y de la inversión de los grupos que deberán financiar los costos de las transferencias. De la misma manera, será semejante su efecto sobre el aumento del consumo de ciertos bienes provocado por quienes reciben las transferencias. Por último, como podrá advertirse ambos tipos de transferencias respetan la llamada soberanía del consumidor en la solución del problema de la pobreza.

Las políticas destinadas a aumentar el nivel de ingreso monetario de los pobres son complementarias de aquellas otras destinadas a aumentar la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales y el acceso de los grupos pobres a los mismos.

Puesto que el mercado no proveerá automáticamente los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas, el sólo hecho de aumentar los ingresos de los pobres será insuficiente para provocar un desplazamiento de los recursos productivos nacionales para producirlos. Esta razón hace necesarias las intervenciones públicas directas, las que deben consistir en acciones deliberadas tendientes a corregir deficiencias en el consumo de determinados bienes o servicios básicos. Con estas acciones se pretende ofrecer a las familias pobres dichos bienes o servicios, sea gratuitamente o a un precio inferior al del mercado.

Estas acciones estatales se llevan a cabo principalmente a través del gasto público social, en educación, en salud, en vivienda, etc.; sin embargo, como ya se ha señalado, estas acciones han sido insuficientes e ineficientes. Sobre la ineficiencia ha influido, entre otros factores, la falta de coordinación en la formulación y ejecución de los programas sociales; es decir, las políticas en las distintas áreas sociales tienden a ser aisladas; o expresado de otra manera digamos que ellas se formulan separadamente en función de objetivos sectoriales, con la con-

siguiente asignación de los recursos de acuerdo a la división administrativa tradicional y al peso relativo que ellas tengan en el gobierno.

El hecho de formular las políticas en forma aislada lleva a desperdiciar recursos en una proporción significativa puesto que no se toman en cuenta las importantes 'externalidades' positivas en la satisfacción de las necesidades básicas, tanto a nivel de insumos como de resultados.

Las carencias que sufren las familias pobres son múltiples y los recursos del Estado no bastan para satisfacerlas todas a un mismo tiempo; se debe por tanto encontrar la forma de obtener el máximo rendimiento de los recursos estatales asignados.

Por lo tanto, la acción redistributiva estatal debe orientarse a satisfacer simultáneamente más de una carencia. Pero como ya se dijo que no pueden atacarse todas a un tiempo, el problema consiste en encontrar un 'núcleo esencial' de necesidades básicas que puedan ser solucionadas a la vez. Por eso se deberán escoger aquellas que mayor efecto tengan sobre la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas. Y para ello será esencial alcanzar un criterio orientador que permita ubicar ese núcleo básico, a través de la identificación de las carencias cuya superación revista un mayor efecto positivo en la satisfacción de otras necesidades básicas.

d) *Un criterio para fijar prioridades*

Un criterio posible para identificar el núcleo esencial de necesidades básicas que se desea satisfacer a través de políticas redistributivas sería determinar qué problemas enfrenta una persona pobre en su ciclo vital. Para facilitar su identificación podría dividirse la población por tramos de edad; así, por ejemplo, de 0 a 6 años (infancia); de 7 a 20 años (niñez y juventud); de 21 a 65 años (adultos) y más de 65 años (vejez).

En el primer grupo de edad, infancia (0-6 años), los problemas se manifiestan bajo tres formas principales: alto grado de morbi-mortalidad, desnutrición y retraso mental 'sociocultural'.

La mortalidad infantil en los países de la región, a pesar del progreso registrado, sigue

seen una indudable connotación de gratuidad paternalista que parece justificarlos sólo durante períodos de emergencia y por un tiempo limitado.

siendo muy elevada. En un caso extremo, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en El Salvador era en 1975 casi siete veces mayor que la de Suecia. Por otro lado, las principales enfermedades que afectan a los niños en esta edad son las epidémicas, respiratorias y diarreicas; su exposición a las mismas comienza ya en la vida intrauterina y se prolonga posteriormente como consecuencia de la desnutrición y las malas condiciones de salud. Por último, el retraso mental de los niños pobres, que en sus formas más leves y moderadas aparece bastante difundido, obedece a la desnutrición y a la falta de estimulación y se expresa más tarde en dificultades de aprendizaje, deficiencias en el rendimiento escolar y bajos umbrales de atención escolar.

De lo expuesto se desprende que deberán ser prioritarias las políticas de educación y nutrición de las madres antes, durante y después del embarazo y el parto; en segundo lugar, una política de nutrición en las edades tempranas y, por fin, centros integrales de atención al menor, donde se insista en los cuidados de salud y en la estimulación temprana.²⁹

Es menester enfatizar que por su elevado grado de incidencia en el desarrollo futuro de la persona, la acción prioritaria del Estado deberá concentrarse en este grupo etario.

La segunda etapa señalada es la de la niñez y juventud (7-20 años). Al disminuir el

ritmo de crecimiento físico de los niños, pierden importancia los problemas que antes los aquejaban; disminuye el grado de desnutrición, lo cual reduce los grados de morbilidad y mortalidad. El problema más significativo durante esta etapa es el de la educación, ya que la persona debe prepararse para estar en condiciones de asumir adecuadamente las responsabilidades que tendrá cuando sea adulto.

La educación es la forma de desarrollar el potencial humano de cada individuo; por consiguiente la política a seguir en este caso consiste en asegurar la participación y permanencia del niño en el proceso educacional, y para ello habrá que identificar cuáles son los instrumentos más eficaces. Además, se ha comprobado que reporta evidentes beneficios tanto sociales como económicos. En efecto, según estudios del Banco Mundial,³⁰ la tasa de rendimiento social de inversiones en educación primaria para los países en desarrollo es de 24%, es decir, mayor que la tasa de rendimiento de muchos proyectos alternativos. Para la educación secundaria y superior, las tasas de rendimiento social son de 15% y 12%, respectivamente.

Cabe anotar, por último, que hacia el final de este período aparecen los problemas con que se enfrenta la juventud, en especial los derivados del ocio producto del fracaso escolar y de la falta de oportunidades de trabajo. Sólo este tema daría para varios artículos de la dimensión del presente,³¹ de manera que apenas nos limitaremos a llamar la atención sobre su existencia.

El período de edad adulta (21-65 años) enfrenta como problema fundamental la falta de un puesto de trabajo estable con un nivel de remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Las políticas distributivas destinadas a generar mayor empleo a través

²⁹Sobre la situación de los menores de seis años en la región y las políticas y programas que les benefician véanse UNICEF, *Dimensiones de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1982; F. Galofré (com.), *Pobreza crítica en la niñez*, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, 1981; E. Pollitt, *Poverty and Malnutrition in Latin America. Early Childhood intervention Programs*, Nueva York, Praeger Press, 1980; UNICEF-CEPAL, *Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1979; J.P. Terra (coord.), *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, UNICEF, 1979; M. Maurás, J. Filp, C.L. Latorre, *La atención al preescolar en América Latina y el Caribe*, UNICEF, 1979; S. Brálic, y otros, *Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño*, Santiago de Chile, UNICEF-CEDEP, 1978; L. Mata, *The Children of Santa María Cuauqué: A Prospective Field Study of Health and Growth*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1978; L. Bravo y H. Montenegro, *Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza*, Santiago de Chile, UNICEF, Ediciones Nueva Universidad, 1977 y F. Galofré, "Formulación de políticas de infancia y juventud en familias pobres", E/CEPAL/PROY. 1/R. 46, Santiago de Chile, 1981.

³⁰Véase *Informe sobre el desarrollo mundial 1980*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1980.

³¹Véase, H. Kirsch, "La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas relativos a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo", en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*; OECD, *Entry of Young People into Working Life*, París, 1977; OECD, *Youth Unemployment*, París, 1978; Adolfo Gurrieri y otros, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1971.

del cambio en la estructura y funcionamiento de la economía deberían complementarse con otras destinadas a generar empleos adicionales. En este sentido se podría elaborar un programa que, por una parte, creara puestos de trabajo en el sector público y, por otra, otorgara subsidios a la contratación de mano de obra en el sector privado.³² Este tipo de programa podría tener características semejantes a los de transferencias monetarias y probablemente reemplazar ventajosamente algunos de ellos. En efecto, este tipo de transferencia monetaria se haría a través del empleo, lo que constituye un objetivo en sí mismo y puede considerarse como una necesidad básica de la familia. En este sentido existen experiencias en varios países; los grupos objetivo se autodeterminan y dichas experiencias pueden ponerse en práctica con rapidez.

En el caso de las personas pobres de más de 65 años de edad, éstas deberían estar cubiertas por algún sistema de pensión a la vejez y seguros contra invalidez y enfermedades.

De la misma manera, y como un grupo objetivo que aparece a cualquier edad está el de los minusválidos. Tanto las personas que han dejado de trabajar, como aquella que se ha visto limitada por enfermedad o accidente deben constituir una preocupación de la sociedad en su conjunto y no gravitar solamente sobre el grupo familiar más inmediato.

En síntesis, el Estado deberá atacar el problema de la pobreza con las medidas redistributivas reseñadas en esta sección, es decir, generando empleos adicionales y reformulando la política social para ampliar sus resultados y hacerla más eficiente. Podrá decir, entre otras cosas, que un programa de la naturaleza del reseñado es muy costoso para ser enfrentado por vía fiscal; que su administración es muy compleja; que en el caso de la generación de empleos no existen proyectos suficientemente productivos o de interés social; y, además, que este tipo de acciones paliativas tienden a

desviar la atención de las transformaciones de fondo y que contribuirían a postergar las decisiones políticas que brindarían una solución permanente al problema de la pobreza.

La pregunta que se plantea ante esta última objeción es si cabe admitir desde un punto de vista ético esperar que ocurran transformaciones estructurales sin tomar antes medidas apropiadas para por lo menos aliviar las situaciones de pobreza absoluta. Más aún, si se sabe que los cambios estructurales deben ir acompañados de elevadas tasas de crecimiento durante un período prolongado para superar las expresiones más dramáticas de la pobreza y que es altamente improbable que se den ambas circunstancias. Por esto, desde nuestro punto de vista es una obligación moral recurrir a todos los medios posibles para superar o aliviar desde ya la pobreza.

Partiendo de este supuesto cabe preguntarse si un programa masivo de empleo y la reorganización de la política social es inviable desde el punto de vista de su financiamiento. La situación difiere de país a país, pero puede adelantarse la hipótesis que, salvo en los países menos desarrollados de la región, el programa es económicamente viable. La reorganización de la política social, por un lado, requerirá básicamente un reordenamiento de los recursos disponibles, más que un aumento de los mismos. En cuanto al costo de un programa de creación masiva de empleos adicionales, un cálculo ilustrativo que utiliza datos representativos de países de mediano desarrollo de América Latina, llega a la conclusión de que si un país asigna el 3% de su producto interno bruto a un programa de creación de empleos, alrededor del 15% de la fuerza de trabajo podría acogerse al programa.

Según estos datos representativos, la tributación en el país no debería aumentar más allá de un 15%. Este porcentaje disminuirá si es posible transferir a este programa recursos de otros poco eficientes (ciertos subsidios, por ejemplo) o de otros gastos corrientes y de capital (defensa, inversiones suntuarias, educación universitaria, etc.) que tengan menor prioridad desde un punto de vista social y cuya reducción no produzca efectos negativos sobre el crecimiento económico o la equidad distributiva.

³²Véase Enrique de la Piedra, "Generación de ingresos para grupos pobres: Análisis de dos instrumentos de creación de empleos adicionales", *Boletín de Planificación del ILPES*, N.º 15, 1982.

Con referencia a la cuestión administrativa, la creación de un fondo que ataque la pobreza podría ayudar a prestigiar el programa de generación de empleos adicionales frente a la opinión pública; a darle una mejor imagen política; a asegurar una inversión eficiente de los recursos; y también a identificar los proyectos rentables desde un punto de vista económico o social. Dicho fondo podría tener, a nivel nacional, un consejo administrativo 'representativo' e instancias a nivel regional; su personal técnico y administrativo podría ser reducido y su función principal la de promover la formulación de proyectos, en estrecha colaboración con las autoridades encargadas de la política social y evaluarlos posteriormente para así establecer prioridades. Las fuentes de financiamiento de este fondo provendrían principalmente de la reasignación de gastos presupuestarios, de las economías producidas por la reducción de subsidios ineficientes, del aumento de impuestos y de créditos externos obtenidos con el propósito de mejorar el ingreso de los más pobres. Sería a todas luces conveniente ofrecer una amplia información sobre el empleo del fondo a nivel nacional y regional, para de este modo rodear su administración de la máxima respetabilidad y credibilidad públicas.

Todas las observaciones expuestas en modo alguno pretenden minimizar el esfuerzo

requerido para llevar a la práctica un programa redistributivo como el descrito en esta sección, como así tampoco restar importancia a los obstáculos políticos, económicos y administrativos que deberán enfrentarse. Se desea, en cambio, destacar que los países que han alcanzado, entre otras condiciones un cierto grado de desarrollo, que disponen de equipos técnicos relativamente abundantes, que tienen una administración pública con cierta tradición y han conseguido algún grado de descentralización, estarían en situación de llevar a cabo las necesarias modificaciones en el gasto público y destinar recursos adicionales para satisfacer las necesidades básicas de gran parte de su población, sin afectar por ello en forma significativa el crecimiento económico ni la estabilidad política.

Comprendemos, por último, que es ésta una reseña esquemática e incompleta sobre un tema a la vez tan complejo y trascendente al mismo tiempo. Pero si bien el tratamiento específico de cada tema sólo puede encararse en función de situaciones concretas nacionales y por parte de personas que las conozcan pormenorizadamente, confiamos que los lineamientos ofrecidos en esta sección puedan servir a dichas personas de orientación para su trabajo.

III

Areas prioritarias de intervención

Los elementos expuestos en este trabajo, como así también los numerosos estudios existentes de índole general o de carácter metodológico, muchos de ellos aquí citados, y a los cuales deben sumarse los estudios de casos, permitirían llegar a ciertas conclusiones acerca de las políticas a seguir. Sin embargo, esta tarea se ve dificultada por la diversidad de situaciones que presenta cada país, las que empiezan por las características demográficas y la proporción de la población que vive en zonas urbanas y rurales, continúan con las diferentes condiciones económicas y terminan con las diversas

formas de organización social y estructura del poder político.

No obstante tener conciencia de la dificultad que plantea la heterogeneidad de América Latina para hacer una propuesta de políticas, creemos posible plantear algunas orientaciones prioritarias en el contexto de una economía mixta donde coexiste la propiedad pública y privada de los medios de producción.

1. La pobreza absoluta no se erradicará mientras no se modifiquen los factores estructurales determinantes del subdesarrollo. Estos factores, entre otros, se relacionan con: la in-

serción de las economías latinoamericanas en el ámbito internacional, lo que influye en las relaciones comerciales desiguales, en la adopción de tecnologías inapropiadas a la disponibilidad relativa de factores productivos, en la copia de patrones de consumo reñidos con nuestra capacidad de ahorro, etc; con la desigual distribución del patrimonio y del ingreso que provoca acumulación concentrada de los excedentes, que no siempre se convierten en ahorro e inversión; con el nivel y la composición sectorial y regional de las inversiones; con la urbanización intensa; con la existencia de numerosas unidades de producción de baja productividad sin acceso al crédito, a la asistencia técnica ni a los canales de comercialización; con la diferencia de organización entre los distintos grupos sociales, que permite el predominio de los intereses de los grupos organizados por sobre los que tienen sus necesidades básicas insatisfechas; y con la estructura del poder político que se refleja en la asignación de los recursos privados y públicos que tienden a perpetuar las desigualdades existentes.

Comprendemos que remover estos obstáculos estructurales es una tarea de largo alcance y que implica realizar transformaciones profundas. Pero al mismo tiempo tenemos la convicción que es ineludible enfrentar ese desafío si realmente se pretende que toda la población pueda satisfacer sus necesidades básicas.

2. Además de los factores estructurales señalados que son los determinantes del estilo de desarrollo predominante, se han aplicado políticas que han limitado los efectos positivos que el crecimiento económico habría podido tener sobre los grupos más pobres de la población. Estas políticas son susceptibles de corregirse con efectos favorables a corto plazo. Entre ellas se destacan las destinadas a corregir las distorsiones en los precios de los bienes y de los factores productivos; las que influyen sobre la asignación de los recursos y la estructura productiva; las de inversión pública; las que modifican la estructura de la propiedad; las que promueven la organización social, etc.

Si bien no se pueden hacer recomendaciones concretas con relación a estas políticas, sí pueden darse algunas orientaciones generales.

En primer lugar se deberían estimular los sectores o subsectores que hacen uso intensivo

del factor trabajo. Para esto se debe empezar por eliminar las diferencias que en la actualidad favorecen a ciertas actividades que utilizan con mayor intensidad el capital, tales como exenciones arancelarias y tributarias, tasas de interés preferenciales, tasas de interés negativas provocadas por la inflación, excesivas y persistentes protecciones arancelarias, tipos de cambio subvaluados, etc. Junto con lo anterior se deberían eliminar las distorsiones en los precios relativos que perjudican el trabajo, originadas principalmente en el aumento del costo de contratación de la mano de obra por razones ajenas a su remuneración directa (ej. imposiciones para financiar la seguridad social).

En segundo término, en el área rural donde existe la mayor proporción de pobreza absoluta, se debería aumentar la participación relativa de ese sector en el ingreso, pero al mismo tiempo sería preciso modificar los factores que actualmente condicionan su mala distribución. Para cumplir con este doble propósito sería necesario, por una parte, difundir la propiedad de la tierra que en la actualidad está excesivamente concentrada; brindar de asistencia técnica, crédito y canales de comercialización a los pequeños propietarios agrícolas para aumentar su productividad e ingreso; promover la sindicalización campesina para mejorar su capacidad de negociación y, como consecuencia de ello, aumentar el ingreso de los trabajadores sin tierra; y, por otra, eliminar la fijación discriminatoria de precios y modificar tanto los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas, como las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación que afectan negativamente el desarrollo del sector agropecuario.

Las políticas destinadas a estimular el desarrollo del sector agropecuario encuentran su justificación distributiva sólo si se cumplen simultáneamente las condiciones ya señaladas de desconcentración de la propiedad de la tierra, de mejoramiento de los pequeños propietarios y de sindicalización campesina. Si esto no ocurre, el mayor ingreso del sector rural beneficiará sólo o principalmente a los actuales terratenientes.

En tercer lugar, en relación con los sectores marginales urbanos no asalariados, es preciso identificar las actividades que son real-

mente viables y cuya baja productividad se debe principalmente a su baja dotación de capital y a la falta de acceso al crédito y a la asistencia técnica. De esta manera será posible concentrar en ellos los esfuerzos para promover su organización en cooperativas u otras formas de asociación y dotarlos de los elementos y condiciones técnicas y administrativas que requieren para aumentar su productividad y desarrollo futuro. Aquellos que no pueden convertirse en trabajadores independientes, podrían acogerse al programa de empleos adicionales a que se hace referencia más adelante.

3. La lentitud de las transformaciones estructurales y la insuficiencia de los cambios en las políticas destinadas a desviar un mayor beneficio del crecimiento económico hacia los grupos pobres, obligar al Estado a realizar con urgencia acciones que directamente alivien las situaciones más dramáticas de pobreza.

Estas acciones consisten en transferir, a quienes se desea beneficiar, recursos monetarios y bienes y servicios en forma gratuita o subsidiada. La aplicación de este tipo de políticas encuentra obstáculos prácticos difíciles de superar, entre los cuales nos interesa mencionar especialmente la dificultad que existe tanto para identificar los grupos que se desea beneficiar, como para establecer mecanismos eficaces para llegar a ellos.

En nuestra opinión el destino de los recursos provenientes de la ampliación y reformulación de los programas de transferencias actualmente existentes debería tener dos prioridades: la ejecución de un programa de empleos adicionales destinado a ofrecer un ingreso monetario mínimo a los jefes de hogar y a los jóvenes sin trabajo; y la aplicación de un plan destinado a superar los problemas de la infancia y la niñez que son el primer eslabón del círculo vicioso de la pobreza.

El programa de empleos adicionales sería el medio para garantizar un ingreso monetario mínimo y a la vez permitiría identificar los grupos objetivo, ya que quienes acudan a él serán pobres por definición, dado el tipo de ocupaciones y el nivel de remuneración que dicho programa podrá ofrecer. Esto haría posible concentrar en las familias pobres la provisión de servicios directos; permitiría corregir las ineficiencias del mercado del trabajo en cuanto a

relacionar demandantes y oferentes; facilitaría la ubicación de trabajadores del programa especial en actividades regulares subsidiando la contratación privada, y permitiría seleccionar de entre los jóvenes acogidos al programa de empleo a aquellos que estén en condiciones de capacitarse y así postular a trabajos en actividades productivas regulares. Por otra parte, el empadronamiento de las familias pobres y el registro de sus carencias y características permitiría dirigir con eficacia los programas destinados a favorecer a los niños de familias pobres. Entre éstos se destacan por su importancia los de atención a la madre embarazada, los de nutrición y los de educación preescolar. La aplicación de estos programas además de ser esenciales para superar los problemas vitales que afectan a los niños en edad temprana, permitirían que éstos puedan enfrentar sin graves desventajas su educación básica. De esta manera la permanencia del niño en la escuela dependería principalmente de su capacidad o de factores económicos. En este último caso, la sociedad a través del Estado tiene la obligación de resolverlas para compensar en parte la injusticia derivada de la desigualdad de oportunidades originada exclusivamente en la diferente situación económica de las familias.

4. Deseamos reiterar que la erradicación de la pobreza absoluta requiere transformaciones profundas en la actual estructura económica, política y social de los países que no han logrado superarla, pero asimismo tenemos la convicción que entretanto se produzcan dichas transformaciones es urgente y posible emprender acciones significativas en favor de las familias latinoamericanas que en la actualidad no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, lo que limita gravemente su desarrollo personal, familiar y social.

Hoy es más urgente que nunca abordar el grave problema de la pobreza absoluta, ya que la situación económica por la que atraviesan los países latinoamericanos es muy desfavorable comparada con la existente en los decenios pasados. Si no se produce un cambio de actitud en el ataque a la pobreza, ésta aumentará en la región, lo que es inaceptable desde el punto de vista moral, altamente peligroso desde el punto de vista de la paz social y evitable desde el punto de vista económico.

La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina

Problemas y políticas relativos a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo

*Henry Kirsch**

Al cabo de un período de relativo abandono, vuelve a adquirir importancia el tema de los problemas concretos que confronta la juventud, tanto en los países desarrollados como en desarrollo; en los últimos años del decenio de 1970 esta preocupación quedó particularmente de manifiesto en los primeros. Mucho han escrito los especialistas sobre la materia; los encargados de formular políticas han reevaluado el tema, y las organizaciones internacionales lo han incorporado periódicamente al conjunto de resoluciones aprobadas en sus principales asambleas. En América Latina, este resurgimiento del interés por los problemas de la juventud se ha ampliado últimamente debido a la alarma que han provocado las tasas excepcionalmente altas de desempleo juvenil, la gran deserción escolar, el incremento de la delincuencia y el creciente rechazo del orden social existente por parte de los estudiantes secundarios y universitarios de algunos países de la región. Sobre la base de los escasos estudios empíricos realizados en América Latina sobre el tema, este artículo analiza la situación y necesidades de la juventud en América Latina desde tres puntos de vista: la juventud como categoría de análisis y objeto de políticas y de planificación, la inserción de la juventud en la fuerza laboral y la interacción entre la educación y las posibilidades de empleo.

*Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

La juventud como categoría de análisis social y objeto de políticas y de planificación

Cuando se trata de realizar un análisis sobre la cuestión de los problemas que confronta la plena participación de la juventud en el proceso de desarrollo de América Latina,¹ debe superarse el importante obstáculo conceptual que consiste en elegir una definición adecuada de juventud. ¿Es satisfactorio el criterio tradicional de considerar jóvenes a quienes tienen entre 15 y 24 años de edad? Naturalmente, es útil para algunas clases de análisis y para fines estadísticos; mas para un estudio que apunte a las consecuencias que acarrea para la formulación de políticas sociales ¿cuán adecuado resulta un concepto de esta naturaleza? En general, en los países desarrollados el concepto de 'juventud' se ha dado bastante por supuesto. Si bien la mayoría de los sociólogos reconocen que la juventud constituye un fenómeno variable y multidimensional, los estudios no han tendido a insistir en el problema de la variabilidad del concepto de juventud.²

Si se rechaza la definición relacionada con la edad basándose en que no constituye un verdadero grupo social, ¿cómo puede describirse a la juventud? Existe un amplio conjunto de criterios y combinaciones de criterios posibles que van desde determinados cambios biológicos a consideraciones sobre los objetivos y valores del sistema político para definir a la juventud. Es evidente, aunque a menudo olvi-

¹Como es sabido, el tema está ganando creciente importancia. Después de analizar las políticas y programas relacionados con la juventud durante varios períodos de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha designado 1985 como Año Internacional de la Juventud. La OCDE ha realizado conferencias de alto nivel sobre el desempleo en la juventud, y en Australia, Canadá, Japón, los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos se han llevado a cabo programas de capacitación y empleo para jóvenes. Véanse OCDE, *Entry of Young People into Working Life*, París, 1977, y *Youth Unemployment*, París, 1978; Consejo de Europa, *Youth and Employment in Europe*, Estrasburgo, 1979; Eli Grinberg, "Youth Unemployment", en *Scientific American*, 242: 5, mayo de 1980.

²Leopold Rosenmayr y Klaus Allerbeck, "Youth and Society", en *Current Sociology*, 27:2/3, 1979, p. 9.

dado, que el problema se complica aún más por el hecho de que los diversos criterios se traslapan y sólo en parte pueden distinguirse unos de otros. En cierta medida los cambios psicológicos y sociales utilizables para definir a la juventud se relacionan con los cambios biológicos, y estos últimos también pueden verse afectados por el medio ambiente social. En este sentido, es importante enfocar a la juventud desde un punto de vista sociológico más bien que biológico. De acuerdo con este criterio, la juventud se clasifica principalmente en dos grupos: los adolescentes y los jóvenes adultos, que se definen por sistemas de actitudes y patrones de comportamiento relacionados con una peculiar posición en la sociedad. Cualquier grupo de edad, en especial la niñez, la juventud y la vejez, se relaciona con hechos biológicos, pero su estructura obedece a fuerzas sociales.³ Por lo tanto, tiene ciertas ventajas aceptar el conjunto de criterios contenidos en la definición de juventud de Carlota Bubler, quien la concibe como un período intermedio que comienza con la adquisición de la madurez fisiológica y termina con el de la madurez social; en otros términos, al asumir los derechos y responsabilidades sexuales, económicos, legales y sociales del adulto. Esta definición operativa revela que el comienzo y duración del período abarcado por la juventud varía apreciablemente. La duración, posición o calidad de la juventud (adolescencia y adultez joven) dependen de los sistemas de producción, de sus tareas tecnológicas y económicas y de la capacitación y educación necesarias para llevarlas a cabo. La juventud se determina además por las ideologías, los objetivos y valores del sistema político y por el acceso a estas estructuras conceptuales e interpretativas a través de la educación. Es a la vez un producto

de la reproducción societal y una fuerza dentro del cambio social o de la transformación social. La medida en que los jóvenes se abran paso hacia las direcciones de continuidad o persigan caminos de transformación depende de una constelación histórica determinada, de la estructura de clases y del grado de libertad que puedan obtener y manejar dentro de un sistema social determinado.⁴ La duración de la juventud se ve afectada por el nivel de desarrollo nacional y difiere ampliamente de un grupo social a otro. Es muy prolongada entre los estratos medio y superior, en particular en las sociedades altamente desarrolladas; más breve entre los trabajadores; muy reducida entre los grupos urbanos marginales, y entre los campesinos a menudo se la considera prácticamente inexistente.

Debido a que su transición de la niñez a las responsabilidades plenas del adulto es tan rápida y temprana,⁵ se ha planteado la duda de si los jóvenes miembros de algunos grupos de los estratos urbanos y rurales más bajos efectivamente constituyen un grupo generacional con problemas y actitudes identificables. Con todo, también debe recordarse que grandes proporciones de los jóvenes pertenecientes a familias rurales agrícolas de América Latina siguen emigrando a medios urbanos y que muchos que permanecen en el campo ya no experimentan la tradicional transición temprana a la mano de obra adulta y a la formación de la familia, debido a los procesos rurales combinados de modernización, salarización y marginalización.⁶

A los efectos de la elaboración de políticas, los diferentes subgrupos de jóvenes —adolescentes y jóvenes adultos— constituyen grupos por sí mismos, que tienen medios y necesidades diferentes. Pero también importante es reconocer que, en especial en América Latina, el análisis y la planificación para la juventud

³Dada la creciente atención que están prestando las Naciones Unidas a grupos de edad, por ejemplo, la niñez, la juventud, la vejez, cabe recordar aquí el criterio para una conceptualización de la edad de Leopold Rosenmayr, que combina en una red interdisciplinaria la sociología, la historia social y la psicología profunda: "La edad es una creación producida social e individualmente, que interactúa con premisas biológicas y corresponde a las fuerzas diferenciadas de la sociedad que se expresan a través de las formas de producción y división del trabajo y a través de la transmisión cultural informativa, los procesos de comunicación y el poder político, que de esta manera actúan como un decidido reto normativo a la persona". *Ibidem*, p. 37.

⁴*Ibidem*, p. 17.

⁵Véase Adolfo Gurrieri y otros, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, México, Ed. Siglo XXI, 1971. En Virginia Gutiérrez de Pineda y otros, *El gamin: su albergue social y su familia*, Bogotá, UNICEF, 1978, pueden verse los pormenores de una situación urbana extrema de los niños y adolescentes callejeros (conocidos como 'gamines') en Colombia.

⁶Véase Luis Jünemann, *Expectativas migratorias de la juventud campesina*, Santiago de Chile, PREALC, 1979.

orientados a la formulación de políticas debe provenir de una debida consideración de que las condiciones y problemas relativos a ellos no constituyen un problema que les atañe en forma exclusiva, sino que refleja los problemas de las sociedades en las cuales están insertos. Por lo tanto, estas condiciones deben analizarse dentro del marco del proceso global de desarrollo económico y de cambios sociales y políticos en la región, con especial referencia a las características sociales, económicas, culturales, lingüísticas y étnicas que, en su conjunto, constituyen la base para identificar los grupos concretos y significativos que se cobijan bajo el alero de la categoría general de población conocida como 'juventud'.

Aunque los problemas, específicamente las distancias entre generaciones, son pertinentes, la juventud dista mucho de ser un grupo monolítico. Si bien es verdad que para determinados efectos pueden hacerse algunas generalizaciones sobre ciertas cuestiones que son válidas para América Latina en su conjunto, el concepto de una juventud latinoamericana es de limitada utilidad. Esto también es aplicable dentro de los países, pero quizá las organizaciones internacionales suelen perderlo de vista cuando hacen sus tradicionales listas de prioridades para los programas de medidas y actividades destinados a la juventud.⁷ Aunque en principio se reconoce otra realidad, en la práctica la propia formulación de pautas para la acción nacional e internacional apoya el punto de vista más simple de una percepción común de los intereses y necesidades que unen a los jóvenes. No obstante, resulta más verosímil pensar que a medida que se aproxima el Año Internacional de la Juventud, y a través de todo el mundo, se presta atención al tema como otro de los grandes problemas del desarrollo; grupos pequeños pero articulados, clamorosos y relativamente bien relacionados, que sostienen representar a su generación, traerán al primer plano de la atención nacional las exigencias de sus estratos sociales específicos y se obtendrán únicamente soluciones fragmentarias o simplemente de 'vitrina' para los dé-

biles y, en términos sociales convencionales, desorganizados jóvenes de los segmentos marginales de la sociedad. Probablemente, quedará cada vez más de manifiesto que no sólo la situación es objetivamente diferente, sino dudoso el alcance de los vínculos comunes entre los jóvenes indígenas del Altiplano Andino y aquellos de los centros metropolitanos de Colombia, Perú y Venezuela, como asimismo la medida en que los jóvenes campesinos de México y Brasil comparten la percepción de sus intereses y necesidades con aquellos de Ciudad de México, São Paulo y Río de Janeiro, o el grado de solidaridad que existe entre los jóvenes de las zonas más pobres y marginales de las ciudades y con sus contrapartes de los estratos medio y superior que participan activamente en las organizaciones oficiales de la juventud.

No hay que pasar por alto el papel del Estado, tanto en lo que respecta a establecer interpretaciones analíticas de la juventud con fines de política como a identificar a aquellos que desempeñan los distintos papeles sociales de la juventud. Los grupos de edades y el lugar que ocupan en la sociedad dependen del sistema global de distribución social del gobierno, esto es, del monto y orientación de la inversión de los recursos públicos y de la definición del orden de prelación en lo que respecta a escuelas, universidades, centros para jóvenes, movimientos juveniles, política de empleo orientada a la juventud, programas de seguridad social, etc. En gran medida aquellos papeles se ven influidos por decisiones sociopolíticas. Al respecto, la socióloga francesa Nicole Abboud, que estudió la importancia del papel del Estado en la segregación de los jóvenes antes que se manifestaran en Francia la insurrección y la rebelión a fines de los años sesenta, observó que a mayor capacidad del Estado de originar un consenso político en la sociedad, menos avanzada será la politización de la práctica social en las distintas instituciones y tanto menos podrá decirse que los 'jóvenes' existen como categoría social activa dentro del marco global de la organización política de la sociedad y también como tema ideológico.⁸ La autora mencionada sostiene que Francia, entre las dos

⁷Véase Naciones Unidas, *Año Internacional de la Juventud: Participación, desarrollo, paz*, Informe del Secretario General (A/36/215), 19 de junio de 1981.

⁸Rosenmayr y Allerbeck, "Youth and Society", *op. cit.*, p. 39.

guerras mundiales, es ejemplo de una situación de esta naturaleza. Los jóvenes no existían como un factor social separado. Las organizaciones políticas y los grupos religiosos tenían sus movimientos 'juveniles'. Cuanto más procuraba el Estado "organizar la vida política y cultural en torno suyo", tanto más se veía reducida la juventud a un simple 'grupo de edades'. A su juicio, es éste el origen de la verdadera 'alienación de la juventud'. Sostiene que en el sistema tecnocrático neocapitalista que predominó en Francia hasta 1967 los trabajadores jóvenes eran clasificados en una categoría de juventud concebida en términos totalmente abstractos y vacíos y carentes de importancia política práctica; de esta manera, se trató de consolidar una "falsa conciencia de pertenecer a un solo 'grupo de edades'". Esto lleva a preguntarse cuál es el modo de acción estatal adecuado al proceso de proporcionar servicios sociales y cuáles las dificultades que se encuentran para definir y poner en práctica la organización burocrática en el campo de la juventud y de los modelos de acción participativos.

Si bien esta breve crítica de la antigua 'sabiduría tradicional' tiene cierta validez para examinar el papel exacto que le corresponde al Estado como fuerza organizadora frente a las realidades de la estratificación de la juventud y a las necesidades, potencialidades y limitaciones de la participación efectiva en el caso de América Latina, también es fundamental no adoptar incondicionalmente las categorías analíticas utilizadas por los países desarrollados ni las medidas de política adoptadas por ellos para enfrentar los problemas de la juventud. Indudablemente, en algunos países su experiencia y sus elaboraciones conceptuales pueden servir

de útiles puntos de referencia y quizás incluso de modelos para abordar determinados problemas de la juventud proveniente de estratos socioculturales concretos; en otros casos, la situación será totalmente diferente. Además, la conocida heterogeneidad estructural que predomina en las sociedades latinoamericanas magnifica las distintas situaciones que se dan entre los jóvenes provenientes de una variedad de estratos, culturas, idiomas y razas. Por lo tanto, no se trata tan sólo de adoptar la tipología de la juventud con necesidades y problemas especiales que a menudo se utiliza en las desarrolladas sociedades de mercado contemporáneas que distingue entre desempleados absolutos, trabajadores postergados y estudiantes alienados rebeldes que asisten a instituciones de educación superior.

Al respecto vale la pena recordar las observaciones de José Medina Echavarría:

"No cabe duda que algunas de las cuestiones examinadas y de los puntos discutidos en relación con las sociedades industriales pueden valer y aceptarse sin más en sus orientaciones para algunos de nuestros países; otros, en cambio, muy lejos todavía de esa situación, presentan un panorama juvenil completamente diverso. El estudio de la juventud latinoamericana plantea en forma visible y dramática lo que se ofrece asimismo en otros problemas; la exigencia de superar los lugares comunes y de entregarse de lleno a la busca de la realidad, una realidad cuya peculiar contextura induce a sospechar que no puede ser captada por las categorías heredadas ni éstas ser tomadas sin modificación de otros medios más avanzados o —lo que sería peor— más atrasados todavía".⁹

II

Inserción de la juventud en la fuerza de trabajo: Situación actual y tendencias

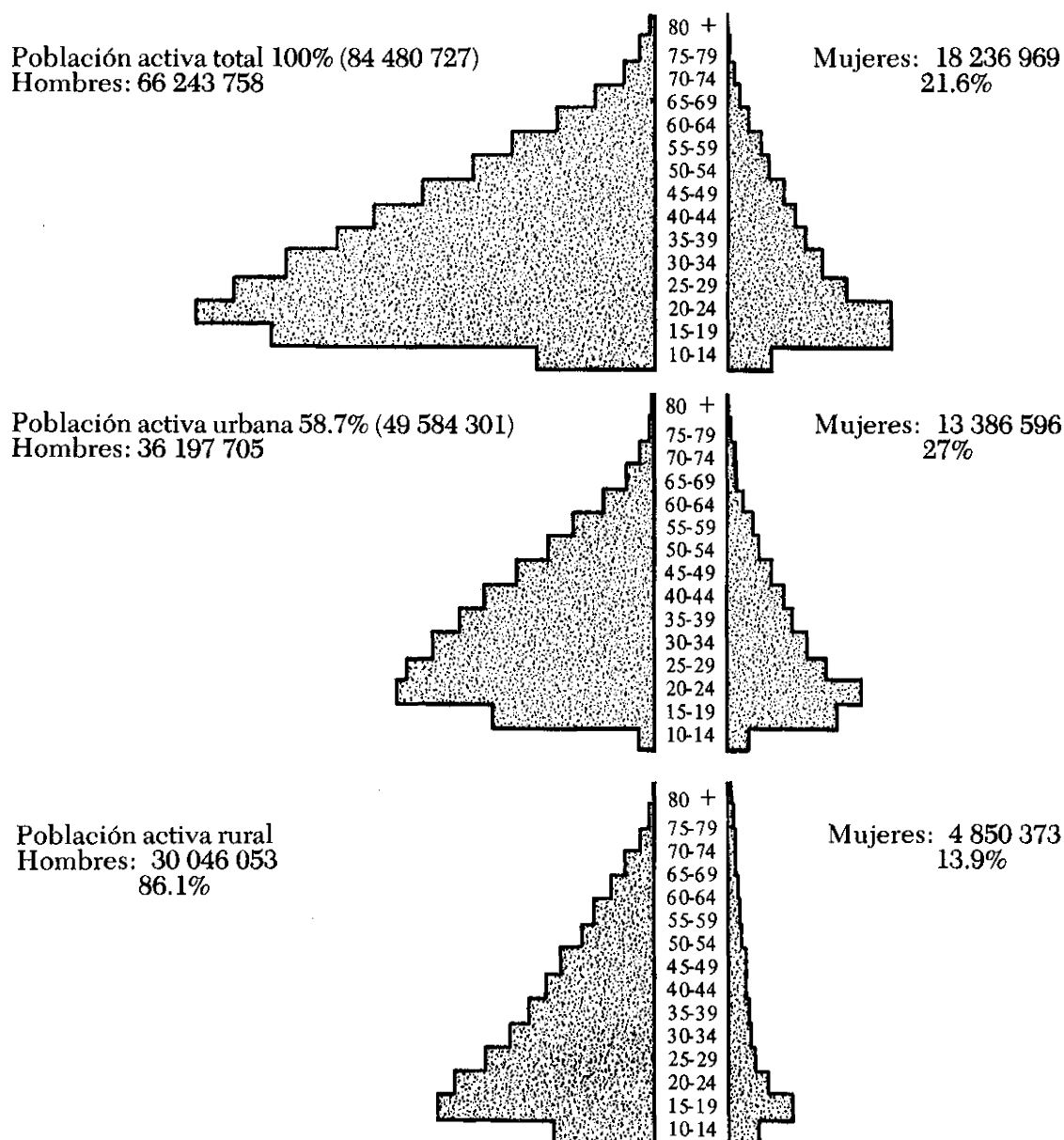
Una de las características más notables de la fuerza de trabajo latinoamericana es la elevada proporción de jóvenes que la integran (gráfico 1). En 1970 un tercio de la población económicamente activa se componía de jóvenes de 10 a

24 años de edad (cuadro 1). Esta situación con-

⁹José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*, Textos del ILPES, México, Ed. Siglo XXI, 2.ª ed., 1970, p. 248.

Gráfico 1

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1970



Fuente: UNESCO/CEPAL/PNUD, *La educación y los problemas del empleo*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, octubre de 1981, p. 78.

trasta notablemente con la que se registra en el mundo desarrollado y es aún más acentuada en el caso de la mano de obra rural. La actividad económica de la juventud es la más alta de la

fuerza laboral femenina. La importancia de la participación de mujeres jóvenes en la fuerza de trabajo queda todavía más de manifiesto cuando se examinan las tendencias futuras por

países, según se trate de actividad económica de adolescentes (de 15 a 19 años) o de jóvenes adultos (de 20 a 24 años).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR GRUPOS DE EDAD SEGUN LUGAR DE PROCEDENCIA Y SEXO, 1970

(Porcentajes)

	10 a 24 años	25 años y más
Total ambos sexos	33.1	50.8
Total hombres	30.8	52.0
Total mujeres	41.6	46.1
Ambos sexos urbana	29.2	55.3
Hombres urbana	25.8	57.2
Mujeres urbana	38.3	50.1
Ambos sexos rural	38.8	44.3
Hombres rural	36.8	45.9
Mujeres rural	50.9	34.9

Fuente: Informe UNESCO/CEPAL/PNUD, *La educación y los problemas del empleo*, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales N.º 3, cuadro 18.

En el plano nacional, las tasas de participación económica de los adolescentes de 15 a 19 años de edad seguirán declinando hasta fines de siglo como ha sucedido durante el último decenio (cuadro 2). Este proceso es un complemento natural de la urbanización y de la vasta expansión de la educación secundaria y superior registrada desde los años sesenta. De todas maneras, en todos los países de la región las tasas de actividad económica de los jóvenes de 20 a 24 años de edad (cuadro 3) seguirán aumentando en los próximos veinte años. Para la región en su conjunto, este grupo seguirá aumentando su participación a un ritmo ligeramente superior al proyectado para la totalidad de la fuerza de trabajo, esto es, ligeramente menos de 3% al año.

En los distintos países, quizá el incremento más significativo que puede observarse se encuentra en las mujeres jóvenes. El futuro incremento de la actividad económica entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad deriva casi exclusivamente del aumento de las tasas de

Cuadro 2

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA DE LOS ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, 1970 - 2000

Países	1970	1980	1990	2000
Argentina	46.3	42.1	38.6	35.3
Bolivia	44.8	41.4	39.7	34.6
Brasil	43.2	39.8	36.6	34.1
Colombia	38.6	33.8	29.9	27.3
Costa Rica	45.7	41.4	37.6	34.4
Cuba	34.0	30.9	28.3	26.0
Chile	29.1	26.6	24.5	22.5
Ecuador	46.2	42.4	38.5	35.0
El Salvador	45.7	42.3	38.9	35.6
Guatemala	45.4	42.0	38.2	34.2
Haití	65.6	61.1	56.0	50.4
Honduras	49.8	46.8	43.2	39.5
México	41.9	38.3	35.0	32.2
Nicaragua	45.4	41.8	38.1	34.4
Panamá	46.0	39.9	34.8	31.3
Paraguay	51.0	47.3	43.3	39.5
Perú	31.0	28.7	26.6	24.9
República Dominicana	37.1	34.0	30.6	27.0
Uruguay	45.2	41.1	37.5	34.2
Venezuela	35.7	32.6	30.0	27.6
<i>Caribe</i>				
Barbados	45.6	41.9	38.4	35.0
Guyana	38.3	34.3	31.1	28.4
Jamaica	40.3	36.1	32.8	30.5
Trinidad y Tabago	38.0	34.7	31.7	28.7
<i>América Latina</i>	41.5	37.8	34.7	32.0

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo, 1950-2000*, Ginebra, 2.ª ed., 1977.

participación económica de las mujeres (cuadro 4). Las tasas de actividad de los hombres jóvenes registran una merma en todos los países de la región. Una vez más, esto se relaciona con la expansión de la educación superior y simplemente refleja una postergación de la incorporación a la fuerza de trabajo por el hecho de que siguen asistiendo a establecimientos de instrucción.

Las proyecciones correspondientes a las mujeres de 20 a 24 años de edad revelan que sus tasas de participación aumentan apreciablemente en todos los países de América Latina, salvo una excepción. Como ordinariamente las

Cuadro 3

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA
DE LOS JOVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD,
1970-2000

Países	1970	1980	1990	2000
Argentina	65.3	66.1	66.5	66.6
Bolivia	59.6	60.2	61.8	64.4
Brasil	58.4	60.0	62.6	66.1
Colombia	58.8	58.5	58.6	59.5
Costa Rica	59.6	61.3	63.7	67.0
Cuba	55.8	57.2	59.4	61.3
Chile	57.4	59.6	61.9	63.6
Ecuador	60.3	61.4	63.3	66.3
El Salvador	59.5	60.0	61.2	63.5
Guatemala	54.3	54.6	54.9	55.7
Haití	82.0	80.3	78.2	75.6
Honduras	57.6	57.1	57.4	58.1
México	58.3	59.7	61.5	64.3
Nicaragua	59.2	60.1	61.8	64.5
Panamá	68.0	66.5	66.1	66.8
Paraguay	62.3	63.7	65.9	69.3
Perú	54.6	55.9	58.2	61.3
República Dominicana	53.5	53.2	53.3	53.8
Uruguay	67.1	67.8	68.3	68.3
Venezuela	56.3	58.2	60.3	62.0
<i>Caribe</i>				
Barbados	74.4	75.6	76.7	76.9
Guyana	62.6	63.7	64.7	65.2
Jamaica	75.0	76.4	78.0	80.4
Trinidad y Tabago	65.9	67.0	67.4	67.6
<i>América Latina</i>	59.2	60.3	61.8	64.2

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo, 1950-2000, op. cit.*

mujeres jóvenes son el segmento de la fuerza de trabajo más afectado por el desempleo, el incremento de 35% en estas tasas para la región entre 1980 y 2000 en condiciones de desempleo y subempleo generalizados es indudablemente uno de los principales retos que deberá enfrentar América Latina en el presente decenio. En el caso de algunos países, tales como Brasil y México, donde se espera que

estas tasas de participación aumenten casi la mitad, los alcances de la política de empleo son aún mayores.

Otra cuestión relacionada con la política que surge de inmediato, incluso al analizar de manera muy superficial la composición de la fuerza de trabajo, es la participación de los jóvenes menores de 14 años. En las zonas urbanas, la inserción de estos preadolescentes y adolescentes tempranos de 10 a 14 años en la fuerza de trabajo es casi insignificante (véase el gráfico 1) y, como se verá, se limita principalmente a grupos marginales. Sin embargo, en las zonas rurales de América Latina casi la mitad de los jóvenes de ese grupo de edades son económicamente activos. Esto se relaciona con el limitado alcance de la educación que persiste en algunos países de la región, así como con el hecho de que la actividad de este grupo de edades en la fuerza de trabajo es mayor cuando el jefe del hogar es un campesino o agricultor de nivel de subsistencia independiente. Por lo tanto, parece que la estructura de la producción en torno a las empresas familiares constituye uno de los factores fundamentales que explican por qué razón trabajan los menores de 14 años.¹⁰ Hay diferencias entre países, pero en el caso de los más pequeños y de aquellos con una numerosa población rural, el fenómeno es bastante generalizado. También es notable este ingreso temprano en la fuerza de trabajo entre los grupos indígenas de las comunidades agrícolas tradicionales, los sectores urbanos marginales o las comunidades indígenas rurales —y en el primer caso la edad de incorporación llega de los 4 a 6 años.¹¹

¹⁰Marta Tienda, "Economic Activity of Children in Peru: Labour Force Behaviour in Rural and Urban Contexts" en *Rural Sociology*, East Lansing, Michigan, 44 (2), 1979, p. 388.

¹¹Juan Pablo Terra, *Situación de la infancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNICEF, 1979, pp. 258-269. Elías Mendelievich (ed.), *Children at Work*, Ginebra, OIT, 1979.

Cuadro 4

TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA DE LOS JOVENES
DE 20 A 24 AÑOS EDAD POR SEXO, 1970-2000

Países	1970		1980		1990		2000	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	86.4	43.5	84.4	47.1	82.7	50.0	81.2	51.6
Bolivia	91.0	26.9	88.9	30.8	86.6	36.3	84.3	44.0
Brasil	88.6	28.5	86.3	33.8	84.1	41.1	82.1	50.1
Colombia	84.2	33.9	82.0	34.5	79.9	36.7	78.1	40.4
Costa Rica	91.0	27.9	88.6	33.1	86.3	40.3	84.3	49.0
Cuba	85.8	25.1	83.6	30.3	81.7	36.4	80.1	41.8
Chile	82.9	31.9	80.8	38.3	79.1	41.5	77.6	49.5
Ecuador	93.0	27.0	90.7	31.3	88.3	37.5	86.0	45.9
El Salvador	92.1	26.1	90.0	29.5	87.8	34.4	85.4	41.3
Guatemala	92.2	16.0	90.2	18.0	88.0	20.8	85.7	24.8
Haití	89.7	75.4	88.5	72.2	87.2	68.8	85.6	65.3
Honduras	94.8	19.2	93.1	21.0	91.2	22.3	89.0	27.1
México	92.1	24.3	89.7	28.7	87.4	34.9	85.3	42.6
Nicaragua	92.2	26.0	90.0	29.9	87.7	35.5	85.3	43.2
Panamá	92.6	41.9	90.2	41.7	87.8	43.3	85.7	47.0
Paraguay	93.3	31.3	91.3	35.9	88.8	42.5	86.4	51.7
Perú	82.2	26.2	80.1	31.2	78.0	37.9	76.2	46.1
República Dominicana	93.1	12.9	91.1	14.5	88.9	16.8	86.5	20.1
Uruguay	61.8	28.1	88.6	46.4	86.8	49.2	85.3	50.8
Venezuela			81.1	34.8	79.3	40.9	77.9	45.7
<i>Caribe</i>								
Barbados	90.8	57.5	88.6	62.2	86.8	66.0	85.3	68.1
Guyana	92.4	34.1	90.1	36.9	88.1	40.4	86.5	43.1
Jamaica	88.8	62.8	86.4	65.4	84.3	71.0	82.6	77.9
Trinidad y Tabago	90.8	42.1	88.6	45.5	86.8	48.0	85.3	49.6
<i>América Latina</i>	88.3	30.2	86.2	33.9	84.1	39.1	82.3	45.7

Fuente: OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo 1950-2000*, op. cit.

III

Desempleo y subempleo entre los jóvenes

Los problemas relacionados con el empleo son las cuestiones más críticas e inmediatas que confronta la juventud latinoamericana. El desempleo abierto es particularmente agudo entre los jóvenes de las zonas urbanas, donde es común encontrar tasas de 15% o más (cuadro 5). En Venezuela (1978), 58% de todos los desempleados tenían de 15 a 24 años, y en las principales zonas urbanas tales como Bogotá y Ciudad de México, de dos tercios a tres cuartos de

los desempleados son jóvenes. La situación no consiste básicamente en el desempleo de los adolescentes, ya que, según el país, casi la mitad de los desempleados jóvenes pertenecen al grupo de edades de 20 a 24 años. La información disponible revela que la incidencia del desempleo según el sexo demuestra diferencias entre los países y que algunos registran una incidencia mucho mayor de desocupados entre las mujeres jóvenes.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES Y COMO PORCENTAJE DEL DESEMPLEO TOTAL POR SEXOS

País	Edad	Tasa de desempleo			Porcentaje del desempleo total por sexo		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Colombia (1978) Siete ciudades	15-29	15.3	13.7	17.2	76.6	73.1	80.3
	15-19	23.0	21.7	24.5	30.7	29.9	31.8
	20-29	12.5	10.9	14.4	45.7	43.2	48.5
Bogotá (1978)	15-29	14.0	12.2	16.1	76.7	71.8	81.9
	15-19	23.0	21.6	24.4	31.5	29.6	33.4
	20-29	11.0	9.4	13.1	45.2	42.2	48.5
México (1979) Zona Metropolitana	12-24	13.5	13.3	13.8	66.0	65.4	66.2
	12-19	17.7	17.8	17.6	39.0	37.8	40.8
	20-24	10.1	9.9	10.4	27.0	27.6	25.4
Paraguay (1976) Asunción y alrededores	12-24	11.8	12.6	11.0	60.6	56.8	70.4
	12-19	12.8	14.7	10.6	34.2	34.1	34.5
	20-24	10.8	10.2	11.4	26.4	22.7	35.9
Uruguay (1978) Departamento de Montevideo	14-24	20.0	15.0	26.5	48.1	51.7	46.0
	14-19	29.5	25.2	35.9	28.0	35.8	23.0
	20-24	13.7	7.9	21.0	20.1	15.9	23.0
Venezuela (1978)	15-24	9.9	10.6	8.1	58.1	56.5	63.5
	15-19	11.8	12.3	10.3	29.1	29.2	28.8
	20-24	8.5	9.2	6.9	29.0	27.3	34.7
Venezuela (1980) Zonas urbanas	15-24	13.6	—	—	58.0	—	—
	15-19	17.1	—	—	27.3	—	—
	20-24	11.5	—	—	30.7	—	—
Jamaica (1975)	14-24	38.0	25.3	52.2	—	—	—
Barbados (1970)	14-24	30.0	22.0	40.0	—	—	—

Fuente: Encuestas nacionales por hogares y de empleo de los respectivos países.

El hecho de que el mayor desempleo se encuentra entre los jóvenes, donde generalmente alcanza un promedio dos a tres veces superior al de todos los grupos de edades, es característico tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Pero en el caso de América Latina su importancia es diferente, ya que estos jóvenes desocupados rara vez son estudiantes que buscan trabajo de jornada parcial o durante períodos de vacaciones. Por otra parte, el hecho de que haya leyes sobre

salario mínimo tampoco parece influir de manera decisiva en las altas tasas de desempleo de la juventud como lo revela el caso de Venezuela donde, luego de la sanción de la ley de salario mínimo en 1974, no se registró una variación significativa en el desempleo de los jóvenes.¹² Las investigaciones empíricas sobre los patro-

¹²BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Venezuela*, Washington, Vol. III, 15 de marzo de 1977, p. 54.

nes de desempleo de la juventud en América Latina llegan a otras dos conclusiones que tienen repercusiones de política: a) gran parte del alto desempleo actual entre los jóvenes se relaciona con las elevadísimas tasas de rotación de los jóvenes que sólo pueden encontrar trabajos inestables o esporádicos; y b) la carga del desempleo de los jóvenes también está distribuida en forma irregular a través de ellos y recae con mayor rigor sobre aquellos que pertenecen a los estratos socioeconómicos urbanos bajos que tropiezan con graves y prolongadas dificultades en el mercado laboral (cuadro 6).¹³

Puesto que es muy perceptible, el desempleo abierto es el indicador al que se alude con mayor frecuencia cuando se estudian los problemas del empleo de la juventud. No obstante, en América Latina, donde las condiciones de

subempleo constituyen la mayor parte de los problemas del empleo, dista mucho de ser el problema más significativo. La incorporación de los jóvenes a trabajos sin perspectivas de progreso y la difícil situación de aquellos que no participan activamente en la fuerza laboral pero tampoco asisten a la escuela contribuyen a ampliar la pobreza crítica de las generaciones futuras. En este contexto, los empleos sin perspectivas no son tan sólo los puestos de salarios bajos, ya que éstos también pueden ser trabajos de transición. La característica que los distingue es que dichos trabajos a menudo ofrecen empleo ocasional, inseguro, con pocas probabilidades, ya sea de una carrera estable o de capacitación y experiencia útiles. Es este factor, unido al hecho de que los jóvenes que desempeñan estos trabajos tienen escasa o ninguna

Cuadro 6

DESEMPLEO ENTRE LA JUVENTUD SEGUN LA SITUACION
DE POBREZA: PAISES SELECCIONADOS

(Porcentajes)

Edad	Buenos Aires (1970)		Zonas urbanas de Colombia (1975)		Zonas urbanas de Venezuela (1971)	
	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza	Extrema pobreza	No pertenecientes a la extrema pobreza
15-19 Total	18.3	13.5	21.3	8.2	9.7	12.6
Hombres	11.8	7.8	21.1	13.4	14.3	16.8
Mujeres	27.3	21.7	21.6	5.3	1.7	6.2
20-24 Total	21.6	7.3	15.1	6.3	16.6	12.6
Hombres	25.0	6.1	15.9	7.7	20.4	14.3
Mujeres	16.0	8.7	13.8	5.2	9.8	8.6

Fuente: Fernando Galofré, *Perfiles de infancia y juventud en Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela*, CEPAL, agosto de 1981. Cuadros E-14, E-16.

Nota: En esta oportunidad la línea de la extrema pobreza en las zonas urbanas se define como el doble de la línea de la indigencia que, por su parte, es aplicable a las familias urbanas de bajos ingresos que invierten la mitad o más de su ingreso total en alimentos.

¹³En el caso de los jóvenes de 15 a 18 años de edad de una zona de bajos ingresos de Santiago de Chile, la tasa de desempleo en 1975 era de 34%; 56% de los desocupados habían trabajado antes. Margarita Gili y Marta Illanes, *El empleo juvenil en una comuna del Gran Santiago. Un estudio de caso*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Instituto Laboral y de Desarrollo Social, Santiago de Chile, pp. 56 a 57.

especialización o instrucción, que los diferencia de otros trabajos que quizá inicialmente ofrezcan bajas remuneraciones a los jóvenes pero les compense aumentando su especialización.

Por lo general se encuentra en esta situa-

ción la juventud marginal y los jóvenes provenientes de estratos de bajos ingresos. La información disponible sobre el empleo de jóvenes en una zona marginal de Santiago de Chile, en 1975, revela que 43% de los jóvenes del grupo de edades de 15 a 18 años tenía ya sea empleos esporádicos o con ingresos fluctuantes (cuadro 7). Otro 14% trabajaba en el servicio doméstico y 12% pertenecía al plan de empleo mínimo del gobierno. Sólo 25% tenía trabajo fijo con ingresos estables, pero de esta proporción la mitad trabajaba como mensajeros o trabajadores de mantenimiento. De los que declararon no pertenecer a la fuerza laboral, 15% carecía de toda actividad. El examen de los resultados del Primer Censo Comunitario del Uruguay realizado a fines de 1979 revela la situación particularmente crítica en que se encuentran los jóvenes de las zonas marginales urbanas. De la juventud no ocupada de ambos sexos de las zonas marginales de Montevideo, 100% había abandonado ya sea la escuela o bien a los 17 años se encontraba atrasado más de cuatro años en sus estudios.¹⁴

Las escasas perspectivas de movilidad ascendente de la juventud campesina y de las zonas marginales urbanas también son ilustrativas en el caso del Brasil, donde se ha estimado que menos de 2% de los jóvenes cuyos padres son trabajadores rurales tiene posibilidades de alcanzar niveles ocupacionales o de ingreso más altos. Casi 90% de los hijos de los trabajadores manuales urbanos y 60% de los hijos de trabajadores no manuales urbanos ocupan empleos similares a los de sus padres. Aun en el caso de las familias que se encuentran en una situación ligeramente mejor, sólo 20% de los alumnos matriculados en la enseñanza secundaria provienen de familias cuyos padres tienen empleos manuales, incluidos aquellos que desempeñan cargos de supervisión.¹⁵

¹⁴Ernesto Schiefelbein y Reynaldo Franco, *Elementos para la definición de una política social y educativa para comunidades marginadas*, Santiago de Chile, Centro Interamericano de Enseñanza de Estadísticas, 1981.

¹⁵Víctor Tokman, *Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), 1979; David L. Wiñar, *Educación técnica y estructura social en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", 1981.

Las mujeres jóvenes de los estratos más bajos enfrentan aún más obstáculos a la movilidad ocupacional intergeneracional. Si se considera únicamente a los hombres, puede comprobarse que el grado de movilidad es ligeramente superior al indicado por los datos globales relativos al Brasil a que se acaba de aludir y que la movilidad se encuentra sobre todo en ambos extremos de la distribución del ingreso y de la escala de estratificación social. La movilidad ascendente de los jóvenes pertenecientes a los estratos bajos aquí indicada se relaciona fundamentalmente con las migraciones del campo a la ciudad que, en el peor de los casos, da acceso a trabajos manuales en los sectores secundario y de servicios a las personas procedentes del campo.

Cuadro 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE
LOS JOVENES DE 15 A 18 AÑOS
DE EDAD SEGUN SU SITUACION
OCUPACIONAL, LA GRANJA,
SANTIAGO DE CHILE

Situación ocupacional	Porcentaje
Empleo a salario fijo	25.0
Empleo con ingresos fluctuantes	11.8
Servicio doméstico	14.5
Trabajadores familiares no remunerados	5.3
Trabajadores ocasionales	31.6
Plan de empleo mínimo	11.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Gili e Illanes, *El empleo juvenil*, op. cit., cuadro 19.

Pese a la movilidad levemente superior que puede percibirse en un análisis más minucioso de la información, el círculo vicioso que afecta a los jóvenes de los estratos bajos sigue siendo pronunciado. Las posibilidades de movilidad ocupacional ascendente de estos jóvenes son aún bastante limitadas. Conclusiones inferidas del caso del Brasil revelan que los niveles de incorporación a edad temprana en la fuerza laboral son muy superiores en los jóvenes de las familias más pobres; 82% de los hijos de estas familias comienzan a trabajar antes de los 14 años y 95% se encuentran en la fuerza

laboral antes de cumplir los 17. Esto contrasta con los hijos de otras categorías de ingresos, 45% de los cuales tenían experiencia en la fuerza de trabajo antes de los 17 años y sólo una pequeña minoría antes de los 14.¹⁶

Las estadísticas correspondientes a Santiago de Chile revelan que la tasa de participación de los jóvenes del grupo de edades de 15 a 18 años pertenecientes a la misma zona de bajos ingresos antes aludida era superior en más de 80% a la del mismo grupo de edades en toda la zona metropolitana, mientras que la tasa de participación de los jóvenes de familias cuyo ingreso total era inferior al salario mínimo legal era de 45.6%, o casi dos y media veces el de los jóvenes de la misma zona cuyas familias percibían el salario mínimo o más.¹⁷

La información anterior permite deducir claramente que el ingreso familiar es una variable que influye mucho en la determinación de la edad de incorporación en la fuerza de trabajo. Estudios recientes también han llegado a la conclusión de que es asimismo un factor determinante con relación a las condiciones de incorporación, en especial respecto del número de horas trabajadas y de la continuidad de la asistencia escolar. En este contexto se ha advertido un marcado contraste entre las características de los trabajadores jóvenes de 15 a 19 años de edad en América Latina y sus contrapartidas de los países desarrollados. En estos últimos, hay indicaciones de que a medida que los jóvenes buscan trabajo de jornada parcial, particularmente en el mercado de trabajo secundario, mientras siguen asistiendo a la escuela, la distinción entre ir a la escuela o encontrarse en el mercado de trabajo se hace cada vez menos nítida.¹⁸ Sin embargo, los jóvenes que eligen esta opción escuela-trabajo que, dada la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo en las economías desarrolladas probablemente

facilita su transición a la vida laboral, cumplen su función fundamental como estudiantes. En cambio, en países latinoamericanos tales como el Brasil y Chile se ha comprobado lo contrario; en lo que respecta a las horas y condiciones en que se llevan a cabo cada una de estas actividades, estos jóvenes son fundamentalmente trabajadores que, por lo general, estudian parte de su tiempo en escuelas nocturnas cuyos programas están diseñados para adultos y no para satisfacer las necesidades educacionales de los jóvenes.¹⁹

El nivel de ingresos de la familia y el desempleo del jefe del hogar no son las únicas variables que entran en juego en la elección de un joven entre continuar asistiendo regularmente a la escuela diurna o ingresar en el mercado de trabajo. Estudios relativos a países latinoamericanos han demostrado que también interviene un amplio conjunto de otras variables. Desde el punto de vista de la fundamentación de la política asimismo resulta significativo que la influencia relativa de todas las variables cambia según la edad del joven, el hecho de que resida en el campo o en la ciudad, y el sexo. Entre las demás variables cabe destacar la estructura de la familia, incluido el tamaño del grupo familiar y el tipo de jefatura del hogar, los antecedentes sociales (en especial el grado de instrucción de los padres y la existencia de una empresa familiar), las actitudes predominantes de los padres y los distintos incentivos recibidos por los jóvenes a partir de su relación con ellos, las limitaciones culturales e institucionales, las condiciones del mercado de trabajo y el grado de información acerca de los trabajos disponibles.²⁰

¹⁹José Paulo Zeetano Chahad, *Participação dos jovens na força de trabalho de São Paulo*, tesis de maestría, Facultad de Economía y Administración, Universidad de São Paulo, 1975. En Santiago de Chile, 62% de los alumnos que asisten a cursos vespertinos para adultos son menores de 26 años, 23% tienen menos de 16 años y sólo el 30% trabajo estable. *El Mercurio*, Santiago, 23 de junio de 1980.

²⁰Zeetano, *Ibidem*, pp. 12-18; Gili, *Ibidem*, pp. 34-51; Henry Kirsch, "El empleo y la utilización de los recursos humanos en América Latina", en *Boletín Económico para América Latina*, vol. XVIII, N.º 1 y 2, pp. 56-57; John Paul Walker, *The Economics of Labour Force Participation of Urban Slum-Barrio Youth in Cali, Colombia: A Case Study*, disertación para el doctorado, Universidad de Notre Dame, 1970; Marta Tienda, "Economic Activity of Children in Peru", *op. cit.*, pp. 379-391.

¹⁶Tokman, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷Gili e Illanes, *op. cit.* Otras informaciones de Chile revelan que sólo 3% de los hijos cuyos padres son analfabetos terminan la educación secundaria, 10% llegan al octavo grado; 43% de los hijos cuyos padres tienen instrucción básica terminan la educación primaria y 12% la secundaria. Véase Ernesto Schiefelbein y María Grossi, *Antecedentes para un análisis de la educación en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1981.

¹⁸OCDE, *Youth Unemployment - The Causes and Consequences*, París, 1980.

En las zonas urbanas los factores determinantes para aquellos que se sitúan aproximadamente en el grupo de edades de 10 a 14 años son el nivel de ingresos de la familia, los factores relacionados con los antecedentes sociales de ésta, los valores sociales y las limitaciones legales. Las consecuencias en lo tocante a la política pública consisten en que probablemente lo mejor es centrar la atención en los mercados de trabajo y en mejorar los ingresos del jefe del hogar o de la principal persona del grupo que obtiene ingresos. Desde este punto de vista, aparentemente las políticas que giran en torno a la reducción del subempleo surten más efectos que proporcionar más oportunidades de empleo, en particular en el caso de las familias formadas sobre todo por niños y cuyo potencial de mano de obra adulta desempleada es escaso o nulo. Además se podría ayudar directamente a estos hogares mediante políticas que apunten a aumentar el bienestar de los hijos.²¹

En lo que respecta al grupo de edades de 15 a 19 años, las actitudes y las diferencias en el estímulo que surge de la relación entre los jóvenes y su padre o madre, y las características concretas del sistema educativo, adquieren una importancia mucho mayor conjuntamente con el nivel de ingresos de la familia. En el caso de los jóvenes de 20 a 24 años de edad las condiciones del mercado de trabajo, los niveles de salario, los costos de oportunidad percibidos y las expectativas sociales y ocupacionales pesan más en su elección entre la educación postsecundaria y la incorporación al mercado de trabajo. Este último punto plantea el problema de la relación entre la educación y el empleo para los jóvenes en una región caracterizada por la persistencia de la segmentación, la diferenciación social y la rigidez de sus sistemas sociales. Cualquiera haya sido la movilidad existente,

ella no ha sido igual para todos los grupos. Han cambiado los canales de acceso y en determinadas situaciones dentro de los distintos países ellos se están estrechando.

Ni siquiera las escuelas técnicas postprimarias dan la seguridad que se esperaba de niveles ocupacionales más altos y movilidad social para los estratos más bajos. Si bien la educación técnica ha permitido alguna movilidad, las características de la estructura ocupacional mantienen un límite máximo bajo y relativamente inflexible para los jóvenes procedentes de los estratos urbanos bajos que han completado estos estudios. Según se ha comprobado en análisis relativos a la Argentina y el Brasil las escuelas técnicas postprimarias incluso pueden recibir un número significativo, y a veces superior, de jóvenes de los estratos medios. Y a la inversa, se ha comprobado que los hijos de los trabajadores manuales calificados están subrepresentados en la educación secundaria total y una proporción muy limitada de jóvenes pertenecientes a familias de trabajadores manuales no especializados asisten a escuelas técnicas. En Colombia, se distinguió entre los estudiantes que sólo tenían educación primaria y aquellos que poseían formación técnica secundaria o educación secundaria, a partir del nivel socioeconómico de los padres, y los datos revelaron que la educación postsecundaria iba unida a la condición de que los padres trabajasen en el sector moderno.²²

Cuando se trata de los problemas de la juventud en América Latina queda puesta de manifiesto la necesidad de abordarlos mediante una estrategia integrada a largo plazo, la que debe centrarse en aspectos estructurales globales del joven desde el punto de vista de su interacción con la familia y en la cambiante importancia de las diversas variables en juego según el estrato social y la edad del joven.

En forma más inmediata, parecería también que estas medidas tan característicamente del corto plazo como rebajar el salario mínimo de los jóvenes, como se ha recomendado o aplicado últimamente en algunos países de la región que han puesto en práctica medidas

²¹Philip Musgrove, "Household Size and Composition, Employment and Poverty in Urban Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*; Fernando Galofré, *Formulación de políticas de infancia y juventud en familias pobres*, trabajo presentado al Seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel de bienestar mínimo" realizado en la CEPAL del 2 al 6 de noviembre de 1981; Schiefelbein y Franco, *Elementos para la definición de una política social y educativa para comunidades marginadas*, op. cit.

²²D. Wiñar, *Educación técnica*, op. cit., pp. 19, 39, 44, 55.

de estabilización con un aumento concomitante del desempleo abierto, son reacciones de política poco satisfactorias. Las medidas de política deben ir más allá de la simple creación de más empleos, muchos de los cuales, sobre todo en el caso de América Latina, seguramente serán ocupaciones sin perspectivas de progreso en el sector informal. En todo caso, además del costo relativo de los salarios, deben considerarse los costos de la mano de obra no atribuibles al salario mismo y particularmente aplicables al sector formal, tales como los impuestos y contribuciones que se descuentan por planilla para el seguro de desempleo, la salud y otras prestaciones de seguridad social, las contribuciones a

los fondos de pensiones, los costos de la capacitación, los beneficios secundarios tales como el pago de vacaciones, etc. Si se puede reunir suficiente evidencia empírica para mostrar que las tendencias del costo real relativo del trabajo de los jóvenes constituye una parte del problema que plantea actualmente su desempleo, se podría lograr cualquier reducción deseada a través de subsidios directos a los salarios vinculados al empleo de jóvenes, del pago de primas de aprendizaje, o mediante subsidios negativos tales como bajar o eliminar los impuestos y contribuciones descontados por planilla que gravan a la juventud.

IV

La educación y las posibilidades de empleo de la juventud

Uno de los problemas más espinosos que en la actualidad se discute acaloradamente en América Latina consiste en determinar si los sistemas y estructuras educativos existentes son adecuados como vehículo significativo para preparar a los jóvenes para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la región.²³ Dicha participación debe concebirse en un sentido total; primero, en función de la maduración intelectual *per se* del individuo; luego, desde el punto de vista de sus efectos en las relaciones sociales; y, finalmente, como preparación para ganarse la vida. En esta oportunidad sólo se abordará este último aspecto.

La vigorosa expansión de la educación registrada en América Latina a partir de los años sesenta constituye ciertamente uno de los cambios sociales más notables ocurridos en la región. Estudios anteriores de la CEPAL han

señalado que, para el Estado, la concentración de esta expansión en la educación secundaria y superior parecía ser el medio menos oneroso y menos conflictivo de responder a las presiones sociales y postergar la adopción de decisiones sobre la redistribución del poder y de la riqueza, generando al mismo tiempo beneficios en materia de desarrollo al mejorar las posibilidades de empleo y aumentar la productividad de la fuerza de trabajo. No obstante, un examen somero de la situación actual en la mayor parte de América Latina revela que los cambios producidos en los mercados de trabajo de la región, como consecuencia del estilo estructuralmente heterogéneo de desarrollo hasta ahora predominante, han afectado de tal manera el papel de la educación que se plantean serias dudas sobre la viabilidad futura de su evolución a lo largo de las líneas perseguidas hasta ahora.²⁴ La educación debe considerarse dentro del marco de los procesos sociales y económicos que han

²³La CEPAL, conjuntamente con la UNESCO y el PNUD, han patrocinado un proyecto sobre desarrollo y educación en América Latina y el Caribe que, hasta su conclusión en noviembre de 1981, publicó más de 50 estudios. Para el decenio de 1980 la UNESCO piensa llevar a cabo un importante esfuerzo en este mismo campo, el que adoptará la forma de un proyecto principal sobre educación en América Latina.

²⁴CEPAL, "Estructura y dinámica del desarrollo en América Latina y sus consecuencias para la educación", trabajo presentado a la conferencia regional de Ministros de Educación y encargados de la planificación económica de los Estados miembros en América Latina y el Caribe, Ciudad de México, 4 al 13 de diciembre, 1979.

condicionado el desarrollo educativo en la región. Asimismo, no debe criticarse a la educación por no haber resuelto por sí sola los problemas del desempleo y del subempleo, que requiere reformas estructurales de base amplia.

Por una parte, el ritmo de la expansión de la educación superior, ha sobrepasado con holgura una situación provocada por una distribución persistentemente inequitativa de las posibilidades de adquirir la preparación requerida y recompensada por el estilo de desarrollo predominante y ha llevado al enquistamiento de una educación espúrea conducente al deterioro de los niveles de inserción en el mercado laboral. Por la otra, educación primaria de tan baja calidad como para ser igualmente espúrea confirma la marginación de gran parte de la población de un estilo de desarrollo que, en todo caso, no tiene mayor necesidad de ella.²⁵

En lo que toca al problema del desempleo abierto entre los jóvenes, sólo se dispone de datos comparados que incluyen agrupaciones por edades y grados de instrucción detallados a partir de los censos de 1970. Estos datos revelan que en el plano nacional, la situación varió según el país considerado (cuadro 8). No obstante, en general parece darse la relación positiva prevista entre los niveles educacionales más altos y las tasas más bajas de desempleo, tendencia que se confirma claramente en las capitales y en otras zonas urbanas (cuadro 9). Como el desempleo abierto es más que nada un fenómeno urbano, no muy común en las zonas rurales, la falta de una relación más firme entre los niveles educacionales bajos y el desempleo elevado a escala nacional no resulta sorprendente. Una vez más, en todos los niveles de instrucción, el desempleo abierto del grupo de edades de 20 a 24 años es muy superior al que registra el grupo de edades de 25 a 29 años.

En las zonas urbanas parece surgir un determinado patrón por niveles progresivos (cuadro 9). En el caso de los hombres, el desempleo abierto disminuye gradualmente al aumentar la

instrucción primaria. Al parecer, la educación básica completa constituye un nivel. En cierta medida, quienes abandonan la escuela sin haber completado la educación secundaria tropiezan con más dificultades y la tasa de desempleo que registran es apreciablemente más baja cuando han completado dicha educación. En cambio, en el caso de las mujeres, la educación secundaria completa va unida a niveles muy elevados de desempleo. Es posible que las tasas relativamente más reducidas de desempleo entre las mujeres analfabetas y poco instruidas refleje su alto grado de participación en los trabajos de servicio doméstico, industrias artesanales y otras ocupaciones del sector informal donde la educación no constituye un factor decisivo. En las zonas metropolitanas hay mayor número de empleos de esta naturaleza, lo que probablemente explica el elevado desempleo global que registran las mujeres de otras zonas urbanas. Las mujeres jóvenes que tienen educación secundaria o universitaria tropiezan con mayores dificultades que sus contrapartes varones para mantenerse fuera de las filas de los desempleados.

En países tales como El Salvador, Honduras, Colombia y Costa Rica, el hecho de que los jóvenes desempleados se concentren entre las personas no calificadas de escasa instrucción tiene repercusiones de política para la fijación de prioridades que coinciden con las señaladas en la última sección respecto de la necesidad de aumentar el grado de instrucción. En países tales como Argentina, y en menor medida Chile, donde el alcance de la enseñanza media y superior es mayor, los desocupados que tienen algunos años de educación secundaria e incluso han completado ésta, representan un alto porcentaje de todos los desempleados del grupo de edades de 20 a 24 años.

El enorme aumento de la oferta de personas con un grado de instrucción más elevado en dichos países ha desatado presiones en favor de la creación de trabajos 'aceptables' a cuyo respecto los graduados de las escuelas secundarias y los desertores escolares están en condiciones cada vez peores de competir. La creciente importancia de las grandes empresas privadas y estatales ha disminuido las posibilidades de movilidad ascendente de los graduados secun-

²⁵Marshall Wolfe, *Style of Development and Education: A Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", septiembre de 1980, p. 3.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LOS JOVENES SEGUN EL GRADO
DE INSTRUCCION EN SIETE PAISES DE LA REGION, APROXIMADAMENTE 1970

(Porcentajes)

País	Años de instruc- ción	20 a 24 años		25 a 29 años	
		Desocupados sobre la PEA de igual nivel educativo	Distribución del total de desocupados	Desocupados sobre la PEA de igual nivel educativo	Distribución del total de desocupados
Argentina	00-03	3.05	13.36	1.51	14.44
	04-06	2.53	12.85	1.86	20.22
	07-12	3.44	68.45	1.55	57.51
	13 +	2.33	5.34	1.26	7.83
Colombia	00-03	1.71	23.46	1.58	30.79
	04-06	0.36	35.58	2.58	33.06
	07-12	4.33	35.86	2.57	26.58
	13 +	6.22	5.10	3.80	9.56
Costa Rica	00-03	6.52	25.48	4.77	38.83
	04-06	5.25	45.72	3.56	41.76
	07-12	5.11	25.48	2.18	17.58
	13 +	4.17	3.32	1.18	1.83
Chile	00-03	5.43	14.28	4.28	22.58
	04-06	6.04	35.40	4.24	40.30
	07-12	7.83	46.08	3.25	32.27
	13 +	7.27	4.24	2.45	4.85
El Salvador	00-03	18.31	54.97	13.09	62.09
	04-06	19.74	30.69	12.47	26.26
	07-12	20.66	14.02	9.74	9.78
	13 +	8.33	0.32	10.62	1.87
Honduras	00-03	1.45	28.15	0.80	39.82
	04-06	3.65	40.17	1.86	38.05
	07-12	7.07	30.50	1.93	22.12
	13 +	3.88	1.17	—	—
México	00-03	3.90	39.01	3.61	57.01
	04-06	4.82	39.35	3.42	33.09
	07-12	4.13	14.80	1.81	6.29
	13 +	7.97	6.84	2.11	3.60

Fuente: UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes finales N.º 3, *La educación y los problemas del empleo*, 1981, cuadro 47.

darios. Distintas combinaciones de densidad de capital y complejidad tecnológica y administrativa limitan sus posibilidades de empleo ante tales empleadores, que prefieren a los candidatos con títulos universitarios. Por otra parte, el apreciable incremento de la oferta de jóvenes con instrucción universitaria a su vez

los ha llevado a competir en segmentos del mercado laboral tradicionalmente reservados a los graduados de la educación secundaria.²⁶ En el caso de las mujeres ya es un hecho conocido

²⁶D. Wiñar, *op. cit.*, pp. 34 y 55.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: TASAS DE DESEMPLEO
ABIERTO ENTRE LOS JOVENES DE
20 A 29 AÑOS DE EDAD POR SEXO Y REGION
SEGUN EL GRADO DE INSTRUCCION

(Porcentajes)

Grado de instrucción	Total país	Capital	Otras urbanas	Rural
<i>Ambos sexos</i>				
Sin instrucción ^a	5.7	9.7	8.9	5.0
1 a 3 años ^a	5.8	8.4	7.8	4.5
4 a 6 años ^a	6.9	8.1	7.6	5.3
7 a 9 años ^b	5.6	5.3	6.2	3.5
10 a 12 años ^b	7.3	6.9	6.4	2.7
13 años y más ^b	5.9	5.8	6.3	6.9
<i>Hombres</i>				
Sin instrucción ^a	4.9	13.5	8.9	3.7
1 a 3 años ^a	4.9	10.0	7.7	3.3
4 a 6 años ^a	6.3	8.4	7.2	4.2
7 a 9 años ^b	5.9	5.8	6.6	3.2
10 a 12 años ^b	9.2	7.9	7.8	3.9
13 años y más ^b	5.1	4.8	5.7	4.7
<i>Mujeres</i>				
Sin instrucción ^a	8.1	6.3	8.5	8.4
1 a 3 años ^a	8.8	6.3	8.0	10.2
4 a 6 años ^a	8.8	7.6	8.6	10.3
7 a 9 años ^b	4.9	4.3	5.5	4.6
10 a 12 años ^b	4.5	5.3	4.6	4.7
13 años y más ^b	7.3	7.5	7.3	9.5

Fuente: OMUECE 1970, Programa Uniforme, cuadro 20. UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales N.º 3, *La educación y los problemas del empleo*, op. cit., cuadro 29.

^aPromedio de quince países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela.

^bPromedio de seis países: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras Paraguay.

que tanto en la región como en otras partes, generalmente se les exige mayor instrucción que a los hombres. Asimismo, los programas académicos generales que suelen ofrecerse a las niñas de los estratos medio bajo y medio propiamente tal no les proporcionan destrezas 'comercializables' en un mercado laboral que, en todo caso, dispone de una gama muy estrecha de oportunidades de empleo para ofrecerles.

En síntesis, a comienzos del decenio pasado, en muchos países el desempleo abierto entre los jóvenes instruidos no parece haber constituido el principal aspecto del problema del desempleo de la juventud. También cabe recordar que los estudios empíricos revelan que en algunas ciudades de América Latina a fines de los años sesenta la educación fue una variable discriminatoria altamente significativa, en especial si se relaciona la educación básica con la pobreza.²⁷ Ya a comienzos del decenio pasado las personas de 20 a 29 años de edad que tenían menos de tres años de educación primaria estaban prácticamente excluidas de los empleos en el sector terciario moderno; les costaba mucho obtener trabajo como conductores y trabajadores industriales; y en su mayor parte sólo se encuentran en la agricultura y en el sector urbano informal.²⁸

En lo que respecta a reducir la pobreza y aumentar el bienestar, la erradicación del analfabetismo entre la juventud y la ampliación del alcance de la enseñanza básica, en especial para abarcar a los jóvenes de las zonas rurales, difícilmente podrían dejar de recibir *atención prioritaria inmediata* de parte de los gobiernos. Como se ha visto, para que sus efectos sean algo más que fragmentarios o meramente ilustrativos, estas medidas deberían situarse dentro de una amplia gama de políticas destinadas a mejorar los niveles de ingreso de las familias y aumentar el bienestar de los hijos.

Por otra parte, a comienzos de los años ochenta y a medida que continúa el desplazamiento del campo a la ciudad, en muchos países de la región los jóvenes que cuentan con educación secundaria ya no constituyen tan sólo un pequeño porcentaje de su grupo de edades.²⁹ Las matrículas de la educación superior

²⁷Philip Musgrove y Rober Ferber, "Identifying the Urban Poor: Characteristics of Poverty Households in Bogotá, Medellín, and Lima", en *Latin American Research Review*, Vol. XIV, N.º 2, 1979.

²⁸Juan Pablo Terra, *Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", 1980, cuadros 42, 43 y 44.

²⁹En Ecuador, en el período 1965-1966, sólo 13% del grupo de edades de 15 a 19 años estaba matriculado en la educación secundaria. En 1977, más del 30% asistía a la escuela secundaria y las matrículas universitarias habían aumentado de 3% del grupo de edades de 20 a 24 años a

han aumentado rápidamente en la región y muchos países han aplicado a este proceso el término 'masificación', para señalar que más de 10% del grupo de edades de 20 a 24 años asisten a la universidad.³⁰ En la actualidad la juventud confronta un creciente desajuste entre la mayor preparación educacional y la disponibilidad de empleos para los estratos medio y superior. Si bien el actual clima económico recesivo no contribuye a aliviar el problema, las razones fundamentales son más bien estructurales, ya que durante algunos años los jóvenes más instruidos han estado comprobando que sus calificaciones no les aportan los privilegios, la movilidad social o los niveles de ingresos que habían previsto. Al mismo tiempo que una mayor proporción de los jóvenes de 20 a 24 años que tienen empleos propios de los estratos medio o superior poseen estudios universitarios, un número relativamente más reducido de los jóvenes mejor instruidos ha podido lograr empleo en estos niveles (cuadro 10).³¹

En el sector moderno o de crecimiento numerosos cambios tanto sociales como económicos han condicionado los requisitos educacionales exigidos para desempeñar estos trabajos. En la actualidad la educación tiende a actuar como variable sustitutiva de las características sociales y de conducta que indican la capacidad de adaptación, el potencial de aprendizaje y la disciplina requeridos en las empresas modernas, jerárquicas y burocráticas. La presencia de una fuerza de trabajo instruida en rápida expansión ha generado una situación en la cual el

ritmo con que se exigen más años de instrucción está dejando atrás los requisitos verdaderos de conocimientos necesarios para desempeñarse en empleos del sector formal. En el sector industrial han variado muchísimo los criterios de contratación y el simple número de años de escolaridad parece cada vez más importante. Si bien en algunos casos de progreso técnico los empleos se han tornado más complejos y exigen mayores destrezas científico-técnicas, en otros las labores se han simplificado, son sencillamente repetitivas y exigen más que nada capacidad de adaptación al ritmo de trabajo impuesto por la máquina. Además, se ha puesto seriamente en duda el supuesto en virtud del cual la educación formal es el mecanismo que efectivamente proporciona las destrezas necesarias para desempeñarse satisfactoriamente en los nuevos trabajos generados por el desarrollo técnico. Por ejemplo, en el caso de Argentina se ha demostrado que en el sector industrial la misma clase de trabajos la llevan a cabo personas que tienen los más variados niveles educativos. Por otra parte, un determinado tipo de educación (en este caso, técnica) habilita a una persona para el acceso a una amplia variedad de trabajos, la mayoría de los cuales no guardan relación alguna con la formación formal recibida.³²

Como consecuencia de la escasa interacción entre el producto de la educación por tipo de destrezas y las necesidades técnicas reales de las economías, se utilizan como mecanismos de selección requisitos de educación académica no relacionados con el trabajo sustantivo que reservan los empleos más deseables a los estratos sociales cuyos hijos están en condiciones de adquirir estas calificaciones. Aún no está del todo clara la forma en que actúa el grado de instrucción para diferenciar la fuerza de trabajo. El número de años de instrucción es por cierto un elemento importante, pero la relación no es unidimensional y lineal. Por ejemplo, la licencia secundaria es un umbral para las ocu-

12% en 1975. Véase Gladys Pozo de Ruiz y Ernesto Schiefelbein, "Los problemas de la expansión acelerada: el caso del desarrollo del sistema educacional del Ecuador", en *Estudios Sociales*, Santiago de Chile, N.º 26, cuarto trimestre, 1980, cuadro 5.

³⁰En 1978 se incluían en el grupo Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Jamaica, Uruguay y Venezuela. *Anuario Estadístico de la UNESCO*, 1980. Véase asimismo Jaime Rodríguez, *El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas N.º 4, 1978.

³¹Véase también Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, noviembre de 1978, pp. 163 a 175.

³²Juan Carlos Tedesco, "Algunas características de educación e industrialización en América Latina", trabajo presentado al primer seminario de UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Quito, 13 al 17 de septiembre, 1977; D. Wiñar, *Educación técnica*, op. cit.

Cuadro 10

**CAMBIOS EN LA INSERCIÓN DE LOS JOVENES DE 20 A 24 AÑOS DE EDAD CON 13 AÑOS
Y MÁS DE ESCOLARIDAD EN LOS ESTRATOS OCUPACIONALES MEDIO
Y SUPERIOR; 1960 - 1970**

(Porcentajes)

Países	1960		1970	
	% de ocupados de 20 a 24 años de edad en los estratos medio y superior con 13 y más años de escolaridad	% del grupo de edades de 20 a 24 años con 13 y más años de escolaridad en los estratos medio y superior	% de ocupados de 20 a 24 años de edad en los estratos medio y superior con 13 y más años de escolaridad	% del grupo de edades de 20 a 24 años con 13 y más años de escolaridad en los estratos medio y superior
Argentina	12.6	76.4	19.7	76.7
Chile	7.1	93.1	12.1	83.8
Colombia	3.7	92.4	7.9	84.6
Costa Rica	16.2	92.2	14.8	89.9
México	2.4	82.5	10.8	69.0

Fuentes: OMUECE 1960, cuadros 2 y 3, Programa especial;
OMUECE 1970, cuadro 4, Programa especial.

paciones no manuales; la alfabetización acarrea evidentes ventajas a muchas personas que pertenecen al sector informal y a minifundistas; mientras que el diploma de una universidad prestigiosa es de fundamental importancia en aquellos países donde han proliferado las instituciones de educación superior en los últimos dos decenios. Sin embargo, en la medida en que la educación media y superior se extiendan más rápidamente que la oferta de empleos adecuados, continuamente se aplican barreras educacionales más altas para el acceso a trabajos administrativos de menor jerarquía e incluso para las ocupaciones manuales. La relativa 'sobreexpansión' de la educación media y superior se ha visto acompañada de cambios superficiales en la denominación y condición legal de las ocupaciones, lo que se refleja en un crecimiento diferente de los estratos ocupacionales urbanos medio y superior cuyo verdadero significado en lo tocante a mejoramiento de los niveles de empleo y aumento de la productividad queda así oscurecido.³³ Los

'trabajadores' son reclasificados como 'empleados' o 'técnicos'; las especializaciones subprofesionales reciben títulos profesionales. Esta tendencia, unida al hecho de que la oferta educativa crea su propia demanda, ya ha tenido importantes consecuencias para la expansión de las burocracias públicas cuya contribución al proceso de desarrollo se ha puesto en tela de juicio. Por ejemplo, se ha estimado que en el Brasil el sector público ha estado absorbiendo casi 50% del total de empleos no manuales en los sectores no agrícolas, mientras que en Argentina el empleo en el sector público en el período 1970-1975 ha aumentado a una tasa anual de 5.6% en comparación con 0.9% en el período 1960-1970.³⁴

Otro problema: la rapidez con que han crecido el número y las matrículas de las instituciones de enseñanza media y superior a me-

³³CEPAL, "Desarrollo humano y cambio social y crecimiento en América Latina, Cuaderno de la Cepal, N.º 3, Santiago de Chile, 1975, pp. 31 a 36 y 46 a 48.

³⁴Paulo Renato Souza, *La segmentación del mercado de trabajo urbano en las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas*, Santiago de Chile, PREALC, 1977, p. 32; Juan José Ilach, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, 17: 68, Buenos Aires, enero-marzo de 1978.

nudo se traduce en un deterioro general de la calidad de la instrucción y en una gran diferencia entre la calidad o prestigio de los títulos otorgados por las distintas instituciones. En la medida en que los requisitos de educación académica exigidos para obtener empleo se distancian de las necesidades del trabajo, no hay una comprobación externa de la merma de la calidad. En la medida en que los empleadores busquen verdaderas calificaciones técnicas, sólo dan crédito a los títulos otorgados por un número reducido de instituciones de élite y prestan creciente apoyo a instituciones privadas para disponer de una oferta confiable.

Como consecuencia de lo anterior, una creciente proporción de los jóvenes más instruidos de América Latina se están viendo excluidos de los empleos que proporcionan el prestigio social y el nivel de ingresos que ha-

bían esperado. Entretanto, es posible que se esté llegando al límite de las posibilidades de absorber el producto de la educación superior en empleos burocráticos que proporcionan cierto *status*, aunque no equiparen las aspiraciones de ingreso. Diversos gobiernos han comenzado a reaccionar limitando las matrículas universitarias, al mismo tiempo que las campañas antiburocráticas han penetrado este sector del mercado laboral. Los elementos anteriores constituyen la base de otra fuente más de futuras tensiones sociales a medida que una mayor proporción de jóvenes instruidos, que aumenta de manera permanente por el crecimiento demográfico y el ritmo de expansión de los estratos medios, debe hacer frente a la falta de ajuste entre sus expectativas y el nivel de las ocupaciones a que tiene acceso.

La demanda de energía en la industria manufacturera chilena

*Larry Willmore**

La experiencia chilena posterior al alza de los precios mundiales de la energía que se registró en 1973, se caracteriza por grandes diferencias entre las industrias en relación con cambios en el coeficiente de energía. Al parecer, algunas industrias, tales como las de la madera y muebles, se adaptaron rápidamente a las variaciones de los precios relativos disminuyendo su consumo de energía por unidad de producto, mientras que otras, tales como las de productos químicos y de maquinaria no eléctrica, utilizaron más energía en 1977 que en 1967. El presente artículo utiliza el análisis de regresión para explicar esta variación entre las industrias en función de cuatro variables: la variación de la producción industrial, el reemplazo de otros combustibles por la electricidad, la variación en el empleo de mano de obra y la supervivencia de las plantas; a partir de ese análisis concluye que la baja del coeficiente de energía va unida a un aumento de la producción, a una sustitución de los combustibles fósiles por la electricidad, a la reducción del empleo de mano de obra y a la disminución en el número de plantas de una industria. La primera sección ofrece una breve reseña de la información disponible sobre el consumo de energía y la producción manufacturera en Chile; las variables específicas utilizadas y las ecuaciones estimadas se describen en las dos secciones siguientes, en tanto que las principales conclusiones empíricas se resumen en la sección final.

*Funcionario de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

El autor agradece a Andrés Bianchi, Joseph Mullen y Terence Lee, quienes formularon útiles observaciones a una versión anterior del presente trabajo.

I

Información estadística

En la actualidad, el sector manufacturero representa más de un cuarto del consumo total de energía en Chile.¹ Entre 1967 y 1977 el consumo anual de energía de este sector aumentó en un 31%, registrándose el mayor incremento en la electricidad (véase el cuadro 1). De hecho, el precio promedio de la electricidad para uso industrial bajó más de 20% en cifras reales, en tanto que el precio de los productos derivados del petróleo se elevó más de 50% (véase el cuadro 2). Así, pues, la variación de los precios relativos estimuló fuertemente a los fabricantes chilenos a aumentar el consumo de la electricidad, producida localmente, y a economizar petróleo importado.

En el período 1967-1977 la producción manufacturera aumentó a un ritmo mucho más pausado que el consumo de energía. De acuerdo con estadísticas oficiales, la producción manufacturera bajó en un 25% durante la recesión de 1975 y en 1977 volvió a recuperar su nivel de 1967. De acuerdo con el índice de producción compilado por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la merma de 1975 habría sido similar a la antes indicada, pero el nivel de producción alcanzado en 1977 habría superado en un 15% el de 1967. Por lo tanto, cualquiera sea el índice de producción utilizado, la industria manufacturera chilena ha registrado un claro incremento del consumo de energía por unidad de producto.

En el presente trabajo se utiliza el índice de producción de la SOFOFA porque tanto éste como las estadísticas de consumo de energía se basan en la versión revisada de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU/Rev. 2). Dichas estadísticas revelan que entre 1967 y 1977 la razón consumo-energía-producción manufacturera bruta aumentó en un 13%. Esta estimación del incremento de la razón energía-producto tiene un sesgo descendente debido a dos razones. Primero, se basa en el más alto de los dos índices de la producción

¹El total de energía comprende los combustibles comerciales y la leña. Para información sobre el consumo global de energía, véase Comisión Nacional de Energía, *Balance de energía 1960-1978*, Santiago de Chile, 1980.

real disponibles; segundo, las estadísticas de 1967 incluyen el consumo de energía de las empresas pequeñas que emplean menos de diez personas, en cambio las correspondientes a 1977 no lo hacen. Este sesgo descendente, junto con el alza del precio real de los productos del petróleo, es compatible con el hecho de que los gastos en energía como porcentaje de la producción manufacturera bruta (ambos medidos en precios corrientes) casi se duplicaron de 2.2% en 1967 a 4.2% en 1977.

En lo que respecta a las industrias individualmente consideradas, las variaciones del coeficiente de energía entre 1967 y 1977 fueron diversas. Diecisiete de las industrias de tres dígitos del cuadro 3 muestran un incremento de la razón energía-producción, mientras que once industrias registran una merma. En este plano de desagregación, sólo una proporción muy pequeña del aumento de 14% de la razón global energía-producción puede explicarse por variaciones en la composición del producto industrial, esto es, por un incremento de la producción de las industrias que se caracterizan por un elevado coeficiente de energía en relación con las demás. Si las razones energía-producción se mantienen constantes en sus niveles de 1967, las variaciones de la composición del producto industrial representan únicamente

te alrededor de un y medio puntos del aumento en el coeficiente de energía observado en las industrias manufactureras chilenas.

Cuadro 1

CHILE: CONSUMO DE ENERGÍA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA CLASIFICADO POR TIPO DE COMBUSTIBLE, 1967 Y 1977

	Miles de toneladas de carbón equivalentes		Variación porcentual
	1967	1977	
Electricidad	904	1 549	71.3
Carbón	484	386	-20.2
Productos de petróleo	1 268	1 552	22.4
Gas natural	24	21	-11.8
Leña y otros	178	227	27.5
<i>Total</i>	2 858	3 735	30.7

Fuente: Calculado a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *IV Censo Nacional de Manufacturas* (1967) y de las estadísticas del INE (corregidas), *Industrias Manufactureras* (1977).

Nota: Las estadísticas correspondientes a 1967 se refieren a establecimientos que emplean cinco o más personas, mientras que las de 1977 se refieren a establecimientos que emplean a diez o más personas, por lo cual se subestiman las variaciones del consumo de energía.

Cuadro 2

CHILE: PRECIO PROMEDIO PAGADO POR EL COMBUSTIBLE POR LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS EN 1967 Y 1977

(Escudos por mil toneladas de carbón equivalente)

	Escudos corrientes por miles de TCE		1965 escudos por mil TCE ^a		Variación porcentual
	1967	1977	1967	1977	
Electricidad	222	1 545 000	141	111	-21.4
Carbón	136	1 307 000	86	93	8.9
Fuel oil	121	1 691 000	77	121	57.6
Diesel oil	166	2 237 000	105	160	52.1
Gasolina	262	3 471 000	166	248	49.6
Queroseno	146	2 218 000	92	159	72.1
Gas natural	449	3 501 000	284	250	-11.8
Leña	146	1 478 000	92	106	14.6

Fuente: Calculado a partir de los datos que figuran en INE, *IV Censo Nacional de Manufacturas* (1967) y datos de INE (corregidos), *Industrias Manufactureras* (1977).

^aPrecios nominales deflactados con el deflactor implícito correspondiente al valor bruto de la producción manufacturera, que es de 158 para 1967 y de 13 982 para 1977 (1965 = 100).

II

Variables utilizadas para el análisis de regresión

Variación en la razón energía-producto (E)

La variable dependiente es la razón energía-producción en 1977 dividida por la razón correspondiente a la misma industria en 1967. Esto se indica por E y se anota en la última columna del cuadro 3. Con excepción de la electricidad, para calcular estas razones se agregaron los distintos combustibles de acuerdo con su contenido térmico. El valor de la electricidad es muy superior al de su energía térmica, razón por la cual se utilizó como factor de conversión la cantidad de combustible fósil necesaria para producir electricidad en las plantas térmicas de eficiencia promedio (600 kg de carbón equivalente por 1 000 kWh) en lugar de la energía térmica producida por la electricidad (123 kg de carbón equivalente por 1 000 kWh).²

Variación de la producción (Q)

El incremento de la producción en cada industria se mide por la razón de la producción bruta en 1977 con la producción bruta en 1967, ambas medidas en precios de 1967. En 1977 sólo once de las veintiocho industrias de tres dígitos registraron una producción superior a la de 1967. Como es más probable que las industrias en expansión se ajusten más rápidamente al mayor precio de la energía invirtiendo en plantas y equipos eficientes en materia de energía que las industrias estancadas o en declinación, cabe prever que el coeficiente de esta variable será negativo.

Hay además otra razón importante por la cual puede esperarse un coeficiente negativo. El deflactor implícito de los productos manufacturados producidos en el país en 1977 fue nueve mil veces superior al de 1967. Una inflación de los precios de esta magnitud generalmente introduce grandes errores en las es-

timaciones del producto real. Estos errores de medición figuran en el denominador de la variable dependiente y dan lugar a una correlación negativa pero espuria entre el crecimiento de la producción y las variaciones de la razón energía-producto. En otras palabras, la sobreestimación del crecimiento del producto real de una industria lleva a subestimar el aumento de su razón energía-producto, y a la inversa.

Sustitución de los demás combustibles por la electricidad (S)

Esta variable se mide como la razón de la proporción de electricidad en el consumo total de energía en 1977 con la proporción correspondiente a 1967. Dieciocho de las veintiocho industrias de tres dígitos aumentaron su consumo de electricidad con relación al de los demás combustibles. En lo que toca al sector en su conjunto, la electricidad como porcentaje del consumo total de energía aumentó de 32% en 1967 a 41% en 1977.

Partiendo del supuesto de que, por su naturaleza, la electricidad se utilizará materialmente en forma más eficiente que los demás combustibles, el incremento del consumo de electricidad en relación con el de los demás combustibles debería ir unido a una disminución de la razón energía-producción. Hay cuatro formas de sustituir los demás combustibles por electricidad. Primero, en industrias heterogéneas hay amplio margen para cambiar la combinación de productos, es decir, para aumentar la proporción de productos de elevado coeficiente de electricidad con relación a aquellos que consumen una cantidad bastante elevada de otras formas de energía. Segundo, puede darse un reemplazo directo, tal como cambiar de un motor diesel por otro eléctrico. Tercero, se puede renunciar a la generación propia de energía y optar por adquirir energía eléctrica que producirá beneficios en materia de eficiencia en el uso de la energía al reemplazarse los generadores térmicos pequeños que

²Véase Naciones Unidas, *World Energy Supplies 1973-1978*, Nueva York, 1979, p. xvi.

Cuadro 3

CHILE: RAZONES ENERGIA-PRODUCTO CORRESPONDIENTES A 28 INDUSTRIAS MANUFACTURERAS, 1967 Y 1977

CIIU	Principales productos	Razones energía-producto ^a		1977/1967
		1967	1977	
311-312	Productos alimenticios	110.6	114.1	1.032
313	Bebidas	76.0	59.6	0.784
314	Tabaco	8.0	7.7	0.953
321	Textiles	124.1	127.0	1.023
322	Vestuario	22.4	37.7	1.683
323	Cuero	111.6	97.7	0.875
324	Calzado	19.5	41.4	2.129
331	Madera	153.2	63.9	0.417
332	Muebles	33.1	18.7	0.564
341	Celulosa y papel	425.2	782.5	1.840
342	Imprenta y editoriales	37.5	68.3	1.821
351	Sustancias químicas industriales	299.5	960.2	3.206
352	Otros productos químicos	61.2	38.0	0.620
353	Refinerías de petróleo	82.8	36.1	0.436
354	Derivados del petróleo y del carbón	71.3	121.7	1.708
355	Productos de caucho	101.4	115.5	1.139
356	Productos plásticos	75.8	89.0	1.174
361	Loza y cerámica	384.0	560.1	1.459
362	Vidrio	558.5	435.5	0.780
369	Cemento	577.0	1 016.0	1.761
371	Básicos de hierro y acero	497.2	590.9	1.188
372	Cobre	153.3	144.0	0.940
381	Productos metálicos	69.4	79.6	1.146
382	Maquinaria exceptuando la eléctrica	79.1	234.0	2.957
383	Maquinaria eléctrica	38.9	69.6	1.791
384	Material de transporte	46.9	66.9	1.425
385	Equipo profesional y científico	74.7	71.9	0.962
390	Otras manufacturas	37.4	21.9	0.585
	<i>Total manufacturas</i>	<i>134.8</i>	<i>153.5</i>	<i>1.139</i>

Fuente: Calculado a partir de Sociedad de Fomento Fabril, índice de la producción industrial; INE, *IV Censo Nacional de Manufacturas* (1967) y, con correcciones, INE, *Industrias Manufactureras* (1977).

^aConsumo directo de energía en toneladas de carbón equivalente por millón de escudos de producción bruta a precios de 1967.

son ineficientes, por la energía proporcionada por grandes plantas térmicas e hidroeléctricas. Cuarto, y lo que es más importante, el consumo de electricidad va ligado con la mecanización. Si bien existe una conocida correlación *positiva* entre la mecanización y la cantidad de energía que se consume,³ es muy probable que en

un período de alza de los precios de la energía el aumento de la mecanización se traduzca en mayor eficiencia en el uso de la energía, y podría surgir una correlación *negativa* entre las *variaciones* en el grado de mecanización y las *variaciones* de la razón energía-producción.

³Véase, por ejemplo, J.S. Wabe, "Energy Expenditure in Sectors of Manufacturing", en *Energy Economics*, 3:3, julio de 1981, pp. 178-181, para pruebas de que las industrias de alta densidad de capital tienden a consumir una elevada cantidad de energía. En el caso de veintiocho industrias chilenas en 1967, la correlación por rangos (el valor

tau de Kendall) entre la razón energía-producción y el coeficiente de capital es .593 cuando éste se mide en función de los caballos de fuerza instalados por empleado y .598 cuando se mide como consumo de electricidad por empleado. Ambos coeficientes son altamente significativos.

Variaciones en el empleo (L)

La variable del empleo utilizada es el promedio de empleados registrado en 1977 dividido por dicho promedio en 1967 en ambos casos con exclusión de las empresas de menos de diez empleados. Sólo cinco industrias registraron un incremento del empleo entre 1967 y 1977; en lo que respecta al sector manufacturero en su conjunto, el empleo en empresas que tenían diez o más empleados declinó de 327 a 247 mil personas.

En vista de la drástica reducción del poder sindical así como de los aranceles a las importaciones que se produjo en Chile después de 1974, lo más probable es que una baja en el empleo refleje por lo menos en parte aumentos de eficiencia y la eliminación de mano de obra redundante. En realidad, la información sugiere que las variaciones del nivel de empleo no son un buen indicador de los cambios en el nivel de producción: la correlación simple entre las variaciones en el empleo (L) y las variaciones de la producción (Q) es sólo .27, lo que no es significativamente diferente de cero en el nivel de 5% en una prueba unilateral, y la correlación por rangos (el valor tau de Kendall) es .15, lo que es aún menos significativo. Por lo tanto, lo más probable es que en este período de la historia chilena, las variaciones en el empleo sean un buen indicador de las variaciones de la eficiencia. Mayor eficiencia entraña me-

nor consumo de energía en un período de alza de los precios de la energía, por lo cual se prevé que esta variable tendrá un coeficiente positivo.

Supervivencia de los establecimientos (N)

La supervivencia de los establecimientos se mide como la razón del número de establecimientos que tenían diez o más operarios en 1977 y los que tenían diez o más en 1967. El número de establecimientos mermó marcadamente en todo el sector, reduciéndose éste de 6 350 establecimientos a 2 150. Es posible que estas cifras exageren la tasa de mortalidad de las plantas manufactureras, ya que el censo de 1967 fue total, mientras que el de 1977 posiblemente haya subestimado el número de establecimientos más pequeños. El censo de 1967 registró 5 118 establecimientos que empleaban de cinco a nueve personas, pero no hay información sobre el número de empresas de esta categoría de tamaño en 1977. El signo esperado del coeficiente de la variable de supervivencia de los establecimientos es positivo en el supuesto de que la reducción del número de plantas de una industria probablemente refleja una racionalización de la industria y aumentos en materia de eficiencia, incluidos beneficios provenientes del mejor uso de los insumos de energía.

III

Resultados empíricos

El cuadro 4 presenta los coeficientes de la correlación simple entre las variaciones de la razón energía-producto y cada variable explicativa. Todos los coeficientes tienen el signo esperado y todos son estadísticamente significativos a los niveles de confianza habitualmente utilizados.

Una regresión de mínimos cuadrados con todas las variables medidas en logaritmos naturales tuvo el siguiente resultado (las estadísticas t figuran entre paréntesis):

$$\begin{aligned} \ln E = & .529 - .854 \ln Q - .469 \ln S + .693 \ln L \\ & (-4.97) \quad (-3.94) \quad (3.41) \\ & + .158 \ln N \quad R^2 = .81 \\ & (.87) \end{aligned}$$

Con la excepción de $\ln N$ todos los coeficientes de esta ecuación son significativos en el nivel .01. La falta de significación de $\ln N$ es producto de la colinealidad entre dicha variable y $\ln L$ ($r = .62$).

La correlación significativa entre la varia-

ble del empleo (L) y la variable de supervivencia de los establecimientos (N) no resulta sorprendente, puesto que a menudo, la eliminación de la mano de obra redundante en una industria se hace efectiva mediante la eliminación o la fusión de las empresas ineficientes. Cuando se descarta $\ln L$ de la regresión, el coeficiente correspondiente a $\ln N$ se eleva y se torna altamente significativo:

$$\ln E = .761 - .653 \ln Q - .494 \ln S + .563 \ln N$$

(-3.37) (-3.46) (3.42)

$$R^2 = .71$$

Del mismo modo, cuando se elimina $\ln N$ de la ecuación, aumentan el tamaño y significación del coeficiente correspondiente a $\ln L$:

$$\ln E = .396 - .889 \ln Q - .465 \ln S + .808 \ln L$$

(-5.35) (-3.93) (5.29)

$$R^2 = .80$$

En todos los cálculos realizados hasta ahora, el factor de conversión para la electricidad se ha basado en la cantidad de carbón necesaria para producir electricidad en plantas térmicas

de eficiencia media. Si se adopta el procedimiento alternativo de convertir la electricidad sobre la base de su contenido térmico inherente, todas las razones de la energía con la producción son inferiores y el coeficiente de $\ln S$ aumentará, ya que, por razones estrictamente aritméticas, el reemplazo de los demás combustibles por electricidad tendrá un efecto negativo más marcado en las razones energía-producción medidas. La ecuación de regresión se convierte en:

$$\ln E^* = .548 - .757 \ln Q - .714 \ln S^* + .698 \ln L$$

(-4.19) (-9.04) (3.15)

$$+ .153 \ln N \quad R^2 = .88$$

(.77)

donde el asterisco (*) se refiere al sistema de asignar ponderaciones más bajas a la electricidad en relación con los demás combustibles. El valor absoluto del coeficiente de $\ln S^*$ es superior en 50% al de $\ln S$, pero el tamaño y significación de los demás coeficientes de regresión no se ven mayormente afectados por esta sustancial variación del factor de conversión para la electricidad.

Cuadro 4

COEFICIENTES DE CORRELACION SIMPLE: VARIACIONES DE LA RAZON
ENERGIA-PRODUCTO Y CARACTERISTICAS DIVERSAS DE LA INDUSTRIA, 1967-1977

Características de la industria	Correlación con las variaciones de la razón energía-producto	
	Coeficiente	t-Estadística
Variación de la producción (Q)	-.644 ^a	-4.29
Sustitución de otros combustibles por la electricidad (S)	-.648 ^a	-4.33
Variación en el empleo (L)	.319 ^b	1.72
Supervivencia de los establecimientos (N)	.397 ^b	2.21

Nota: Todas las variables se expresan en logaritmos; las unidades de medida se describen en el texto.

^aEstadísticamente significativo a nivel de .01.

^bEstadísticamente significativo a nivel de .05.

IV

Conclusión

Las estimaciones de las variaciones reales de la producción en Chile están sujetas a amplios márgenes de error como consecuencia de la elevada inflación de precios, pero, al parecer, el incremento de la razón energía-producción para la industria manufacturera chilena entre 1967 y 1977 podría estimarse moderadamente en 14%. Este incremento de la razón energía-producción para el sector en su conjunto se debe casi íntegramente a variaciones en la cantidad de energía consumida dentro de cada una de las veintiocho industrias de tres dígitos y no a variaciones de la combinación de industrias. La regresión por mínimos cuadrados de las variaciones experimentadas por las razones energía-producción sobre cuatro variables independientes revela claramente que la baja de la energía consumida por unidad de producción va unida a un incremento del producto, a un traslado de otros combustibles a la electricidad, a una merma en la cantidad de mano de obra empleada y a una reducción del número de establecimientos que componen una industria. La importancia de las dos últimas variables se debe indudablemente a la racionalización de la industria que se produjo en Chile después de

1974 como consecuencia de una drástica reducción simultánea de los aranceles y del poder sindical.

Anexo

COEFICIENTES UTILIZADOS PARA CONVERTIR
LOS COMBUSTIBLES EN TONELADAS
DE CARBON EQUIVALENTE

Combustible	Coefficiente
Electricidad (1 000 kWh)	0.6
Carbón mineral y coke	1.0
Fuel oil (toneladas)	1.5
Fuel oil (metros cúbicos)	1.4175
Petróleo diesel (toneladas)	1.557
Petróleo diesel (metros cúbicos)	1.308
Gasolina (metros cúbicos)	1.168
Queroseno (metros cúbicos)	1.28
Gas licuado de petróleo (toneladas)	1.729
Gas licuado de petróleo (metros cúbicos)	0.951
Gas natural (miles de metros cúbicos)	0.571
Leña (toneladas)	0.5

Fuente: Calculado a partir de la información que aparece en Comisión Nacional de Energía, *Balance de Energía 1960-1978*, Santiago de Chile, 1980, Anexo A.

Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores

*David Dunham**

El objeto principal de este artículo consiste en demostrar que el cúmulo reciente de políticas relativas a los pequeños agricultores cobra sentido cuando se le vincula con la intención de reestructurar el sector agrícola 'tradicional' (o parte de él) para alcanzar la producción de alimentos y la estabilidad política necesarias para que la acumulación prosiga en forma más o menos constante. En este sentido, dichas políticas se basan en el antiguo principio de que en general es probable que un campesino con su pequeña parcela de tierra y sus medios básicos de subsistencia resulte una fuerza conservadora, responda a los intereses de los grupos principales, y constituya un elemento importante en las consideraciones de política externa de los países capitalistas pobres y de los más adelantados.

El artículo consta de tres partes. En la primera se examinan las políticas relativas a los pequeños agricultores en una perspectiva histórica y se trata de demostrar que las mismas no constituyen en modo alguno una novedad, como a veces se supone; que su historia ha estado intrínsecamente relacionada con las contradicciones de sociedades concretas y rara vez merecen la preocupación abstracta de que se las hace objeto. La segunda versa sobre las políticas actuales; aquí se sostiene que, lejos de constituir una ruptura radical con el pasado, las políticas relativas a los 'pequeños agricultores' han tendido en general a ser sumamente convencionales, preocupadas no tanto de las necesidades de los pobres como de las necesidades de estabilidad política y expansión económica del sector capitalista. En la parte final se intenta unir los diversos cabos y demostrar cómo los intereses de los grupos capitalistas son fortalecidos por los programas relativos a los pequeños agricultores y cómo se los inserta en esquemas de planificación convencionales.

*Miembro del Instituto de Estudios Sociales (La Haya, Países Bajos) y Consultor del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). El presente artículo fue redactado originalmente como un trabajo de investigación realizado bajo los auspicios de un programa conjunto del ILPES, Santiago, y del Instituto de Estudios Sociales, La Haya.

Introducción

A partir del discurso pronunciado por R. McNamara en Nairobi, en septiembre de 1973, la preocupación por los 'pequeños agricultores' y 'los pobres de las zonas rurales' ha pasado a constituir un componente normal de las recomendaciones de política y los programas de investigación de las instituciones internacionales de desarrollo. Así, pues, la pobreza rural repentinamente surgió como un tema respetable e importante. Con el brusco aumento de los precios mundiales de los alimentos en los primeros años del decenio de 1970 y el mayor costo de los fertilizantes importados a raíz del alza experimentada por los precios del petróleo en 1973, se planteó duramente a los países del Tercer Mundo el problema de los suministros de alimentos y de alimentar a sus poblaciones.

Sin embargo, a pesar de todas las conocidas inclinaciones emotivas de preferir las 'explotaciones familiares' a, por ejemplo, las 'agroindustrias', 'el pequeño agricultor' había de resultar una categoría analítica difícil de definir. En documentos del Banco Mundial e instituciones análogas se lo mencionaba como si fuese evidente que era un 'pequeño agricultor'. El (y muy claramente era 'él' y no 'él o ella') fue abstraído del contexto agrario de las situaciones reales. Había escasa preocupación por el contexto histórico en que estas personas se encontraban o por el medio político en que estas políticas relativas a los 'pequeños agricultores' podrían (o no podrían) aplicarse. El tono optimista de la presentación del Banco hizo olvidar que las formas de propiedad, los sistemas de tenencia y las estructuras locales de poder habían constituido un impedimento para la aplicación de políticas relativas al pequeño agricultor 'orientadas hacia la equidad'. Se designó a la pequeña explotación como objetivo para la ayuda al desarrollo, pero había tal diferencia en lo que se entendía por explotación pequeña de un país a otro (o de una provincia a otra) que fue muy difícil en la práctica ponerse de acuerdo sobre la idea abstracta de ayudar 'al pequeño productor'.

Este era un problema. Un segundo problema, más fundamental, que en parte explicaba la postura adoptada por estas instituciones, era el paradigma utilizado, el cual influía en su percepción de los problemas del pequeño agricul-

tor y de los tipos de patrones de conducta que consideraban pertinentes y determinaba la forma en que juzgaban el proceso de planificación y el tipo de comunidad rural que era probable que crearan. Se trataba de un paradigma con connotaciones neoclásicas (y neomalthusianas) que, a pesar de todas sus referencias al cambio estructural, hacía hincapié en forma clara y directa en cuestiones de eficiencia, medida en términos puramente cuantitativos tales como la cantidad de insumos utilizados, el volumen de crédito y otros recursos financieros de que se disponía, y el tamaño de la explotación.¹

Se consideró que el problema con que tropezaban estos países del Tercer Mundo (por lo menos en la esfera rural) era el de producir alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de una población que crecía rápidamente. Para lograrlo, había que conceder mayor prioridad a los pequeños productores (definidos como personas que trabajan menos de 2 hectáreas de tierra), organizados sobre la base de unidades familiares (nucleares) y cuyas ventas estaban decididamente orientadas hacia el mercado. Dados los límites muy reales de la tierra cultivable (especialmente en Asia) y el retraso en la creación de empleos en otros sectores, la producción de los pequeños agricultores era, en esta opinión, no sólo atractiva sino que podía ser perfectamente eficiente, medida con criterios tales como el empleo y el producto por unidad de tierra.² Desde este punto de vista, el problema consistía en determinar la com-

binación adecuada de insumos y servicios que asegurasen un aumento sostenido de la productividad en el sector de las explotaciones pequeñas, y se consideró automáticamente que esto dependía del "acceso a la nueva tecnología y al capital para utilizarla" y de "la necesidad de nuevos y mejores sistemas de servicio para apoyar un sistema moderno de agricultura".³ Lo que estaba en juego era "la modernización y la monetización de la sociedad rural" y su rápida incorporación en la economía capitalista.⁴

Así pues, una cuestión pertinente que se plantea inmediatamente es cómo debía llevarse a cabo esta 'incorporación': cómo se relacionaban las políticas relativas a los pequeños agricultores con las macroestrategias, qué tipos de estrategia se estaban promoviendo en la práctica, la índole del proceso de planificación mediante el cual se llevaban a la práctica y el carácter de la sociedad agraria que era probable que crearan. Una de las tesis de este artículo es que las políticas relativas a los pequeños agricultores deben ser consideradas en su contexto histórico y analizadas en relación con las macropolíticas y con el proceso de acumulación de capital que tiene lugar en un plano nacional e internacional. Se argumentará que esto es lo que determina en gran medida dónde y hasta qué punto el sector 'tradicional' de pequeñas explotaciones permanece intacto, dónde y en qué forma es reforzado o reestructurado y dónde es reemplazado por unidades más grandes de producción agrícola.

I

En el examen de las políticas relativas a los pequeños agricultores a menudo se pasa por alto el hecho de que ellas han estado presentes en el pensamiento sobre desarrollo agrícola y

rural por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial, y desde mucho antes en la mayor parte del Tercer Mundo. El sector de las pequeñas explotaciones constituyó un elemento importante en los debates rusos de los años veinte y en toda la cuestión del movimiento cooperativo en el decenio siguiente; los movi-

¹Detrás de esto subyacía la idea de que una sociedad agraria donde todos tuvieran un lote de tierra de más o menos el mismo tamaño sería 'igualitaria'. Donde la tierra constituye el principal factor de producción, ello puede ser cierto, pero una vez que adquieren importancia el acceso al capital y a los insumos modernos, es poco probable que parcelas de igual tamaño aseguren una estructura igualitaria. El tamaño de las explotaciones constituía en este sentido una noción cuantitativa.

²La filosofía implícita se remonta aún más en el pasado, por lo menos hasta el comienzo de la presidencia de

McNamara del Grupo del Banco Mundial en 1968, si no antes. Véase BIRF, *World Bank operations: sectoral projects and policies*, Baltimore, 1972.

³BIRF, *The Assault on World Poverty*, Baltimore, 1975, pp. 5 y 10.

⁴*Ibidem*, p. 3.

mientos de independencia de África y Asia cifraron gran parte de sus esperanzas de apoyo en el productor campesino, y en América Latina los programas de reforma agraria de los partidos liberales e izquierdistas incluían preocupaciones análogas. Es cierto que estos últimos contenían ideas bastante diferentes acerca de la naturaleza y la función potencial del sector de las pequeñas explotaciones, pero también es innegable que existe un gran número de hechos y de experiencia histórica que resultaron tener (en uno u otro sentido) importancia estratégica.

Vale la pena observar esta experiencia y preguntarse qué conocimientos pueden recogerse de ella que permitan ayudar a interpretar el repunte de las políticas relativas a las pequeñas explotaciones durante los cinco o diez últimos años. Al hacerlo, parecería ser particularmente conveniente tratar de analizar qué papel han desempeñado (o que se espera que desempeñen) los pequeños agricultores en diferentes estrategias de desarrollo económico y político. En esta sección se intentará esbozar algunos de los principales tipos de políticas relativas a los pequeños agricultores introducidas en el mundo no socialista y en los países del Tercer Mundo en los períodos anterior y posterior a 1950. La elección del año se hizo sólo por conveniencia; y más pertinente tal vez sea el hecho de que se considerarán las políticas relativas a los pequeños agricultores tanto en el contexto de lo que se denomina una 'economía colonial de exportación' como en el de economías que asignaron mayor importancia a la industrialización.

1. Políticas relativas a los pequeños agricultores antes de 1950

Antes de la guerra de los años 1939-1945 (e incluso en el período de postguerra en muchas partes del mundo), todavía podía describirse a la mayoría de los países del Tercer Mundo como aquellos que tenían una 'economía colonial o de exportación' basada en la exportación de productos primarios a Europa y América del Norte y en la importación de manufacturas metropolitanas. Las políticas gubernamentales para la expansión de estas economías hacían hincapié en el desarrollo infraestructural para facilitar la producción y la colocación de artícu-

los de exportación, distribuir los bienes importados a distintas partes del país y satisfacer las necesidades de mano de obra local de una economía en expansión. En algunos casos (no sólo en América Latina, sino también, por ejemplo, en la India) la industria era ya un sector sustancial de la economía. Sin embargo, esos países constituían todavía la excepción y la ideología imperante estaba vinculada al concepto colonial del crecimiento encabezado por las exportaciones.

Sin embargo, incluso en este contexto, a menudo hubo una gran preocupación por la producción de los pequeños agricultores. Era una preocupación efímera a veces y otras era de importancia bien secundaria. Después de todo, casi nada se sabía de la estructura y las necesidades de la 'agricultura tradicional'; rara vez era objeto de investigación técnica continua y los esfuerzos que se hacían para mejorarla (o, más bien, para cambiarla) eran en general elementales.⁵ El cercamiento de la tierra para la producción comercial en gran escala tuvo efectos negativos en muchas comunidades aldeanas, privándolas de terrenos y llevando a la proletarianización a los pobres de las aldeas.⁶ Los productores más débiles fueron desplazados hacia terrenos marginales y a menudo los pequeños agricultores se encontraron enfrenta-

⁵Las investigaciones realizadas fueron básicamente de dos tipos. Las del primer tipo, de carácter antropológico o etnográfico, y las del segundo, asociadas con las estaciones agrícolas, tuvieron por finalidad mostrar al agricultor 'tradicional' qué podía lograrse. Los gobiernos coloniales no consideraron los pastizales y los terrenos de reserva como parte esencial de los sistemas existentes de producción, especialmente en las zonas donde la agricultura de rotación de cultivos o el pastoreo nómada eran la norma. Las estaciones agrícolas, concebidas como centros de demostración, estaban más interesadas en colocar la 'agricultura nativa' sobre una 'base científica' que en ayudar al productor campesino en su propia situación.

⁶Para pruebas al respecto, véanse el *Report of the Kandyan Peasantry Commission*, Colombo, Documento del Período de sesiones N.º XVIII de 1951; K. J. Pelzer, "The Agrarian Conflict in East Sumatra", *Pacific Affairs*, junio de 1957; Erich Jacoby, *Agrarian Unrest in Southeast Asia*, Londres, 1961; George Beckford, *Persistent Poverty*, Londres, 1972; Peter Klaren, *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Lima, 1976, capítulo 3; Frank Mills, "Production Relationships Among Small-Scale Farmers in St. Kitts", en *Social and Economic Studies*, Vol. 25, N.º 2, 1976, p. 154; David Dunham, "Land, Plantations and Peasants in Sri Lanka Development: the Period prior to 1900", Instituto de Estudios Sociales, La Haya, 1980.

dos a estructuras de tenencia, políticas nacionales e instituciones jurídicas marcadamente pre-dispuestas en favor de los grupos capitalistas.⁷

Este aspecto de la situación colonial y de la expansión capitalista en América Latina está actualmente bien documentado y se menciona con frecuencia. Sin embargo, a pesar de ello, persiste el hecho de que incluso en el contexto de estas macroestrategias orientadas hacia las exportaciones y de los regímenes políticos más bien conservadores que tendían a apoyarlas, las políticas relativas a los pequeños agricultores fueron tomadas en cuenta, y en algunos casos preferidas e incluso firmemente promovidas. Algunas veces derivaron de un fuerte sentimiento filantrópico;⁸ sin embargo, al parecer lo que ocurrió generalmente es que fueron promovidas porque eran útiles para producir para la exportación o porque estaban relacionadas con situaciones de crisis que enfrentaban los gobiernos interesados. Básicamente había dos tipos de políticas. Las del primer tipo, diseñadas sobre todo para fortalecer y mantener el sistema económico existente; tenían que ver con el aumento de producción de cultivos de exportación y con la producción de alimentos básicos para los productores de artículos no alimenticios. Las políticas del segundo tipo, una respuesta a las exigencias de cambio, estaban en gran parte vinculadas a la antigua cuestión de la reforma agraria y de la tenencia de tierras. En muchos casos estos motivos se superponían; sin embargo, serán examinados por separado con fines analíticos para explorar la

lógica sobre la que se basaban y la índole del contexto político en que emergieron.

a) *El papel de los pequeños agricultores en la producción para la exportación*

La primera de estas situaciones era aquella donde la producción de exportación podían realizarla en forma más eficiente, o por lo menos (para los capitalistas) más segura, los pequeños agricultores que vendían a firmas comerciales (por lo general extranjeras) en gran escala, o a fábricas independientes establecidas en lugares céntricos.⁹

Aunque es difícil generalizar en qué circunstancias comenzó a surgir un sistema de esta índole, parece justo decir que durante este primer período fue particularmente viable donde se aplicaban uno o más de los siguientes criterios: i) en las zonas donde por ciertas razones históricas o climáticas la colonización blanca era difícil; ii) para aquellos cultivos que no requerían grandes desembolsos de capital para alcanzar niveles aceptables de producción (o donde ellos ofrecían comparativamente poca ventaja); iii) donde el cultivo podía efectuarse durante la mayor parte del año —si no durante

⁷Esto está muy claro en el caso de lo que a menudo se llama 'the planter raj' (la soberanía del hacendado). Véanse Carl Stone, "Political Aspects of Post-War Agricultural Policies in Jamaica 1945-1970", en *Social and Economic Studies*, Vol. 23, N.º 2, junio de 1974; George Beckford, "The Dynamics of Growth and the Nature of Metropolitan Plantation Enterprise", en *Social and Economic Studies*, Vol. 19, N.º 4, diciembre de 1970, pp. 456 y ss.; y D. Dunham, *op. cit.*, 1980. Actitudes semejantes son bien conocidas en el Brasil; véase Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, México, 1962; y Martin Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 17, N.º 3, 1975; y en la profusa literatura sobre asentamientos blancos en los Estados Unidos, el Canadá y Australia. Sobre esto último véase Rosa Luxemburg, *The Accumulation of Capital*, traducido por A. Schwarzschild, Londres, 1951, cap. 29.

⁸Véase, por ejemplo, Robert Chambers, *Settlement Schemes in Tropical Africa*, Londres, 1969, parte I.

⁹Este cuadro del pequeño agricultor en la expansión de las exportaciones debe ser tratado en forma más bien cuidadosa, ya que a menudo es discutible hasta qué punto puede realmente caracterizarse como un sistema de 'pequeños agricultores'. A partir de los años veinte, la idea de fronteras como "lugares salvajes deshabitados donde los recursos son gratuitos, las reglas no se aplican y donde a costa del peligro y las penurias personales un individuo puede progresar mediante sus propios esfuerzos" ha sido un tema que se repite periódicamente en la novela y la historiografía occidentales. Incluso en el período de la colonización blanca (del oeste norteamericano) esto sencillamente tampoco fue cierto. En los Estados Unidos se otorgaron terrenos a las compañías ferroviarias que a su vez los asignaron a agricultores pioneros en escala masiva, mientras que en el Canadá las compañías North-West Land y Hudson Bay controlaban más de la mitad del territorio que iba a ser colonizado. Del mismo modo, la frontera australiana tampoco fue una frontera abierta por pequeños buscadores de minas y agricultores con explotaciones familiares, sino por hacendados capitalistas con numerosos rebaños de ovejas y personal asalariado dependiente; y fueron activamente apoyados por grandes bancos y compañías de tierras. Véanse R. Luxemburg, *op. cit.*, y Brian Fitzpatrick, "The Big Man's Frontier and Australian Farming", en *Agricultural History*, Vol. 21, 1947. La imagen del agricultor 'pionero' latente en gran parte de nuestras ideas sobre la 'colonización' es en realidad y en gran medida una imagen fabricada; se trata de un mito, de un producto de la ideología y de la novela romántica occidentales.

todo el año— con el trabajo de la familia; y iv) donde los mercados limitados y el riesgo de deterioro y de pérdida en el proceso de comercialización mantenían al productor en una situación de fuerte dependencia respecto de sus compradores. Donde los pequeños agricultores podían ser controlados mediante el crédito y los acuerdos de comercialización y ofrecían al comprador un suministro regular de un producto uniforme y de calidad bastante elevada, a los principales grupos capitalistas por lo general les convenía dejar a los pequeños agricultores la responsabilidad de la producción (y con ella, gran parte de los riesgos).

Dos casos particulares destacan como ejemplos clásicos de producción por parte de pequeños agricultores de cultivos de exportación durante este período, a saber, el del cacao de Ghana y el de los países exportadores de arroz del Asia Oriental. Aunque estos casos presentaban diferencias en varios aspectos importantes, ambos fueron promovidos por intereses coloniales (con la excepción de Tailandia) y controlados estrictamente mediante los sistemas de tenencia, las estructuras de comercialización y el sistema político.

En el caso de Ghana, el cacao se producía tanto en tierras de propiedad privada como en tierras de linaje ('*lineage lands*') en pequeñas explotaciones de una o dos hectáreas o incluso menos, administradas por la familia con la ayuda de mano de obra migratoria procedente del norte. Hasta 1945, y en una forma algo modificada posteriormente, un monopolio de unas 13 compañías europeas (las llamadas "Pool Firms") mantuvo un estricto control sobre el comercio internacional de Ghana (en ese entonces Costa de Oro).¹⁰

Esas compañías compraban directamente sus cosechas al pequeño productor por intermedio de su propia red de corredores y pequeños compradores, haciendo amplio uso de adelantos en efectivo para asegurar sus suminis-

tros.¹¹ Una vez establecida esta organización era difícil cambiarla y tampoco hubo exigencia alguna de cambio por parte del sistema de producción.

El segundo caso es el de los países exportadores de arroz del Asia Oriental, a saber, Birmania, Tailandia, Indochina y Taiwán. Aunque todos eran ejemplos de producción de arroz por parte de pequeños agricultores, también había diferencias entre ellos. Por una parte había países, como Birmania, donde los trabajadores migrantes y una oferta abundante de tierras poco pobladas permitían la extensión de los métodos de producción 'tradicional' bajo el estímulo y el control de los comerciantes foráneos. Y, por otra, había zonas, como Taiwán, donde desde el comienzo de esta expansión de las exportaciones la tierra ya estaba en gran parte ocupada y donde la importancia cada vez mayor del arroz producido por el pequeño agricultor como artículo de exportación estaba vinculada a la introducción de nuevas variedades bajo el dominio colonial.

En el caso de Birmania, los elevados precios resultantes de la demanda europea provocaron una migración en gran escala hacia las zonas fronterizas, migración acompañada por una proliferación de comerciantes y prestamistas de dinero que proporcionaban el crédito necesario para la extensión masiva de la producción de arroz, mientras que los comerciantes europeos dominaban la molienda y monopolizaban las exportaciones a Europa.¹² Después de la guerra de 1914-1918 hubo una brusca declinación del precio; los terrenos hipotecados se perdieron como resultado de los jui-

¹⁰En 1938 estas 13 firmas controlaban un 93% de todo el cacao comprado en Ghana; éste se concentraba principalmente en cuatro o cinco firmas, la principal de las cuales era la United Africa Company (filial de Lever Brothers). Véase el *Report of the Commission of Enquiry into the West African Cocoa Industry* (la Comisión Nowell), HMSO, Londres, 1938.

¹¹Sobre las primeras actividades relacionadas con el cacao, véase Polly Hill, *The Migrant Cocoa Farmers of Southern Ghana*, Cambridge, 1963. Su tesis consiste esencialmente en que la producción de cacao fue, desde el comienzo mismo, una forma de capitalismo incipiente. Sobre la organización y el control del comercio, véase David Dunham, *Group Interests and Spatial Structures: a Study of Regional Development in Southern Ghana*, Universidad de Amsterdam, 1977.

¹²Véanse Michael Adas, *The Burma Delta: Economic Development and Social Change on an Asian Rice Frontier, 1852-1941*, Madison, 1974; y Hla Myint, *The Economics of Developing Countries* (4.ª ed.), Londres, 1973. Para tener una impresión de la escala de esta transformación, adviértase que la población de Baja Birmania aumentó de 2.6 millones en 1871-1872 a 4.1 millones de habitantes en 1900, mientras que la zona cultivada aumentó de 0.4 millones de hectáreas a 3.5 millones de hectáreas durante el mismo período.

cios de ejecución y se produjo una concentración gradual de los arrozales en manos de la clase de terratenientes por entonces establecida. En este sentido, el caso del delta de Birmania siguió un rumbo casi clásico de evolución capitalista.

El ejemplo de Taiwán bajo la ocupación japonesa fue muy diferente. La exportación de arroz hacia el mercado japonés estaba en marcha a mediados de los años veinte y estaba relacionada con la introducción de una nueva variedad.¹³ El tamaño medio de las explotaciones era de alrededor de dos hectáreas, y la política colonial descansaba en gran medida sobre el sector de las pequeñas explotaciones. Sin embargo, gran parte de los productores eran aparceros o agricultores arrendatarios, y los japoneses trabajaban casi exclusivamente por intermedio de la clase terrateniente. Los pequeños productores comercializaban su arroz por conducto de sus arrendadores (muchos de los cuales en la práctica también eran molineros) y la exportación estaba en manos de firmas japonesas exclusivamente.

Se pueden encontrar casos comparables de participación de los pequeños agricultores en la producción para la exportación en muchas otras partes del mundo, lo que refleja patrones análogos de diferenciación y de control. En Colombia el tamaño medio de los cafetales era todavía reducido durante este período. En 1950 era de poco más de tres hectáreas; más de una tercera parte de todos los cafetales de Colombia (36%) tenían menos de una hectárea y la industria estaba controlada por unas cinco casas exportadoras.¹⁴ En São Paulo los cafetales fueron entregados a *colonos* y a pequeños agricultores que trabajaban como aparceros. Con arreglo a este sistema, el propietario no sólo suministraba la tierra, sino que imponía la forma de utilización de la misma, el sistema de cultivo que

debía adoptarse y los tipos de prácticas administrativas que habían de aplicarse.¹⁵

En las Indias Occidentales la producción de plátanos y azúcar tuvo un importante sector de pequeños agricultores.¹⁶ A esta lista podría agregarse el azúcar de Fiji después de 1920, la palmera de aceite y el cacao en Nigeria, el café en el África Occidental francesa, los cacahuetes del África occidental y el algodón del África Oriental. Hubo también muchos casos en que los pequeños agricultores desempeñaron un papel en la producción de 'pequeñas plantaciones', produciendo para la venta a la fábrica de la plantación vecina o a una fábrica elaboradora.¹⁷

En resumen, no escasean las pruebas que demuestran que el papel de los pequeños productores en la producción para la exportación estuvo lejos de ser insignificante durante este período. Es más, el problema no consistía tanto en reemplazarlos con grandes productores como en establecer un control más estricto sobre su producción y hallar los medios para elevar la calidad y el rendimiento de sus cosechas introduciendo mejores prácticas de cultivo y métodos de gestión, y en forma más general, adquirir un producto más barato. Evidentemente se asignó prioridad al crecimiento de las exportaciones, más bien que al bienestar y al desarrollo

¹³Naciones Unidas/FAO, *El Café en América Latina...*, op. cit., 1958, Vol. II, y Thomas Holloway, "The Coffee Colono of Sao Paulo, Brazil: Migration and Mobility, 1880-1930", en Kenneth Duncan y Ian Rutledge (eds.), *Land and Labour in Latin America*, Londres, 1977.

¹⁶Por ejemplo, más de las tres cuartas partes de todos los cultivadores de plátanos en Jamaica, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y Granada explotaban fincas de menos de 2 hectáreas a comienzos del decenio de 1950. Además, en su gran mayoría, estos agricultores se especializaban en producir para la exportación y eran estrictamente controlados por las empresas exportadoras. Véase Dennis McFarlane, "The Future of the Banana Industry in the West Indies", en *Social and Economic Studies*, Vol. 13, N.º 1, 1964, p. 70. Sobre la industria azucarera, véanse George Abbott, "The West Indies Sugar Industry with some Long-Term Projects of Supply", en *Social and Economic Studies*, Vol. 13, N.º 1, 1964; y Ramiro Guerra y Sánchez, *El azúcar y la sociedad en el Caribe: Historia económica de la agricultura cubana*, publicado por primera vez en 1927 (hay traducción inglesa, New Haven, 1964).

¹⁷Véanse George Beckford, "The Growth of Major Tropical Export-Crop Industries", en *Social and Economic Studies*, Vol. 13, N.º 4, 1964; R. P. Courtenay, *Plantation Agriculture*, Londres, 1965, capítulo 4, y sobre el África occidental francesa, Jean Suret Canale, *L'Afrique Noire*, París, 1962.

¹³Véanse S. C. Hsieh y T. H. Lee, *Agricultural Development and its Contribution to Economic Growth in Taiwan*, JCRR, Taipei, 1966; S. M. Yeh, *Rice Marketing in Taiwan*, JCRR, Taipei, 1955, y *Taiwan Agricultural Statistics 1901-1965*, JCRR, Taipei, 1966.

¹⁴Naciones Unidas/FAO, *El Café en América Latina: Problemas de la productividad y perspectivas*, Vol. I, México, 1958, p. 30; J. W. F. Rowe, *The World's Coffee*, Londres, 1963, p. 64, y Absalón Machado, *El café: de la aparcería al capitalismo*, Bogotá, 1977.

de los pequeños productores. Muchas de estas personas se beneficiaron y llegaron a figurar entre los pequeños productores más prósperos de sus países, pero esta situación pudieron alcanzarla sólo a un cierto costo. Entre los principales figuraban la índole de los sistemas vigentes de arrendamiento, su vulnerabilidad a los cambios de precios en los mercados externos, y su dependencia respecto de quienes controlaban el acceso a esos mercados y respecto de quienes controlaban la elaboración necesaria antes de la exportación.

Los pequeños agricultores constituyeron una parte esencial del proceso de expansión capitalista. Dentro de los parámetros fijados por el modelo de exportación (y las estructuras institucionales que lo llevaban a cabo), ellos también consiguieron algunas nuevas oportunidades y su éxito alentó a otros a dedicarse a la producción para la exportación. El sector de las pequeñas explotaciones desarrolló su propia dinámica de acumulación y diferenciación social, con mejoramiento para algunos (a menudo para muchos) y endeudamiento, pérdida de tierras y empobrecimiento para muchos más. A medida que aumentaba el número de productores, los precios a menudo disminuían; los agricultores quedaban dependiendo en alto grado de los insumos 'modernos', de los ingresos monetarios para adquirir sus alimentos, insumos y otras 'necesidades' y para pagar sus impuestos. Sin embargo, lo importante era que las posibilidades de que los pequeños agricultores mejoraran su posición dependían en último término de la perduración del interés en estas cosechas por parte de los grupos capitalistas más ricos, de lo que aconteciera con estas cosechas en los mercados internacionales y de las formas como utilizaran la producción de los pequeños agricultores para satisfacer sus propios fines quienes estaban en condiciones de controlar este comercio.

b) *Los pequeños agricultores en la producción nacional de alimentos*

La segunda situación en que se introducían políticas relativas a los pequeños agricultores para mantener el sistema económico imperante era la caracterizada por la escasez grave, y con frecuencia persistente de alimentos, en que el

gobierno se veía enfrentado a una reducción de los suministros externos o a la perspectiva de una cuenta de importaciones en rápido aumento debido a un déficit de los suministros nacionales de la dieta básica. En una economía de exportaciones agrícolas se asignaba prioridad a la producción para la exportación a expensas de los alimentos. Generalmente, se caracterizaba por un desequilibrio estructural que a veces quedaba al descubierto cuando los valores de exportación disminuían y las costosas importaciones de alimentos comenzaban a constituir motivo de desconcierto, o cuando el poder de los capitalistas agrarios comenzaba a declinar y eran puestos en tela de juicio por los grupos urbanos y por los votos y las demandas de los productores ajenos al sector exportador. En algunos casos estas dos tendencias se presentaron simultáneamente.

En los decenios de 1920 y 1930 muchas de esas economías advirtieron repentinamente su vulnerabilidad; una gran proporción de su población estaba en el sector 'tradicional', el desempleo era elevado y con mejoras significativas en las condiciones sanitarias de las zonas rurales comenzó a aumentar la presión sobre la poca buena tierra cultivable de que disponía la mayoría de los productores de pequeñas aldeas. En el decenio de 1950 la cuenta de importaciones de alimentos era a menudo considerable; el Brasil estaba importando casi un millón de toneladas de trigo y harina de trigo cada año, y Cuba, Trinidad y Tabago, Sri Lanka, Malasia, Indonesia, Filipinas y muchos otros países dependían en alto grado de los suministros externos de sus alimentos básicos.¹⁸ En este contexto la colonización y la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores se convirtió en un tema de interés para las personas encargadas de formular políticas como una manera de mantener estas economías de exportación como sistemas viables.

Una buena ilustración de esto es el caso de Sri Lanka durante las dos guerras mundiales e inmediatamente después de ellas. Por ejemplo, la experiencia de la guerra de 1914-1918 y sus consecuencias inmediatas hicieron que el go-

¹⁸FAO, *Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias*, Vol. IV, Parte 2 (Comercio), Roma, 1950, pp. 9 y ss.

bierno cobrara aguda conciencia de la amplitud de la dependencia de la colonia respecto del arroz importado. Más del 60% de los suministros provenían de fuentes extranjeras y cuando éstas quedaron interrumpidas, el desequilibrio estructural que sobrevino en la economía de exportación fue tal que se produjo una escasez con proporciones de crisis.¹⁹ Se redujo el poder de compra de importaciones por la depresión del sector de las haciendas después de la guerra y hubo una constante amenaza de que la India impusiera derechos de exportación al arroz con objeto de tratar de resolver su propia situación en materia de alimentos. El resultado fue una campaña para alcanzar la autosuficiencia en la producción de arroz y una creciente preocupación por los problemas del pequeño productor.²⁰

Una situación análoga se presentó en Jamaica a fines del decenio de 1930. El país se vio enfrentado a insuficiencias en materia de alimentos que continuaron durante la guerra y, con la declinación económica de la clase dominante de los dueños de plantaciones, hubo un cambio notable de prioridades hacia la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores en el contexto de planes considerablemente ampliados de colonización de tierras.²¹

En Ghana aumentó la preocupación por la producción de alimentos a raíz de los 'disturbios urbanos' de los años de postguerra,²² mientras que en otras partes de África había una preocupación paternalista por la 'conservación' y 'mejores prácticas' para combatir la amenaza

del hambre en las zonas periféricas.²³ La lista podría ampliarse, pero el tema destacado es que en general se hizo demasiado hincapié en los cultivos de exportación, dejando al descubierto la fragilidad de la situación alimentaria interna, hecho que muy rápidamente surgió a la superficie cuando el sistema fue amenazado, como ocurrió en los años de la depresión del decenio de 1930 y durante la guerra de 1939-1945. Durante este período, el poder de la clase exportadora 'colonial' estaba empezando a debilitarse; el sistema económico de muchas de las colonias ya no podía mantenerse sin efectuar un cambio para aumentar la producción de alimentos, y en muchos casos esto condujo a una mayor preocupación por la 'producción de los campesinos'.

c) La política y las exigencias de reforma agraria y de tenencia de la tierra

El tercer caso, interrelacionado de muchas maneras con los dos anteriores, se centraba alrededor de la difícil cuestión de la reforma agraria y de tenencia de la tierra. La preocupación por el campesinado y por la producción de alimentos invariablemente desembocaba en la disponibilidad de tierras y en el problema de la propiedad privada de la tierra. La producción para la exportación y otras formas de agricultura comercial en gran escala habían excluido en muchas zonas la posibilidad de la expansión campesina. El efecto no siempre fue directo; a veces las distintas formas de producción no competían, ya que las plantaciones estaban situadas en las tierras altas y los arrozales se concentraban en los fondos de los valles.²⁴ Y donde sí competían, las conse-

¹⁹Había una dimensión política muy definida en esto por cuanto en Sri Lanka existía, en 1921, una mayoría (aunque una mayoría dividida) en el Consejo Legislativo que consideraba al productor campesino como un posible elector. Este tema será abordado más adelante. Sobre el desequilibrio estructural de dicha economía, véase Gamani Corea, *The Instability of an Export Economy*, Colombo, Marga Institute, 1975.

²⁰Sobre esto, véanse Ben Farmer, *Pioneer Peasant Colonisation in Ceylon*, Londres, 1957; y David Dunham, *Government Policy Towards Peasants and Towards Colonisation: Sri Lanka prior to 1931*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1980.

²¹Véanse C. Stone, *op. cit.*, 1974, y Ken Post, *Arise Ye Starvelings*, La Haya, 1979.

²²Véase el *Report of the Enquiry into Disturbances in the Gold Coast*, H.M.S.O., Londres, 1948.

²³Robert Chambers, *Settlement Schemes...*, *op. cit.*, 1969, p. 22. Por ejemplo, en 1954 el gobierno belga reflejó precisamente esta situación cuando, como prefacio de sus observaciones sobre un cuestionario de las Naciones Unidas, expresó que "en el Congo tenemos que tratar con una sociedad rural primitiva que es profundamente apática, fatalista y apegada a sus tradiciones ancestrales", situación que utilizó para justificar la "colonización agrícola nativa" ("paysannat indigène"). Véase Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materia de reforma agraria: Análisis de las respuestas de los gobiernos a un cuestionario de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1954, p. 108.

²⁴En muchas zonas había una segregación distinta y definida, que entrañaba diferentes requisitos ecológicos y distintas condiciones de acceso.

cuencias no siempre eran evidentes de inmediato. Con frecuencia sería sólo más tarde, con las mejoras sanitarias, el crecimiento de la población y la mayor diferenciación social, cuando la presión sobre la tierra disponible comenzaba a aumentar y se registraba una exigencia creciente de alguna medida en favor de la redistribución.

En Asia se había reconocido desde mucho tiempo atrás el patrón muy desigual de propiedad de la tierra. Se producían choques entre los terratenientes y los arrendatarios y entre las haciendas y los aldeanos, a menudo porque las explotaciones campesinas (o los ingresos que le quedaban a una familia después de pagar los 'arriendos') simplemente se habían reducido demasiado para que las familias pudieran vivir. En Filipinas, la proporción de agricultores sin tierras era 'asombrosamente elevada' en el decenio de 1930 y con frecuencia se producían conflictos.²⁵ En Sri Lanka los agricultores arrendatarios en la zona húmeda del país estaban oprimidos por los acuerdos de arrendamiento de las tierras y por las actividades de los capataces empleados para la administración de asuntos locales.²⁶ Casi lo mismo podría haberse dicho de la Java rural donde existía preocupación por "el problema del exceso de población" y donde las desigualdades en materia de propiedad y en el acceso a la tierra se habían registrado desde hacía mucho tiempo.²⁷

En gran parte de América Latina y el Caribe la situación era también semejante. El desplazamiento físico constituía una característica importante de la expansión comercial; la población indígena (especialmente en Bolivia, Ecuador y Perú, pero también en otras partes) era forzada hacia el altiplano y hacia las partes más remotas del país (como en Colombia), donde se esforzaba por cultivar los suelos marginales y

las tierras limitadas que se le dejaba.²⁸ Sin embargo, en los decenios de 1930 y 1940 las demandas más apremiantes provinieron de las zonas rurales densamente pobladas, de los minifundistas estrechamente controlados por las estructuras de tenencia de la tierra y confinados a zonas donde simplemente no había tierra suficiente para permitirles subsistir.²⁹ Muchos sólo podían exhibir su condición de 'ocupante ilegal' y vivían bajo la constante amenaza de un desalojo sumario. Otros habían sido desplazados por la fuerza hacia las laderas de los cerros, donde los suelos a menudo eran pobres y se erosionaban fácilmente. Había una fragmentación creciente de la tierra disponible y un problema cada vez mayor de carencia de tierras propias, pobreza y desempleo.³⁰

En la mayoría de estos casos el problema básico no era simplemente de desigualdad en la propiedad de la tierra y en los sistemas de tenencia, sino que era de poder: la influencia económica, social y política de la clase terrateniente. Los pequeños agricultores hacían frente a una serie de presiones e instituciones que, si bien a veces (aunque de ninguna manera siempre) eran de carácter paternalista, les proporcionaban pocas posibilidades de movilidad social y les daban ingresos muy bajos y escasos derechos.³¹ En una situación en que aumentaba el descontento, con los terratenientes organizados en partidos derechistas que influían en el gobierno y la administración, a menudo el clima social era de creciente represión. La necesidad de reforma agraria fue descrita (y percibida más adelante) como 'una fuerza explosiva'.³²

²⁸Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materia de reforma agraria: Tercer informe*, Nueva York, 1962, p. 2; Solon Barraclough y Juan Collarte (eds.), *Agrarian Structure in Latin America*, Toronto y Londres, 1973; y Henri Favre, "The Dynamics of Indian Peasant Society and Migration to Coastal Plantation in Central Peru", en Duncan y Rutledge (eds.), en *Land and Labour...*, op. cit., 1977.

²⁹Véase Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo*, Nueva York, 1963, pp. 150 a 153.

³⁰Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), *Tenencia de la tierra y reforma agraria en América Latina*, OEA, Washington D.C., 1971; véase también Orlando Fals Borda, *El hombre y la tierra en Boyacá: Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*, Bogotá, 1957.

³¹Véase al respecto CIDA, *Tenencia de la tierra...*, op. cit., 1971.

³²Thomas Carroll, "Land Reform as an Explosive Force", en J. J. Tepaske y S. N. Fisher (eds.), *Explosive Forces in Latin America*, Colombia, 1964, p. 89.

²⁵J. R. Hayden, *The Philippines: A Study in National Development*, Nueva York, 1942, p. 380. Sobre esto véase también K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement in Tropical Asia*, Nueva York, 1948.

²⁶Véase el *Report of the Commission on the Headman System*, Sessional Paper N.º II, de 1922, y el N.º XXVII, de 1935. Para una impresión de la forma en que funcionaba el sistema de castas, véase Barrie Morrison, M. P. Moore y M. U. Ishak Lebbe (eds.), *The Disintegrating Village*, Colombo, 1979.

²⁷K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement*, op. cit., 1948, capítulo IX.

En Africa, la abundancia relativa de tierra no cultivada y razonablemente fértil significó que, en general, y con algunas excepciones, hubo menos tensiones de esta índole. En Zimbabue (Rhodesia del Sur), Kenya y el Africa meridional, la colonización europea redujo considerablemente la buena tierra disponible para la población africana. Al exacerbar o crear 'problemas de población' en las zonas que quedaron, condujo también a una situación política en que la expansión africana se consideró una amenaza para la seguridad europea.³³ En Kenya se estimó que la situación era particularmente amenazadora, culminando en la emergencia de los años 1950, cuando se rebelaron los kikuyus.

Y sin embargo, por lo menos hasta los comienzos del decenio de 1950, hubo muy pocos estudios estadísticos sobre los cuales basar cualquier análisis serio de la distribución de la tierra. En muchos países la pauta prevaleciente era muy clara, pero en general la información disponible era 'irregular y conjetural'.³⁴ Era muy difícil decir si (o hasta qué punto) los problemas que se manifestaban en casos particulares eran o no eran representativos del cuadro nacional. Toda la cuestión de la reforma agraria y de la tenencia de la tierra y de la colonización (o transmigración) constituía por lo tanto en su mayor parte una respuesta política a las contradicciones sociales y a las presiones para que se introdujeran cambios.

En la práctica, esta respuesta adoptó diversas formas. En las zonas coloniales la política agraria había resultado ser una cuestión polémica a comienzos de siglo. En la India, Gandhi estaba luchando por mejorar la suerte de los aldeanos empobrecidos ya durante la guerra de 1914-1918; la abolición del régimen de terratenientes formaba parte del programa socialista de M. N. Roy (para alinear el Congreso Nacional con los 'trabajadores y campesinos explotados') y el Partido del Congreso apoyaba los intereses del pequeño agricultor a escala na-

cional en toda la India.³⁵ En el Caribe la propiedad de la tierra era una cuestión política, y en 1950 la industria azucarera sobrevivía en una atmósfera de creciente hostilidad, de huelgas, disturbios, conflictos laborales y la quema de la caña.³⁶

A través de todo el mundo colonial, esta preocupación de los movimientos de oposición por las necesidades de los productores aldeanos nunca estuvo apartada de la lucha contra la dominación imperialista, y en este sentido fue utilizada como uno de los puntos de una campaña más amplia.³⁷ Con el desplazamiento gradual hacia la elección de representantes y la politización cada vez mayor de las zonas rurales como consecuencia de las mejoras del transporte y de los niveles de instrucción elemental, la propiedad de la tierra y la suerte de los pobres rurales fueron hábilmente utilizadas por los dirigentes nacionalistas para conseguir apoyo y atacar las desigualdades propias de la dominación colonial.³⁸

La situación en América Latina no era muy diferente. En algunas zonas no sólo había descontento, sino que también hubo sublevaciones de campesinos, reuniones masivas en los pueblos rurales y resueltas invasiones armadas de grandes haciendas, mientras entre los grupos urbanos aumentaba el apoyo a la causa de los pequeños agricultores. Estos sucesos habrían de crear un sentimiento difundido de recelo y de inseguridad, alarmando no sólo a la clase terrateniente tradicional, sino también a

³⁵Para un resumen del material disponible, véanse Sipko de Boer, *Peasant Movements in India during the Twentieth Century*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1973; Gene Overstreet y Marshall Windmiller, *Communism in India*, Berkeley, 1959; y Myron Weiner, *The Politics of Scarcity, Public Pressure and Political Response in India*, Chicago, 1962.

³⁶Véase W. Arthur Lewis, *Issues in Land Settlement Policy*, Report to the Caribbean Commission West Indian Conference, 1950.

³⁷Con mucha frecuencia se debatió, especialmente en la India, si el objetivo principal era el colonialismo o el capitalismo, pero en ningún caso los problemas del pequeño productor constituyeron por sí mismo la preocupación central.

³⁸Asimismo, sirvió en algunos casos (por ejemplo, en Sri Lanka) para desviar la atención del hecho de que los dirigentes nacionalistas provenían de familias terratenientes. Véase David Dunham, "Politics and Land Settlement Schemes: the Case of Sri Lanka", de próxima aparición en *Development and Change*.

³³R. Chambers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969, capítulo 2. La respuesta europea ante los crecientes problemas agrarios o de tierra incluyó alusiones de "confinar y controlar a los agricultores africanos en sus propias zonas" (p. 25).

³⁴Véanse Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materias de reforma agraria*, Nueva York, 1954; y Richard Schaedel, "Land Reform Studies", en *Latin American Research Review*, Vol. 1, N.º 1, 1965, p. 75.

un espectro más amplio de políticos nacionales, hombres de negocios y otras personas.³⁹

En muchos casos las tensiones sociales que se estaban generando eran de tales proporciones que no eran tan fácilmente controlables y no podían pasarse por alto. Tampoco fueron esos gobiernos invariablemente tan insensibles al empobrecimiento de las comunidades aldeanas que trataban de alimentar a sus familias con diminutas parcelas de tierra o carentes totalmente de ella. Con la intensificación de la depresión y el crecimiento cada vez mayor de la población en la época de postguerra, estaban sobre todo conscientes de la amenaza política potencial planteada por las situaciones incontroladas de privación y explotación. Como resultado, empezaron a surgir diversas políticas relativas a los 'pequeños agricultores'.

Estas políticas eran básicamente de cuatro tipos principales. En primer lugar, puede mencionarse la importancia cada vez mayor de los planes de colonización patrocinados por los gobiernos, especialmente en Asia.⁴⁰ La depresión condujo a una reducción en el sector de las plantaciones. En Indonesia parecía muy improbable que las plantaciones volvieran a emplear otra vez el mismo número de trabajadores; la presión sobre la tierra en Java había alcanzado proporciones peligrosas y el gobierno recurrió a la colonización en gran escala de las islas exteriores a manera de respuesta.⁴¹

En Filipinas la 'apertura' de la isla de Mindanao comenzó durante este período, mientras que en Sri Lanka la Ordenanza de Aprovechamiento de las Tierras de 1935 preparó el camino para una serie de planes de colonización.⁴² En América Latina se permitió la 'colonización espontánea' por razones más bien similares,

mientras que en Kenya y Zimbabwe se introducían planes de colonización en un intento por sofocar una situación potencialmente peligrosa.⁴³

La segunda respuesta consistió en 'reservar' tierras para el uso de la población local. Las políticas de este tipo por lo general se presentaban como un medio de 'proteger' las necesidades de las comunidades locales contra las incursiones de los especuladores y prestamistas o el sistema de plantaciones, preservando la posibilidad de la expansión de las aldeas (o producción de subsistencia) a medida que crecía su población. Ejemplos de esto fueron la asignación y la protección de tierras para el uso de los aldeanos en la zona húmeda de Sri Lanka, la creación en Malasia de territorios reservados para los malayos y la reserva de tierras para la 'ocupación indígena' en Sudáfrica, Kenya y Zambia (entonces Rhodesia del Norte).⁴⁴

En tercer lugar se legisló para reglamentar los acuerdos de arrendamiento y las ventas de tierras y, en cuarto lugar, se llevaron a la práctica políticas de redistribución de tierras. Por ejemplo, la legislación que tenía como finalidad la reforma del régimen de tenencia de tierras fue mucho más frecuente y mucho más fecunda durante este período que lo que a veces se reconoce. Filipinas tuvo una historia particularmente larga en materia de legislación agraria, la que reflejaba la violencia registrada en el campo.⁴⁵ La Ley de Tenencia de la Tierra aprobada en Colombia, en 1936, tuvo una historia similar, mientras que en la India hubo una serie de leyes de tenencia de la tierra aprobadas por los diversos Estados.⁴⁶ En materia de

³⁹Véase Rodolfo Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, Nueva York, 1970, con material sobre casos específicos.

⁴⁰Los proyectos africanos anteriores estaban más preocupados por despejar la tierra para la colonización europea o trasladar la población desde las zonas insalubres (en especial las zonas de la enfermedad del sueño). Estas entrañaban un contexto muy diferente del que se describe en el presente artículo.

⁴¹La colonización en gran escala tuvo lugar principalmente entre 1932 y 1941. Véase K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement...*, op. cit., p. 228.

⁴²Véase K. J. Pelzer, *Ibidem*, y B. Farmer, *Pioneer Peasant Colonisation...*, op. cit., 1957.

⁴³Esto era particularmente cierto respecto de las zonas de colonización regadas. Véase R. Chambers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969, y sobre América Latina, CIDA, *Tenencia...*, op. cit., 1971.

⁴⁴*Report of the Land Commission...*, op. cit., 1929; Erich Jacoby, "The Problems of Vulnerable Communities in Land Policies", en FAO, *Documentation Prepared for the Center on Land Problems in Asia and the Far East*, Roma, 1955, pp. 61 y ss.; Naciones Unidas, *Land Reform: Defects in Agrarian Structure as a Bottleneck to Economic Development*, Nueva York, 1951, p. 33.

⁴⁵Pelzer, *Pioneer Settlement...*, op. cit., 1948, capítulo IV.

⁴⁶Naciones Unidas, *Progresos en materia de reforma agraria: Segundo informe*, Nueva York, 1956, y Naciones Unidas, *Land Reform: Defects...*, op. cit., 1951. Legislación similar puede hallarse en el caso de Birmania (la Ley de Arrenda-

redistribución de tierras hubo mucho menos ejemplos. La revolución mexicana constituyó el caso más evidente, aunque Bolivia emprendió serias reformas en 1952, como ya lo había hecho Guatemala en 1944, sólo para verlas anuladas por la contrarrevolución un decenio más tarde.⁴⁷

Aquí lo importante fue que sólo se adoptaron medidas fundamentales de redistribución de la tierra a raíz de radicales cambios políticos a nivel nacional; en la mayoría de las sociedades, los terratenientes estaban entre los principales detentadores del poder y había pocas posibilidades de que voluntariamente sancionaran políticas que era probable socavarán su propia posición. Debieron hacerse concesiones en muchos sentidos, pero a menudo el resultado fue distinto del proclamado. La aplicación de la legislación aprobada con frecuencia era impedida mediante tácticas obstruccionistas y por la influencia de poderosos grupos de hacendados. Los planes de colonización estaban llenos de dificultades; no necesariamente la tierra se entregaba a quienes la necesitaban y por lo general los proyectos entrañaban un grado considerable de control tanto sobre la producción como sobre la vida social de cada colono.⁴⁸ Finalmente, cuando se organizó y distribuyó la tierra en forma de 'reservas', a falta de otros cambios institucionales se concentró en manos de los 'acomodados'.⁴⁹ En otros casos sirvió para 'proteger' los intereses de los grupos europeos o para asegurar una oferta de mano de obra para las minas y las haciendas de los europeos.⁵⁰ Nunca las políticas relativas a los 'pequeños agricultores' estuvieron basadas en una preocupación por 'las necesidades de los pobres'.

Los veinte años inmediatamente anteriores a 1950, se caracterizaron por el profundo resentimiento contra las desigualdades que existían en el acceso a la tierra y a otras oportunidades, y contra los regímenes políticos paternalistas y generalmente represivos que fomentaban las estructuras mismas que habían acrecentado esta desigualdad. Las presiones eran tales, que muchos gobiernos se vieron obligados a modificar su posición y el resultado fue a menudo una sucesión de políticas relativas a los 'pequeños agricultores'. La introducción de leyes y medidas distributivas sirvió para dar la impresión (a menudo eficazmente) de que el gobierno reconocía y estaba abordando las cuestiones agrarias, pero en la práctica los problemas que entrañaba el asegurar su efectivo cumplimiento estaban mucho más allá de la capacidad técnica y de la inclinación de los gobiernos, y de los tribunales. Algunas leyes podían ser supervisadas con cierto grado de éxito, pero en muchos otros casos las medidas sólo eran aprobadas a nivel nacional en el acuerdo tácito de que rara vez, o nunca, se harían cumplir rigurosamente.⁵¹

Una vez aprobadas las leyes, por ineficaces que resultaran en el transcurso del tiempo, hacían que la lógica que impulsase nuevas medidas fuese mucho más difícil. El objetivo implícito era la revolución; poner término a la propiedad extranjera de las tierras o destruir el latifundismo más bien que una visión concreta de otra posible sociedad. Era esencialmente una presión para introducir cambios en la estructura económica y política, lo que no podía obtenerse mediante una reforma legislativa.⁵² Sólo con el derrocamiento de los gobiernos coloniales comenzaría a mirarse a los pequeños agricultores con otros ojos; los dirigentes nacionalistas, atentos a las antiguas desigualdades y que a menudo luchaban por establecer un control efectivo, manifestaron una mayor preocupación por 'sus compatriotas' y por la 'cons-

mientos de 1938 y la Ley de Enajenación de Tierras de 1940) y en el Oriente Medio.

⁴⁷Véanse R. Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems...* op. cit., 1970; y S. Barraclough y J. Collarte (eds.), *Agrarian Structure...*, op. cit., 1973.

⁴⁸Véase B. Farmer, *Pioneer Peasant...*, op. cit., 1959; y K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement...*, op. cit., 1948.

⁴⁹Véanse Kew Tan, *The Land and the Agricultural Organisation of Peninsula Malaya: A Historical Interpretation*, Centre for Development Studies, Swansea, 1981; y D. Dunham, *The Politics...*, op. cit., 1982.

⁵⁰R. Chambers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969; y Naciones Unidas, *Land Reform: Defects...*, op. cit., 1951.

⁵¹Sobre esto, véase Solon Barraclough y Arthur Domike, "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries", en R. Stavenhagen (ed.), *Agrarian Structure...*, op. cit., 1970, pp. 41 y siguientes.

⁵²Véase Thomas Carrol, "El problema de la reforma agraria en América Latina", en Albert Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Nueva York, 1961 (hay traducción española, Buenos Aires, 1963).

trucción de la nación'. Fue en esta era de 'independencia', a partir del decenio de 1950, que los nuevos Estados comenzaron a elaborar un modelo económico diferente donde, por lo menos, cambiarían las prioridades asignadas al sector de las pequeñas explotaciones (que no siempre eran las más elevadas).

2. La situación después de 1950

Después de 1950 persistieron muchas de las mismas contradicciones, pero en una atmósfera política distinta y en el contexto de un modelo económico más bien diferente. El pensamiento en materia de política económica fue influido por la situación de los Estados recién independizados de Africa, Asia y el Caribe y por las teorías elaboradas por la Comisión Económica para América Latina. En ambos casos, la imagen era la de 'países subdesarrollados' que luchaban por modificar sus lazos económicos y políticos con naciones capitalistas adelantadas. Se consideraba a la industrialización como la base para el desarrollo 'real', y en lo esencial del pensamiento sobre estrategias de desarrollo se hacía cada vez mayor hincapié en la industrialización y la inversión en infraestructura (con utilización intensiva de capital) en gran escala. En el decenio de 1950 éste era el modelo básico de crecimiento económico.⁵³

Por otra parte, pocos países estaban efectivamente en condiciones de emprender un programa importante de industrialización. En América Latina ya se habían desplegado serios esfuerzos en este sentido; en Africa los nuevos Estados procuraban establecer una base industrial rudimentaria o bien realizaban experimentos socialistas en un esfuerzo por romper radicalmente con su pasado colonial. En ningún caso había industrialización en un sentido significativo fuera de Sudáfrica. En Asia, Taiwán se había industrializado algo bajo la domi-

nación japonesa para atender a las necesidades del esfuerzo bélico imperialista; Corea estaba comenzando a hacerlo, pero en otras partes la guerra y las vicisitudes de los dirigentes nacionales hacían que esto fuera un proyecto mucho menos plausible. Unicamente en la India, y en menor medida en Pakistán, podía decirse que la industrialización había llegado a constituir una línea importante de política.

Los recursos necesarios para financiar la industrialización, y más en especial para financiar los bienes de capital importados, básicamente tenían que provenir de tres fuentes principales: de préstamos externos e inversiones de capitalistas extranjeros, de la propia industria o del sector exportador. Con unas escasas y notables excepciones (tales como Bolivia, Chile, Venezuela, Suriname y Sudáfrica), las divisas derivadas de la agricultura constituyeron la mayor parte de los ingresos por exportación del país, aunque una vez en marcha la expansión industrial, la inversión pudiera provenir del propio sector industrial. Sin embargo, esto era más probable cuando los insumos provenientes de otros sectores eran relativamente baratos en comparación con el precio de las manufacturas industriales, y cuando los salarios pagados en el sector industrial eran bajos en relación con las utilidades industriales.⁵⁴

Qué fuentes iban a resultar las más importantes y hasta qué punto se preveía que la agricultura soportaría el peso de la expansión industrial dependían tanto de la estructura de la economía dada como del carácter y la estructura del sistema político.⁵⁵ Resulta difícil resumir en una generalización hasta qué punto se registró en la práctica una 'presión' sobre la agricultura y se produjo una alianza entre la naciente burguesía industrial y la burguesía rural tradicional. Sin embargo, lo que está claro es que, si bien la política industrial necesitaba cambios en el sector rural, éstos sólo eran posibles con la aparición de grupos urbanos políticamente poderosos que tuvieran intereses diferentes de los de la clase terrateniente, con el crecimiento de sistemas electorales donde tuvieran voz los

⁵³También otros argumentos respaldaban esta línea de conducta. Ningún país había llegado a ser rico o había logrado alcanzar una mejora significativa en sus niveles de vida sin haberse industrializado. Por consiguiente, la industrialización fue relacionada en forma más bien elemental con la idea de 'desarrollo'; en otros casos (tales como la Argentina y el Brasil) los militares presionaban para imponer una industrialización que sustentara la independencia y el poderío militar del país.

⁵⁴Sobre esto, véase R. B. Sutcliffe, *Industry and Underdevelopment*, Londres, 1971.

⁵⁵Véase Ashok Mitra, *Terms of Trade and Class Relations*, Londres, 1977.

pequeños agricultores y los grupos de personas sin propiedades, y con una situación en que la industrialización y los precios en baja en los mercados de exportación debilitaran la importancia de los hacendados frente a otras formas de riqueza.

A medida que avanzaba la industrialización, y con ella la urbanización, las demandas sobre el sector agrícola empezaron a cambiar. Hubo presión sobre el sector de las exportaciones tradicionales para que produjera divisas para hacer frente a la creciente cuenta de importaciones; hubo una demanda cada vez mayor de insumos baratos y bienes de consumo salarial baratos (principalmente alimentos) para mantener bajos los costos en el sector industrial; hubo un aumento de la demanda de mano de obra barata (tanto en las zonas urbanas como en la agricultura capitalista) la que debía provenir principalmente de las zonas rurales, y hubo necesidad de ampliar el mercado interno para las manufacturas que se producirían localmente. Juntos, estos factores dieron origen a un modelo económico diferente que consideraba los problemas en las zonas rurales y en las estructuras agrarias desde un punto de vista distinto.

Con las nuevas demandas, las restricciones existentes en el sector rural se hicieron más evidentes. Desde el decenio de 1950 en adelante la producción de alimentos per cápita y la producción total de alimentos per cápita estaban creciendo a una tasa inferior al 1% anual, y esta tasa estaba disminuyendo a pesar de los progresos realizados por la llamada 'revolución verde'.⁵⁶ La población total, más particularmente la población urbana, estaba aumentando rápidamente y los sectores de exportación de los países tropezaban con problemas cada vez mayores en los mercados internacionales.⁵⁷ Se consideraba a la agricultura como un punto de

'estrangulamiento interno' —como un 'cuello de botella' en el desarrollo económico— y se insistió cada vez más en la necesidad de lograr un equilibrio entre la agricultura y otros sectores.⁵⁸ Al parecer se requería un nuevo enfoque del desarrollo agrícola.

Para todo esto había inevitablemente continuidad en la política gubernamental. El sector de las exportaciones siguió siendo importante, aunque a veces con diferentes objetivos, y a menudo con luchas por controlarlo a través de la nacionalización.⁵⁹ En la zona de sabanas del África Occidental y en el África Meridional, las regiones 'periféricas' intencionalmente no fueron desarrolladas, se les asignó pocos gastos públicos, para asegurar un éxodo de trabajadores migrantes. Los salarios en el sector capitalista se basaban en los costos de subsistencia del hombre soltero; las mujeres, los hombres más viejos, los incapacitados y los niños eran atendidos 'en casa', en pequeñas comunidades agrícolas que de esta manera (a falta de 'servicios sociales') disminuían los costos de la mano de obra en el sector industrial.⁶⁰ Era esta una política establecida durante el período colonial y mantenida porque facilitaba el desarrollo del sector 'moderno' y porque estas estructuras simplemente no podían ser modificadas de la noche a la mañana sin socavar el crecimiento económico del país.

Sin embargo, la situación estaba cambiando y se prestaba mayor atención a otras consideraciones más amplias; una de éstas, el temor a la infiltración comunista. En los primeros años del decenio de 1950 el ejército estadounidense estaba combatiendo en Corea, y en otros países del Asia Sudoriental se libraban guerras de guerrillas en las zonas rurales. En Malasia,

⁵⁶Véase Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago, 1963; y Naciones Unidas, *Land Reform: Defects in Agrarian Structure...*, op. cit., 1951.

⁵⁹Véase el caso de las Juntas de Comercialización del África Occidental, la comercialización del arroz de Taiwán y el caucho de Indonesia, y más recientemente la nacionalización de las plantaciones de té, caucho y coco en Sri Lanka.

⁶⁰A medida que aumentaba la necesidad de mano de obra especializada, ésta tuvo que hacerse más permanente para que valiera la pena la capacitación, lo que condujo a su vez a un cambio en la modalidad de migración, con mayor migración de mujeres y de personas que se desplazaban como parejas.

⁵⁶Véase Keith Griffin, "Agrarian Policy: The Political and Economic Context", en *World Development*, Vol. I, N.º 11, 1973.

⁵⁷Véanse Naciones Unidas, *Concise Report on the World Population Situation in 1977*, Nueva York, 1979, pp. 62-69; Banco Interamericano de Desarrollo, *Latin America in the World Economy*, Washington D.C., 1975, capítulo III; y CEPAL/FAO "Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIX, N.ºs 1-2, 1974.

los británicos estaban luchando contra la 'insurrección comunista', los franceses perdían terreno en Indochina y se consideraba que Filipinas estaba bajo una terrible amenaza.⁶¹ En América Latina, los Estados Unidos estaban tratando de mejorar el ambiente para la inversión privada extranjera hasta que la revolución cubana llevó a reconsiderar su posición.

Todo esto influyó en la política exterior occidental. En Asia se consideró que la incapacidad de los gobiernos coloniales y postcoloniales para proporcionar comida suficiente para la alimentación de sus poblaciones en aumento era el punto crítico de la cuestión política. La ayuda norteamericana, distinta de la militar, estaba estrechamente vinculada a los alimentos y a la producción de alimentos, y una de sus armas importantes en este sentido era la forma en que utilizaba el excedente de su producción de alimentos.⁶² Asimismo, estaban empezando a surgir puntos de vista diferentes sobre la necesidad de introducir reformas en las zonas rurales; 'en un país tras otro', escribía un observador.⁶³

"Uno ve a las clases feudales resueltas a mantener el *statu quo* sin modificaciones. No pueden lograr el apoyo popular. No benefician a la comunidad rural ni han resultado en absoluto eficaces contra la penetración comunista. Inadvertidamente son los aliados involuntarios del comunismo porque son generadores de las situaciones revolucionarias."

Era evidente que las políticas con respecto a la producción de alimentos estaban adquiriendo connotaciones políticas definidas.

En cuanto a América Latina, tras la experiencia cubana, se consideraba cada vez más que la alternativa era reforma o revolución. El Presidente Kennedy insistió en diversas oportunidades en que "la promoción de la democracia y la reforma constituían la respuesta definitiva a Castro y los comunistas", y la Alianza

para el Progreso puso especial énfasis en el "crecimiento económico, el cambio estructural y la democracia política". Estas dos últimas constituyeron durante un tiempo condiciones para la ayuda estadounidense.

En resumen, había diversos cabos que observar en las líneas de política que empezó a adoptar el bloque occidental en respuesta a los intereses capitalistas en los países del Tercer Mundo y a lo que consideraba como la amenaza de la infiltración comunista y de la insurrección. Las políticas relativas a los pequeños agricultores que surgieron en este período deben ser consideradas dentro de esa perspectiva, frente a la situación de guerra fría de los primeros años del decenio de 1960 y los éxitos comunistas en Asia y África en el decenio siguiente. Ambas dimensiones —la importancia del crecimiento económico y la estabilidad política— influyeron en el pensamiento estratégico sobre el sector de las pequeñas explotaciones y ambas pueden ser apreciadas en las líneas de política que surgieron, las más importantes se referían a la reforma agraria, la apertura de nuevas fronteras y la intensificación de la producción en las zonas existentes, y serán examinadas sucesivamente.

a) *Las nuevas perspectivas de reforma agraria.*

Con los cambios en el modelo de desarrollo convencional hubo también un renovado interés en la reforma agraria, en abolir las relaciones agrarias 'casi feudales' consideradas un problema principal en el sector agrícola. En Asia la principal manzana de la discordia en las zonas rurales era el arriendo excesivo que cobraban los propietarios ausentistas que acumulaban dinero, lo utilizaban en productos de consumo conspicuo, o bien, lo reinvertían en otros sectores. La escasez de capital y la atmósfera general de inseguridad que rodeaba los contratos de arrendamiento significaban poca inversión de capital en la agricultura y pocas posibilidades de aumentar la productividad. En tales casos, la reforma agraria debía considerar 'la tierra para quien la trabaja', la abolición de una clase de arrendadores ausentistas y de un grupo intermediario de recaudadores de arriendos, permaneciendo sin variaciones la unidad básica de producción.

⁶¹Harry Cleaver, "The Contradictions of the Green Revolution", en *Monthly Review*, junio de 1972, p. 82.

⁶²Sobre este punto véase el testimonio de Hubert Humphrey ante el Comité del Senado sobre Agricultura y Silvicultura, *Hearings on Policies and Operations of P.L. 480*, 1957, p. 129.

⁶³Louis J. Walinsky (ed.), *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinski*, Nueva York, 1977, p. 134.

En América Latina la situación era diferente. Había una concentración de la propiedad y mucho poder en grandes haciendas que tenían vastas superficies de tierras subutilizadas, o incluso no utilizadas, mientras que la inmensa mayoría de las familias agrícolas carecían totalmente de ellas.⁶⁴ En este contexto, la reforma agraria entrañaba una reorganización: la consolidación de las unidades pequeñas y fragmentadas o la subdivisión y redistribución de las haciendas existentes. En cualquier caso se necesitaban nuevas unidades de administración; la reforma agraria significaba el desbaratamiento de las anteriores modalidades de producción y por lo menos a corto plazo, parecía probable que condujera a niveles más bajos de producción. Por consiguiente, la reforma agraria tenía diferentes consecuencias.

En todas las regiones parte decisiva de toda la cuestión de la reforma agraria era, por supuesto, el equilibrio del poder político en los distintos países, y la composición del grupo que estaba promoviendo el cambio tenía mucho que ver con las posibilidades de éxito final. En el Oriente Medio muchos de los grandes terratenientes eran considerados como colaboradores del régimen colonial y finalmente fueron desalojados por una coalición de grupos urbanos y pequeños productores unidos bajo esa bandera.⁶⁵ En Venezuela y en el Perú los pequeños agricultores y los trabajadores sin tierras invadieron las haciendas y el gobierno ratificó más tarde su acción mediante reformas agrarias introducidas después del hecho (como había ocurrido también en México y Bolivia). En todos estos casos (y más generalmente en otras partes) la reforma agraria se utilizó para confirmar y estabilizar un cambio político ya consumado. Más tarde, a la sombra de la revolución cubana, el acuerdo de Punta del Este y la Alianza para el Progreso, los Estados Unidos

ejercieron considerable presión sobre otros gobiernos de América Latina para que introdujeran algunas medidas de reforma agraria, pero esto ocurrió en un grado muy limitado porque los intereses políticos dominantes eran muy cautelosos en materia de cambios.

Finalmente, cuando se introdujeron medidas de reforma agraria y se hizo hincapié en la redistribución y en las políticas relativas a 'pequeños agricultores', debieron satisfacer las necesidades que los nuevos dirigentes consideraban las necesidades del 'desarrollo nacional'. Generalmente, se consideraba que el sector de las pequeñas explotaciones era algo que exigía mucho control y supervisión, alentando a los agricultores a 'modernizar' su producción, elevar sus ingresos y contribuir a satisfacer la demanda de la población en los centros urbanos y en otros sectores. También implicaba que el Estado mismo debía desempeñar un papel cada vez mayor en la dirección de la producción y la comercialización de las cosechas de los campesinos.

Dicha tendencia y algunas de sus consecuencias quizás puedan entenderse mejor recurriendo a casos particulares. En Egipto, por ejemplo, hubo una serie de reformas agrarias y de tenencia de tierras después del derrocamiento del antiguo régimen en 1952.⁶⁶ En la estructura agraria anterior del país había habido un alto grado de concentración en la propiedad de la tierra. Alrededor del 94% de todos los propietarios tenían fracciones de menos de 2.1 hectáreas (5 *feddans*); los alquileres eran elevados y representaban hasta el 75% del ingreso neto que obtenían los aparceros o agricultores arrendatarios de su tierra, y era más ventajoso para los propietarios ausentistas arrendar su tierra que cultivarla ellos mismos. Había emergido toda una estructura de intermediarios entre el propietario y el arrendatario y con ella 'toda una jerarquía de tenencia' sobre la misma porción de tierra.⁶⁷

Tanta era en 1950 la pobreza y la explotación que había considerable tensión e intran-

⁶⁴ Véanse FAO, *Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica*, Vol. I, Roma, 1972, p. 1 a 8; S. Barraclough y J. Collarte, *Agrarian Structure...*, op. cit., 1973, cuadro 2-1, p. 16; Anthony Bottomley, "Planning in an Underutilized Economy: The Case of Ecuador", *Social and Economic Studies*, Vol. 13, N.º 4, 1966, y CEPAL, "Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, N.º 2, 1961.

⁶⁵ Sobre esto véase Doreen Warriner, *Land Reform in Principle and Practice*, Oxford, 1969, p. 12.

⁶⁶ Para un análisis de estas reformas véase Mahmoud Abdel-Fadil, *Development, Income Distribution and Social Change in Rural Egypt 1952-1970*, Cambridge, 1975, capítulo I.

⁶⁷ Abdel-Fadil, *Ibidem*, pp. 5 y 6; y G.S. Saab, *Egyptian Agrarian Reform 1952-1962*, Londres, 1967.

quilidad en el campo. Los dirigentes del golpe de julio estaban conscientes de esta situación, de la necesidad de destruir el poder de la clase terrateniente y de ganarse el apoyo de los agricultores arrendatarios y de los grupos sin tierra. Las reformas agrarias⁶⁸ "fueron acogidas con agrado por los círculos económicos 'ilustrados' de Egipto como medidas oportunas, que debían haberse adoptado mucho antes, para reorientar la inversión hacia la industria y prevenir el riesgo de una solución más radical de la cuestión agraria, que asomaba amenazadora en el horizonte".

El resultado fue una redistribución de tierra a medianos y pequeños productores (alrededor del 8.5% de la superficie del país) y la introducción de regímenes de arrendamiento que otorgaban personería jurídica al resto de los arrendatarios y aparceros.⁶⁹ Al mismo tiempo, los beneficiarios fueron obligados a formar cooperativas, consideradas un medio de consolidar las granjas para aprovechar las economías de escala necesarias para la producción 'moderna' y significaban un intento sistemático por parte del Estado de establecer una supervisión y control más estrictos de la producción de los pequeños agricultores. Un elemento importante fue aquí la introducción de un sistema de ventas obligatorias a los organismos gubernamentales a 'precios administrados' muy por debajo de los vigentes en el mercado abierto.⁷⁰

Otro ejemplo, fue el de Corea del Sur que emprendió una serie de reformas agrarias entre 1948 y 1957. En 1945 la mitad de la tierra cultivada del país estaba controlada por sólo el 4% de todas las familias rurales y otro 20% de la

tierra cultivable estaba en manos japonesas.⁷¹ Los arrendatarios estaban en una situación precaria, la que empeoró con el comienzo de la guerra civil. Con el término de la guerra de Corea, aquella tierra fue expropiada y entregada a quienes la estaban cultivando para aumentar la producción en apoyo de la política de industrialización y para eliminar el descontento rural del que podían aprovecharse los comunistas.

Entre 1963 y 1973 la producción del sector industrial se elevó en un 17% anual y el empleo industrial en más del 9% anual; y esto generó un brusco aumento de la demanda de alimentos; ahora bien para mantener esta dinámica era importante mantener bajos los salarios industriales. La adquisición obligatoria del arroz y la cebada por parte del Estado se mantuvo después de la guerra, conservando el gobierno el control de la comercialización y del suministro de insumos 'modernos' al sector de las pequeñas explotaciones.⁷² De nuevo esto se hizo en la práctica mediante cooperativas. El sector rural soportó el peso de la política de industrialización a través de los bajos precios de adquisición que se estaban ofreciendo. A medida que aumentaban los rendimientos, también aumentaban los ingresos, pero no con tanta rapidez como el costo de vida rural. La relación de precios de intercambio se volvió contra la agricultura y los ingresos familiares reales (más bien inestables) permanecieron más o menos sin variaciones hasta el decenio de 1970.⁷³ Las reformas crearon una estructura rural aparentemente igualitaria; como clase, los pequeños

⁶⁸ Abdel-Fadil, *Development... op. cit.*, 1975, p. 22. Véase también Banco Nacional de Egipto, *Economic Bulletin*, Vol. V, N.º 3, 1952, p. 167.

⁶⁹ Véanse Sayed Marei, "The Agrarian Reforms in Egypt", en *International Labour Review*, Vol. LXIX, N.º 2, 1954; y Doreen Warriner, *Land Reform and Development in the Middle East*, Londres, 1957, p. 39. Los reglamentos de arrendamiento eran en realidad el elemento más importante, incluidas reducciones del alquiler, legislación sobre salarios mínimos y seguridad en la tenencia de la tierra para gran parte de la población.

⁷⁰ Véase Samir Radwan y Eddy Lee, "The State and Agricultural Change: a Case Study of Egypt 1952-1977", en Dharam Gai, Azizur Khan, Eddy Lee y Samir Radwan, *Agrarian Systems and Development*, Londres, 1979, p. 169.

⁷¹ Robert Morrow y Kenneth Sherper, "Land Reform in South Korea", Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Spring Review of Land Reform*, junio de 1970, p. 6.

⁷² Eddy Lee, "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of Korea", en Dharam Gai y otros autores, *Agrarian Systems...*, *op. cit.*, 1979, p. 29. Véase también Pal Yong Moon y Byung Seo Ruy, *Korea's Agricultural Policies in Historical Perspective*, Seúl Korean Development Institute, abril de 1977.

⁷³ Véanse E. Lee, "Egalitarian Peasant Farming...", *op. cit.*, 1979, cuadro 2.3, p. 31, e Y.K. Ro, D.N. Adams y L.J. Hushak, "Income Instability and Consumption-Savings in South Korean Farm Households, 1965-1970", en *World Development*, Vol. 9, N.º 2, febrero de 1981. Esta tendencia fue en parte mitigada por el alto nivel de creación de empleos en el sector urbano.

agricultores eran explotados para satisfacer las necesidades de la industrialización.

En América Latina, después de la revolución cubana hubo nuevamente intensos debates acerca de la reforma agraria. Los gobiernos, preocupados por el desarrollo industrial y por la necesidad de mantener los movimientos 'campesinos' bajo firme control, se vieron enfrentados con presiones internas y externas que los impulsaban a introducir algunas medidas de reforma en las zonas rurales. En Chile los terratenientes ejercían poder e influencia política sobre los pequeños agricultores y los trabajadores rurales y, debido al creciente interés en la 'modernización', se libró una batalla política para poner término a esta influencia y adquirir el control del sufragio rural.⁷⁴ En el Perú cundió la intranquilidad rural en los últimos años del decenio de 1950 cuando el gobierno militar introdujo medidas represivas para aumentar su control. Como consecuencia, se reconoció cada vez más la necesidad de la reforma agraria, la que habría de convertirse en un elemento importante de la estrategia económica del gobierno. La Ley de Reforma Agraria de 1969 expropió grandes haciendas, ampliando y consolidando la posición de los agricultores 'progresistas' con explotaciones de tamaño pequeño a mediano o mediano y obligándolos a trabajar mediante un sistema de cooperativas controladas por el Estado.⁷⁵

Se puede apreciar una modalidad similar en muchos otros casos: en las reformas Zamin-dari en la India, en las reformas de Taiwán de los primeros años del decenio de 1950 o las reformas pakistaníes de 1959.⁷⁶ Los cambios reflejaban las necesidades de crecimiento económico y de control político en un país deter-

minado y tenían por finalidad reforzar (o reconfirmar) un cambio ya consumado en el equilibrio de poder en desmedro de la clase terrateniente tradicional. Para lograrlo a menudo se necesitó el apoyo de los pequeños agricultores; muchos de ellos consiguieron tierras y mejoraron significativamente sus niveles de vida. Sin embargo, ello no entrañaba necesariamente ningún interés serio en los agricultores más pobres ni compromiso alguno a largo plazo de ayuda. Las reformas a menudo dieron lugar a otro tipo de diferenciación social y a veces posibilitaron, en otra forma, un viraje hacia la producción en gran escala.

b) *La puesta en explotación de nuevas tierras como instrumento de política*

Muchas reformas agrarias de los años cincuenta y sesenta cumplieron una importante función al favorecer el crecimiento capitalista, aun cuando fueron muchos los pequeños agricultores, especialmente en Asia, que tuvieron acceso gracias a ellas a la propiedad de la tierra. Los avances rara vez se realizaron en forma cabal, y su ritmo fue más lento que el del crecimiento de las personas sin tierras en las zonas rurales.⁷⁷ El aumento de la población, la concentración de la propiedad de la tierra en el sector 'moderno' y la mayor mecanización de las grandes unidades aumentaron los resentimientos y obligaron a los habitantes del agro a buscar empleo en otros sectores.

Los años sesenta trajeron consigo un espectacular aumento en la población urbana, de manera que hubo frecuentes y serios problemas de congestión, pobreza y violencia en las ciudades, todos ellos vinculados a lo que se llamaría 'el sector informal'. Se advirtió preocupación por disminuir el ritmo de la migración rural hacia las ciudades, y se reconoció que, fuera de las reformas a los regímenes de te-

⁷⁴Véanse David Lehmann, "Agrarian Reform in Chile 1965-1972: an Essay in Contradictions", en David Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, 1974; y James Petra y Maurice Zeitlin, "Agrarian Radicalism in Chile", en Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems...*, op. cit., 1970.

⁷⁵Véase Ramón Zaldívar, "Agrarian Reform and Military Reformism in Peru", en D. Lehmann (ed.), *Agrarian Reform...* op. cit., 1974.

⁷⁶Sobre el caso Taiwán véase Raymond Apthorpe, "The Burden of Land Reform: An Asian Model of Land Reform Re-analysed", en *Development of Societies: the Next Twenty-five Years*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1979.

⁷⁷En los años sesenta, entre 1 y 1.2 millones de familias sin tierra en América Latina adquirieron terrenos mediante organismos gubernamentales. Esta cifra equivale a aproximadamente 100 000 familias anuales. El número de beneficiarios potenciales se estimaba en 10 millones de familias; el crecimiento de la fuerza de trabajo rural se calculó en alrededor de 500 000 trabajadores por año. Véase CEPAL/FAO, "Situación y Evolución...", op. cit., 1974, p. 107.

nencia de la tierra, se hacían necesarias otras medidas para evitar potenciales amenazas políticas y mejorar la producción agrícola de los países. Muchas veces también hubo una necesidad muy real de producir más alimentos. Y uno de los medios para alcanzar todos estos objetivos fue el de abrir 'nuevas tierras' en 'zonas subutilizadas'.

La línea divisoria entre la colonización y la reforma agraria fue a la vez sutil y confusa, por cuanto en casi todas estas zonas había alguien con derecho a la tierra (y no siempre se trataba del Estado). La colonización fue considerada una alternativa práctica a la reforma agraria,⁷⁸ y a veces fue oficialmente reconocida como tal. En muchas partes del mundo eran muy escasas las tierras aptas aún disponibles para la agricultura; mucho más escasas que lo que se pensaba un decenio atrás. En ciertas partes de Asia (Sri Lanka) y Africa (la región del Sahel) la puesta en explotación de nuevas tierras siguió constituyendo un factor importante. En cambio, en otras zonas de Asia (India) y en América Latina, ésta se hacía cada vez más lenta.⁷⁹ El proceso de colonización fue demorado y difícil; y sobre todo cuando además había que realizar obras de regadío, fue también una alternativa onerosa.⁸⁰

Los costos de recuperación de las zonas semiáridas y de control de los abastecimientos de agua fueron de tal magnitud que la puesta en explotación de nuevas tierras rara vez constitu-

yó una verdadera solución para los problemas de zonas rurales con exceso de población o con tasas extremadamente altas de migración rural a las ciudades. Muchos de los cambios registrados con posterioridad a la reforma agraria en América Central y América del Sur, que se tradujeron en invasiones 'espontáneas' de las zonas subutilizadas, o bien en planes realizados con apoyo gubernamental en zonas alejadas, corresponden más a la 'colonización' que a la reforma agraria.⁸¹ En Asia hubo numerosos proyectos de gran escala, como el asentamiento de 200 000 pequeños agricultores en la cuenca de Mahaweli, realizados sobre la base de obras de riego complicadas y extremadamente onerosas.⁸² Sin embargo, ejercieron efectos desalentadoramente exiguos sobre la estructura y producción del sector agrícola (y los problemas sociales y políticos consiguientes).

En segundo lugar, la colonización, incluso en aquellas zonas y regiones en las que tuvo su importancia, no siempre favoreció los intereses de los pequeños productores. Sus costos, por una parte, y el deseo de establecer un estricto control sobre la producción campesina, por otra, hicieron que en los proyectos auspiciados por los gobiernos se mantuviera estrictamente el anterior esquema de estrecha supervisión. De todo ello surgieron sistemas muy centralizados de administración, notablemente parecidos a los de una plantación o de una gran empresa. Un estudio de los planes de colonización en Chile señaló que una gran proporción (44%) de los colonizadores de 12 proyectos anteriores a 1962 eran profesionales, personas dedicadas a algún tipo de negocio, trabajadores de la Caja de Colonización Agrícola o de otros organismos fiscales, o bien personas que en algún momento habían tenido una relación laboral con dichos organismos.⁸³ En Nicaragua, antes de la revolución, existía entre los ganaderos una práctica común que consistía en arrendar zonas boscosas a posibles colonizadores,

⁷⁸Así sucedió evidentemente en el Brasil, donde el gobierno llevaba a cabo las tareas pertinentes mediante un Instituto de colonización y reforma agraria.

⁷⁹En los primeros dos decenios de planificación en la India, se puso de relieve la necesidad de extender el área cultivada mediante recuperación y conservación de los suelos, y mejores métodos de agricultura de secano e introducción del riego. Los costos fueron tan elevados que fue preciso cambiar de estrategia y buscar métodos más intensivos de producción (véase Biplap Dasgupta, *Agrarian Change and the New Technology in India*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social, Ginebra, 1971, pp. 16-17). En América Latina el área cosechada aumentó en un 2.6% anual en los primeros 5 años del decenio de 1960 y en un 1.3% anual en los cinco años siguientes, mientras que en el primer quinquenio de los años setenta la tasa fue de sólo 0.5% anual (véase CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974, p. 100).

⁸⁰Véase Michael Nelson, *The Development of Tropical Lands*, Baltimore, 1973; y BIRF, *Agricultural Land Settlement*, Washington, D.C., A World Bank Issues Paper, enero de 1978, p. 5.

⁸¹William Thiesenhusen, "Colonization: Alternative or Supplement to Agrarian Reform", en Peter Dorner (ed.), *Land Reform in Latin America: Issues and Cases*, Land Tenure Center, Wisconsin, 1971.

⁸²Véase D. Dunham, *The Politics...*, op. cit., Development and Change, enero de 1982.

⁸³W. Thiesenhusen, "Colonization...", op. cit., 1971, nota 2 de la p. 211.

quienes limpiaban los terrenos, plantaban un cultivo anual (como arroz, maíz o leguminosas) y forrajes. Los ganaderos recuperaban el terreno al hacerse la cosecha; la tierra volvía así a sus dueños, que ya podían servirse de ella, y los colonizadores se veían forzados a 'abrir' otras zonas más lejanas.⁸⁴ En otros lugares, y a pesar de que oficialmente se hablaba de 'recursos ilimitados' los colonizadores apenas si obtuvieron terrenos marginales (de frontera, semiáridos, etc.), que carecían de atractivo para grupos más poderosos.

En la competencia por obtener mejores tierras, los pequeños productores y otros grupos de subsistencia en la práctica fueron físicamente desplazados (o amenazados de desplazamiento) cuando no contaban con protección o apoyo del Gobierno. En muchas zonas, faltó dicho apoyo; la preocupación por 'modernizar' llegó al extremo de dar preferencia a formas de producción en gran escala, que hacen uso intensivo de capital. Un observador del caso brasileño hacia mediados de los años setenta señaló que hay datos que permiten afirmar que las grandes compañías dedicadas al 'desarrollo' de la Amazonía se adelantaban a los intentos de los campesinos de colonizar la región, y en algunos casos desalojaban a los 'ocupantes' que habían vivido allí durante generaciones.⁸⁵ Hubo casos semejantes de desalojo en diversa escala en los Llanos Orientales de Colombia,⁸⁶ en la región del Sahel,⁸⁷ en Mindanao,⁸⁸ y en las zonas bajas del noreste de Etiopía.⁸⁹ En realidad, este pare-

ce haber constituido un rasgo relativamente típico del desarrollo de 'fronteras', caracterizado por la falta de atención al pequeño campesino, a los agricultores de subsistencia o a los pastores nómadas que habitaban dichas zonas.

Sin embargo, sería erróneo dar la impresión de que la puesta en explotación de nuevas tierras se caracterizó invariablemente por el desplazamiento físico o por la brutal explotación de los agricultores de subsistencia y de los pastores nómadas. Aun cuando estos hechos sucedieron frecuentemente, hubo muchos otros casos en que los pequeños agricultores tuvieron acceso a la tierra; también muchos de ellos prosperaron. Pero lo importante es que la puesta en explotación de nuevas tierras nunca constituyó una solución duradera para los serios problemas agrarios existentes en otras partes de un país. En cierta medida sirvió de válvula de seguridad, al dar más tierra y crear más empleo; sin embargo, en general (y esto es lo más significativo) cumplió una función política, dando tiempo a los gobiernos y ayudándolos a cumplir con las condiciones impuestas por los países que les otorgaban asistencia.

c) La 'modernización' de la producción agrícola

La tercera línea de política fue la 'modernización' de la producción en zonas ya cultivadas. Constituyó una de las principales orientaciones de la política a partir de los años sesenta, y fue un esfuerzo realizado conjuntamente por los países capitalistas adelantados y los del Tercer Mundo para aumentar la productividad de estos últimos mediante equipos mecánicos 'avanzados', insumos 'modernos' y métodos 'modernos' de administración. Este cambio a criterios más comerciales de producción agrícola suponía el apoyo de sistemas de subsidio para los precios, de disponibilidad de capital (mediante bancos de desarrollo agrícola, asociaciones o cooperativas campesinas), y de infraestructura, asesoramiento y supervisión prestados oportunamente por el gobierno.

En esta forma, los productores tenían acceso a la nueva tecnología; el mercado de equipos agrícolas e insumos manufacturados se ampliaba, y el mayor poder adquisitivo de las zonas rurales aumentaba el mercado de bienes de

⁸⁴James Taylor Jr., *Agricultural Settlement and Development in Eastern Nicaragua*, Wisconsin, Land Tenure Center, 1969. Al respecto véase también Orlando Fals Borda, *La cuestión agraria en Colombia*, Bogotá, 1976, y su análisis de "la ley de los tres pasos". Un ejemplo comparable de este proceso puede encontrarse en el oriente de Bolivia.

⁸⁵Martín Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 17, N.º 3, 1975, p. 282.

⁸⁶En el último decenio, los principales diarios colombianos, como *El Tiempo* y *El Espectador*, registran varios ejemplos de este tipo.

⁸⁷Véase Comité de Información de Sahel, *Qui se Nourrit de la Famine en Afrique?*, París, 1975; y Claude Mellassoux, "Development or Exploitation: is the Sahel Famine a Food Business?", en *Review of African Political Economy*, Vol. 1, N.º 1, 1974.

⁸⁸K. Griffin, *Agrarian Policy...*, op. cit., 1973, p. 9.

⁸⁹Lars Bondestam, "People and Capitalism in the North-Eastern Lowlands of Ethiopia", en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 12, N.º 3, 1974.

consumo manufacturados. Sin embargo, cuando se trató de intensificar la producción en las áreas ya explotadas, la influencia de las estructuras agrarias fue invariablemente muy intensa.

La mecanización de la agricultura en gran escala tuvo varios puntos en común con el mayor uso de las nuevas semillas y otros insumos característicos de la llamada 'revolución verde', aun cuando ambos fueron procesos diferentes. Los dos contaron con la participación de grandes intereses económicos, generalmente extranjeros. La mecanización significaba transferir al Tercer Mundo tecnologías establecidas y de uso relativamente intensivo de capital, provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Con la posible excepción de Argentina (y según ciertas autoridades, también de algunas partes del Brasil), la mecanización de la agricultura en América Latina fue fomentada y orientada por intereses económicos, que otorgaron amplios créditos con el fin de acelerarla, demostrando escaso interés en adaptar equipos a las condiciones locales, y menos aún a explotaciones más pequeñas o a sistemas diferentes de producción agrícola.⁹⁰

Dicha mecanización contaba con fuerte apoyo gubernamental. A mediados de los años sesenta, más de una tercera parte de los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo Agrícola de Pakistán se destinaban a la adquisición de tractores y otros equipos mecánicos.⁹¹ El gobierno de la India tomó una posición liberal en materia de importación de tractores, y a su vez estimuló su producción en el país, en cooperación con firmas transnacionales.⁹² El crédito gubernamental no sólo sirvió para adquirir tractores, sino también cultivadoras mecánicas, cosechadoras combinadas, trilladoras mecanizadas e instalaciones de riego de diver-

so tipo, todas ellas provenientes de empresas internacionales.

El empleo de insumos vinculados a la 'revolución verde' tampoco fue ajeno a las presiones económicas. Las nuevas variedades de trigo y arroz surgieron con el apoyo de las Fundaciones Rockefeller y Ford, y su uso fue fomentado mediante grupos de presión de partidarios de la asistencia externa, entre los que estaban abundantemente representados intereses económicos de diverso tipo.⁹³ En Jalisco, México, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos canalizó inversiones privadas extranjeras para proporcionar a los pequeños productores los insumos necesarios y luego comercializar su producción (que en este caso era el maíz).⁹⁴ La empresa Esso distribuyó fertilizantes en las Filipinas; en otras partes del mundo también se procuró fomentar la inversión extranjera en la producción de fertilizantes.⁹⁵

Las compañías agrícolas norteamericanas y europeas tenían interés en proporcionar los equipos e insumos necesarios para modernizar la producción agrícola, y contaban para ello con capital y tecnología. En muchos países (aunque no en todos por cierto) la política de modernización favorecía los intereses de las grandes empresas; las medidas se tomaban apoyándose en el criterio de obtención de utilidades, aunque muchas veces en perjuicio de los pequeños productores.⁹⁶

En segundo lugar, el costo de los equipos, instalaciones de riego y otros insumos 'modernos' fue tan elevado que su uso se limitó a una proporción relativamente pequeña de los productores de un país, independientemente de la actitud de los abastecedores. El acceso al crédito (y con ello a la nueva tecnología) fue muchas veces muy oneroso, o al menos muy restrin-

⁹⁰CEPAL/FAO, *Situación y Evolución...*, op. cit., 1974, p. 105. Acerca de esta tendencia, véase también CEPAL/FAO, *La expansión selectiva de la producción agropecuaria en América Latina*, E/CN.12/378/Rev.2 Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 1957. II G.4.

⁹¹Keith Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change*, Londres, 1974, p. 53.

⁹²Biplap Dagupta, *Agrarian Change and the New Technology in India*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social, 1977, p. 98.

⁹³El Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT) en México y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI) en las Filipinas se fundaron bajo los auspicios de fundaciones estadounidenses.

⁹⁴H. Cleaver, *The Contradictions...*, op. cit., 1972, p. 90.

⁹⁵*Ibidem*. Se procuró estimular la inversión extranjera en la producción de fertilizantes en la India.

⁹⁶Las enormes utilidades que suelen atribuirse a estas empresas no son en modo alguno seguras; sin embargo, indudablemente podían ganar sumas considerables vendiendo equipos, licencias e insumos de diversos tipos.

gido, por lo que benefició principalmente a los medianos y a los grandes agricultores. En la India, a principios de los años setenta el precio de un tractor Hindustan de 35 caballos era de 27 000 rupias, y el de un Massey-Ferguson de 35 000 rupias, cuando podían obtenerse. Esta suma era equivalente a unas 30 a 40 veces el ingreso anual neto de una explotación en partes del Punjab,⁹⁷ de cinco a tres acres trabajada con bueyes.

Las influencias de los grandes agricultores les permitían obtener préstamos y evitar las listas de espera o ponerse en los primeros lugares de ellas; aquellos que lograban obtener equipos e insumos lograron aumentos del rendimiento y a su vez de los ingresos. En Punjab, un estudio realizado comprobó que el ingreso promedio neto por hectárea en zonas regadas mediante canales alcanzaba a 459 rupias en las explotaciones que utilizaban bueyes, y a 923 rupias en las que contaban con tractores.⁹⁸ Indudablemente, las explotaciones se diferenciaban en algo más que por su nivel de mecanización; sin embargo, ese tipo de estadísticas sirve para mostrar la diferenciación que se produce en determinadas zonas y la creciente distancia entre el ingreso y la riqueza de aquellos que 'modernizaron' su producción y quienes no lograron hacerlo.

En lugares de aparcería o de terrenos arrendados los propietarios demostraron más interés en la producción comercial ante la perspectiva de mayores utilidades. Indudablemente, esto contribuyó a brindar insumos a los pequeños agricultores por intermedio de los propietarios; de todos modos, también en muchos lugares hizo que los propietarios se encargaran de las decisiones acerca del uso de la tierra, de las variedades plantadas y de sus respectivos insumos.⁹⁹ En tales casos, el arrendatario pasaba a ser casi un labriego, en vez de un trabajador independiente; y el hecho de arrendar se transformaba en un medio de endosar a otro los

riesgos de la producción. En Godavari Occidental, los arriendos pagados por los aparceros en la zona seca se duplicaron con creces al introducirse las variedades de alto rendimiento y la participación neta del arrendatario disminuyó sensiblemente.¹⁰⁰ En otras zonas (por ejemplo en partes de Java) las pequeñas explotaciones fueron arrendadas gradualmente por los agricultores 'progresistas', produciéndose una creciente concentración del control (aunque no necesariamente de la propiedad) de las tierras arrendadas.¹⁰¹ En otros lugares, los propietarios recuperaron sus tierras para dedicarse ellos mismos a su cultivo o encomendárselo a sus hijos, aumentando así el número de campesinos sin tierra.¹⁰² En todos estos casos, las circunstancias institucionales hacían en extremo difícil para los pequeños campesinos mejorar su posición relativa.

Según algunos, el resultado general fue esencialmente negativo. Los esfuerzos realizados fueron evaluados críticamente, considerándolos un empeño sistemático y coordinado para organizar un sector pequeño, eficiente, 'mimado' y muy subvencionado de terratenientes y productores prósperos.¹⁰³ Ciertamente existen datos que confirman esta opinión. Así pues, las políticas tuvieron un sesgo evidentemente favorable a los terratenientes.¹⁰⁴ Ya se han citado los casos de la India y de Pakistán; de todos modos, la situación fue muchas veces bastante peor en países con regímenes políticamente

¹⁰⁰G. Parthasarathy, "West Godavari: Andhra Pradesh", en IRRI, *Changes in Rice Farming in Selected Areas of Asia*, Manila, 1975, p. 66.

¹⁰¹Ingrid Palmer, *The New Rice in Indonesia*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1976, pp. 137-138.

¹⁰²Jean G. Rosenberg y David A. Rosenberg, *Landless Peasants and Rural Poverty in Indonesia and the Philippines*, Cornell University Rural Development Committee, Ithaca, Nueva York, febrero de 1980, pp. 29 y siguientes.

¹⁰³Son palabras de Ernst Feder, "The New World Bank Programme and the Self-Liquidation of the Third World Peasantry", en *Journal of Peasants Studies*, Vol. XIX, N.ºs 1-2, 1974, p. 348; y Ernst Feder, "Agrobusiness and the Elimination of Latin America's Rural Proletariat", en *World Development*, Vol. 5, N.ºs 5-7, 1977. Acerca del 'paquete' tecnológico véase asimismo Emiliano Ortega, "La agricultura campesina en América Latina: Situaciones y tendencias", en *Revista de la CEPAL*, N.º 16, abril de 1982.

¹⁰⁴Véase K. Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 1974.

⁹⁷A.S. Kahlon y S.S. Grewal, "Farm Mechanisation in a Labour Abundant Economy", en *Economic and Political Weekly*, 13 de mayo de 1972.

⁹⁸A.S. Kahlon, S.S. Miglani y S.K. Metha, *Studies in the Economics of Farm Management, Ferozepore District (Punjab)*, Nueva Delhi, Ministerio de Agricultura, 1972.

⁹⁹Al respecto, véase Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 1974.

más conservadores. En Irán, se estableció, en 1968, un fondo de desarrollo agrícola destinado a financiar la producción a gran escala en explotaciones sumamente mecanizadas, y a prestar la asistencia respectiva a las empresas agrícolas. El préstamo mínimo ofrecido alcanzaba a los 67 000 dólares (cinco millones de rials), lo que superaba por mucho toda expectativa de cualquier pequeño agricultor. Por entonces, también el Banco de Brasil ofrecía créditos cuyo monto mínimo era cincuenta veces superior al ingreso anual de un trabajador industrial.¹⁰⁵

Los préstamos para el uso de nuevas semillas e insumos 'modernos' eran naturalmente inferiores en monto, y podían obtenerse créditos más reducidos. Si bien el crédito era parte esencial de los programas de 'modernización', lo importante era, en realidad, a quien estaba destinado.¹⁰⁶ En general, los agricultores grandes o medianos, más capacitados para experimentar con nuevas variedades y para poner a prueba insumos de alto costo,¹⁰⁷ fueron normalmente (aunque no siempre) los primeros en adoptarlos, y también probablemente los más beneficiados por los precios subvencionados con el fin de estimular a los agricultores para que 'modernizaran' su producción.

Los pequeños agricultores, a la vez que podían aumentar su producción y por consiguiente su ingreso, empezaban a aplicar la nueva tecnología.¹⁰⁸ Con ello subía también el costo de las subvenciones para los insumos, el que aumentaba constantemente. Dichas subvenciones se transformaron en una carga cada vez mayor para el fisco; generalmente se redujeron (o incluso se eliminaron) precisamente cuando

los pequeños agricultores adoptaban las nuevas técnicas.¹⁰⁹ Puesto que estos últimos eran los más dados a sembrar toda su tierra con las nuevas variedades, fueron los más vulnerables a la reducción de la subvención (y al alza de los fertilizantes químicos, debido a la crisis del petróleo).¹¹⁰

Esto no significa que los pequeños agricultores siempre hayan sido explotados, ni que la 'modernización' sólo haya servido a los intereses de una clase privilegiada de agricultores medianos y grandes. Tan sólo en la India, se ha estimado que las tareas realizadas por el organismo de fomento de los pequeños agricultores benefició unos seis millones de hogares, y que en ocasiones el ingreso del hogar aumentó hasta en un 33%.¹¹¹ Estas cifras quizás sean demasiado halagüeñas (por decir lo menos), pero sirven para indicar la magnitud de los beneficios obtenidos.

Lo importante es que la proporción de pequeños agricultores favorecidos fue extremadamente reducida, salvo en lugares muy determinados. En la India, más de 70 millones de hogares rurales podían considerarse 'pequeños agricultores', de acuerdo con las definiciones del organismo de fomento para pequeños agricultores.¹¹² En segundo lugar, la 'revolución verde' fue en el mejor de los casos una revolución del trigo y del arroz; se produjo sólo en ciertas zonas comparativamente pequeñas, y sólo en determinadas partes del mundo. Además fue muy poco lo que se hizo para fomentar los cultivos de tubérculos.

En tercer lugar, la 'modernización' significaba en la práctica el fomento de la agricultura comercializada. El proceso tenía una lógica que llevaba a una creciente diferenciación eco-

¹⁰⁵K. Griffin, *Agrarian Policy...*, op. cit., 1973, pp. 10 y siguientes.

¹⁰⁶Acerca de la importancia del crédito como parte del conjunto de medidas por entonces adoptadas, véase Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review of Small-Farmer Credit*, Vol. XIX, junio de 1973.

¹⁰⁷Al respecto véase K. Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 1975; Dasgupta, *Agrarian Change...*, op. cit., 1977; IRRI, *Changes in Rice Farming...*, op. cit., 1975; y ARTI, *The Agrarian Situation Relating to Paddy Cultivation in Five Selected Districts of Sri Lanka* (cinco volúmenes e informe principal), Colombo, 1975.

¹⁰⁸Acerca de este esquema de difusión de las innovaciones, véanse los estudios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social acerca de la 'revolución verde'.

¹⁰⁹BIRF, *Operaciones del Banco Mundial*, 1972, p. 22.

¹¹⁰La tendencia de los pequeños agricultores a demostrar la adopción de nuevas técnicas y a sembrar la totalidad de la superficie de su predio con las nuevas variedades puede apreciarse en IRRI, *Changes in Rice Farming...*, op. cit., 1975.

¹¹¹Banco de Reserva de la India, *Marginal Farmers and Agricultural Development Agencies: a Field Study*, Bombay, 1976. Acerca de las estimaciones de ingreso, véase Raj Krishna, "Small-Farmer Development", en *Economic and Political Weekly*, 26 de mayo de 1979.

¹¹²Censo agrícola de la India de 1970-1971, citado en Krishna, "Small-Farmer Development", op. cit., 1979 p. 913.

nómica y social; se introducían nuevas técnicas en una estructura agraria ya desigual; por ello, las técnicas producían efectos inevitablemente desiguales dentro de la comunidad. Para los funcionarios era más fácil trabajar con los poderosos, no contra ellos; y era más fácil también tratar con grandes agricultores que con una masa de pequeños productores analfabetos; esto a su vez daba origen a distorsiones en los sistemas de entrega.¹¹³

Sin embargo, desde el punto de vista de los objetivos más profundos de un gobierno, la política de modernización agrícola no dejó de conseguir sus propósitos, a pesar de sus limitaciones. En términos globales, no hubo un incremento marcado en la producción por habitante.¹¹⁴ Una vez que los agricultores ubicados en los sectores de 'producción moderna' llegaron a saturarse de insumos y tecnología modernos, el crecimiento del ritmo de producción comenzó a bajar. Las estructuras agrarias 'tradicionales' volvieron a constituir un obstáculo para la continuación de dicho ritmo de crecimiento.

A pesar de ello, en determinados lugares hubo avances considerables, los que a veces bastaron para producir ciertos efectos mensurables en términos macroeconómicos, así sucedió en el Punjab y en gran parte de las Filipinas. En términos generales, esta política otorgó tierras a muchos pequeños campesinos y aumentó sus ingresos, fortaleciendo al mismo tiempo una clase de agricultores 'progresistas' cuyos intereses económicos y políticos solían coincidir con los predominantes en el plano nacional. Las innovaciones favorables a los propietarios o a los agricultores 'progresistas' crearon o fortalecieron una clase de productores rurales leal al gobierno constituido y dependiente del mismo, con una considerable influencia en las zonas rurales (aunque no la suficiente como para constituir una amenaza política), y con intereses que, en general, favorecían el *statu quo*. En este sentido, dichas polí-

ticas sirvieron a los intereses del gobierno en lo que se refiere a 'estabilidad política'.

*La culminación de la era de 'modernización':
los años setenta*

A mediados de los años setenta, la situación no era en forma alguna promisorio. Ni la modernización ni la 'revolución verde' habían posibilitado un gran despegue en el desarrollo agrícola. Por el contrario, en todo el Tercer Mundo, excepto el Lejano Oriente, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola era más lento que en el decenio anterior.¹¹⁵ En ninguna región se registró una aceleración de la producción de alimentos suficiente como para influir en las cifras macroeconómicas regularmente publicadas por la FAO.¹¹⁶ Más aún, en ciertos lugares, especialmente el Sahel, la producción y comercialización de los alimentos parecían estar en situación casi desesperada.

Casi en todas partes se mantuvo el predominio de las grandes explotaciones, muchas veces manejadas con métodos subóptimos.¹¹⁷ Los avances de la reforma agraria fueron mucho más lentos que el aumento del número de personas sin tierra, y la apertura de nuevas tierras no era sólo limitada, sino también difícil y onerosa. El proceso de modernización tampoco había beneficiado a todos; parecía muy probable que la gran mayoría de los pequeños productores no hubiera participado en el mismo. Dicho proceso conducía también a nuevas formas de diferenciación, como la concentración de los terrenos (o control de los mismos), y en ocasiones aumentaba el número de campesinos sin tierra, como también el desempleo y la pobreza.

El hecho de haberse desplazado físicamente a los pequeños productores de las tierras más útiles, junto con las elevadas tasas de crecimiento demográfico en las zonas rurales pobres, dieron origen a una población rural cada vez más marginada, reducida a un tipo de pro-

¹¹³Al respecto, véanse, por ejemplo, L. Cliffe, J.S. Coleman y M.R. Doornbos (ed.), *Government and Rural Development in East Africa*, La Haya, 1977; y S. Williams y J.A. Miller, *Credit Systems for Small-Scale Farmers: Case Studies from Mexico*, Austin, Texas, 1973.

¹¹⁴K. Griffin, *Agrarian Policy...*, op. cit., 1973, p. 3.

¹¹⁵Véase K. Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 2ª. ed., 1979, pp. 4 y ss.

¹¹⁶Sobre todo, los informes que llevan por título *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*.

¹¹⁷Acerca de la situación latinoamericana, véase CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974.

ducción de minifundio o de subsistencia.¹¹⁸ Los problemas de desempleo se hacían muy graves, y hacia los años setenta se había establecido claramente su conexión causal con la pobreza absoluta.¹¹⁹ Muchas eran las personas que vivían en situaciones precarias;¹²⁰ y solía haber una situación de considerable tensión social, donde surgían los movimientos de protesta y a veces los actos de violencia; muchas veces se recurría a medidas represivas.¹²¹

Aun cuando estos disturbios sólo se manifestaran en zonas aisladas, había varios otros factores que comenzaban a gravitar en forma significativa y a modificar levemente la visión de los hechos. En primer lugar, el fuerte aumento en el precio del petróleo y sus derivados, incluso los fertilizantes químicos; en segundo lugar, el aumento de los precios mundia-

les de los alimentos, y su escasez en muchas partes del mundo, debida a una serie de sequías y a los defectuosos sistemas de distribución. En tercer lugar, el descenso general en los precios de muchos de los cultivos de exportación del Tercer Mundo en los mercados internacionales. La necesidad de importar alimentos muchas veces alcanzó tales proporciones que se preveían grandes dificultades de balance de pagos; se temía la influencia cubana y soviética en ciertas partes del África, y la influencia comunista que podía extenderse en torno a Indochina. En este contexto, las políticas relativas a los pequeños agricultores (y especialmente las destinadas a mejorar la producción de alimentos) adquirieron mayor importancia para el mundo capitalista.

II

Los cambios en la forma de concebir la política económica se han reflejado, desde 1950, en la posición adoptada por el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, la FAO, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de 'desarrollo' bilaterales y multilatera-

les.¹²² La actitud de estas instituciones ha sido muy similar, lo que en parte se debe a la fuerza que en ellos tienen los países capitalistas avanzados en materia de formulación de políticas, a las medidas cooperativas y de cofinanciamiento entre estos organismos, y también al uso de un paradigma común. Tras todo esto está el hecho de que dichos organismos constituían una parte de la respuesta del mundo capitalista a las condiciones económicas y políticas existentes en los países del Tercer Mundo; un ajuste destinado a facilitar el proceso de crecimiento capitalista.

A partir de mediados de los años cincuenta, una parte importante de todas las transferencias de asistencia extranjera a los países del Tercer Mundo provino de los Estados Unidos. Diez años más tarde, Washington consideraba la situación política con cierta urgencia, y durante la guerra fría la contraofensiva para en-

¹¹⁸Véase, por ejemplo, CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974; Orlando Fals Borda, *El hombre y la tierra en Boyacá: Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*, edición revisada, Bogotá, 1973; Emilio Klein, *Diferenciación social: Tendencias del empleo y los ingresos agrícolas*, PREALC, Santiago, 1980; K. Griffin, *Land Concentration and Rural Poverty*, Londres, 1976; y OIT, *Poverty and rural landlessness...*, op. cit., 1977.

¹¹⁹Véase por ejemplo CEPAL, "Aspectos básicos de la estrategia de desarrollo de América Latina", *Estudio Económico de América Latina*, 1969; y CEPAL/ILPES, *El estado de la planificación en América Latina y el Caribe*, Guatemala, 1980, pp. 198 y siguientes.

¹²⁰FAO, *Perspective Study...*, op. cit., 1972, pp. 1-10; y Arvind Das y V. Nilakant (ed.), *Agrarian Relations in India*, Nueva Delhi, 1979.

¹²¹Véanse por ejemplo las informaciones sobre enfrentamientos entre los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas, por una parte, y los propietarios y la policía, por la otra, en Bihar y Andhra Pradesh, en *Economic and Political Weekly* (por ejemplo, 14 de enero y 22 de abril de 1978, y 7 de julio, 22 de octubre y 17 de noviembre de 1979). Sobre la represión, véase Mohan Ram, "Mini-Emergencies to Suppress the Poor", *Economic and Political Weekly*, 18 de noviembre de 1978.

¹²²Véase BIRF, *Operaciones del Banco Mundial...*, op. cit., 1972; BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975; BIRF, *Informes Anuales*, 1972-1979; FAO, *Small Farmer Development Manual*, Bangkok, 1978; Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Agricultural Survey*, Manila, 1969; Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia: Challenges and Opportunities*, Singapur y Nueva York, 1978; Banco Asiático de Desarrollo, *Informes Anuales*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Informes Anuales*.

frentar la influencia comunista incluyó un firme compromiso estadounidense de otorgar mayor asistencia de acuerdo con la necesidad de proteger los intereses de los Estados Unidos, de promover y amparar sus inversiones y sus mercados, apoyando a sus aliados en los países del Tercer Mundo y reforzando su propia seguridad nacional.¹²³ En 1970, al hacer crisis los acontecimientos en Vietnam, los fondos otorgados por la Agencia Internacional del Desarrollo a Vietnam del Sur (cuya población es de 15 millones de personas) eran notablemente superiores a los concedidos a la India (cuya población era de 600 millones) e incluso a la totalidad de América Latina.¹²⁴ La asistencia tuvo una clara vinculación con la política exterior, así como, por ejemplo, también la tuvieron los programas de ayuda del Reino Unido y de Francia que reflejaban sus vinculaciones con antiguas colonias y países del Commonwealth.

Al mismo tiempo, al ir cambiando las estrategias económicas en los años cincuenta y setenta, hubo mayores oportunidades de participación europea, japonesa y estadounidense en el suministro de tecnología, capacidades gerenciales e inversión de capital. Todo ello no podía financiarse sólo mediante capital privado, y no siempre el gobierno de determinado país podía proporcionar la infraestructura y los incentivos necesarios para fomentar esta expansión sin recurrir a una mayor asistencia externa. Hubo un aumento en la corriente de recursos provenientes de instituciones internacionales de crédito, cuya creación correspondía en gran medida a la idea de facilitar la expansión capitalista evitando al mismo tiempo el interés político manifiesto que es propio de la noción de asistencia bilateral.¹²⁵

En el Banco Mundial y en los bancos re-

gionales de desarrollo, los países votan según el monto de su aporte; la fuerza relativa de los países capitalistas avanzados era suficiente como para garantizar sus intereses dentro de la nueva estructura.¹²⁶ En 1964, en el caso del Fondo para Operaciones Especiales del BID, los Estados Unidos pudieron imponer condiciones según las cuales el incremento de sus aportes sólo podría utilizarse para adquisiciones en dicho país, y el transporte de los bienes se haría en barcos con matrícula estadounidense.¹²⁷ Según la norma aprobada por el Banco, para todas las decisiones relativas a dicho Fondo era preciso contar con dos tercios de los votos; por ello Estados Unidos, que controlaba alrededor de un 40% de los votos totales, tuvo un eficaz poder de veto sobre las medidas que no contaban con su aprobación.¹²⁸ En 1972, la llamada 'enmienda González', que autorizó los aportes de los Estados Unidos al Banco Africano de Desarrollo, al BID y al Banco Asiático de Desarrollo, estipulaba que los directores ejecutivos estadounidenses de dichos organismos votarían contra todo préstamo u otra utilización de fondos considerados contrarios a los intereses estadounidenses.¹²⁹ El control político era inherente a la lógica y al funcionamiento de dichas instituciones.

Más aún, y aunque el número de organismos aumentaba, éstos no actuaban en forma independiente unos de otros. El Banco Mundial estableció un programa de cooperación con la FAO destinado a identificar y preparar sus proyectos rurales; alrededor de una tercera parte de sus créditos agrícolas tuvo este origen, y el personal de la FAO debió actuar dentro de los parámetros de la política crediticia del banco.¹³⁰ Se celebraron acuerdos similares con la

¹²³ Véase Abraham Lowenthal, "Alliance Rhetoric Versus Latin American Reality", en *Foreign Affairs*, abril de 1970, pp. 495 y 496.

¹²⁴ En el año fiscal 1970, la corriente de asistencia proveniente de la Agencia Internacional de Desarrollo a Vietnam del Sur alcanzó a 366 millones de dólares; a la India se otorgaron 244 millones, y a América Latina en su conjunto 254 millones. Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Fiscal Year 1970 Operations Report*, Washington D.C., 1970, p. 5.

¹²⁵ Véase, por ejemplo, Sidney Dell, *The Inter-American Development Bank: A Study in Development Financing*, Nueva York, 1972, cap. 1.

¹²⁶ Informes anuales del BIRF, el BID y el Banco Asiático de Desarrollo.

¹²⁷ S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, p. 114.

¹²⁸ R. Peter Dewitt, "The Inter-American Development Bank and Policy-Making in Costa Rica", *Journal of Developing Areas*, Vol. 15, N.º 1, 1980.

¹²⁹ Aart van de Laar, *The World Bank and the Poor*, La Haya, 1980, pp. 76 a 79.

¹³⁰ Cheryl Payer, "The World Bank and Small Farmers", en *Journal of Peace Research*, Vol. XVI, N.º 4, 1979; y Rosemary Galli, "The UNDP, 'Development' and Multinational Corporations", en *Latin American Perspectives*, Vol. 4, N.º 4, 1976.

OMS, la UNESCO y el PNUD; el Banco inició asimismo un programa de cofinanciamiento con organismos regionales. Uno de los resultados de esta influencia externa y de esta intervinculación tornó improbable el surgimiento de cualquier opinión 'alternativa'.

En todas estas instituciones con el tiempo se fue produciendo un gradual cambio de política, que reflejaba una continua reevaluación de lo que se percibía como las necesidades de la expansión capitalista en términos de producción agrícola y estabilidad política. Esto puede apreciarse a través de los cambios que han tenido lugar en la política del Banco Mundial, con su paulatino desplazamiento hacia la agricultura y 'los pobres de las zonas rurales'. Durante la postguerra, las políticas del Banco Mundial destacaban especialmente 'el desarrollo infraestructural'. La agricultura constituía sólo una pequeña proporción del crédito total del banco (8.5% hasta 1963); la mayor parte del mismo se dedicaba a infraestructura con uso intensivo del capital (como represas y sistemas de riego de gran escala) y correspondía abiertamente a una noción propia del *laissez-faire*, que consistía en abrir camino a la inversión privada.¹³¹ Una considerable proporción de los créditos otorgados durante este período tenían evidentemente por objeto atender las necesidades de grandes terratenientes.¹³²

Entre 1964 y 1968, la parte destinada a la agricultura en el crédito total aumentó (a 12.6%), en especial para el sector exportador y para la producción ganadera.¹³³ Dicho sector pertenecía normalmente a grandes terratenien-

tes, o incluso a extranjeros,¹³⁴ y además necesitaba muchas obras de regadío.¹³⁵ Sin embargo, dado que la agricultura había comenzado a verse como un 'estrangulamiento' que detenía la industrialización y el 'desarrollo económico', el Banco también comenzó a fomentar el cambio tecnológico en las explotaciones mediante mejores semillas, fertilizantes y equipos modernos.¹³⁶ Las políticas comenzaron a situarse dentro de una perspectiva más amplia, que abarcaba el crédito, la construcción de caminos, las industrias elaboradoras y, en menor medida, los servicios de educación y salud.¹³⁷

Entre 1969 y 1973, además de aumentar la información acerca de la cantidad de personas sin tierra, y acerca de la diferenciación y el empobrecimiento producidos luego de la llamada 'revolución verde', y con el crecimiento de la amenaza de la inquietud social rural, el Banco Mundial reorientó su política hacia la erradicación de la pobreza, por oposición al crecimiento en sí mismo, y a la creación de empleos en vez del simple aumento en la producción nacional bruta.¹³⁸ Ya en los años setenta, Ul Haq hablaba abiertamente de incorporar aspectos relativos a la distribución de los beneficios al plan y la organización misma de la producción.¹³⁹ Sin embargo, seguía dándose especial importancia a cultivos no alimenticios, lo que sucedía incluso en el caso de países deficitarios en materia de alimentos.¹⁴⁰ Ya para entonces, la agricultura obtenía alrededor del

¹³¹BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, anexos 8 y 9, pp. 84-85, y capítulo 3, pp. 58 y siguientes. El monto total del crédito ascendió a 436 millones de dólares. Véase Richard Stryker, "The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty", en *World Development*, Vol. 7, N.º 3, 1979; John Adler, "The World Bank's Concept of Development", en Jagdish Bhagwati y Richard Eckaus (eds.), *Development and Planning*, Londres, 1972, pp. 34-36; y acerca de las políticas del BID, S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, p. 129.

¹³²La 'preferencia dogmática' del banco por la propiedad privada y por la empresa privada se destaca en Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 326 y siguientes. Véase asimismo Feder, *The New World Bank Programme...*, op. cit., 1976, p. 344.

¹³³Entre los años fiscales 1961-1965 y 1966-1970, los créditos para la producción ganadera aumentaron de 35.3 millones de dólares a 252.4 millones de dólares. Los prés-

tamos para cultivos no alimenticios aumentaron de 2.8 millones a 86.8 millones de dólares. En conjunto, su participación aumentó de un 8 a un 28% del crédito agrícola (BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1979, p. 327).

¹³⁴R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 327.

¹³⁵Entre los años fiscales 1966 y 1970, el regadío obtuvo un 43% de todo el crédito agrícola. Bajó del 79% registrado en los cinco años financieros anteriores, pero siguió siendo muy considerable (BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, anexo 9, p. 85).

¹³⁶*Ibidem.*, p. 59.

¹³⁷*Ibidem.*, p. 58 y ss.

¹³⁸*Ibidem.*, p. 60; y R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 328.

¹³⁹Ul Haq, *The Poverty Curtain...*, op. cit., 1976, p. 34.

¹⁴⁰S.J. Burki y T.J. Goering, *A Perspective on the Food-grain Situation in the Poorest Countries*, World Bank Staff Working Paper N.º 251, abril de 1977, p. 41. La experiencia de la zona del Sahel durante este período parece haber sido un ejemplo muy claro de lo arriba expuesto. Véase Comité Información Sahel, *Qui se Nourrit...*, op. cit., 1975.

19% del total del crédito otorgado por el Banco.¹⁴¹

Dada la crisis mundial de alimentos, y las tasas elevadas y cada vez mayores de desempleo, la atención se concentró en la producción de alimentos y en los pequeños productores. El total de los créditos aumentó espectacularmente (de 12 700 millones de dólares en los años fiscales 1969 a 1973 a 32 320 millones de dólares durante el período 1974-1978); la participación de la agricultura en dicho total aumentó notoriamente (al 31%), y en la práctica la mitad del crédito agrícola se destinó a proyectos de producción interna de alimentos.¹⁴²

En resumen, los cambios de política del Banco Mundial seguían muy de cerca los cambios en la interpretación de la 'política de desarrollo' tal como la percibían los países capitalistas avanzados. La importancia otorgada a los pobres y a la producción de alimentos respondía a un deterioro en la situación alimentaria, y se produjo muy poco después de aprobarse en 1973 la ley de asistencia externa de los Estados Unidos, que reflejaba la creciente preocupación de dicho gobierno respecto de los riesgos de 'subversión interna' en los países del Tercer Mundo.¹⁴³ La política resultante tenía como finalidad obtener mayor control sobre los productores campesinos, hasta entonces 'los grandes desconocidos' de la economía nacional y un sector de inquietud social potencialmente peligrosa. Al comercializarse el sector, éste fue incorporándose gradualmente al ámbito de la planificación gubernamental.

Las políticas del Banco Mundial e instituciones similares se apoyaban en un razonamiento tecnocrático basado en dos factores esenciales: el desequilibrio entre la producción agrícola (especialmente la producción de alimentos) y el crecimiento de la población; y la ineficiencia de las estructuras agrarias existen-

tes, en términos de productividad por hectárea y creación de empleo. El primero insistía en el descenso de la tasa (ya baja) de crecimiento de la producción de alimentos por habitante, y el segundo ponía de relieve sobre todo la subutilización de las tierras y las restricciones impuestas por las estructuras vigentes de propiedad y de tenencia. Ambos aspectos deben considerarse en el marco de la situación económica y política de comienzos de los años setenta y de las interpretaciones convencionales de los respectivos problemas.

La lógica de dicho raciocinio era en esencia la siguiente. Para reducir la pobreza rural, era preciso adoptar políticas destinadas a elevar el nivel de producción y productividad en el sector de pequeñas explotaciones. En opinión del Banco Mundial, era preciso duplicar en 1985 la tasa de crecimiento de la producción de este sector, que era de 2.5% anual.¹⁴⁴ Los agricultores podrían así duplicar su producción anual a fines del siglo, poniendo fin a la disparidad de la distribución del ingreso y comenzando a reducirla hacia el decenio de 1990.¹⁴⁵

Lo interesante era, por supuesto, cómo alcanzar ese objetivo. Según lo señaló el mismo McNamara en su discurso de Nairobi, una tasa de crecimiento sostenida de 5% nunca se alcanzó entre los pequeños propietarios de ninguna zona extensa del mundo en desarrollo.¹⁴⁶ Una expansión de esas proporciones en el sector de los pequeños agricultores sólo podría obtenerse con un alto ritmo de innovación técnica, y en especial mediante el mayor uso de insumos adquiridos, contando con el necesario apoyo estructural.¹⁴⁷ Lo que se proponía era

¹⁴⁴El Plan Mundial de las Naciones Unidas y de la FAO para el desarrollo agrícola estimaba que para que la producción alimentaria aumentase en un 4.3% anual entre 1967 y 1985, a fin de atender la demanda interna, el excedente comercializable habría de aumentar entre 5 y un 6% anual.

¹⁴⁵Discursos de McNamara en Nairobi; un resumen de los mismos aparece en BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975.

¹⁴⁶*Ibidem*.

¹⁴⁷BIRF, *Operaciones del Banco Mundial...*, op. cit., 1972, p. 9; BIRF, *Informe Anual*, 1975, pp. 16 y ss. Esta estrategia nunca se precisó, ni tuvo una elaboración sólida y detallada; por el contrario, el Banco sostenía que no existe una fórmula universal que indique cuál es la combinación correcta o la secuencia más eficaz de actividades para aumentar los ingresos de los pobres en zonas rurales. Cfr.

¹⁴¹BIRF, *Informe Anual*, 1974, p. 13.

¹⁴²Véase R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 327; BIRF, *Informe Anual*, 1977 y 1978. En términos reales, se superó con creces la meta propuesta por McNamara en su discurso de Nairobi. El monto prácticamente se duplicó en relación con los cinco años anteriores (en términos reales) y superó en alrededor de un 35% lo previsto por él (BIRF, *Informe Anual*, 1979, pp. 17-18).

¹⁴³A. Van de Laar, *The World Bank...*, op. cit., 1980, p. 78.

básicamente una solución 'de conjunto' destinada a ciertos y determinados grupos (*target groups*) de los pobres de zonas rurales. Este criterio se repetiría en la declaración de Manila, que calificó al pequeño agricultor de 'columna vertebral de la agricultura'.¹⁴⁸

El Banco hizo suya la opinión de que la eficiencia de la pequeña explotación había sido gravemente mal interpretada; de hecho, consideró que la producción de los pequeños agricultores hacía uso intensivo de mano de obra, ofrecía una mayor producción por unidad de tierra, y era más eficiente en el empleo de los recursos que podían obtenerse en la misma explotación. A medida que el uso de variedades de mayor rendimiento aumentaba el número de ciclos de producción, aumentaría al mismo ritmo el empleo generado en un determinado año. Por todo ello, consideró que esta estrategia era particularmente apropiada para las necesidades del desarrollo del Tercer Mundo.

Al mismo tiempo, el Banco reconocía que las estructuras agrarias existentes constituían parte del problema, que posiblemente obstaculizarían las políticas destinadas a favorecer a los pobres, y que la reforma agraria se hacía cada vez más urgente. Para justificarlo, argumentaba que los productores, al encontrarse en condiciones más seguras, invertirían parte de sus mayores ingresos en sus propiedades, aumentando así el nivel de inversión en la producción agrícola; los terratenientes ausentistas, en cambio, solían invertir en actividades ajenas a la agricultura.¹⁴⁹ Los ingresos de los productores serían más elevados porque se desviarían en menor proporción hacia los propietarios, y porque la seguridad de la tenencia favorecería mejores métodos de producción. Aun así, existía clara conciencia de que en la práctica todo esto sería insuficiente sin un reajuste complementario en el sistema de entrega de los insumos y en la comercialización.¹⁵⁰ En consecuencia, se

llegó a afirmar que se hacía necesario un criterio 'integral'.

Este era el razonamiento básico del nuevo criterio que inspiraba las políticas relativas a los pequeños agricultores. Los pobres eran pobres no por haber sido reducidos a la marginalidad por las actividades de agricultores más prósperos o por la industria, sino por haber sido dejados de lado por el proceso de 'desarrollo económico'. La agricultura de subsistencia se consideró prácticamente sinónimo de pobreza, y se puso de relieve la nueva tecnología y una mayor intervención gubernamental, destinada a incorporar a esta mayoría silenciosa o pasiva a la corriente principal del crecimiento económico y el progreso social.¹⁵¹

Como se ha visto, el Banco Mundial puso mucho énfasis en la importancia que otorgaba a los pequeños agricultores; los recursos que canalizó para la agricultura (10 018.6 millones de dólares entre 1974 y 1978) fueron muy considerables, y en 1978 anunció con orgullo que se habían alcanzado todas las metas de su política relativa a los pequeños agricultores.¹⁵² ¿Cómo puede interpretarse esta afirmación? Ciertamente, no puede significar que en mucho disminuyeron los problemas de la pobreza rural. Sí puede decirse, en cambio, que no habían llegado a materializarse los temores políticos de comienzos de los años setenta, y que la atención se desviaba hacia el problema más explosivo planteado por la pobreza urbana.¹⁵³

Al analizar lo sucedido, parece importante mantener cuidadosamente la perspectiva. Por ejemplo, aun cuando aumentaron en forma muy espectacular los fondos para la agricultura provenientes de organismos multilaterales, el total de los mismos aumentó a un ritmo inferior, lo que refleja un desplazamiento de la asistencia bilateral.¹⁵⁴ Al mismo tiempo, se mantuvo (o

BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 18. Acerca del criterio del 'paquete' ('package'), véase BIRF, *Ibid.*, pp. 8, 40 y ss.

¹⁴⁸ Declaración de Manila sobre agricultura y alimentación. Décimo-tercera conferencia regional de la FAO para Asia y el Lejano Oriente, Manila, 5 al 13 de agosto de 1976.

¹⁴⁹ BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 223.

¹⁵⁰ FAO, *Small-Farmer Development Manual...*, op. cit., 1978, p. 156; BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, pp. 161 y

ss.; y Banco Asiático de Desarrollo, *Annual Report*, 1979, p. 29.

¹⁵¹ Cfr. Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1978, p. 216. Una tendencia similar puede apreciarse en los escritos de otros bancos de desarrollo y de las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas.

¹⁵² BIRF, *Informe Anual* 1978, p. 19.

¹⁵³ Así puede apreciarse en el *Informe Anual* 1979 del BIRF, en pp. 23 y ss. La creciente preocupación respecto de los problemas de la pobreza urbana se manifiesta en los Informes Anuales del Banco a partir de 1977.

¹⁵⁴ En el Asia, por ejemplo, la asistencia proveniente de

aumentó) el interés de los organismos multilaterales en la agroindustria y en las explotaciones agrocomerciales de gran escala. El análisis de los créditos y de las inversiones de capital de la Corporación Financiera Internacional (CFI)—miembro del Grupo del Banco Mundial—pone de manifiesto su claro interés en la agroindustria, y así como el gradual aumento de las inversiones agroindustriales totales cofinanciadas por dicha institución.¹⁵⁵ Por tanto, no puede decirse en modo alguno que haya sido permanente y decidido el esfuerzo realizado en favor del desarrollo de los pequeños agricultores.

Incluso dentro del sector de las pequeñas explotaciones, las mismas cifras del Banco demuestran que menos de una cuarta parte de los créditos del Banco Mundial (tres cuartas partes del 31% dedicado a la agricultura) se destinaron a proyectos de desarrollo rural con elementos específicamente orientados al pequeño agricultor, y que en dichos proyectos casi la mitad de los beneficios directos favorecieron otros grupos, según lo señala el mismo banco.¹⁵⁶

El análisis de los proyectos aprobados que figuran en los informes anuales del Banco Mundial para los años 1974-1978 sugiere que incluso esta visión más modesta puede ser demasiado optimista. A pesar de la brevedad de las descripciones de los proyectos, éstas suelen indicar los beneficiarios, y la impresión derivada del análisis es reveladora por sí misma. En

primer lugar, las estimaciones del Banco Mundial acerca de su labor en el campo de los pequeños agricultores son de hecho muy elevadas o incluso exageradas; en segundo lugar, los 'pequeños agricultores pobres' parecen haber constituido una proporción comparativamente pequeña (algo más de una cuarta parte) de quienes recibieron los fondos destinados a pequeños agricultores; y, en tercer lugar, si bien han aumentado constantemente los fondos totales asignados a la agricultura, la proporción destinada a los pequeños agricultores en realidad ha disminuido. La imagen que comienza a surgir de esta 'política para los pequeños agricultores' es que se prefirió promover y extender la comercialización de explotaciones viables, por sobre una preocupación por el productor más pobre y más marginal.

Una lectura cuidadosa de las propias declaraciones de las políticas del Banco muestra también que desde un comienzo se proponía continuar con la asistencia prestada a los productores en gran escala. Resultaba por cierto mucho más fácil ayudar a quienes tuviesen 'algunos bienes tangibles'.¹⁵⁷ Al ponerse de relieve la comercialización rápida, la disponibilidad del crédito fue un elemento decisivo en la estrategia general; sin embargo, este último en principio no estaba pensado para los productores más pobres. El Banco aseguró que el crédito se otorgaría a los agricultores de mayor escala cuando fuera necesario aumentar su producción para incrementar el abastecimiento interno de alimentos, contribuir a las exportaciones, o cumplir con ambos fines a la vez.¹⁵⁸ Se trataba de una advertencia importante: más de la mitad del crédito se destinó a dichos productores.¹⁵⁹ Se decía explícitamente que la mayor atención prestada a los pequeños agricultores no debía ocultar la necesidad de nuevos y considerables aumentos en asistencia a otros grupos, especialmente a los agricultores de mediana escala,¹⁶⁰ y por cierto que no la ocultó.

organismos multilaterales se cuadruplicó entre 1969 y 1974; sin embargo, la asistencia total aumentó en una cifra muy inferior, aunque todavía considerable: 59%. Véase Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1977, cuadros IV-1.1, p. 296.

¹⁵⁵Desde que la CFI se estableció, en 1956, hasta 1977, sólo un 4% aproximadamente de sus compromisos totales se destinaron a empresas de alimentos o de elaboración de los mismos. A fines de este período, McNamara tenía interés en abrir una nueva fase de expansión de la CFI precisamente en este aspecto, y para ello se nombró como asesor especial a Henri Bedie. La inversión total destinada a la agroindustria en el año fiscal de 1980 aumentó casi al 15%, y en su *Informe Anual* para 1979 la CFI pronosticó que en el futuro los proyectos de producción y elaboración de recursos agrícolas tendrían mayor participación en las actividades de inversión de la CFI (p. 17). Sin embargo, esta expansión no se mantuvo; el financiamiento de la CFI bajó bruscamente a partir de 1978, aunque continuó aumentando el valor total de las inversiones agroindustriales con asistencia de la CFI (CFI, *Informes Anuales*).

¹⁵⁶BIRF, *Informe Anual* 1978, p. 19.

¹⁵⁷M. Ul Haq, "Changing Emphasis of the Bank's Lending Policies", en *Finance and Development*, Vol. 15, N.º 2, 1978.

¹⁵⁸Banco Mundial, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 12.

¹⁵⁹*Ibidem*, p. 118. Véase asimismo Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1978; y S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972.

¹⁶⁰BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 118. En forma

Un estudio de alrededor de 18 proyectos para pequeños agricultores en África y en América Latina, financiados y llevados a cabo con asistencia internacional, comprobó que en sus dos tercios se destinaban a agricultores 'progresistas' y sólo uno específicamente a los grupos más débiles.¹⁶¹ En Ghana, el programa de 'foco y concentración', auspiciado por la FAO, se destinaba a 'cooperadores' cuyas explotaciones eran en la práctica de un tamaño que duplicaba el promedio local, mientras que en Kenya el organismo encargado del té (que contaba con financiamiento del Reino Unido, del Banco Mundial y de la AID) limitó la participación de los pequeños agricultores aduciendo razones económicas.¹⁶² En Guatemala, se definió a los pequeños agricultores como aquellos productores que contaban con menos de 45 hectáreas de tierra (lo que incluía un 97% de todos los productores); la mitad de los fondos se destinaron a estos 'pequeños agricultores' y el resto a las explotaciones 'más grandes' que constituían el 3% superior.¹⁶³ En otras partes, los nuevos recursos introducidos en una estructura agraria desigual favorecieron generalmente a los grupos más poderosos, independientemente de la intención con que se hayan formulado las respectivas políticas.¹⁶⁴

Estos agricultores, al incorporarse al nuevo sistema, se hicieron dependientes del mismo. El control gubernamental solía aplicarse con rigor en materia de cultivos, insumos, oportunidad de diversos procedimientos y canales de

comercialización. El margen de decisión individual, o de variaciones respecto de la opinión 'oficial', era muy reducido.¹⁶⁵ En muchos casos, era prácticamente obligatorio adoptar las formas modernizadas de producción, y el proceso se llevaba adelante incluso con oposición.¹⁶⁶ Quienes aceptaban el modelo y las oportunidades consiguientes pasaban a depender de los funcionarios gubernamentales —o incluso de funcionarios del organismo donante— en lo que se refiere a asesoramiento, insumos y muchas veces comercialización.

La enumeración podría seguir. En general, sin embargo, puede decirse que el crédito y el resto de los recursos se encauzaron hacia el estrato más próspero y no a los más pobres entre los pobres. Reforzaban, o bien creaban, un estrato de agricultores 'progresistas', que dependían de la burocracia y del gobierno vigente para sus insumos y su prosperidad. Este grupo más restringido de agricultores pequeños y medianos 'no tan pobres' serían de hecho quienes habían de aumentar la tasa de crecimiento al 5% previsto por McNamara.

Por último, cuando se analizan las políticas de estas instituciones, es preciso considerar cuáles fueron los países receptores de gran parte de la asistencia financiera, y qué significa esto en términos de alianza de intereses. En esencia, puede decirse que no sólo se procuró aumentar la producción del sector agrícola, sino que además hubo importantes consideraciones políticas en la asignación de fondos, que tuvieron por efecto reforzar regímenes capitalistas establecidos o cumplir una importante función estabilizadora en zonas de posible inquietud o 'insurgencia' rural. Por ejemplo, la participación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos en los países de la región del Sahel afectados por la sequía, y el traslado a dichas zonas de un equipo de asistencia técnica de habla francesa proveniente de Indochina luego de la guerra del Vietnam, reflejaron el temor de una creciente

similar el Banco Asiático de Desarrollo (*Rural Asia...*, op. cit., 1978, p. 219) argumentaba que aunque la gran masa de los campesinos en estos países está constituida por agricultores pequeños y marginales, gran parte de la producción y la mayor parte del excedente comercializable proviene de explotaciones de tamaño mediano o grande. Por ello, según dicho Banco, es conveniente atender a las necesidades de estas últimas para aumentar la producción.

¹⁶¹Elliot Morss, John Hatch, Donald Mickelwait y Charles Sweet, *Strategies for Small-farmer Development*, Boulder, Colorado, 1976, Vol. I, p. 17.

¹⁶²*Ibidem*, Vol. II; estudios de determinados casos.

¹⁶³Institute for Food and Development Policy, *The Aid Debates: Assessing the Impact of US Foreign Assistance and the World Bank*, 1979, citado en Payer, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 306.

¹⁶⁴Véanse, por ejemplo, los trabajos de evaluación del programa DRI, Departamento Nacional de Planificación, Bogotá; y Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review...*, Vol. XIX, op. cit., 1973.

¹⁶⁵Véase M. Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973, pp. 81-82; Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review*, Vol. XIX, op. cit., 1973; y Morss y otros, *Small Farmer...*, op. cit., 1976.

¹⁶⁶Véase C. Payer, *The World Bank...*, op. cit., 1979, pp. 296 y ss.

influencia rusa y cubana en dicha zona. La población, cuando dispone de tierras, insumos y la posibilidad de una subsistencia razonable o de un mayor ingreso, se vuelve más conservadora, y más sensible a los riesgos de las opiniones radicales. Más aún, cuando depende de los sistemas modernos de entrega y de las medidas de comercialización, se hace mucho más vulnerable al control gubernamental. Dada esta orientación y el interés económico de los países capitalistas en abrirse nuevos mercados, tal vez no sorprenda comprobar que no existe una relación clara entre el nivel de desarrollo de un determinado país y la cantidad de crédito que recibe. Como ejemplo, puede verse el Cuadro 1, donde figuran los diez principales receptores de créditos del Banco Mundial y de la AIF para el desarrollo agrícola y rural en el período 1974-1978, junto con estimaciones de su producto

interno bruto por habitante al inicio y al final de este período.

Estos diez países recibieron más del 55% del total de los préstamos al sector agrícola, y es evidente que, con la notable excepción de la India y de Indonesia, no estaban entre ellos los 43 países de menores ingresos en el mundo, determinados según los criterios del propio Banco Mundial.¹⁶⁷ Por el contrario, México, Brasil, la República de Corea,¹⁶⁸ Malasia y Turquía eran países de medianos ingresos, relativamente dinámicos, y Rumania, según las cifras del Banco Mundial, se encontraba entre los más prósperos de todos. Más aún, entre estos países se contaban no sólo algunas de las economías capitalistas más firmes, sino también algunos de los regímenes políticos más conservadores y menos abiertos en lo social.¹⁶⁹

Cuadro 1

PRINCIPALES RECEPTORES DE PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA AIF PARA EL DESARROLLO AGRICOLA (1974-1978)

País	Volumen de préstamos (AIF y Banco Mundial) en millones de dólares estadounidenses	Producto interno bruto por habitante ^a	
		1974	1978
India	1 644.0	130	180
México	976.0	1 000	1 290
Indonesia	637.0	150	360
Filipinas	586.5	310	510
Brasil	378.0	900	1 570
República de Corea	350.0	390	1 160
Malasia	382.5	660	1 090
Turquía	269.5	690	1 210
Nigeria	265.0	240	560
Rumania	260.0	...	1 750

Fuente: Banco Mundial, *Informes Anuales* de 1974 a 1978 y Banco Mundial, *Atlas*, 1975 y 1979.

^aProducto interno bruto a precios de mercado.

¹⁶⁷Los países de menor ingreso fueron definidos por el Banco como aquellos cuyo producto interno bruto por habitante es inferior a los 200 dólares anuales. Banco Mundial, *Atlas* para 1975, p. 8.

¹⁶⁸El ingreso por habitante de la República de Corea era comparativamente bajo en 1974; sin embargo, aumentó

rápidamente, hasta alcanzar los 700 dólares en 1976 y los 810 dólares en 1977.

¹⁶⁹Esto es aún más evidente en el caso de préstamos del Banco Mundial cuyos principales receptores fueron (por orden de importancia) México, Filipinas, Indonesia,

Es cierto que la parte correspondiente a la AIF no reflejaba esta misma tendencia, y que hubo una distinción entre los fondos del Banco Mundial y los de la AIF. Los de esta última se destinaban a los países más pobres (con un ingreso por habitante inferior a los 520 dólares a precios de 1975) que no podían pagar las tasas casi comerciales del BIRF. Sin embargo, los fondos de la AIF eran relativamente escasos y estaban concentrados. Entre 1974 y 1978, alrededor de un 42% del total de los préstamos de la AIF al sector agrícola se destinaron exclusivamente a la India (1 408.6 millones de dólares). Puesto que se trata de uno de los países más pobres y más populosos, esto resulta comprensible hasta cierto punto, aun cuando la población de la India constituía menos de una cuarta parte de la población que, de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, reunía los requisitos para recibir préstamos de la AIF.¹⁷⁰ Dicho de otra manera, algo más de un 60% de la población mundial satisfacía los requisitos para recibir préstamos de la AIF, los cuales constituían sólo algo más de un tercio de todos los fondos provenientes del BIRF.

En lo que respecta al BID, más de la mitad de sus préstamos se concentraron desde un comienzo en sólo cuatro países (Brasil, México, Argentina y luego Colombia); aun cuando los países de bajos ingresos tuvieron mejor suerte en la distribución de los préstamos en condi-

ciones 'concesionarias' otorgados por el Fondo para Operaciones Especiales (comparable a la AIF), hubo también en dicha distribución evidentes anomalías.¹⁷¹ En el caso del Banco Asiático de Desarrollo, alrededor de un 60% de todos los préstamos se destinaron a la República de Corea, a Filipinas, Indonesia y Pakistán, en este orden, mientras los receptores de la mayor parte de los fondos especiales fueron Bangladesh y Pakistán (44% en el período 1967-1979).¹⁷² La disponibilidad de proyectos 'adecuados' influyó indudablemente en la asignación anual de fondos; sin embargo, el patrón general en todos estos organismos reflejó una preocupación implícita respecto a la estabilidad política y la expansión económica.

Las políticas de asistencia de los organismos multilaterales (y de gran parte de los bilaterales) reflejaron los intereses económicos y políticos de los países capitalistas avanzados, quienes proporcionaban la mayor parte de los fondos. Se basaban en las teorías entonces vigentes acerca de 'las necesidades del desarrollo', pero en la práctica se inscribían en una tradición histórica más prolongada, según la cual las políticas relativas a los pequeños agricultores se aplicaban de acuerdo con las necesidades de una estrategia económica y política más amplia, orientada a la expansión del capitalismo.

III

Finalmente, el análisis de las políticas relativas a los pequeños agricultores no puede agotarse estudiando sus objetivos y la distribución de fondos, sino que también debe referirse a su ejecución. En este sentido, y para poner de relieve nuevamente alguna de las fuerzas im-

plícitas en los procesos, pueden destacarse varios aspectos. En primer lugar, los organismos multilaterales funcionan mediante un aparato burocrático que tiene entre su personal jerár-

Brasil, la República de Corea, Malasia, Turquía, Nigeria, Rumania y Tailandia. Estos diez países recibieron un 63% del total de los préstamos al sector agrícola.

¹⁷⁰Comprendía aproximadamente dos tercios de la población total en el grupo de menores ingresos (inferior a los 200 dólares). Es evidente que se estaba otorgando prioridad a este grupo, con la sola excepción de Marruecos, cuyo ingreso por habitante en 1974 alcanzaba a 430 dólares.

¹⁷¹S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, pp. 126-129, para el período 1961-1970; y BID, *Informe Anual 1979*, p. 36. En el período 1961-1979 el financiamiento del Fondo para Operaciones Especiales fue destinado principalmente a Brasil, Colombia, México y Bolivia, en este orden. Durante el período anterior, 1961-1970, se destinaron (también en el orden que refleja el volumen total asignado) a Brasil, México, Colombia, Chile y Argentina.

¹⁷²Banco Asiático de Desarrollo, *Annual Report*, 1979, p. 23.

quico una fuerte representación de los países capitalistas avanzados. Los procedimientos estrictos de evaluación, obtención y desembolso se utilizan como medio de control, y tienden a favorecer aquellos proyectos que hacen uso intensivo de capital y poseen un importante componente de importaciones.¹⁷³

En segundo lugar, en estos proyectos, por su naturaleza, suelen predominar las consideraciones de ingeniería o bien un importante aparato administrativo. Muchos proyectos en la práctica han estado bajo la influencia de ambos. Las importantes obras de regadío o la puesta en explotación de nuevas tierras han sido planificadas poniendo de relieve los criterios de ingeniería; el diseño físico se decidía normalmente en primer lugar (muchas veces con un considerable grado de detalle, que incluía, por ejemplo, la ubicación de los hogares y la delimitación de los sitios), mientras que los factores sociales (la naturaleza de la comunidad rural) en el mejor de los casos sólo fueron tomados en cuenta en forma secundaria.¹⁷⁴

Desde un comienzo, la planificación de los proyectos relativos a pequeños agricultores solía configurarse en torno al uso de normas y procedimientos establecidos y de una imagen fija acerca de la unidad de explotación más 'adecuada', los que se basaban en la idea del campesino propietario independiente e individualista. La unidad propuesta era generalmente pequeña, como para ser explotada con el trabajo familiar; se prefería que los sitios fueran de igual extensión, pues así se creía eliminar una importante fuente de desigualdad, y en lo posible se procuraba otorgarlos con estricta prohibición de venderlos para obtener utilidades, hipotecarlos o subdividirlos.¹⁷⁵ Todo ello

probablemente era en la práctica completamente diferente a la vida y a las expectativas de los campesinos ubicados en las zonas de producción existentes.

Una vez establecido el proyecto, se caracterizaba éste en general por un fuerte control administrativo y una actitud paternalista hacia el productor. Se observó en Marruecos que el personal de los proyectos relativos a los pequeños agricultores mostraba una tendencia al autoritarismo y al control;¹⁷⁶ otro tanto parece haber sucedido con la *Autorité des Ménagements des Vallées des Volta* (AVV) en Alto Volta, el plan de Mahaweli Ganga en Sri Lanka y muchos más.¹⁷⁷ En la mayor parte de los casos la necesidad de asesoramiento técnico era muy real (dados los parámetros fijados por los funcionarios de los proyectos), pero el papel de los funcionarios en las decisiones acerca del manejo de las explotaciones gravitó hasta tal punto que el agricultor perdió prácticamente todo poder de decisión sobre la forma de conducir su explotación. Finalmente, cabe agregar que muchos de los funcionarios más importantes eran de nacionalidad extranjera;¹⁷⁸ de hecho, tanto los criterios de ingeniería como la administración de determinados proyectos de pequeños agricultores solían exigir asesoramiento de 'expertos' extranjeros, aunque ésta no constituía una condición de la asistencia externa.

La falta de atención a la naturaleza de la comunidad rural que se estaba creando tendió a promover el individualismo y a fomentar un mayor grado de diferenciación. Se sometía a estrecha vigilancia la organización de los campesinos, y en muchos casos se la desalentaba

¹⁷³S. Dell, *Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, p. 42; y R.P. Dewitt, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1980.

¹⁷⁴Al respecto, véase David Dunham, *Settlement Schemes and Family Farms as Policy Options: The Case of the Mahaweli Ganga Development Programme*, ISS, La Haya, 1979; Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973; Mahaweli Development Board, *Proposals for Human Settlement*, Colombo, abril de 1978; y Marshall Wolfe, "Rural Settlement Patterns of Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development", en *Latin American Research Review*, Vol. 1, N.º 2, 1966.

¹⁷⁵Acerca de la general falta de atención a las instituciones rurales existentes, véase Uma Lele, *The Design of*

Rural Development, BIRF, Baltimore, 1975, p. 176. Esta actitud es una constante del pensamiento acerca del desarrollo rural integrado.

¹⁷⁶Cynthia Gillette, "The Credit Connection: Cultural and Social Factors Affecting Small-Farmer Participation in Credit Programmes", Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review*, 1973, p. 167.

¹⁷⁷Véanse Comunidad Económica Europea, *Programme Global d'Etudes d'Investissement de l'AVV*, Bruselas, 1978, y *Rapport sur la Campagne Agricole*, Quagadougou, 1978. Véase asimismo Chabers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969, pp. 83 y ss. Acerca de Mahaweli, véase Henk van Roosmales, *Social Aspects of Settlement in the Mahaweli*, La Haya, 1979.

¹⁷⁸Véase Morss y otros, *Strategies...*, op. cit., 1976, *passim*.

abiertamente en todo aquello que no tuviera relación inmediata con las necesidades de producción y comercialización. En Bolivia (en el Alto Beni II) se proscribieron los tradicionales sindicatos campesinos, y se impusieron cooperativas con prohibición específica de tener connotaciones políticas de cualquier tipo.¹⁷⁹ En Colombia, las organizaciones establecidas dentro del marco del programa de desarrollo rural integrado (DRI) se limitaban a la comercialización,¹⁸⁰ y en muchas otras zonas los agricultores progresistas disponían de tanto poder que éste limitaba la viabilidad efectiva de las organizaciones de agricultores y de los sindicatos campesinos.

En resumen, las políticas relativas a los pequeños agricultores han estado decididamente orientadas a obtener mayor producción y mejor comercialización, y han mostrado más interés por la eficiencia en la producción agrícola que por la forma como ésta afecta las vidas de los pequeños productores y su comunidad. Las políticas mismas, dado su carácter, han servido para crear un estrato de agricultores más prósperos y de mayor éxito, y con ello más desigualdades, o bien han fortalecido ciertos grupos ya poderosos dentro de la comunidad local.¹⁸¹ Sin duda son muchos los pequeños agricultores que se han beneficiado con estos programas y éstos muchas veces han sido considerables; muchos proyectos han logrado un notable incremento de la productividad; en otros, el área cultivada se ha expandido notoriamente, con aumento muchas veces de los precios al productor y el ingreso medio de los

participantes del respectivo proyecto.¹⁸² Todo eso no está en discusión; lo que se afirma es que, además, se han producido mayores diferenciaciones y desigualdades.

Las políticas de los organismos internacionales de desarrollo, dadas sus características, hicieron que los gobiernos debiesen adaptar a ellas sus propios planes de desarrollo, si deseaban obtener préstamos; y la deuda acumulada de muchos de estos países es de tal magnitud que el capital externo ha sido decisivo para su supervivencia. En lo que respecta a los pequeños agricultores, la orientación de dichas políticas significaba comercializar el sector campesino, que de este modo pasaba a depender de la economía capitalista para obtener insumos modernos y estaba sujeto a un fuerte control administrativo. El sector campesino ha sido conducido lentamente hacia el ámbito de la planificación gubernamental; al hacerlo, se le ha transformado en un elemento manejable de la estrategia económica, menos susceptible a la influencia de grupos radicales y a la inquietud rural.

En este sentido, las políticas relativas a los pequeños agricultores han constituido una parte de la respuesta de las naciones capitalistas ante lo que consideraban las necesidades y los peligros de los años setenta. Se integran dentro de un patrón históricamente establecido de ajustes y de imposiciones destinadas a utilizar el sector de los pequeños agricultores en un marco más amplio de intereses. En este sentido, los efectos de las políticas relativas a los pequeños agricultores no fueron una solución al problema de la pobreza, sino más bien una reproducción y un refuerzo de ciertas situaciones donde la marginalización se mantuvo o se agravó en la realidad.

¹⁷⁹Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973, p. 93.

¹⁸⁰DNP/DRI, *Evaluación del impacto socioeconómico: subprograma comercialización de DRI*, área 4, Bogotá, agosto de 1980.

¹⁸¹Véanse los documentos sobre los efectos del programa colombiano de desarrollo rural integrado y el caso de los planes de desarrollo de tierras en Malasia occidental (por ejemplo Noel Benjamin, "The Role of Land Settlement in the Economic Development of West Malaysia 1957-1979", en *Development and Change*, Vol. 9, N.º 4, 1978, pp. 581 a 598.

¹⁸²Véase por ejemplo DNP/DRI, *La silenciosa transformación del campesino minifundista en Antioquia*, Bogotá, junio de 1980; DNP/DRI, *Evaluación del impacto...*, op. cit., y Sector Público Agrícola y Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Análisis del impacto del crédito de fincas pequeñas sobre ingreso, empleo y producción agropecuarios*, Guatemala, junio de 1976.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982.

Hasta avanzada la década de los años sesenta, la preocupación por los problemas estructurales del agro mexicano se reducía, en general, al problema de la relación deseable entre los componentes ejidal y privado. Esta falta relativa de interés por profundizar los problemas estructurales del agro no debería sorprender si se considera que, desde el fin del cardenismo y durante un cuarto de siglo, el comportamiento de la agricultura mexicana constituyó uno de los ejemplos más destacados del paradigma clásico sobre relación entre agricultura y desarrollo o, más específicamente, entre agricultura y crecimiento del complejo urbano-industrial.

En efecto, el producto agropecuario creció en dicho lapso a una tasa superior al 4.5%, promedio anual, con un incremento acumulativo del producto por persona empleada del orden del 2.8%. La demanda interna de alimentos e insumos logró satisfacerse plenamente a precios estables e incluso decrecientes (1950-1963) en relación con los precios industriales. Las importaciones agropecuarias no pasaron nunca del 5% de la oferta local total de estos productos ubicándose, en general, en torno al 1% y al 2%. La relación de precios ciudad-campo que había crecido en un 33% en la década 1940-1950 descendió un 23% en el período siguiente. Se generaron divisas de origen agropecuario a un ritmo creciente (aproximadamente 6.5% promedio anual) hasta llegar a representar más de la mitad del total de exportaciones de bienes. El sector rural aportó, con creces, la mano de obra que el incremento urbano industrial reclamaba, con salarios que aumentaron apreciablemente menos que la productividad en el sector industrial: la población rural se redujo de cerca del 65% al 45% de la total en el lapso referido y la productividad por hombre en la industria crecía (a precios de 1960) en más de un 119%, mientras que el salario mínimo urbano se incrementaba sólo en un 31%. Se generaron excedentes transferibles a la acumulación industrial a través de los sistemas fiscales, bancario y de precios que equivalieron, en algunos años, al 15% del producto agrícola. Finalmente, el desarrollo de un sector de agricultura moderna y, en menor medida, la disminución de la autosuficiencia campesina, contribuían a la formación más o menos acelerada de un mercado interno para insumos y bienes finales manufacturados.

Sin embargo, a partir de 1966 se inicia una tendencia al descenso del área cosechada que sólo se pudo compensar con una mejoría en los rendimientos y en la composición de los cultivos. Por eso el crecimiento del producto agrícola apenas alcanzó un 0.8% anual en el período de 1966-1977; todos los elementos del paradigma empezaron a revertirse: concluía la autosuficiencia alimentaria y las importaciones de maíz y frijol alcanzaban proporciones sin precedentes;

el saldo neto en la balanza agropecuaria, que en el año 1965 financiaba la cuarta parte del total de importaciones, se convertía en una fuente marginal de recursos, llegando incluso, en algunos años, a ser negativo. Los precios agrícolas crecieron a un ritmo mayor que los del conjunto de la economía, sobre todo en el período 1970-1977. El flujo de mano de obra continuó siendo significativo, pero lejos de constituir un 'aporte' al desarrollo, se convirtió en una traba al no existir condiciones para su absorción productiva en otros sectores y significar costos sociales crecientes su emigración hacia las áreas urbanas.

En estas condiciones el sesgo optimista que la alta elasticidad de la oferta agrícola imprimiera a los estudios de los inicios de los años sesenta se ha ido viendo sustituido por una búsqueda de los orígenes de la crisis y del estancamiento sectorial. A lo anterior se une el consenso creciente de que el desarrollo industrial, por acelerado que fuere, no estaría en condiciones de dar a los pobres del campo la posibilidad de escapar a dicha condición en un futuro razonable. Esta comprobación ha llevado, entre otros planteamientos, a la formulación del ambicioso proyecto denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que, en materia agrícola, tiende específicamente a proporcionar capacidad de autosustentación alimentaria a este vasto segmento social.

La necesidad de profundizar en el análisis de la crisis agrícola, así como la de diseñar estrategias o políticas que permitieran abordar los problemas de pobreza rural que la crisis había agudizado, volvieron a poner de relieve y a colocar en el centro de la temática sectorial, el análisis de los problemas estructurales, dejando atrás, por insatisfactorios, los intentos de explicación basados en relaciones simples de causalidad, en las que la pérdida de dinamismo de la oferta quedaba 'explicada' por la inversión, los precios, la demanda interna, la demanda internacional, o cualquier combinación de estas variables.

El propósito principal de este trabajo es, precisamente, el de contribuir al análisis de la estructura agraria mexicana integrando tanto los fundamentos teóricos, como los resultados empíricos de una reformulación del análisis de dicha estructura que recoge los aportes conceptuales presentes en la vasta literatura que, sobre el tema, se estuvo produciendo desde mediados de los sesenta. Al propósito anterior se agrega el de mostrar que la reformulación propuesta constituye una herramienta útil en el diseño de una estrategia de desarrollo rural que tome en cuenta la heterogeneidad de los productores que ésta deberá implicar.

El trabajo ha sido dividido en tres partes: la primera se dedica al desarrollo teórico de los conceptos que se utilizarán para la construcción de la tipología; la segunda presenta los resultados cuantitativos del análisis tipológico; y la tercera da un ejemplo de la forma como dicha tipología puede ser empleada para el diseño de una estrategia de desarrollo rural.

Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina, Serie Estudios e Informes de la CEPAL N.º 11, Santiago de Chile, 1982, 180 páginas.

Este trabajo fue preparado para el proyecto "Estilos de desarrollo y medio ambiente", realizado en noviembre de 1979, en la CEPAL. No pretende ser una investigación

acabada acerca de un tema tan complejo y vasto como el que su título indica, sino sólo señalar algunos de los aspectos fundamentales que caracterizan al estilo transnacional de desarrollo, dominante en la industria manufacturera latinoamericana.

En él se analizan algunas cuestiones que contribuyen a definir dicho estilo, como la repercusión de las transnacionales, la tecnología dominante, las estructuras industriales y la dinámica de sus cambios, la calidad de vida, la localización industrial, los recursos naturales, el consumo energético, el medio físico, etc. Para muchos de estos aspectos el autor se apoya tanto en investigaciones anteriores, como en otras realizadas dentro del proyecto mencionado.

El impacto de la industrialización en el medio hídrico es analizado a fondo, puesto que a través de él es posible ilustrar con claridad una importante hipótesis de trabajo: el actual estilo de desarrollo tiene efectos cada vez más deteriorantes sobre el medio físico y humano, tanto cualitativa como cuantitativamente.

El trabajo está dividido en dos partes: en la primera se presenta el marco conceptual de los estilos de desarrollo y de los efectos de la industria en el medio hídrico; en la segunda se analiza el estilo dominante de los años cincuenta, para continuar con el estilo ascendente y el estilo actual o transnacional. Todo esto dentro del marco de lo que ha sido la dinámica de la región desde los inicios de la industrialización.

Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 12, Santiago de Chile, 1982, 154 páginas.

El presente informe constituye una síntesis de los trabajos realizados en el Proyecto conjunto CEPAL-UNCTAD-PNUD sobre Relaciones económicas entre América Latina y los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME).

En su primera parte se examinan los rasgos generales del intercambio comercial entre los países de América Latina y del CAME y los obstáculos que enfrenta; a continuación, se reseña el sistema institucional y el marco contractual en las relaciones económicas entre ambas áreas; y por último se considera el caso especial de Cuba, país latinoamericano miembro del CAME. De este modo, presenta de manera sintética las principales realizaciones y problemas de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos y los del CAME, que resulta de la abundante información contenida en los 17 informes y documentos elaborados en virtud del proyecto conjunto CEPAL/UNCTAD/PNUD. Las informaciones aparecen agrupadas por temas, referidos sobre todo a situaciones concretas de países.

Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 13, Santiago de Chile, 1982, 175 páginas.

Preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, este documento estudia una agricultura en la que trabajan y viven casi los dos tercios de la población del país y donde no obstante los progresos derivados de un proceso trans-

formador, nuevos mecanismos interfieren las posibilidades de desarrollo campesino. En él se analiza la agricultura de una economía de escaso desarrollo industrial y de fuerte tradición minera.

El análisis se sitúa entre los años 1950 y 1977, cuando se produce el tránsito desde una agricultura preferentemente hacendal en una economía esencialmente minero-exportadora, hacia la conformación de una agricultura campesina, lo que ocurre en el seno de un proceso revolucionario que cambia las relaciones de poder, nacionaliza las riquezas básicas y termina por generar un nuevo cuadro de relaciones sociales en Bolivia. Es por ello de interés analizar cómo esta recomposición de las relaciones sociales alteraron o modificaron la naturaleza y el alcance de las relaciones intersectoriales y el comportamiento económico del sector.

En sus diferentes capítulos el estudio examina los antecedentes del desarrollo boliviano durante las últimas décadas, las transformaciones agrarias y la heterogeneidad estructural, la economía agraria boliviana, la participación en los mercados y los ingresos y gastos de la agricultura campesina, los mercados y precios agrícolas, el sector agrícola en los ingresos y gastos finales, y, finalmente, el crédito agrícola.

Cepalindex, Resúmenes de documentos CEPAL/ILPES, Vol. 4, N.º 2, Diciembre de 1981.

El Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) continúa con la presente publicación la tarea de analizar y procesar técnicamente la documentación generada por CEPAL e ILPES. Su objetivo es difundir el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina mediante una publicación que permita contribuir a la transferencia e intercambio de información socioeconómica en la región y constituir una base de datos de fácil acceso y consulta.

Los materiales analizados en este volumen corresponden a documentos de reuniones, borradores de trabajo (sólo en los casos en que la publicación definitiva aún no se haya hecho), informes y estudios, informes anuales, libros, textos y artículos publicados, principalmente durante 1981, por la CEPAL y el ILPES.

Política económica, organización social y desarrollo regional, por Sergio Boisier, Serie Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), N.º 29, Santiago de Chile, 1982, 149 páginas.

En este pequeño libro el autor resume tanto su experiencia individual como el resultado de la experiencia colectiva de una profesión que parece atravesar, por lo menos en América Latina, por una profunda crisis que lleva a cuestionar el conocimiento acumulado y que al mismo tiempo provee, como toda situación insatisfactoria, un campo fértil para la generación de nuevas ideas y para saltos cualitativos y cuantitativos importantes en la comprensión del sujeto de la profesión.

El Capítulo I incluye ante todo una presentación del marco de referencia en términos del sistema económico, de

los estilos de desarrollo prevalecientes y del paradigma dominante de planificación regional. Estos elementos son considerados como los parámetros que fijan, con mayor o con menor rigidez, el contexto dentro del cual se plantea la interpretación propuesta del proceso de desarrollo regional. En segundo lugar, expone la naturaleza de la interpretación del desarrollo regional en términos de los factores económicos, institucionales y sociales que condicionan la existencia o la falta de desarrollo regional. El Capítulo II discute extensamente la lógica que guía el proceso de asignación de recursos entre regiones. El Capítulo III está

dedicado al examen de los efectos regionales de la política económica; además como Anexo a este Capítulo se incluye un estudio específico sobre política fiscal y desarrollo regional en Chile que sirve para ilustrar empíricamente el argumento del propio capítulo. El Capítulo IV se refiere a la capacidad de organización social regional, y se examina este asunto desde el punto de vista de un aumento de la capacidad regional de decisión, de la posibilidad de internalizar regionalmente el propio crecimiento, y de la participación de la población. El Capítulo final constituye una síntesis.

CUADERNOS DE LA C E P A L

N.º

Título

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,** 1975, 51 pp.
- 2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,** 1975, 72 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina,* 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo,* 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado, 1976, 52 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 82 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 54 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina,** 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,** 2.ª ed., 1979, 65 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 2ª. ed., 1978, 63 pp. (Agotado.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 2ª. ed., 1979, 117 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975,* 2ª. ed., 1979, 95 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp.
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera,* 1979, 158 pp.

* Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00 franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

CUADERNOS DE LA C E P A L

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2.^a ed., 1980, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios*,* 1979, 67 pp.
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: La agricultura*, por Juan Martín, 1981, 119 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*,* 1981, 69 pp.
Canada and the foreign firm,** D. Pollock, 1976, 43 pp.
United States —Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations,** S. Weintraub, 1977, 44 pp.
Energy in Latin America: The Historical Record,** J. Mullen, 1979, 66 pp.
The Economic Relations of Latin America with Europe,** 1980, 156 pp.

*Versiones en español e inglés.

**Versión en inglés únicamente.

CUADERNOS ESTADÍSTICOS DE LA C E P A L

- | N.º | Título |
|-----|--|
| 1 | <i>América Latina: Relación de precios del intercambio</i> , 1976, 66 pp. |
| 2 | <i>Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina</i> , 1976, 178 pp. (Agotado.) |
| 3 | <i>Serie históricas del crecimiento en América Latina</i> , 1978, 206 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso</i> , 1978, 110 pp. |
| 5 | <i>El balance de pagos de América Latina, 1950-1977</i> , 1980, 174 pp. |
| 6 | <i>Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina</i> , 1981, 68 pp. |

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídasalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

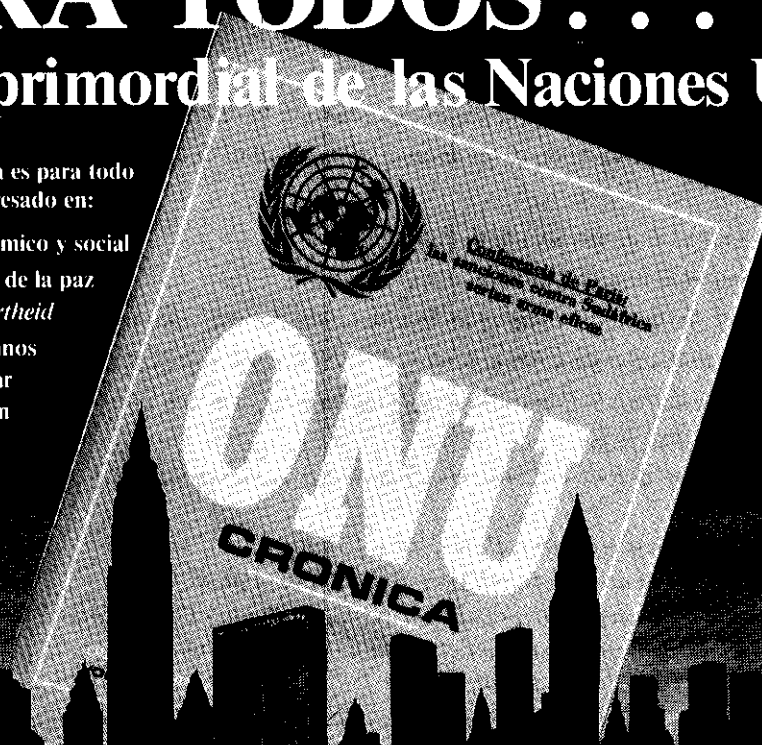
Santiago de Chile

UN MUNDO MEJOR PARA TODOS . . .

tarea primordial de las Naciones Unidas

La ONU Crónica es para todo aquel lector interesado en:

- Progreso económico y social
- Mantenimiento de la paz
- Política de *apartheid*
- Derechos humanos
- Derecho del mar
- Descolonización
- Población
- Desarme



Estos y muchos temas más
son destacados en la Crónica Mensual de la ONU

*Suscripción anual
(11 ejemplares): US \$14,00*

NOTA DE PEDIDO:

Sírvanse suscribirme a la ONU Crónica Mensual

☐ Adjunto pago por US \$14,00

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____

País _____



Publicaciones de las Naciones Unidas

Naciones Unidas, Room A-3315, New York, N.Y. 10017

Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz - Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Ángel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Norberto González y Jesús Sainz (Secretarios).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

N.º 1

Enero-Junio 1982

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: "El retorno de la ortodoxia"

— Estudios de:

*Celso Furtado: *Transnacionalização e monetarismo*

*Luis Ángel Rojo: *Sobre el estado actual de la macroeconomía.*

— Coloquio en "La Granda"

*Exposiciones de:

— Raúl Prebisch: *El retorno de la ortodoxia*

— Enrique V. Iglesias: *Angustias frente al "¿Qué hacer"?*

— Aldo Ferrer: *Monetarismo en el Cono Sur: el caso argentino*

— José Serra: *El debate sobre política económica en Brasil*

— René Villarreal: *La petrodependencia externa y el rechazo al monetarismo en México (1977-1981)*

— Norberto González: *Ortodoxia y apertura en América Latina: distintos casos y políticas*

— Enrique Fuentes Quintana: *La experiencia española en el período de la Transición: Entre el saneamiento y las reformas*

*Intervenciones y comentarios de los expositores y demás participantes: Fernando H. Cardoso (Brasil), Celso Furtado (Brasil), Adolfo Gurrieri (Argentina), Félix Lobo (España), José Matos Mar (Perú), Aníbal Pinto (Chile), Luis Ángel Rojo (España), Santiago Roldán (España), Germánico Salgado (Ecuador), Julio Segura (España), José A. Silva Michelena (Venezuela), Osvaldo Sunkel (Chile), María C. Tavares (Brasil), Edelberto Torres Rivas (Costa Rica) y Juan Velarde Fuertes (España).

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

— Reseñas temáticas: *examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen catorce reseñas temáticas sobre cuestiones tales, como "Energía y Agricultura", "Desarrollo y Planificación regional", "Procesos de integración", "Empleo", "Empresa Pública", etc.*

— Resumen de artículos: *150 resúmenes de artículos relevantes publicados en los números editados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante los años 1980 y 1981.*

— Revista de Revistas Iberoamericanas: *Información periódica del contenido de más de 100 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.*

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 Pts. o US\$ 40; Europa US\$ 45; América y resto del mundo, US\$ 50.

— Número suelto: 1.000 Pts. o US\$ 12.

— Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de *Pensamiento Iberoamericano*.

— Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Instituto de Cooperación Iberoamericana

Avda. Reyes Católicos N.º 4

Dirección de Cooperación Económica
MADRID - 3

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantino V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Cholchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLIX (4)

México, octubre-diciembre de 1982

Núm. 196

SUMARIO

Artículos

Oscar Altimir y Sebastián Piñera, *Análisis de descomposición de las desigualdades de ingreso en la América Latina* • David Anisi, *El diseño de un modelo macroeconómico poskeynesiano: Sectores oligopólico y competitivo y trabajadores sindicados* • Gabriel R. Quadri de la Torre, *Efectos intersectoriales del manejo de la deuda externa en un modelo de la teoría del control para México* • Geraldo Müller, *La agricultura y el complejo agroindustrial en el Brasil: Cuestiones teóricas y metodológicas* • Víctor Manuel Gómez Campo, *Relaciones entre educación y estructura económica: Dos grandes marcos de interpretación* • Edmund K. Dasa y Bruce W. Jennings, *La naturaleza de la investigación social en la agricultura internacional: La experiencia norteamericana, el IIRI y el CIMMYT*.

DOCUMENTOS

REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Director: Héctor L. Diéguez; Jorge Balán; Reinaldo Bajraj (Santiago, Chile); Jorge Katz; Manuel Mora y Araujo; Luis Alberto Romero; Carlos Strasser. **Secretario de Redacción:** Getulio E. Steinbach.

Volumen 22

abril-junio de 1982

N.º 85

Artículos

Elizabeth Jelin y Juan Carlos Torre, *Los nuevos trabajadores en América Latina: Una reflexión sobre la tesis de la aristocracia obrera* • Leopoldo J. Bartolomé, *Base social e ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975. Emergencia de un populismo agrario* • Carlos Strasser, *Politicología: De la retórica a la ciencia, y regreso*. (Para una filosofía de la ciencia política) • Carlos María Correa, *Regulación del mercado de tecnología en América Latina. Evaluación de algunos de sus resultados*.

Anticipo de Libros

Aldo Neri, *Salud y política social. Los criterios de la economía*.

Documentos

Informe Armour. (Corporación para la Promoción del Intercambio, S.A.), *La estructura y el desarrollo industrial de la República Argentina*.

Crítica de Libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual:** R. Argentina, \$ 340.000; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia y Oceanía, US\$ 44. **Ejemplar simple:** US\$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 (1425), Buenos Aires, República Argentina.

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol. X - N.º 6

Julio-Agosto 1982

Sumario

Cartas y libros • Teresita Padilla, *Asia proyecta su población* • *El desarrollo en las aldeas* (entrevistas con Revelians Tuluhungwa, Miguel Urrutia y R. P. Misra • Daphne Miller, *Utilizar los desperdicios* • F. G. Joseph, *¿El biberón en su lugar!* • *El invernadero: fuente de alimentos* • *Noticias internacionales del desarrollo* • *¿Al sur de la industria automotriz?* • *Foro de las ONG* • *Educación: herramienta para toda la comunidad* • Dilsep Padgaonkar, *Cultura: el valor de lo propio*.

Suscripción anual US\$ 10,- o su equivalente

NACIONES UNIDAS

Palacio de las Naciones

CH-1211 Ginebra 10, Suiza

NUEVA SOCIEDAD 60

mayo-junio 1982

Artículos

Gonzalo Martner, *La Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. Necesidad de un Diálogo Sur-Sur* • U. Joy Ogwu, *La Cooperación Sur-Sur: Problemas, Posibilidades y Perspectivas en una Relación Emergente* • Guillermo Maldonado L., *El SELA y la Cooperación Sur-Sur* • Carlos J. Moneta, *Las Relaciones entre América Latina y África Negra en el Contexto Norte-Sur y Este-Oeste: Obstáculos Político-Estratégicos Externos* • José María Nunes Pereira, *Relaciones Brasil-Africa: Problemas y Perspectivas* • Marcos Álvarez G.-Antonio J. Martins, *La Cuestión de la Dependencia Frente a las Alternativas Actuales de Desarrollo* • Adolfo Dorfman, *La Nueva Industrialización en América Latina y las Empresas Transnacionales* • Claudio Trobo, *Uruguay en la Hora del Lobo* • Eduardo Goligorsky, *El Test de las Malvinas*

Documentos

Consultas de Nueva Delhi-Cumbre Sur-Sur.

NOTICIAS - DATOS - INFORMES - RECENSIONES

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Dirección Postal: Apartado 874 — San José — Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución: Edificio IASA, Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Caracas — Venezuela — Teléfono: 320593 — Telex: 25163 ILDIS — Dirección Postal: Apartado 61712 — Chacao — Caracas 106 —

ENCUENTRO 16

SELECCION DE ARTICULOS DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS
REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE

• Las empresas transnacionales y la planificación en un nuevo proceso de planificación / Arturo Núñez del Prado / *Revista de la CEPAL* • Elección de un tipo de sociedad / *Etudes* / Francia • El proyecto neoconservador y la democracia • Norbert Lechner / *Crítica y utopía* / Argentina • Vulnerabilidad de la sociedad informatizada / *L'observateur de l'OCDE* • La modernización de la economía china: un punto de vista chino / Dong Fureng / *The china quarterly* / Inglaterra • China: Prudencia y perseverancia a través de los escollos de la reforma económica / Patrick Tissier / *Le monde diplomatique en español* / México • Deng Xiaoping al timón / J. P. H. Beja / *Esprit* / Francia • Diálogo con los chinos, hermanos lejanos de hoy y de siempre / Jacques Sommet / *Etudes* / Francia • Balance de la situación actual de la economía española / *El país* / España • La evolución económica de América Latina en 1981 / *CEPAL* • Indicadores socioeconómicos de todos los países del mundo / *Anuario El País*, 1982 / España • 'Ranking' de las 100 primeras empresas industriales del mundo y de las 100 primeras de Europa / *Anuario El País*, 1982 / España • La historia como narración y como práctica / Paul Ricoeur / *Esprit* / Francia • Presencia de Hegel en América / Carlos Paladines / *Revista de Filosofía Latinoamericana* / Argentina • Ansiedad y depresión: 200 millones de víctimas / Escoffier-Lambiotte / *Le Monde* / Francia • Las experiencias de Piaget en Fichas (VII) / *Ceri-OCDE* • Fichas de cine • En torno a la "dimisión" del P. Arrupe hablan los medios de comunicación • Carta del Papa Juan Pablo II al P. Arrupe nombrando un delegado personal para el gobierno de la Compañía • Obediencia y confiada disponibilidad / Juan Pablo II • Carta del delegado pontificio P. Paolo Dezza a toda la Compañía • El papa y los jesuitas / *Razón y fe*

Editado por el Centro de Proyección Cristiana

Jr. Aguarico 586, Breña-Lima-Perú; Telf. 232609

Suscripciones América Latina: Vía Superficie, suscripción a ENCUENTRO (12 al 22, ambos inclusive) 54 \$ USA // Colección de ENCUENTRO (1 al 11) 40 \$ USA. (Correo certificado).
Vía aérea, ENCUENTRO (del 12 al 22) 80 \$ USA; ENCUENTRO (del 1 al 11) 60 \$ USA (Correo certificado).



centro latinoamericano de economía humana C.L.A.E.H.

Abril-junio 1982

N.º 22

Presentación:

Agustín Francisco Canessa, *La empresa pública uruguaya como problema* • Romeo Pérez-Ernesto Rodríguez, *Malvinas: nuevo impulso al no alineamiento* • Walter Cancela, *Políticas monetarias y cambiarias en Uruguay. Proceso entre dos reformas* • Oscar Gerardo Barbosa, *Problemas metodológicos y teóricos del concepto de calidad de vida* • Ana Frega-Mónica Maronna-Yvette Trochón, *Política agraria en Uruguay (1913-1933): ¿Utopía o realidad?* • CRONICA: *Simpósio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la década de los 80* • GUÍA BIBLIOGRÁFICA.

Suscripción Anual: Uruguay N\$ 300

Resto del Mundo US\$ 25

Para los suscriptores de otros países remitir giro bancario a nombre del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Cuareim 1220, Casilla de Correo 5021, Montevideo - Uruguay, o remesa a nombre del CLAEH a: Caja de Ahorros en moneda extranjera N.º 1/10752/6 - Banco de Montevideo, Rincón y Misiones, Montevideo, Uruguay.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

N.º 68
mayo 1982

Editorial: *Las economías de escala y la integración*

Estudios económicos: *Las economías de escala y la integración económica en América Latina*, por William R. Cline • *El proteccionismo agrícola contemporáneo: un análisis de sus efectos económicos internacionales y de las opciones de reforma institucional*, por Alexander J. Yeats • *Las economías de escala en el transporte*, por Jorge Iturriza.

Derecho de la integración

Estudios: *Nuevas estructuras para el comercio internacional. Liberalismo e intervencionismo estatal en el mercado internacional*, por Francisco Orrego Vicuña • *Los aspectos jurídicos de las relaciones entre la Comunidad Europea y el Grupo Subregional Andino*, por Cécile Hubène.

Información legal: *El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) vigente en Estados Unidos de América.*

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana •
información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.-

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

CRITICA&UTOPIA

latinoamericana de Ciencias Sociales

Director: Francisco Delich

N.º 7

Telemática y sociedad

Artículos

Alain Minec, *La información de la sociedad* • Norbert Lechner, *Por un análisis político de la información* • Elizabeth Fox, *Comunicación y sociedad civil. Una temática incipiente* • Anamaría Fadul, *Comunicación, hegemonía y contra-información* • Oscar Landi, *Comunicación, cultura y proceso político* • Armand Mattelart y Héctor Schmucler, *Telecomunicaciones e informática. Inventario para el futuro* • Juan F. Rada, *La revolución de la microelectrónica. Consecuencias para el Tercer Mundo* • Francisco Delich, *Pacto corporativo y demanda de democracia.*

Notas críticas

Crítica y Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales es una publicación trimestral, editada en Buenos Aires y dirigida por Francisco Delich. La suscripción a cuatro números es de 20 dólares estadounidenses en la Argentina y de 28 dólares en el exterior (incluido envío aéreo). Las suscripciones, colaboraciones y toda otra correspondencia debe ser dirigida a Defensa 593, 3er. piso, 1065, Buenos Aires, Argentina.

PUBLICACIONES DE LA CEPAL

Serie Estudios e Informes de la CEPAL

1. *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. US\$ 3.
2. Aníbal Pinto y Héctor Assael, *Perú 1968-1977. La política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 166 pp. US\$ 3.
3. *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. US\$ 3.
4. Nicolo Gligo, *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 130 pp. US\$ 3.
5. *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 153 pp. US\$ 3.
6. *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 96 pp. US\$ 3.
7. *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 180 pp. US\$ 3.
8. *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 170 pp. US\$ 3.
9. *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, 1981, 100 pp. US\$ 3.
10. *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 101 pp. US\$ 3.
11. *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 181 pp. US\$ 3.
12. *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 pp. US\$ 3.
13. *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. US\$ 3.

CEPAL

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones
Casilla 179 - D

Santiago de Chile

ANALISIS

Revista de Planificación

Apdo. 8085 Santurce, Puerto Rico 00910

VOLUMEN I - NUMERO 1 - ENERO-JULIO 1982

Editorial:

La economía puertorriqueña y el plan de desarrollo del Caribe.

Artículos:

Notas críticas sobre las limitaciones de la planificación para el "desarrollo integral", por Leonardo Santana Rabell.

Puerto Rico: Recesión o Crisis, por Ramón J. Cao García.

Apuntes sobre el alcance y limitaciones de la planificación económica en el modo de producción capitalista: el caso de México, por Ricardo Uvalle Berrones.

Dificultades en los enfoques metodológicos utilizados en el estudio de la criminalidad en Puerto Rico, por Juan F. Panisse, Silvia Abadía, José L. Alicea y José Pérez.

Recursos humanos para la planificación de los Servicios de Salud, por Annette B. Ramírez de Arellano.

Comentarios:

El nuevo federalismo del Presidente Reagan, Elías R. Gutiérrez.

Planificación y desintegración: algunas ideas sobre la planificación en Puerto Rico, por José J. Villamil.

Physical Lay-out and Energy Consumption: the case of Louvain-La-Neuve, Belgium, por Pierre Laconte.

La nueva naturaleza de la planificación corporativa, por Elías R. Gutiérrez.

Documentos:

Apuntes de interés para viajar económicamente, por Edgar Silva.

RESEÑAS

CORREO

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (dos números)

Puerto Rico, Estados Unidos, Canadá y México: Individuos: US\$ 8.00. Instituciones: US\$ 9.00
Otros países: Individuos: US\$ 10.00. Instituciones: US\$ 11.00

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

Director: Julio Labastida Martín del Campo

Coordinador de la Revista: Dr. Carlos Martínez Assad

AÑO XLIV/VOL. XLIV/Núm. 2

2.^a época

ABRIL-JUNIO DE 1982

I. Chile 1973-1982

Modelo y proyecto político del régimen militar chileno, Manuel Antonio Garretón M. • *El proceso de toma de decisiones en el contexto político militar-autoritario chileno. Estudio de dos casos*, Patricio Chaparro N./Francisco Cumplido C. • *Fuerzas armadas y gobierno militar: corporativización y politización castrense*, Augusto Varas • *Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar*, Pilar Vergara • *La clase obrera en el nuevo estilo de desarrollo: un enfoque estructural*, Javier Martínez/Eugenio Tironi • *El agro chileno después de 1973: expansión capitalista y campesinización pauperizante*, Jaime Crispí Soler • *Cosas nuevas en el campo*, Sergio Gómez • *Política educacional y transformación del sistema de educación en Chile a partir de 1973*, Rafael Echeverría • *La cultura política del autoritarismo*, José Joaquín Brunner • *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Herald Muñoz • *Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno*, Arturo Valenzuela / J. Samuel Valenzuela • *La crisis de la izquierda*, Tomás Moulian.

II. MOVIMIENTOS SOCIALES

Una teoría psicosociológica de la influencia de las minorías, Stamos Papastamou / Gabriel Mugny • *Reacciones antinucleares o movimiento antinuclear*, Alain Touraine • *Movimientos barriales y Estado. Luchas en la esfera de la reproducción en América Latina*, Tilman Evers / Clarita Muller-Plantenberg / Stefanie Spessart.

III. SECCION BIBLIOGRAFICA

La esclavitud colonial, Héctor Alberto Alimonda • *Sociedad y educación*, Pablo Casares A.

TORRE DE HUMANIDADES, N.º 2-7.º PISO CIUDAD UNIVERSITARIA COYOACAN 20, D.F. MEXICO

comercio exterior

órgano mensual del

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

VOL. 32, NÚM. 7

MÉXICO, JULIO DE 1982

Las transnacionales en América Latina

- Cuestiones teóricas
- Internacionalización financiera
- Repatriación de utilidades
- Tendencia de la transnacionalización
- Publicidad y dependencia
- Industria de automotores
- Complejo de carnes

Departamento de Publicaciones.

Cerrada de Malintzín 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100 México, D.F.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): US\$ 10.



Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10.

CELADE

Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ILPES

Casilla 1567 - Santiago, Chile

BOLETIN DE PLANIFICACION

N.º 15

Santiago, junio de 1982

Presentación

Artículos:

Jorge Méndez Munévar y Alvaro García, *Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica* • Roberto Zahler, *Un modelo macroeconómico para una economía abierta* • Jorge Rodríguez, *Criterios económicos para evaluar políticas contra la pobreza* • Enrique de la Piedra, *Generación de ingresos para grupos pobres: análisis de dos instrumentos de creación de empleos adicionales* • José Pablo Arellano, *Gasto público social y pobreza en América Latina* • Osvaldo Rosales, *Planificación social, subsidiariedad y teoría económica*.

Notas y Comentarios:

Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe • *Proyecto INFOPLAN* • *Convenio de Cooperación entre CODAI y el ILPES* • *Servicios recientes de Asesoría* • *Primera Reunión Técnica sobre Compatibilización entre Políticas Económicas de Corto Plazo y Estrategias de Mediano y Largo Plazo* • *Curso intensivo de planificación agrícola, Honduras* • *Curso-Taller sobre aspectos operativos del plan de desarrollo del Guayas, Ecuador* • *Resúmenes de artículos aparecidos en el número 16 de la Revista de la CEPAL de abril de 1982.*

centro de investigación
y docencia económicas, a.c.

CIDE

Economía de América Latina 8
Revista semestral de información y análisis de la región
INTEGRACION FORMAL E INTEGRACION REAL

I. ENFOQUES

Reflexiones sobre el pasado y el futuro del proceso de integración en Centroamérica.
Gert Rosenthal

De la ALALC y el Grupo Andino a la ALADI. El paso de la cooperación utópica al
bilateralismo científico.
Alicia Puyana

Ultimos acontecimientos en la integración y cooperación económica en América
Latina. Algunas ideas para la acción.
Gustavo Mohar

La problemática de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.
Manuel Martínez Ayala

Exportaciones de manufacturas e integración: la experiencia latinoamericana.
Marc Rímez

II. Análisis NACIONALES. Guatemala, México y Venezuela

III. Difusión e Información.

De venta en las principales librerías del D.F. y Provincia

SUSCRIPCION	anual	bianual	número suelto
México	\$ 450.00	\$ 800.00	méxico \$ 250.00 m.n. extranjero \$ 14.00 U.S.
américa latina y el caribe	\$ 20.00 US.	\$ 35.00 US.	
eua y Canadá	\$ 25.00 US.	\$ 45.00 US.	
europa y resto del mundo	\$ 30.00 US.	\$ 55.00 US.	

**Los cheques y giros postales deberán
hacerse a nombre de: CIDE, A. C.**

DIFUSION Y DISTRIBUCIONES CIDE

Apartado Postal 116-114 Delegación Alvaro Obregón
01130, México, D.F. Tel: 570-2022, ext. 140

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يُمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النشر في جميع أنحاء العالم. استعن منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، صندوق البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。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.

La Revista de la CEPAL —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año, en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual varía de acuerdo a la situación geográfica, según la siguiente tabla:

	<i>Precio por ejemplar</i>	<i>Precio de la suscripción anual</i>
América del Sur, Centroamérica y México	3.00	9.00
EE.UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
Africa	6.00	18.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaselas o solicite información a:

Unidad de Distribución
Servicio de Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D,
Santiago de Chile

Las suscripciones son por un año calendario. Los números sueltos pueden adquirirse al precio por ejemplar arriba indicado.

Los pagos se reciben solamente en dólares estadounidenses.