

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

AGOSTO DE 1979

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1979

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

Secretarios Ejecutivos Adjuntos

Robert Brown Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Michael Nelson
Eligio Alves	René Ortuño
Nessim Arditi	Aníbal Pinto
Oscar J. Bardeci	David Pollock
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne S. T. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Octavio Saavedra
Luis López Cordovez	Alejandro Vera
Roberto Matthews	Jorge Viteri

COMITE DE PUBLICACIONES

Oscar J. Bardeci	Miembros <i>ex officio</i> :
Andrés Bianchi	Marta Boeninger
Robert Brown	Claudionor Evangelista (CLADES)
Norberto González	Jorge Israel (ILPES)
Jorge Graciarena	Guillermo Macció (CELADE)
Adolfo Gurrieri	Aurelio Ruiz
Jorge Viteri	Octavio Saavedra

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.79.II.G.4

Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas)

NOTAS

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

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

SUMARIO

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico <i>Robert T. Brown</i>	7
La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano <i>Jorge Graciarena</i>	41
El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana <i>Gerson Gomes y Antonio Pérez</i>	57
Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana <i>Carlos A. de Mattos</i>	79
La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta <i>Pedro Sampaio Malán</i>	97
El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo <i>Gary P. Sampson</i>	109
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte) <i>Carlos Lessa</i>	127
Algunas publicaciones de la CEPAL	155

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/1089

Agosto de 1979

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.

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico

*Robert T. Brown**

Durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del actual el ferrocarril fue concebido como un medio privilegiado para entrelazar económicamente a los países de América. De esa aspiración dan muestra evidente los intentos —persistentes por muchos años, aunque finalmente frustrados— de construir el ferrocarril panamericano que habría unido Norte, Centro y Sudamérica, y los esfuerzos del grupo Farquhar por consolidar y unificar ferrocarriles en la parte sur del continente a partir del control de la Brazil Railway Company.

Después de recordar esos intentos precursores el autor analiza los tramos internacionales más importantes de América del Sur y el papel que desempeñaron los gobiernos en su construcción. Los procedimientos financieros utilizados para construir los ferrocarriles fueron muy diversos: por cuenta y riesgo de capitalistas extracontinentales, por concesionarios extracontinentales que recibieron incentivos de los gobiernos latinoamericanos, por cuenta directa de cada gobierno, y otros, pero en casi todos ellos se advierte el considerable apoyo público a estas empresas.

Sin embargo, ciertos errores de administración, tales como una escasa coordinación comercial y operativa entre los países y la dependencia externa en cuanto a las decisiones más importantes, perturbaron seriamente el uso de esa costosa infraestructura. Algunos de esos problemas todavía perduran, pero es prioritario superarlos para que los ferrocarriles puedan cumplir cabalmente su papel en un comercio latinoamericano que se expande con celeridad; y a ello tiende desde su creación en 1964 la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF).

*Director de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL.

Introducción*

En 1964 tuve la oportunidad de dedicar un año al estudio del transporte y su papel en la integración económica de Sudamérica.¹ Aquella investigación se encauzó tomando al continente como un solo ámbito para identificar —mediante un análisis de la distribución de la población y los recursos, y de las barreras físicas— las necesidades de transporte como elemento integrador. En el transcurso del trabajo me impresionó comprobar que en el cono sur hubiese más de una docena de conexiones ferroviarias internacionales. Entre las rutas cuya existencia sólo entonces conocía, descubrí la que une el puerto de Antofagasta en el Pacífico con Santos en el Atlántico. En ese momento me propuse hacer ese viaje por tren, de océano a océano, tan pronto me fuese posible. Nueve años después, en 1973, ese sueño se materializó al acompañar, con otros colegas de la División de Transporte de la CEPAL, dos vagones de cobre desde Antofagasta hasta São Paulo. El cobre se transportó sin trasbordo alguno y sin abrir los vagones en todo el trayecto de 4.216 km.² Los sellos colocados por la aduana de Chile al iniciar el viaje se exhiben actualmente en la oficina del Secretario General de ALAF en Buenos Aires.

Además de mi sorpresa al saber, en 1964, que había por lo menos trece conexiones ferroviarias internacionales en Sudamérica, me asombró ver la baja utilización de algunas de ellas. Con un tráfico anual de sólo 50 ó 100 mil toneladas, un ferrocarril internacional no puede autofinanciarse y hasta se torna difícil justificar su existencia. ¿Cómo se explica que esta

*Exposición preparada para el Seminario sobre Transporte Ferroviario Internacional, que se llevó a cabo en el Centro de Estudios Superiores de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), en Madrid, España, entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre de 1978.

¹Robert T. Brown, *Transport and the Economic Integration of South America*, Washington, The Brookings Institution, 1966.

²Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-São Paulo*, Buenos Aires, Estudio ECIE, 1975. (E/CEPAL/1007) pp. 249-289.

infraestructura física no se aproveche? Si se parte de la premisa de que en algún momento en el pasado, alguien advirtió la utilidad de contar con estas conexiones y estuvo dispuesto a hacer las inversiones necesarias para su construcción, el bajo uso actual de los tramos internacionales, ¿se debe a que se ha perdido el empuje visionario que tuvieron sus constructores?, ¿o es que las condiciones han cambiado, dejando obsoleta una infraestructura apta para otra época?

En 1964 no pude extender mis pesquisas para encontrar respuesta a estas preguntas; pero ahora, al preparar este trabajo tuve la oportunidad de volver sobre ellas. En esta investigación examiné los esfuerzos —que datan de cien años— por construir ferrocarriles internacionales en Sudamérica, intentando recapturar la visión de sus impulsores y determinar si a través del tiempo hemos perdido algo fundamental, que tal vez puede orientarnos en una época en que los ferrocarriles internacionales se enfrentan a desafíos cada vez mayores. En primer lugar, seguí la pista de la idea que surgió en el siglo pasado del Ferrocarril Panamericano que uniría Estados Unidos y Sudamérica y a los intentos del promotor norteamericano Percival Farquhar, a principios de este siglo, de integrar en un solo sistema ferroviario las redes del sur de Brasil y de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. Después examiné las iniciativas que dieron origen a cada uno de los tramos internacionales que hay actualmente.

Los resultados de esta investigación fueron, para mí, sorprendentes, los que trataré de exponer aquí. En síntesis, mis conclusiones son:

a) Si bien hubo personas ajenas a Sudamérica que tenían una gran visión del papel que podría jugar en ella una vasta red de ferrocarriles internacionales, sus actividades sólo condujeron a la construcción de tramos internacionales que se hubieran construido aun sin su intervención.

b) Fueron los gobiernos sudamericanos los que, con una clara percepción del valor de la cooperación económica entre los países de la región, impulsaron y asumieron el riesgo de crear estos enlaces internacionales, aunque el acervo tecnológico extranjero y el capital —cuyo origen fue principalmente europeo, y que a su vez se utilizó en parte para la adquisición de equipos y elementos fabricados en Europa— hicieron posible su realización.

c) Sin embargo, fueron estos mismos gobiernos los que, tras haber hecho grandes sacrificios para crear dicha infraestructura física, no velaron por que se tomaran las medidas adecuadas para que hubiera una coordinación comercial y operativa que permitiese obtener los beneficios previstos. Ni siquiera, como se verá más adelante, los mismos promotores que percibieron la importancia de establecer tal coordinación y que controlaron durante un tiempo toda la gestión de varios tramos internacionales, pudieron lograr plenamente este objetivo.

I

El Ferrocarril Panamericano

Durante más de medio siglo la idea del Ferrocarril Panamericano (un ferrocarril que uniera Norte, Centro y Sudamérica) ejerció una notable atracción dentro del sistema interamericano y en círculos profesionales de ingenieros de las tres Américas. Su inspiración intelectual vino de los Estados Unidos de Norteamérica, pero la idea encontró apoyo en todo el continente.

Hay evidencias de iniciativas independientes, pero casi simultáneas, de tres diplo-

máticos norteamericanos que urgieron la construcción de un ferrocarril que, partiendo del sur de los Estados Unidos, siguiera a través de Centroamérica y los países del Pacífico de Sudamérica para terminar en el cono sur. Entre 1870 y 1873, tanto Francis Thomas, ministro de los Estados Unidos en el Perú, como J. T. Root, ministro en Chile, propusieron esta gran obra al Departamento de Estado; el segundo lo hizo con las siguientes palabras:

“Este ferrocarril abrirá paso para el provecho

de la empresa americana, el comercio y las manufacturas y en una multitud de modos sería del más grande beneficio financiero a los Estados Unidos, sin considerar el altivo y noble objeto conseguido, a saber: el arreglo pacífico de los constantes tumultos civiles y de las contiendas que siempre han existido en el pasado...”³

Pero la más conocida de todas estas iniciativas fue la de Hinton Rowan Helper, quien fue cónsul de los Estados Unidos en Buenos Aires entre 1862 y 1866. A él se le ocurrió la idea del ferrocarril intercontinental cuando sufría un terrible mareo en el velero que le llevaba de vuelta a Nueva York al término de su misión en Argentina. En 1879, Helper popularizó la idea en su libro *Oddments of Andean Diplomacy and Other Oddments*, seguido en 1881 por otro titulado *El ferrocarril de las tres Américas*, que contiene los ensayos y poemas premiados en un concurso internacional, auspiciado por él, sobre el tema. En su primer libro, Helper decía:

“Los habitantes de aquellos países poseen millones de millas cuadradas de tierras fértiles, metales preciosos, bosques y frutas tropicales y otras fuentes inagotables de riqueza, cuyos verdaderos valores les ayudaremos a desarrollar, dentro de un jovial espíritu de pronta docilidad ante la gran ley comercial de la oferta y la demanda; y, por otra parte, les venderemos —con muy buenas utilidades para nosotros— decenas de miles de ‘vagonadas’ de nuestros excedentes manufactureros y otros productos comerciables. Estos les proporcionarán adecuadamente toda la satisfacción prometida, pero al mismo tiempo les crearán un ansia de nuevas y mejores cosas, y de este modo, por primera vez en sus vidas, se despertarán en ellos los exquisitos deleites del desasosiego justo y autorregulado, de la actividad y de las realizaciones.”⁴

Las ideas de Helper cayeron en tierra fértil en los Estados Unidos, ya que, en ese momento cuando la construcción de ferroca-

rriles avanzaba al ritmo más intenso de la historia estadounidense, hubo consenso respecto al papel que éstos desempeñaban en el desarrollo de un país. Por otro lado, el deseo de algunos círculos de los Estados Unidos de romper el predominio europeo en los mercados latinoamericanos, que se debía en parte importante al control de Inglaterra sobre las rutas marítimas, usando como instrumento la construcción del ferrocarril panamericano, resulta hoy día bastante poco realista si se consideran las distancias que había que vencer. Sin embargo, teniendo en cuenta el prestigio alcanzado en aquella época por los ferrocarriles como medio de integración política y económica, no es sorprendente que la primera Conferencia Internacional Americana, que se reunió en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, acordara:

“1. Que un ferrocarril que ligue a todas las naciones representadas en esta conferencia, o a la mayoría de ellas, contribuirá grandemente al desarrollo de relaciones cordiales entre dichas naciones y al incremento de sus intereses materiales.

“2. Que el mejor método para facilitar su ejecución es el nombramiento de una Comisión Internacional de Ingenieros, la cual se encargará de establecer los trazos posibles, de determinar su verdadera longitud, de calcular el costo de cada uno de ellos y de comparar sus ventajas respectivas...

“5. Que el ferrocarril, en cuanto lo permitan los intereses comunes, deberá ligar a las principales ciudades situadas en las cercanías de su trayecto.

“12. Que la ejecución de una obra de tal magnitud merece ser alentada por medio de subsidios, concesiones de terreno o garantías de cierto mínimo de interés.”⁵

La reacción a la propuesta de la conferencia fue inmediata y el Congreso de los Estados Unidos aprobó una asignación de 65.000 dólares; y aún más importante, autorizó al Presidente de la Nación para que incluyera a funcionarios del ejército y de la armada en grupos que estudiarían en el terreno la ruta del ferro-

³Santiago Marín Vicuña, *Sobre Ferrovías Internacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes, 1928, p. 6.

⁴Rowan Hinton Helper, *Oddments of Andean Diplomacy and Other Oddments*, St. Louis, W.S. Bryan, 1879, p. 15 (traducción nuestra).

⁵Luis Ernesto Denegri, *El ferrocarril Pan-Americano*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1928, pp. 3-4.

carril propuesto. En 1890 se reunió por primera vez la Comisión Internacional de Ingenieros, y al año siguiente se despacharon tres equipos de reconocimiento a Centro y Sudamérica. Los resultados y recomendaciones de los equipos se publicaron en seis tomos en 1899.⁶

El trazado elegido por la Comisión Internacional siguió el propuesto por la resolución de la Primera Conferencia Internacional Americana. Empezando en Ayutla, en la frontera entre México y Guatemala, la ruta cruzaba Centroamérica y seguía por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, para terminar en La Quiaca, frontera entre Bolivia y Argentina. (Véase mapa.) En general, aprovechaba los ferrocarriles ya existentes y conectaba los centros poblados de la región andina, pero su trazado tenía el inconveniente de ser paralelo a la costa del Pacífico, además de exigir obras en la cordillera. Sobre esta ruta, Charles M. Pepper, ferviente partidario del ferrocarril intercontinental, en su informe de 1904, presentado al Congreso de los Estados Unidos por el Presidente Theodore Roosevelt, escribió:

“Llegará a Quito, de donde arranca el camino que en tiempos de los Incas unía aquella ciudad con Cuzco, la Ciudad Imperial, a 1.900 millas de distancia. Dejando Quito a espaldas, el viajero serpenteará por la base del gigantesco Chimborazo, hasta trepar su flanco a una altura de 12.000 pies, cual si subiera peldaño por peldaño una escala montañosa, pues esas masas transversales llamadas nudos son los rasgos característicos de los Andes ecuatorianos. Penetra en el Perú por el paso de la Sabanilla, para cruzar y volver a cruzar, de la vertiente del Pacífico a la del Atlántico, por entre precipicios y ventisqueros a 13.000 ó 14.000 pies de altura, llega a la región minera de Cerro de Pasco a 14.300 pies, una de las más elevadas poblaciones humanas del mundo, y desde allí, alternándose los ascensos y descen-

sos, arribará a Cuzco, la antigua capital de los Incas, a 11.000 pies de altura, y seguirá siempre adelante, por un trayecto relativamente plano, a Puno, en las riberas del Lago Titicaca, a 12.540 pies.”⁷

Esta descripción debía preocupar a cualquier persona interesada en financiar la obra. Como decía el ingeniero peruano Luis Ernesto Denegri, al defender el trazado original de la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana en 1928:

“Al leer la descripción dantesca de Mr. Pepper, se diría que el Ferrocarril Panamericano no ha sido trazado por hombres deseosos de comunicar pueblos, sino por demonios que ansiaban conducirnos en un ferrocarril recorriendo llanos y quebradas, sufriendo la proximidad de las nieves eternas y el azote de vientos helados y teniendo a cada instante la visión aterradora de aludes próximos a desplomarse y de precipicios en los que parecía inevitable caer; ansiaban, digo, conducirnos a las alturas mayores de la tierra, para desde allí precipitarnos al abismo, convertido en nuevo infierno, en donde debíamos redimirnos de un nuevo pecado.”⁸

La Segunda Conferencia Internacional Americana, realizada en México en 1903, ratificó la resolución de la Primera Conferencia, creando además un Comité Permanente; tanto en el seno de éste como en las sucesivas conferencias interamericanas el tema se siguió discutiendo hasta los años 30. No obstante, era cada vez más evidente que el ferrocarril nunca iba a construirse, pese a los esfuerzos del ingeniero argentino Juan A. Briano, desplegados desde 1919, para trasladar el trazado hacia el interior del Continente. (Véase mapa.) El Ferrocarril Panamericano quedó como el sueño de algunos diplomáticos e ingenieros románticos, sin que haya evidencia de que cincuenta años de actividad se materializasen con la construcción de un solo kilómetro.

⁶John Anthony Caruso, “The Pan American Railway”, en *The Hispanic American Historical Review*, Durham, N.C., año 31, N.º 4, noviembre de 1951.

⁷Santiago Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1927, p. 32.

⁸L.E. Denegri, *El ferrocarril Pan-Americano*, op. cit., p. 103.

II

El grupo Farquhar

Uno de los episodios más fascinantes de la historia de los ferrocarriles latinoamericanos lo constituyen los esfuerzos que, entre 1906 y 1913, realizó un grupo de promotores de los Estados Unidos y Canadá, encabezados por Percival Farquhar, para consolidar un sistema ferroviario en el sur de Brasil y extenderlo a Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. El financiamiento se hizo a través del mercado de capitales de Londres, pero el capital mismo vino principalmente de inversionistas de Francia y Bélgica. Este episodio nos ayuda a analizar la visión que los extranjeros tenían del papel de los ferrocarriles en el desarrollo de Sudamérica a comienzos de este siglo.

Percival Farquhar llegó a Río de Janeiro en 1905, después de la construcción de ferrocarriles en Cuba y Centroamérica. Le impresionó en esa oportunidad que el sistema ferroviario de Brasil consistiera en líneas aisladas que alimentaban a los puertos, sin tener conexiones adecuadas entre ellas en el sentido norte-sur. Advirtió que, mediante la consolidación de las líneas en el sur de Brasil en un solo sistema, podría aplicar el modelo —ya probado exitosamente— del ferrocarril Canadian Pacific en Canadá, puesto que varias de las concesiones ferroviarias incluían simultáneamente enormes concesiones de tierra que Farquhar estimaba aptas para la colonización.⁹

En noviembre de 1906, Farquhar organizó la Brazil Railway Company, en Portland, Maine, como una compañía de *holding* que llegó a controlar 38 sociedades.¹⁰ Una de las primeras actividades de Farquhar fue utilizar su nueva compañía para adquirir la concesión de Joaquim Catramby para construir el ferrocarril Madeira-Mamoré, un ferrocarril internacional en la frontera entre Brasil y Bolivia que solucionaría el problema de los rápidos

que hacían imposible la navegación del río Mamoré.¹¹

La construcción de este ferrocarril duró desde 1907 a 1913 y costó 33 millones de dólares de ese entonces (equivalentes a unos 250 millones de hoy), a razón de unos 90.000 dólares por kilómetro. Ubicado en una de las áreas amazónicas más peligrosas, su construcción costó la vida de 3.600 hombres y sólo mediante la contratación anual de más de 8.000 trabajadores se logró mantener una fuerza de trabajo de 2.700 personas.¹² Fue esta exitosa y dramática construcción la que estableció firmemente la reputación de Farquhar en Sudamérica.

Pero de más interés para nosotros son sus actividades en el extremo sur del Brasil. En 1906, Farquhar pagó un millón de dólares por el 94% de las acciones del Ferrocarril São Paulo-Río Grande, por entonces aún no terminado, faltando mucho tiempo para que fuera rentable. Corría desde Ponta Grossa en Paraná hacia el norte hasta la frontera del Estado de São Paulo, cerca de Itararé, y hacia el sur, a União da Vitória a orillas del río Iguazú, cruzándolo por un puente que era en ese momento el más largo del Brasil, para llegar a Porto União, en el Estado de Santa Catarina. El ferrocarril terminó allí, pero había concesiones para extender la línea hacia el sur, a través de los despoblados bosques de Santa Catarina hasta la localidad de Marcelino Ramos sobre el río Uruguay. Lo que más interesó a Farquhar fue la concesión de tierras que tenía el ferrocarril en Paraná y Santa Catarina, que totalizaban 2.4 millones de hectáreas, e inmediatamente inició la prolongación del ferrocarril, llegando a Marcelino Ramos en 1910.¹³

En 1907, Farquhar arrendó por 60 años al Estado de São Paulo el Ferrocarril Sorocabana, de más de mil kilómetros, obteniendo así una

⁹Charles A. Gauld, *The Last Titan: Percival Farquhar, American Entrepreneur in Latin America*, Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies, Stanford University, 1964, pp. 161-167.

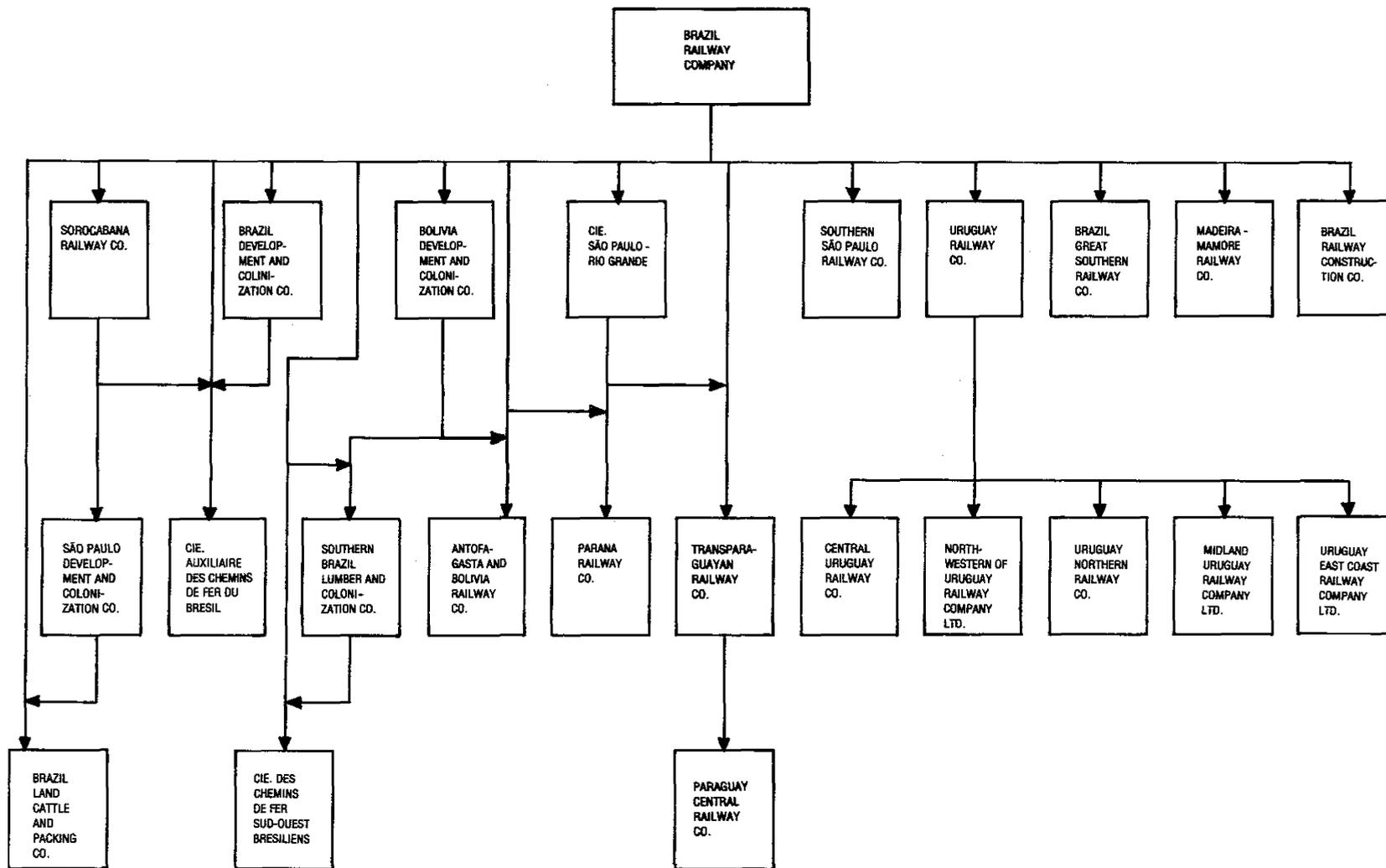
¹⁰*Ibidem*, p. 233.

¹¹*Ibidem*, p. 126.

¹²Charles A. Gauld, *The Last Titan...*, pp. 166-170.

¹³*Ibidem*, pp. 166-170.

VINCULACIONES DE LA BRAZIL RAILWAY COMPANY CON COMPAÑÍAS SOBRE LAS CUALES TENIA CONTROL O INFLUENCIA DIRECTA O INDIRECTAMENTE, EN 1915.



Fuente: Frederick A. Molitor, *Report on the Railway Properties in Southern Brazil leased, owned or controlled by the Brazil Railway Company*, New York, John Ward & Son, 1915.

línea directa a São Paulo. En 1908 consiguió el control de dos ferrocarriles que competían con el Sorocabana: un 27% de la Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e Navegação, con 1.180 km., y un 38% de la Companhia Paulista de Vías Férreas e Fluviais, con 925 km. En 1910 agregó a su Brazil Railway Company el ferrocarril Paraná, que corría desde Ponta Grossa a través de Curitiba al puerto de Paranaguá, el ferrocarril Dona Teresa Cristina, el ferrocarril Norte do Paraná y el ferrocarril Sul de São Paulo.¹⁴

También en 1910, Farquhar compró más del 70% de las acciones, con lo cual obtuvo el control del sistema de 2.100 km. que, sirviendo al Estado de Río Grande do Sul, pertenecía a la Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil. Este ferrocarril conectaba con el ferrocarril São Paulo-Río Grande en Marcelino Ramos y ya había extendido sus líneas hasta Uruguaiana, en la frontera entre Argentina y Brasil. Gracias a la construcción y consolidación de líneas en Brasil, incluyendo la nueva tendida hasta la frontera con Uruguay, en 1913 se inició un servicio directo entre São Paulo y Montevideo.¹⁵

Su éxito en Brasil indujo a Farquhar a proyectar su mirada hacia los países limítrofes. En 1912, Farquhar organizó, también en el Estado de Maine de los Estados Unidos, la Argentine Railway Company. Esta nueva compañía ofreció 70 millones de dólares al gobierno de Argentina para adquirir los ferrocarriles estatales, pero el gobierno exigió 100 millones de dólares junto con un compromiso para uniformar la trocha en todas las líneas. Aunque Farquhar no logró llegar a un acuerdo, el gobierno argentino apoyó su idea de centralizar el control de los ferrocarriles al norte de la Mesopotamia. En seguida Farquhar consiguió el control del Ferrocarril Entre Ríos, del Ferrocarril Noreste de Argentina y del Ferrocarril Rosario y Puerto Belgrano, los que se consolidaron con el Ferrocarril Central Córdoba.¹⁶

No obstante este éxito, hubo intensas reclamaciones en Argentina por esta incursión del promotor norteamericano en los ferrocarriles nacionales. Esta reacción no estuvo circunscrita a este país, sino que tomó importancia también en Brasil. Parte de la reacción se debió a la adquisición por Farquhar del control del Ferrocarril Central del Uruguay, que le dio una línea entre Montevideo y las ciudades fronterizas de Rivera y Livramento. Por otro lado, en Londres, Farquhar también consiguió el control del Ferrocarril Central de Paraguay, que todavía se estaba construyendo entre Asunción y Encarnación.¹⁷ En 1912, en la cúspide de su esfuerzo por consolidar los ferrocarriles del cono sur, adquirió una parte importante del ferrocarril Antofagasta a Bolivia a través de su Bolivia Railway Company. Su idea en ese momento era tender una nueva línea a través del Paraguay para construir un ferrocarril transcontinental. No obstante, al año siguiente vendió sus acciones con una pérdida muy importante.¹⁸

Farquhar no se limitó a la compra de concesiones y líneas ferroviarias para consolidar un sistema internacional, sino que, emulando el exitoso modelo de Canadá, quiso colonizar las tierras alrededor de sus ferrocarriles para generar la demanda de fletes que los haría remunerativos.

Por esta razón, tenía mucho interés en las tierras incluidas en las concesiones ferroviarias en Brasil y a base de ellas estableció compañías de colonización. Estas compañías desarrollaron las zonas con más potencial económico, vendiendo tierras a colonos de Europa y de otras partes de Brasil. Como complemento del desarrollo basado en la colonización en Brasil y Paraguay, Farquhar vio el potencial de la ganadería y de la industria maderera. En Brasil, Farquhar construyó el primer frigorífico en 1912 en Osasco, a unos 10 km. de la ciudad de São Paulo sobre el ferrocarril Sorocabana. En 1910 y 1911, Farquhar abrió grandes aserraderos en Brasil para explotar el pino

¹⁴*Ibidem*, pp. 172-176.

¹⁵*Ibidem*, p. 178.

¹⁶Simon G. Hanson, "The Farquhar Syndicate in South America", en *The Hispanic American Historical Review*, Durham, N.C., año 17, N.º 31, agosto de 1937, p. 321.

¹⁷Charles A. Gauld, *The Last Titan...*, op. cit., pp. 239-241.

¹⁸Simon G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", op. cit. pág. 323.

de Paraná destinado a los mercados de São Paulo, Montevideo y Buenos Aires. En Paraguay, a través de compañías tales como la Paraguay Land and Cattle Co. y la Compañía Industrial Paraguaya, Farquhar obtuvo enormes extensiones de tierra, alrededor de 5 millones de hectáreas, y estableció frigoríficos.¹⁹

A fines de 1912, Farquhar controlaba un vasto imperio ferroviario, puertos y tierra.²⁰ Sólo en Brasil estimaba haber invertido alrededor de 45 millones de libras²¹ que, tomando en cuenta la inflación desde 1912 a 1978, equivaldrían a unos 1.700 millones de dólares actuales. De todos modos, la Brazil Railway Company estaba gravemente desfinanciada, debido a las pérdidas que inevitablemente producían las empresas subsidiarias en ganadería, colonización y madera, las que requerían largo

tiempo para madurar. Mantener el imperio sólo era posible mediante nuevos aportes de capital, pero el mercado de capitales en Europa en vísperas de la Primera Guerra Mundial no era propicio. Farquhar mismo estaba especulando con la compra de acciones de la Brazil Railway Company y a comienzos de 1913 comprobó que estaba personalmente arruinado.²² A su vez, la Brazil Railway Company, dueña u operadora de un sistema ferroviario de más de 4.300 km. y con participación en otros 2.400 km., se había financiado principalmente con la venta de bonos en vez de acciones, y en 1914 no pudo pagar los intereses, pasando a manos de un síndico del Estado de Maine.²³ El imperio de Farquhar se había derrumbado y con él se esfumó la posibilidad de realizar el sueño del sistema integrado de ferrocarriles del cono sur de América.

III

Identificación de los ferrocarriles internacionales

Del resumen efectuado de la experiencia de los promotores del Ferrocarril Panamericano y de los esfuerzos de Percival Farquhar para consolidar un sistema ferroviario internacional, se desprende que, pese al enfoque integrador de aquéllos, esos episodios sólo condujeron a la construcción de conexiones que de todos modos habrían sido hechas. Si bien los capitales extranjeros fueron frecuentemente indispensables y el ejemplo del ferrocarril como motor del desarrollo en otros continentes sirvió de inspiración, el impulso en favor de la construcción de ferrocarriles internacionales no vino desde fuera del continente, sino desde dentro de los mismos países sudamericanos.

Antes de explorar en más detalle el papel de los gobiernos sudamericanos en la cons-

trucción de los ferrocarriles internacionales, es preciso identificar qué tramos se considerarán verdaderos ferrocarriles internacionales. Así, por ejemplo, aunque existe un ferrocarril entre Valparaíso y Buenos Aires, los tramos entre Valparaíso y Los Andes y entre Buenos Aires y Mendoza tenían como propósito la integración nacional. En el caso del tramo Buenos Aires-Mendoza, uno de sus objetivos fue orientar hacia los propios puertos de Buenos Aires y el río Paraná el comercio que antes utilizaba puertos del Pacífico.²⁴ Lo anterior no significa que los gobiernos careciesen de una visión tan vívida del papel de los ferrocarriles internacionales como la que tuvieron diplomáticos, ingenieros y promotores extranjeros, sino que de hecho el ferrocarril se habría construido hasta Mendoza, aunque hubiese sido imposible prolongar su línea hasta Chile.

¹⁹Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, *op. cit.*, pp. 209-221.

²⁰El gráfico que a continuación se reproduce muestra la compleja estructura financiera todavía existente en 1915.

²¹S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", *op. cit.*, p. 319.

²²Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, *op. cit.*, pp. 247-248.

²³*Ibidem*, pp. 255 y 263.

²⁴Eduardo A. Zalduendo, *Libras y rieles*, Buenos Aires, Ed. El Coloquio, 1975, p. 352.

TRAMOS FERROVIARIOS INTERNACIONALES

Países	Conexión fronteriza	Tramo internacional	Distancia hasta la frontera (en km)	Ruta internacional	Distancia hasta la frontera (en km)
Chile	Ollagüe	Antofagasta	439	Antofagasta	439
Bolivia	Frontera	Uyuni	175	La Paz	734
			614		1 173
Perú	Puno	Juliaca-Guaqui	252 ^a	Matarani-Guaqui	728
Bolivia	Guaqui	Guaqui-La Paz	107	Guaqui-La Paz	107
			359		835
Chile	Caracoles	Los Andes	71	Valparaíso	211 ^b
Argentina	Las Cuevas	Mendoza	185	Buenos Aires	1 239 ^b
			256		1 450
Argentina	Paso de Los Libres	Monte Caseros	98	Buenos Aires	716 ^c
Brasil	Uruguaiana	Cacequí	261	Río de Janeiro	2 659 ^d
			359		3 375
Brasil	Livramento	Entroncamento	156	Río de Janeiro	2 559 ^d
Uruguay	Rivera	Tacuarembó	118	Montevideo	555
			274		3 114
Chile	Visviri	Arica	206	Arica	206
Bolivia	Charaña	Viacha	210	La Paz	252
			416		458
Argentina	Posada	Paso de los Libres	347	Buenos Aires	1 062 ^c
Paraguay	Encarnación	Asunción	376	Asunción	376
			723		1 438
Argentina	La Quiaca	Jujuy	284	Buenos Aires	1 797 ^e
Bolivia	Villazón	Atocha	196	La Paz	848
			480		2 645
Brasil	Jaguarão	Basilio	114	Río de Janeiro	2 869 ^d
Uruguay	Río Branco	Treinta y Tres	123	Montevideo	460
			237		3 329
Chile	Socompa	Augusta Victoria	181	Antofagasta	334
Argentina	Socompa	Salta	571	Salta	571
			752		905
Brasil	Corumbá	Campo Grande	514	Santos	1 824
Bolivia	Puerto Suárez	Santa Cruz	651	Santa Cruz	651
			1 165		2 475
Argentina	Pocitos	Embarcación	145	Buenos Aires	1 849
Bolivia	Yacuiba	Santa Cruz	539	Santa Cruz	539
			684		2 388
Uruguay	Salto	Salto	13	Montevideo	594
Argentina	Concordia	Concordia	10 ^f		
Paraguay				Asunción	1 009
			23		1 603

^aIncluyendo 204 km. de navegación lacustre entre Puno y Guaqui.

^bVía F.C. San Martín con trocha de 1,676 m. entre Mendoza y Buenos Aires. Por el F.C. Belgrano, de trocha de 1 m., la distancia es 1.636 kilómetros.

^cIncluye 67.8 km. en trasbordador a Zárate. Cuando se habilite el puente para tráfico ferroviario las distancias se acortarán.

^dVía Marcelino Ramos.

^eVía trocha de 1,676 m. entre Tucumán y Buenos Aires. Por trocha métrica, la distancia es de 2.119 km.

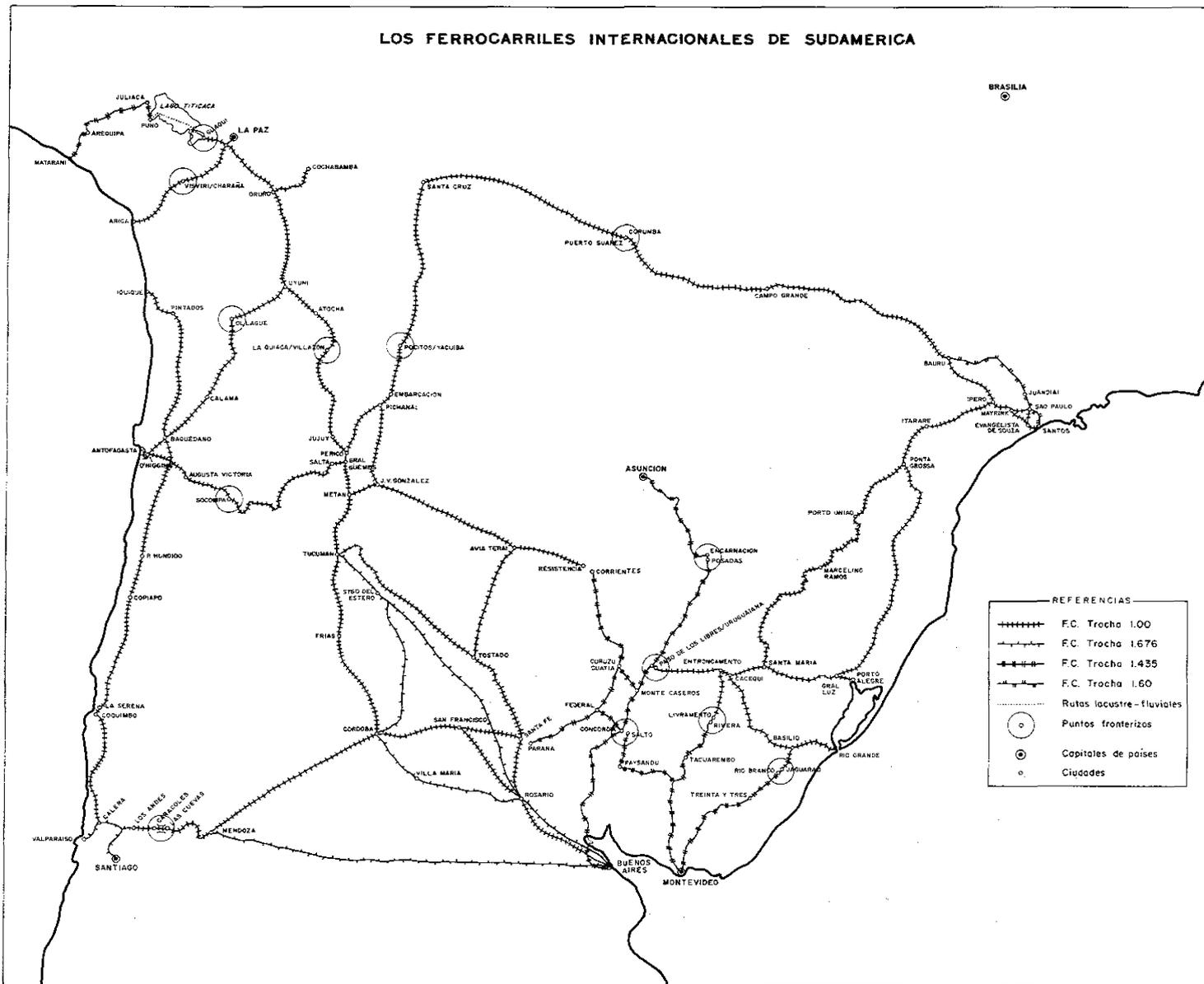
^fEstimación.

FERROCARRILES SUDAMERICANOS CONTROLADOS POR EL GRUPO
FARQUHAR ALREDEDOR DE 1912

La identificación de los ferrocarriles internacionales por lo tanto no es fácil, ya que el criterio para lograrla no es el de su utilización para tráfico internacional, sino los motivos que hubo para la construcción de tramos específicos. Aun en el caso aparentemente muy claro del ferrocarril entre Tacna (Perú) y Arica (Chile) desde este punto de vista no es un ferrocarril internacional, ya que ambas ciudades pertenecían al Perú cuando se terminó el ferrocarril en 1856 y no se transformó en vía internacional hasta 1929, cuando la frontera de ambos países se fijó entre las dos ciudades.

El cuadro siguiente presenta las trece conexiones fronterizas que se examinarán en este estudio; intenta asimismo identificar los tramos construidos principalmente para brindar un servicio internacional. Tal clasificación, como se apreciará en la próxima sección, es a veces arbitraria y, en más de un caso, seguramente errónea. El cuadro muestra también la ruta ferroviaria internacional de la cual el tramo forma parte. Para ubicar geográficamente las diversas conexiones, tramos y rutas dentro de Sudamérica, se ha incluido un mapa a continuación del cuadro.

LOS FERROCARRILES INTERNACIONALES DE SUDAMERICA



IV

Papel de los gobiernos en la construcción de los tramos internacionales

Un análisis de la gestión y construcción de los tramos internacionales identificados en la sección anterior demuestra que, con pocas excepciones, estos tramos se debieron al esfuerzo de los gobiernos de los países sudamericanos. Hasta la última década, cuando aparecieron iniciativas tales como la creación de la ALALC, y los acuerdos para construir las represas binacionales en la Cuenca del Plata, no era una exageración decir que estos tramos representaban el mejor ejemplo que existía en el continente de la cooperación económica entre países en desarrollo. Más aún, en algunos casos donde aparecían en forma importante intereses extracontinentales, como el ferrocarril transandino entre Los Andes y Mendoza, el resultado de la actuación de las empresas extranjeras fue inconveniente para los países y no se logró obtener beneficios significativos hasta que los gobiernos tomaron a su cargo el manejo de los tramos.

Los motivos que impulsaron a los gobiernos a emprender estas grandes obras de cooperación económica varían desde algunas interesadas presiones locales para obtener enlaces ferroviarios de su conveniencia hasta la actitud de quienes concebían el papel del ferrocarril internacional como motor de la integración y desarrollo latinoamericanos. Entre estas últimas, pocas podrían sobrepasar en entusiasmo a la de Guillermo Rawson, Ministro del Interior de Argentina, cuando escribía en 1870:

“Cuando nosotros hayamos construido las doscientas leguas escasas que nos separan de Chile, una revolución inmensa se habrá apoderado en los rumbos comerciales del mundo. Entonces ha de ser preciso ensanchar los caminos y calles de Buenos Aires para que tengan cabida las masas de seres humanos, formadas de todas las razas y cargadas con la variedad infinita de sus riquezas, que buscarán cómodamente su mercado, dejando a su paso entre nosotros el rastro de oro y de luz que

señala la civilización del siglo en sus más espléndidas manifestaciones.”²⁵

No obstante, el hecho de que los gobiernos hayan seguido construyendo tramos internacionales hasta el presente indica que las conexiones existentes no sólo se deben a euforias transitorias del pasado.

Como la gestión, financiamiento y construcción de algunos de los tramos internacionales no difieren mayormente de las líneas férreas nacionales, parece útil resumir las tres formas principales de realizar estas actividades en Sudamérica a partir de mediados del siglo pasado. La primera, y probablemente la más común en los países de la Cuenca del Plata, fue mediante concesiones a empresas particulares acompañadas de fuertes incentivos y subsidios estatales. Bajo esta fórmula, un promotor solicitaba una concesión estatal para la construcción y explotación de una línea ferroviaria. A veces, la línea formaba parte de un plan estatal de construcción ferroviaria, y otras, era el mismo promotor quien la proyectaba. La concesión típica otorgaba un monopolio implícito del transporte en la zona servida por la nueva línea y conllevaba la liberación de derechos de aduana para los materiales importados para su construcción. También era frecuente que el gobierno garantizara un interés sobre el capital invertido en la línea durante una cierta cantidad de años, de modo que, si las utilidades de la línea no alcanzaban la tasa de retorno estipulada, el gobierno pagaba la diferencia. Por último, también era corriente que la concesión incluyera la cesión de grandes extensiones de tierra adyacentes a la línea, que el concesionario podía colonizar, para de este modo aumentar el tráfico de la nueva línea. Mediante la primera fórmula, los promotores,

²⁵S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 61.

agentes bancarios y contratistas de construcción tenían prácticamente aseguradas sus utilidades, y los retornos al capital de los inversionistas, generalmente europeos, quedaban asegurados durante veinte, cuarenta o más años, a través de la garantía estatal de un interés mínimo sobre su capital.

La segunda manera de abordar la construcción de ferrocarriles nacionales, aplicada en especial en los países del Pacífico, fue la inversión directa del Estado, financiada frecuentemente por préstamos conseguidos de los gobiernos en Europa. Mediante esta fórmula, el gobierno contrataba la construcción de la nueva línea y la explotaba una vez terminada, si bien problemas posteriores ocasionalmente obligaban a vender o arrendar la línea a una empresa particular para su explotación.

La tercera forma alcanzó reducida importancia en América Latina, y se aplicó casi exclusivamente en el caso de líneas que podrían denominarse ferrocarriles industriales al servicio de yacimientos mineros. En estos casos, también se otorgaban concesiones a empresas particulares para la construcción y explotación de líneas férreas, pero sin garantía estatal sobre los capitales invertidos ni otros subsidios de importancia; la totalidad del riesgo que implicaba su construcción recaía en la empresa particular, y puede decirse con propiedad que la existencia de este tipo de ferrocarriles se debió a la iniciativa privada.

Con estos antecedentes generales sobre los ferrocarriles nacionales, se estudiarán ahora los tramos internacionales identificados en la sección anterior. Para este examen interesa especialmente el papel de los gobiernos y los arreglos financieros y de distribución de riesgo entre los gobiernos y las empresas particulares. El objetivo básico es probar hasta qué punto el tramo considerado se debe a la cooperación económica entre los países latinoamericanos.

a) *Tramos internacionales construidos por cuenta y riesgo de capitalistas extracontinentales.*

De los trece tramos ferroviarios internacionales identificados en la sección anterior, ninguno podría calificarse primordialmente como resultando de la iniciativa con aceptación del

riesgo total por parte de capitalistas extracontinentales. Todos los tramos deben su existencia a los subsidios otorgados por los gobiernos a los concesionarios o al esfuerzo directo de gobiernos y particulares latinoamericanos.

El único caso que podría considerarse como una excepción fue el cambio de trocha de 0.76 a 1 m. que realizó la Compañía Antofagasta-Bolivia entre Antofagasta y Uyuni en los años 1926-1928, para unificarla con los sistemas boliviano y chileno.^{26, 27}

b) *Tramos internacionales construidos por concesionarios extracontinentales que recibieron incentivos de los gobiernos latinoamericanos*

El tramo internacional Los Andes-Mendoza, que forma parte de la ruta transcontinental Valparaíso-Buenos Aires, es un buen ejemplo de un tramo construido por concesionarios que recibieron considerables garantías de los dos países respectivos, Chile y Argentina.²⁸ En 1872, los hermanos Mateo y Juan Clark, anglochilenos, obtuvieron del gobierno argentino una concesión para construir un ferrocarril desde Buenos Aires hasta la frontera con Chile, con un interés garantido de un 7% durante veinte años. Dos años después, el gobierno de Chile autorizó la construcción del tramo correspondiente a su territorio, pero ciertos problemas financieros postergaron la iniciación de los trabajos. En 1882 se organizó en Londres el Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, que adquirió la concesión de los hermanos Clark para el tramo Buenos Aires-Mendoza, iniciándose las obras; la primera locomotora llegó a Mendoza desde Buenos Aires en 1887. Durante ese mismo año, la

²⁶Brian Fawcett, *Railways of the Andes*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1963, p. 119.

²⁷Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional*, Nueva York, 1972 (E/CN. 12/914/Rev. 1). N.º de venta S.72.II.C.4, p. 132.

²⁸E.A. Zaldueño, *op. cit.*; B. Fawcett, *op. cit.*; Naciones Unidas, CEPAL, *op. cit.*; INTAL, *op. cit.*; Raúl Simón, Manuel Araya y Juan Segundo Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, Santiago de Chile, Imp. Nascimento, 1927.

Compañía del Transandino Argentino comenzó la construcción desde Mendoza, hacia la frontera con Chile, llegando a Las Cuevas en 1903.

Por el lado chileno, los hermanos Clark enfrentaron serios problemas financieros, y la ley de 1874 fue reemplazada en 1887 por otra más favorable, lo que permitió la iniciación de las obras en 1889. No obstante, pese a nuevas modificaciones de la concesión en 1893 y 1895, la combinación de problemas políticos y financieros en Chile impidió que la línea avanzara más allá del Salto del Soldado. Finalmente, una nueva ley en 1903 otorgó una garantía durante veinte años de 5% de interés sobre un capital de 1.485.000 libras esterlinas y, con la reorganización de la compañía concesionaria, que se transformó en la Transandine Construction Company Ltd., se prosiguió el trabajo, hasta unirse con el tramo argentino en 1910.

El tramo internacional Monte Caseros (Argentina)-Cacequí (Brasil) es otro ejemplo de un ferrocarril internacional cuya construcción se debió a los subsidios otorgados a los concesionarios por los respectivos gobiernos. Se ha elegido Monte Caseros como el punto de partida del tramo internacional a Brasil, porque el tramo entre Concordia y Monte Caseros fue habilitado en 1875 con el carácter de ferrocarril aislado destinado a salvar los saltos que interrumpen la navegación del río Uruguay. La concesión inicial de la línea Concordia-Monte Caseros fue autorizada en 1864 por ley del gobierno de Argentina y otorgada en 1869 a un ciudadano de ese país, quien la vendió a una empresa organizada en Londres, la Compañía Ferrocarril del Este. La concesión gozaba de una garantía estatal de un 7% anual durante cuarenta años.²⁹

El tramo entre Monte Caseros y Paso de Los Libres, donde se conecta con el tramo brasileño entre Cacequí y Uruguaiana, forma parte de la concesión otorgada a Juan Clark por el gobierno de Argentina en 1872 para la construcción de 812 km. de ferrocarril desde Monte Caseros a Corrientes y Posadas. La concesión

incluyó una garantía estatal de un 6% durante veinte años. Para la realización de la empresa se formó en Londres la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino, que acabó, en 1890, una primera sección de 65 km. Según una información indirecta, el tramo a Paso de Los Libres se terminó entre 1890 y 1900, mientras que la extensión a Posadas, frente a Encarnación, en Paraguay, entre 1900 y 1910.³⁰ Posteriormente se consolidaron la Compañía Ferrocarril del Este y la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino en una sola empresa, que tomó el nombre de esta última.³¹

En Brasil, el tramo Uruguaiana-Cacequí forma parte de la línea que va desde Porto Alegre a Uruguaiana y cuya construcción fue decretada por el gobierno imperial del Brasil en 1873.³² Los antecedentes disponibles en la biblioteca de la CEPAL no indican la naturaleza de la concesión inicial, pero cabe suponer que incluía una garantía estatal de cierto interés sobre el capital invertido. En 1898 el gobierno federal del Brasil arrendó la línea entre Porto Alegre y Cacequí a Affonso Spée, quien a su vez transfirió la concesión a la Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil, empresa belga autorizada, también en 1898, para operar en Brasil. En 1905 la Compagnie Auxiliaire recibió otra concesión para terminar la construcción del tramo entre Cacequí y Uruguaiana,³³ lo que cumplió en 1910. Ese mismo año Percival Farquhar adquirió el 70% de las acciones de la Compagnie Auxiliaire,³⁴ en tanto que en 1912 adquirió el control de la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino.³⁵ Sin embargo, sólo en el decenio de 1940 se habilitó el puente ferroviario interna-

²⁹Raúl Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 4.^a ed., 1964, pp. 341-342.

³⁰E.A. Zalduendo, *Libras y rieles*, *op. cit.*, pp. 335-336, 577.

³¹R. Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, *op. cit.*, p. 339.

³²Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, *op. cit.*, p. 136.

³³Frederick A. Molitor, *Report on the Railway Properties in Southern Brazil leased, owned or controlled by the Brazil Railway Company*, Nueva York, John Ward & Son, 1915 (microfilm), pp. 60-61.

³⁴Charles A. Gauld, *The Last Titan ...*, *op. cit.*, p. 178.

³⁵S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", *op. cit.*, p. 321.

cional bitrocha entre Uruguaiana y Paso de Los Libres.³⁶

Un tercer ejemplo de un tramo internacional construido gracias a los subsidios pagados a los concesionarios es el que une Brasil y Uruguay a través de la conexión fronteriza Santa Anna do Livramento/Rivera. Es fácil definir el tramo internacional por el lado brasileño, ya que es un ramal que parte de la línea Porto Alegre-Uruguaiana, desde un punto llamado Entroncamento, cerca de Cacequí. La concesión que obtuvo la Compagnie Auxiliaire en 1905, cuyos términos exactos no se conocen, determinaba concluir la construcción de este ramal.³⁷

Por el lado uruguayo es en cambio más difícil definir el tramo internacional, ya que se trata de una línea que parte de Montevideo y sigue directamente al norte hasta Rivera, de modo que no se sabe cuál tramo se construyó tomando en cuenta sólo el tráfico nacional y cuál para conectarse con el sistema ferroviario de Brasil. El Ferrocarril Central fue organizado en Uruguay en 1863, y en 1869 se inauguró el tramo Montevideo-Las Piedras, pero, debido a dificultades financieras, en 1876 se constituyó en Londres la Compañía Ferrocarril Central del Uruguay para explotar la concesión Montevideo-Durazno. En 1884, la ley N.º 1751 de Trazado General de Ferrocarriles garantizaba a las empresas concesionarias un interés de 7% anual durante cuarenta años. Bajo el amparo de esta ley, el Ferrocarril Central extendió su línea a Río Negro, adonde llegó en 1886. Posteriormente, la línea fue extendida a Rivera, sector cuya explotación a perpetuidad fue concedida al Ferrocarril Central.^{38, 39, 40}

Si bien no cabe duda de que la construcción del tramo internacional contó con subsidios del gobierno del Uruguay, la especificación de la extensión del tramo es arbitraria, sin

que sea posible encontrar antecedentes que la justifiquen. Para los fines de este estudio se ha fijado Tacuarembó, un centro ganadero, como el punto extremo del tramo Tacuarembó-Entroncamento.

En 1912 Percival Farquhar adquirió el control del Ferrocarril Central de Uruguay y levantó un puente ferroviario entre Livramento y Rivera.⁴¹

c) *Tramos internacionales construidos por cuenta directa de cada gobierno*

El tramo internacional Augusta Victoria (Chile)-Salta (Argentina) es quizás el mejor ejemplo de aquellos casos en que dos gobiernos acuerdan la construcción de un ferrocarril internacional como medida de cooperación económica, financiando directamente cada país su parte del costo total. Este tramo tuvo su primera aprobación oficial en Argentina en 1896, cuando se designó una comisión para estudiar el trazado. Originalmente ambos gobiernos habían esperado construir el tramo mediante concesiones y, con este fin, en 1907 autorizaron por separado a Emilio Carrasco para unir Salta y Antofagasta utilizando el paso de Huaytiquina. No obstante, los esfuerzos de Carrasco no prosperaron, y su concesión en el lado argentino caducó en 1914.⁴² Cuando su concesión en Chile iba a ser renovada por tercera vez, surgió un grave conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso de dicho país en 1912, ocasión en que "se produjo de súbito una gran alarma de los engorderos de ganados y productores de pasto y harina, que se manifestaron alarmados y temerosos de perder el mercado del norte para sus productos..."⁴³

Continuó la presión local de los productores de Salta y los consumidores de la minería en Antofagasta y, en 1922, se formalizó el

³⁶Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., p. 137.

³⁷F.A. Molitor, *Report on the Railway Properties ...*, op. cit., p. 61.

³⁸E.A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., p. 415.

³⁹Joseph L. Fitzmaurice y Hardy Osgood, *The Railways of Uruguay*, Washington, U.S. Department of Commerce, s.f. [1942], p. 4.

⁴⁰Uruguay. Administración de Ferrocarriles del Estado y Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Diagnóstico del transporte ferroviario*, Montevideo, 1966, p. 23.

⁴¹Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 136.

⁴²INTAL, *Proyectos multinacionales...*, op. cit., pp. 222-223.

⁴³S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria...*, op. cit., p. 63.

compromiso de construir el tramo mediante un convenio firmado por Ernesto Barros Jarpa, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, y Carlos M. Noel, plenipotenciario de Argentina. El Convenio de 1922 acordó la construcción simultánea de la conexión Antofagasta-Salta, y de otra en el sur, entre Lonquimay (Chile) y Zapata (Argentina), reduciendo de esta manera la oposición de los productores chilenos sureños a la conexión norteña. Además, ese mismo año se firmó un protocolo que estableció una política para la fijación de tarifas ferroviarias.⁴⁴

En 1929 una comisión mixta argentino-chilena estableció las características técnicas del tramo, pero su construcción fue lenta. En 1943, mediante el Convenio Fernández-Storni, los dos países reiteraron el compromiso de acelerar las obras. Finalmente, entidades gubernamentales terminaron su construcción, utilizando el paso de Socompa—a unos 200 km. al sur del paso de Huaytiquina— y partiendo por el lado chileno de Augusta Victoria, un punto sobre la línea de la Compañía Antofagasta a Bolivia a 152 km. de Antofagasta; en febrero de 1948 se inauguró la línea.⁴⁵

El segundo caso de un tramo internacional construido por cuenta de dos gobiernos unidos es el del tramo Atocha (Bolivia)-Jujuy (Argentina). Por el lado argentino, se otorgó en 1889 una concesión a Julio Achával y Cía. para la construcción del tramo Jujuy-La Quiaca, pero la concesión caducó en 1894.⁴⁶ Los antecedentes disponibles en la CEPAL indican que el tramo fue construido por el Estado argentino, formando parte del Ferrocarril Central Norte Argentino, pero no indican la fecha de su terminación.

Por el lado boliviano y por cuenta del Estado, se inició en 1912 la construcción del tramo Villazón-Tupiza, terminándolo en 1924. La construcción del tramo Tupiza-Atocha, también por cuenta del Estado, duró desde 1920 a 1925. Mientras tanto, el tramo Atocha-Uyuni ya había sido terminado en 1913, tendido por el Ferrocarril Antofagasta a Bolivia.⁴⁷

⁴⁴ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁵ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 140.

⁴⁶ E. A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., p. 580.

También se ha incluido en la categoría de tramos construidos por cuenta directa del Estado el tramo Juliaca (Perú)-La Paz, si bien representa un caso especial. Por el lado del Perú, no se ha definido como tramo internacional la línea de Mollendo a Juliaca, levantada por el gobierno de Perú y terminada en 1876,⁴⁸ ya que la línea continúa a Cuzco y es probable que se hubiera construido aun sin la posibilidad de usarla en tráfico internacional. Esta línea pasó en 1890 a la Peruvian Corporation, una compañía formada en Londres por los tenedores de los bonos impagos del Estado peruano.⁴⁹

Por el lado boliviano, la construcción del tramo Guaqui-La Paz se inició en 1901, con financiamiento del Departamento de La Paz. Agotado el financiamiento nacional, las obras continuaron mediante un préstamo de la Peruvian Corporation, llegando hasta El Alto en 1903. En 1904 se arrendó el tramo a la Peruvian Corporation, la que terminó la construcción hasta La Paz. En 1910, el tramo fue vendido a dicha corporación.⁵⁰

d) *Tramos internacionales construidos con el financiamiento de otro país latinoamericano*

De especial interés para el presente estudio, desde el punto de vista de la cooperación económica entre países en desarrollo, son aquellos tramos internacionales cuya construcción se debe al aporte hecho por un país latinoamericano a otro.⁵¹ La decisión de un par de países de construir un ferrocarril que los una es en sí un ejemplo de cooperación económica, pero si además uno de los países brinda financiamiento al otro, ello le da un carácter especial. En siete de los trece tramos internacionales que aquí se examinan, uno de los

⁴⁷ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., pp. 138-139.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 132.

⁴⁹ C. Reginald Enock, *Perú*, Londres, T. Fisher Unwin Ltd., 1908, pp. 104-105.

⁵⁰ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., pp. 132-133.

⁵¹ Esto no significa que la cooperación económica entre países en desarrollo se identifique con la ayuda concesionaria; en esencia, la cooperación debe ser beneficiosa para ambas partes.

países cooperó en el financiamiento de la construcción en el otro.

Por orden cronológico, el primer caso es el tramo internacional Antofagasta (Chile)-Uyuni (Bolivia). La construcción en Chile comenzó en 1872, cuando la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, empresa constituida por accionistas chilenos, obtuvo una concesión para construir un ferrocarril hacia el interior y explotar las salitreras. En 1882, cuando la punta de rieles estaba a 150 km. de Antofagasta, el gobierno de Chile autorizó su extensión hasta la frontera con Bolivia, con la condición de que prestara un servicio público. En el financiamiento de la extensión hasta las minas en el interior de Bolivia, la Compañía Huanchaca de Bolivia cooperó con la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta. En 1888 el gobierno de Bolivia autorizó la prolongación hasta Uyuni, la que se terminó en 1889, un año después de la formación en Londres de la Antofagasta (Chile) and Bolivia Railway Co. Ltd. Esta compañía compró tanto el tramo chileno como la concesión de la Compañía Huanchaca, que incluía la extensión de la línea hasta Oruro con la garantía estatal de un interés de 6%.⁵²

Puesto que el tramo Antofagasta-Uyuni tuvo su origen como ferrocarril salitrero, y en la actualidad recibe un intenso tráfico de la mina de cobre de Chuquicamata en Chile, podría objetarse su inclusión como tramo internacional del largo total de la línea entre Antofagasta y Ollagüe. No obstante, se estima que el enorme esfuerzo que requirió la conversión de la trocha original de 0.76 a 1 m. entre Antofagasta y Uyuni lo justifica. Esta conversión, llevada a cabo entre 1926 y 1928, además del movimiento de los rieles mismos sobre 614 km., conllevó la modificación de los bogies de 61 locomotoras, 103 coches de pasajeros y 2.140 vagones en los talleres de Mejillones y se realizó sin interrumpir el tráfico, excepto durante seis días en julio de 1928.⁵³

⁵²B. Fawcett, *Railways of the Andes*, op. cit., pp. 112-113; Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., pp. 131-132; Humberto Aldazosa Villamil, *Los ferrocarriles de Bolivia*, La Paz (mimeografiado), 1977, p. 2; Francisco A. Encina y Leopoldo Castedo, *Resumen de la historia de Chile*, Santiago de Chile. Ed. Zig-Zag, 1970, pp. 1408-1414.

El tramo ferroviario internacional entre Arica (Chile) y Viacha (Bolivia) fue construido por Chile en cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia de 1904, y que en la parte pertinente dice:

“Art. 3.º Con el fin de estrechar las relaciones políticas i comerciales de ambas Repúblicas, las Altas Partes Contratantes convienen en unir el Puerto de Arica con el Alto de La Paz por un ferrocarril, cuya construcción contratará a su costa el Gobierno de Chile, dentro del plazo de un año contado desde la ratificación del presente Tratado.

“La propiedad de la sección boliviana de este ferrocarril se traspasará a Bolivia a la espiración del plazo de quince años, contados desde el día en que esté totalmente terminado.

“Con igual fin, Chile contrae el compromiso de pagar las obligaciones en que pudiera incurrir Bolivia por garantías hasta de cinco por ciento sobre los capitales que se inviertan en los siguientes ferrocarriles, cuya construcción podrá emprenderse dentro del plazo de treinta años: Uyuni a Potosí; Oruro a La Paz; Oruro, por Cochabamba, a Santa Cruz; de La Paz a la región del Beni; i de Potosí, por Sucre i Lagunillas, a Santa Cruz.

“Este compromiso no podrá importar para Chile un desembolso mayor de cien mil libras esterlinas anuales, ni exceder de la cantidad de un millón setecientas mil libras esterlinas que se fija como el máximo de lo que Chile destinará a la construcción de la sección boliviana del ferrocarril de Arica al Alto de La Paz i a las garantías expresadas, i quedará nulo i sin ningún valor al vencimiento de los treinta años antes indicados.”⁵⁴

La construcción fue contratada inicialmente con el Sindicato de Obras Públicas de Chile, una empresa formada con capitales nacionales, por la suma de 2.152.000 libras esterlinas. Cuando esta empresa no pudo cumplir el contrato, en 1909 se convino la construcción con la Sociedad “Sir John Jackson (Chile) Limited”, de Londres, representada en

⁵³B. Fawcett, *Railways of the Andes*, op. cit., pp. 118-121.

⁵⁴Alberto Decombe, *Historia del ferrocarril de Arica a La Paz*, Santiago de Chile, Lib. e Imp. de Artes i Letras, 1913, p. 9.

Chile por Mateo Clark, por la suma de 2.750.000 libras esterlinas, dividida entre 1.645.000 libras para la sección chilena y 1.105.000 para la sección boliviana. El ferrocarril fue inaugurado en 1913.⁵⁵

Si bien el tramo internacional Paso de los Libres (Argentina)-Asunción (Paraguay) tiene las características que corresponden a un tramo construido por concesionarios extracontinentales apoyados financieramente por los gobiernos latinoamericanos, hay un elemento que justifica su inclusión en la categoría analizada. Se ha fijado Paso de los Libres como extremo del tramo por el lado argentino, suponiendo que la extensión entre ese punto y Posadas obedecía principalmente al deseo de conectar con el ferrocarril paraguayo. La historia de la gestión de la construcción del tramo ya se examinó al describir el tramo Monte Caseros (Argentina)-Cacequí (Brasil).

Por el lado paraguayo, el tramo Asunción-Encarnación empezó como Ferrocarril del Estado. En 1861 se inauguró el primer tramo de 6.4 km. a Trinidad, y en 1864 los rieles llegaron a Paraguari, a 72 km. de Asunción.⁵⁶ Posteriormente se vendió el ferrocarril a Luis Patri, un paraguayo, quien reparó los daños ocasionados por la Guerra de la Triple Alianza y después vendió el ferrocarril al gobierno en 1886, manteniendo un contrato para la extensión de la línea a Villarrica, pero la construcción quedó detenida por falta de financiamiento estatal.⁵⁷

En 1889 se organizó en Londres la Paraguay Central Railway Company Ltd., que compró la línea existente y acordó con el gobierno la extensión a Encarnación con una garantía de un 6%.⁵⁸ En ese mismo año, el primer tren recorrió los 150 km. entre Asunción y Villarrica.⁵⁹ La nueva empresa inició la

construcción a Encarnación, pero, en 1891, nuevamente se detuvo a los 250 kilómetros por falta de financiamiento, comenzando un litigio de quince años, que sólo finalizó en 1907 con la reorganización de la empresa y un nuevo acuerdo con el gobierno que permitió reiniciar la construcción.⁶⁰ Finalmente, en 1913, cuando Percival Farquhar controló el Ferrocarril Central de Paraguay, la línea llegó a Pacú-Cuá, al lado de Encarnación, donde el material rodante cruza el río Paraná en traspasador para seguir viaje desde Posadas a Buenos Aires. El mismo Farquhar estaba en el tren que inauguró el servicio directo.⁶¹

Esta breve síntesis de la historia del tramo Paso de los Libres-Asunción indica que el tramo debería clasificarse en la categoría de uniones ferroviarias construidas por concesionarios extracontinentales con apoyo estatal. Además, podría cuestionarse por qué el punto terminal del tramo paraguayo es Asunción en vez de Villarrica, pero hay razones para que así sea.

En efecto, hacia fines del siglo pasado, durante el litigio entre la empresa inglesa y el gobierno de Paraguay, capitalistas argentinos, incluyendo accionistas en el Ferrocarril Noroeste Argentino, que llega a Posadas, adquirieron acciones del Ferrocarril Central de Paraguay. En 1906 los socios argentinos tenían un 85% de las acciones, mientras que los bonos permanecieron principalmente en manos inglesas, francesas y norteamericanas.⁶² Por otra parte, el ferrocarril paraguayo fue construido con trocha ancha de 1,676 m., lo que hubiera impedido una conexión sin traspaso a Buenos Aires. En 1911-1912 se cambió la trocha a 1,435 m., para lo cual se contó con un aporte del gobierno de Argentina de 380.000 libras

⁵⁵*Ibidem*, pp. 87 y 112.

⁵⁶Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Estudio sobre el Ferrocarril Central del Paraguay*, Asunción, 1964 (mimeografiado), p. 1.

⁵⁷Gaylord Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1856-1889", en *Inter-American Economic Affairs*, Washington, año 20, N.º 4, primavera de 1967, pp. 15-17.

⁵⁸*Ibidem*, pp. 20-21.

⁵⁹Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Estudio sobre el Ferrocarril Central del Paraguay*, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁰*Ibidem*, p. 2; Gaylord Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1889-1907", en *Inter-American Economic Affairs*, Washington, año 21, N.º 1, p. 35.

⁶¹Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, *op. cit.*, p. 241; S.G. Hauson, "The Farquhar Syndicate...", *op. cit.*, p. 322.

⁶²C. Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1889-1907", *op. cit.*, p. 40.

esterlinas a cambio de bonos diferidos por 220.000.⁶³

El tramo internacional Treinta y Tres (Uruguay)-Basilio (Brasil) es un ejemplo particularmente claro de la cooperación económica entre países en desarrollo. Por un convenio entre Brasil y Uruguay, de 1918, modificado por otro en 1928, se estableció el saldo de la deuda de Uruguay con Brasil como consecuencia de la guerra de la Triple Alianza y se convino en aplicarlo a la construcción de un tramo ferroviario internacional entre Treinta y Tres y Basilio. El primer punto era el terminal norte de un ramal del Ferrocarril Central del Uruguay, y el segundo, un punto en la línea brasileña entre Cacequí y Río Grande. Las obras, que incluían el puente Mauá sobre el río Yaguarón entre Río Branco (Uruguay) y Jaguarão (Brasil), se terminaron en 1931.⁶⁴

El lado brasileño del tramo internacional Campo Grande (Brasil)-Santa Cruz (Bolivia) fue concebido inicialmente como parte de la línea de penetración que vincularía el Estado de Matto Grosso con el litoral del país. Para la construcción de ferrocarriles a Corumbá y a otros puntos lejanos del interior, en el Plan de Viação Férrea e Fluvial de 1890 se contemplaban estímulos especiales, así el monopolio del transporte durante 60 años, interés garantido del 6% durante 30 años y cesión de tierras a 20 kilómetros de ancho a lo largo de las líneas.⁶⁵ De todos modos, cuando la construcción desde Baurú se inició finalmente en 1905, es probable que haya habido la clara intención de alcanzar un vínculo ferroviario con Bolivia; de cualquier manera la extensión desde Campo Grande hasta Corumbá sólo se justificaba con este propósito. La construcción era lenta y sólo en 1926 se terminó el puente sobre el río Paraná, mientras que el que cruza el río Paraguay se terminó en 1947.⁶⁶

La construcción por el lado boliviano fue financiada por el gobierno del Brasil. El

Tratado de Petrópolis de 1903 obligó a Brasil a construir a su costa el ferrocarril Madeira-Mamoré, con un ramal a Villa Bella, pueblo boliviano sobre el río Mamoré, y a pagar a Bolivia una indemnización de dos millones de libras.⁶⁷ Por el Protocolo Flores-Pacheco de 1925, que aparentemente no fue ratificado, Brasil acordó destinar dicha indemnización a la construcción del tramo Santa Cruz-Corumbá, siempre que Bolivia no demorase la del tramo entre Cochabamba y Santa Cruz.⁶⁸ A base de un préstamo de Dillon Read & Co. de seis millones de dólares el gobierno de Bolivia contrató en abril de 1928 con la empresa Kennedy & Carey, de Nueva York, la reconstrucción del tramo Cochabamba-Cliza y la extensión de la línea a Aiquile, a 220 km. de Cochabamba en la línea a Santa Cruz.⁶⁹ Por el tratado entre Bolivia y Brasil de diciembre de 1928, se acordó que Brasil no construyera el ramal a Villa Bella, pero en cambio se comprometiera a ayudar en el financiamiento del tramo Cochabamba-Santa Cruz.⁷⁰ Sin embargo, la construcción no prosiguió más allá de Aiquile.

En 1938 el Tratado de Vinculación Ferroviaria entre los dos países estipuló que Brasil dedicaría la mitad de la indemnización fijada en el Tratado de Petrópolis a la construcción del tramo Corumbá-Santa Cruz y que prestaría a Bolivia la diferencia entre este monto y el costo real de la construcción, pagadera por Bolivia a lo largo de veinte años después de terminadas las obras. Estas se hicieron en Corumbá en 1939, y en 1954 la línea llegó a Santa Cruz,⁷¹ aunque sólo en 1958 se habilitó el puente sobre el río Grande en Bolivia. En 1964, mediante otro protocolo, los dos países acordaron que la deuda de Bolivia se invertiría, de común acuerdo, en proyectos de desarrollo en

⁶⁷ John Henry Merryman, *The International Agreements of Bolivia as they relate to transportation. Prepared in conjunction with the Bolivia Transport Study*, La Paz, Stanford Research Institute, 1968, p. 14.

⁶⁸ S. Marín Vicuña, *Sobre ferrocarriles internacionales*, op. cit., pp. 17-18.

⁶⁹ Bolivia. Ministerio de Fomento, "Contrato de construcción", en *Boletín de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia*, La Paz, año 4, N.º 11, diciembre de 1928, p. 57.

⁷⁰ J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 16.

⁷¹ *Ibidem*, p. 16.

⁶³ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., p. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 137.

⁶⁵ E.A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., p. 215.

⁶⁶ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., p. 141.

el Oriente boliviano que podrían aprovechar el ferrocarril.⁷²

El tramo internacional Embarcación (Argentina)-Santa Cruz (Bolivia) tuvo su origen en un convenio entre los dos países celebrado en 1906, que contemplaba la prolongación de la línea del Ferrocarril Central Norte Argentino hasta Yacuiba y su extensión en unos 100 km. en Bolivia en dirección a Santa Cruz, fijándose además un sistema de garantías para la construcción hasta Santa Cruz.⁷³

Si bien la línea llegó hasta la frontera, no prosperó la ejecución del convenio dentro de Bolivia.

Nuevamente en 1922 se abrieron las posibilidades de extender el ferrocarril hasta Santa Cruz, al firmarse en La Paz otro convenio entre Bolivia y Argentina que estipulaba que el gobierno argentino construiría la línea sin desembolso inmediato de parte del gobierno boliviano. De hecho, el convenio otorgaba una amplia concesión a Argentina para la explotación del ferrocarril una vez terminado, aun cuando el artículo 4 decía:

“El Gobierno de Bolivia podrá en cualquier tiempo adquirir la propiedad de la línea, una vez terminada ésta y sus ramales, pagando el valor total de su costo y el interés del 6% anual del capital invertido; pero hasta tanto ese valor no sea reintegrado, el Gobierno argentino tendrá la administración y manejo de la línea, en las mismas condiciones que corresponderían a una empresa privada, sin perjuicio de los derechos inherentes a la soberanía de Bolivia.”⁷⁴

Sin embargo, el convenio no fue ratificado.

Finalmente, a raíz de la Convención Preliminar Ferroviaria de 1937, se estableció una comisión mixta para realizar los estudios técnicos sobre el tendido de una línea a Santa Cruz y un ramal a Sucre, en tanto que, mediante otro convenio en 1940, Argentina acordó adelantar fondos para el tramo Yacuiba-Villa Montes. Estos acuerdos se consolidaron en 1941 en el Tratado de Vinculación Ferroviaria

que, además de crear la Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana que tendría a su cargo todos los trabajos del ferrocarril, fijaba los términos en que Bolivia pagaría con petróleo o dinero los créditos proporcionados por Argentina.⁷⁵

Las obras de la línea comenzaron en 1944, y en 1957 los rieles llegaron a Santa Cruz, si bien en algunas partes con el carácter de provisionarios. Ahora bien, un aluvión destruyó en 1958 el puente sobre el río Parapetí y hubo que trasladar parte del trazado. En 1966 se estableció un servicio regular entre Santa Cruz y Buenos Aires, y en 1967 se entregó oficialmente la línea al gobierno de Bolivia.⁷⁶ Cuando la construcción a Santa Cruz estaba por terminarse, ambos países acordaron extender la línea hasta la ciudad de Trinidad en la región amazónica. Actualmente el ferrocarril llega hasta el río Yapacaní, a unos 204 km. de Santa Cruz.

La construcción de la represa de Salto Grande en el río Uruguay ha dado origen a un tramo internacional entre Salto (Uruguay) y Concordia (Argentina), ya que esta obra gigantesca, con un costo de unos mil millones de dólares, incluye una carretera y un ferrocarril internacionales sobre la represa. Iniciadas las obras en 1974, se programa la apertura del tramo ferroviario en 1979, lo que permitirá la integración del ferrocarril de Paraguay con el de Uruguay a través de la línea argentina entre Posadas y Concordia. Si bien una parte importante del costo de la represa se financia con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y crédito de proveedores, el gobierno de Argentina está financiando los costos en moneda local, los que serán pagados por Uruguay en el futuro mediante la entrega de energía eléctrica.⁷⁷

⁷²J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 7.

⁷⁶Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 139; J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 7; Comisión Mixta Ferroviaria Argentina Boliviana, *Construcción Ferrocarril Santa Cruz-Trinidad. Informe de la gestión 1974-1975*, p. 43.

⁷⁷Uruguay. Administración de los Ferrocarriles del Estado, “Las interconexiones ferroviarias sobre el río Uruguay”, en *Revista ALAF*, año 1, N.º 21, abril-junio 1976.

⁷²Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 141.

⁷³*Ibidem*, p. 139.

⁷⁴S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., pp. 122-128.

V Administración de los tramos internacionales

Como se desprende de la sección anterior, fueron los mismos gobiernos sudamericanos los que impulsaron o construyeron los tramos ferroviarios internacionales, asumiendo los riesgos financieros y, algunas veces, financiando las obras en otro país. Esta actitud de cooperación económica reflejaba una idea clara del papel que podía desempeñar un ferrocarril internacional y de los beneficios que traía aparejada su ejecución. El cuadro siguiente indica los dos propósitos principales de los diversos tramos:

PROPOSITOS PRINCIPALES DE LOS TRAMOS FERROVIARIOS INTERNACIONALES

Tramo internacional	Dar acceso a puertos de ultramar	Estimular comercio regional
Antofagasta-Uyuni	X	
Juliaca-La Paz	X	
Los Andes-Mendoza	X	X
Monte Caseros-Cacequí		X
Tacuarembó-Entroncamento		X
Arica-Viacha	X	
Asunción-Paso de los Libres	X	X
Jujuy-Atocha		X
Treinta y Tres-Basilio		X
Augusta Victoria-Salta	X	X
Campo Grande-Santa Cruz	X	X
Embarcación-Santa Cruz	X	X
Salto-Concordia	X	X

Lamentablemente, después de grandes esfuerzos para proveer de una infraestructura física adecuada para cumplir los propósitos arriba delineados, se cometieron dos errores fundamentales en la administración de los tramos, los que a menudo impidieron obtener los beneficios esperados. En primer lugar, se dejó que la operación de cada lado se administrara como un ferrocarril independiente, con poca coordinación comercial y operativa y, en segundo lugar, se permitió que los directores y funcionarios principales de las empresas particulares concesionarias, centralizaran en el extranjero las decisiones más importantes, de modo que el poder de decisión local quedaba muy limitado.

La separación entre dos empresas de la administración de los tramos internacionales tiene consecuencias especialmente graves, porque cada lado de estos tramos es a su vez, con frecuencia, un ramal de escasa importancia dentro del sistema ferroviario nacional y la conexión fronteriza misma está ubicada muchas veces en un lugar inhóspito. La coordinación operativa y comercial es, en estas circunstancias, difícil, y generalmente se la realiza a un nivel jerárquico medio o bajo, y por lo tanto no refleja una decisión de parte de las altas esferas de las compañías para utilizar la vía férrea como instrumento fundamental de la expansión del comercio internacional y la integración económica.

Sin pretender entrar a analizar el caso particular de cada tramo internacional, vale la pena señalar algunos ejemplos ilustrativos. El ferrocarril Arica a La Paz fue administrado como una sola empresa durante 15 años por Chile, hasta que en 1928 se traspasó, en cumplimiento del Tratado de 1904, la propiedad y administración del sector boliviano a ese país. Pese a que el propósito del ferrocarril es el de dar acceso al puerto de Arica a las importaciones y exportaciones bolivianas, la segregación de su administración condujo a la creación de dos clasificadores de carga y al pago del flete en forma separada en cada país.

En el caso del tramo Augusta Victoria-Salta, el lado chileno fue administrado por el ferrocarril Antofagasta a Bolivia entre 1948 y 1965. En el convenio entre esta empresa y el gobierno de Chile, se estipuló que los vagones del FCAB no pasarían a Argentina, lo que obligaba a traspasar la carga en la frontera en Socompa. El Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal, firmado entre Argentina y Chile en 1957, creó una Comisión Mixta a la cual se le atribuyó facultades en materia de fijación de tarifas, "teniendo en cuenta las finalidades de fomento del intercambio y de abastecimiento recíproco para las que fue construido", el intercambio de equipo rodante y la coordinación en general de ambas secciones; pero esta comisión no llegó a reunirse.⁷⁸

En otra parte de este estudio se hizo referencia a los esfuerzos de Percival Farquhar para consolidar en un solo sistema los ferrocarriles del sur de Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Argentina. Farquhar captaba muy claramente la importancia de coordinar las operaciones y servicios ferroviarios internacionales y de establecer una política comercial que fomentara el tráfico. Después de obtener el control de la *Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil*, que tenía conexiones con Argentina y Uruguay, redujo las tarifas en un 15% con el fin de estimular el tráfico,^{78bis} en parte probablemente porque eran los mercados de Buenos Aires y Montevideo para la

madera los que harían rentables sus grandes aserraderos en el sur del Brasil. Como se vio en la sección anterior, fue Farquhar quien construyó en 1912 el puente entre Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). No obstante, cuando Frederick Molitor, consultor del interventor de la Brazil Railway Company después de su quiebra, escribía en 1915 su informe sobre la situación del ferrocarril, decía lo siguiente sobre la conexión Livramento-Rivera:

"En los envíos destinados al Uruguay, el embarcador puede consignar la carga sólo hasta Sant'Anna y está obligado a contratar allí a un agente que se ocupe de recondicionarla con los ferrocarriles uruguayos hasta el destino final. Existen instalaciones para hacer el traslado entre estos dos ferrocarriles de trocha diferente, pero las estaciones se encuentran a cuatro millas y media de distancia. Entre ellos rige una tarifa de transbordo que, al tipo de cambio actual, equivale aproximadamente a 20 dólares estadounidenses por vagón. Como consecuencia de esta tarifa prohibitiva, la madera se descarga en los desvíos de Auxiliaire, en Sant'Anna, y se transporta por lotes hasta Rivera a lo largo de una carretera de sólo tres millas de largo, y luego se vuelve a cargar en los vagones de los ferrocarriles uruguayos; todo esto por la mitad de lo que cuesta el traslado por ferrocarril.

"Pese a que esta conexión con el ferrocarril uruguayo, controlada por la Brazil Railway Company, existe desde hace varios años, al parecer no se ha hecho esfuerzo alguno ni siquiera para ayudar al tráfico directo que desea utilizar las vías. Por lo tanto, la falta de coordinación antes mencionada se extiende a los envíos entre líneas y hasta que se resuelva esta situación, la Brazil Railway Company no tiene posibilidades de aumentar sus entradas. Los negocios locales que realiza la empresa le son prácticamente impuestos y, efectivamente, impiden el movimiento entre líneas."⁷⁹

Como se ve, en este caso ni siquiera el visionario Farquhar logró introducir procedimientos y prácticas comerciales que dieran vitalidad al ferrocarril internacional, pese a

⁷⁸INTAL, *Proyectos multinacionales de infraestructura física...*, op. cit., pp. 224-225.

^{78bis}S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate in South America", op. cit., p. 317.

⁷⁹F.A. Molitor, *Report on the Railways Properties...*, op. cit., p. 263 (traducción nuestra).

controlar los ferrocarriles a ambos lados de la frontera.

En la sección anterior, al hablar del tramo entre Concordia y Monte Caseros, se mencionó que la concesión otorgada a un argentino en 1869 por el gobierno de su país fue inmediatamente vendida a la empresa inglesa Compañía Ferrocarril del Este. La venta de la concesión suscitó objeciones en Argentina, y en 1871, cuando el Ferrocarril del Este solicitó la aprobación de sus estatutos, el Procurador General de la Nación fue profético en su dictamen al señalar los inconvenientes que acarrearía la centralización administrativa fuera del país:

“La transferencia altera considerablemente los términos de la concesión. Ella fue hecha a una persona residente en la República y domiciliada en Buenos Aires. Hoy la empresaria es una compañía anónima formada en Londres, que constituirá un directorio muy dispendioso en Londres, que llevará allí la contabilidad en libras y que aun tendrá que pagar al Gobierno Británico el impuesto sobre la renta por los productos de un camino situado en la República Argentina. De estos resultados inevitables resultarán cuestiones y disgustos análogos a los que hoy tiene el Gobierno con la Compañía del Central Argentino. Los sueldos considerables que se asignan los directores, que nada dirigen, porque es imposible vigilar la administración a 2.000 leguas de distancia, el indebido impuesto que se paga al Gobierno británico y los descuentos en la remisión y cambio de moneda absorben una gran parte de los productos que el Gobierno tendrá que subsanar con la garantía; fuera de que esta situación hará intolerable la condición de los argentinos que quisieron tomar acciones en la Empresa.”⁸⁰

No obstante, los estatutos fueron aprobados.

Tal vez el ejemplo más claro de los resultados de separar la administración de un tramo internacional entre dos empresas y de permitir que éstas tengan su residencia en el extranjero es el del ferrocarril transandino que une Los Andes (Chile) y Mendoza (Argentina).

Como es un caso clásico, se justifica describir con cierto detalle cómo fue explotado durante su período inicial.

En la sección 4 ya se examinó la gestión del financiamiento y construcción del ferrocarril, así como las razones que condujeron a constituir dos empresas que respondían separadamente a los gobiernos de Argentina y Chile. Lo que ocurrió después de abrir la línea en 1910, ha sido muy bien resumido por el ingeniero chileno Santiago Marín Vicuña, quien escribió en 1927:

“En la explotación de esta línea ha pasado algo anómalo, que conviene anotar y explicar y es que los resultados económicos previstos en beneficio de nuestro país han sido relativamente mezquinos, si se les compara con los sacrificios de dinero que ha debido soportar el Estado.

“Esto se debía al hecho inconveniente e inaceptable de que ambas secciones, la chilena y la argentina, constituían empresas distintas y, aunque parezca una paradoja, con intereses *encontrados*, porque habiendo sido entregada la administración de esta última sección al ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, las conveniencias financieras de esta firma estaban en *dificultar el tráfico transandino hacia Chile*.

“De manera que, por una curiosa e irritante tarificación, los productos de la provincia de Mendoza tenían que ir a Buenos Aires, con 1.043 km. de recorrido, en vez de venir a Valparaíso, del cual sólo distaban 387 km. Para hacer más flagrante esta imposición, había mercadería con tarifa mayor entre Los Andes y Mendoza que entre Los Andes y Buenos Aires. ¡La parte costaba más que el todo!”⁸¹

Esta, obviamente, no había sido la intención de los dos gobiernos al otorgar las concesiones y garantizar los intereses sobre el capital invertido. Así, después de abrir la línea, Argentina y Chile nombraron una comisión que se reunió en 1911 para estudiar una estructura de tarifas que fomentara el tráfico internacional y para acordar una repartición equitativa de los fletes entre las dos empresas ferroviarias andinas. Los delegados terminaron sus

⁸⁰R. Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, op. cit., pp. 341-342.

⁸¹S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 50.

reuniones proponiendo la creación de una Comisión Internacional Permanente que se dedicara al estudio y resolución de los problemas del transandino. Las consecuencias de las reuniones de 1911 fueron resumidas en el "Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno", ordenado por el Ministerio de Vías de Comunicación de Chile en 1927, como sigue:

"El resultado de las conferencias en 1911 puede concretarse así: La repartición de fletes entre las empresas quedó en discusión. Las tarifas de ensayo no se pusieron en práctica, y nunca fue nombrada la Comisión Internacional Permanente. Como consecuencia, se continuó en el cobro de las tarifas que cada empresa tenía establecidas hasta entonces..."⁸²

El problema de establecer tarifas convenientes para los dos países persistió sin solución durante los seis años siguientes, hasta que se resolvió someter el asunto al arbitraje conjunto de los gobiernos de Argentina y Chile, designando una comisión que se reunió en 1917. Sin embargo, el único asunto para el que se pidió una decisión fue el de la repartición de los fletes entre Los Andes y Mendoza, y el nivel de la tarifa no fue puesto en discusión. La comisión de arbitraje elaboró una fórmula basada en el trabajo efectuado por el tren

rodante, de modo que se calculó el largo virtual de subida en cada sección y se aplicó la distancia real para el caso de la bajada. Como la distancia virtual de subida fue calculada en 940 km. (185 km. reales) en la sección argentina y 780 km. (71 km. reales) en la sección chilena, la fórmula de repartición fue:⁸³

$$\frac{\text{Cuota Transandino Argentino } 1120 Q + 940 Q_a + 180 Q_c}{\text{Cuota Transandino Chileno } 850 Q + 780 Q_c + 70 Q_a}$$

donde Q es el peso muerto total de los trenes que han hecho los viajes durante un período de varios meses, Q_a es el tonelaje de carga de Mendoza a Los Andes y Q_c el tonelaje de carga de Los Andes a Mendoza. La fórmula se recalculaba frecuentemente para tomar en cuenta variaciones en el desequilibrio del tráfico en cada sentido.

Por acuerdo entre los dos ferrocarriles andinos y el ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico (tres empresas inglesas), se establecieron tarifas combinadas entre Los Andes y Buenos Aires basadas en las distancias virtuales en cada tramo, pero la tarifa para el ganado no fue calculada sobre la misma base. Como consecuencia de estos acuerdos, la repartición de fletes para algunos productos típicos, expresada en moneda legal de Chile, por tonelada métrica en carro completo, fue la siguiente:⁸⁴

Productos	Valparaíso- Los Andes (140 km.)	Los Andes- Frontera (71 km.)	Frontera- Mendoza (185 km.)	Total Valparaíso- Mendoza (396 km.)	Mendoza- Buenos Aires (1.053 km.)
De Chile a Argentina:					
Frejoles	39.50	33.43	46.85	119.78	87.72
Cemento	20.60	25.61	35.89	82.10	131.22
Vino en barriles	39.50	40.11	56.22	135.83	105.27
Vinos embotellados	51.30	40.11	56.22	147.63	292.90
De Argentina a Chile:					
Trigo	29.70	34.32	48.09	112.11	85.59
Semilla de algodón	29.70	35.64	49.95	115.29	85.59
Lanares (por cabeza)	2.12	8.50	11.92	22.54	3.34
Vacunos (por cabeza)	17.25	37.79	52.96	108.00	14.83

⁸²R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., p. 31.

⁸³*Ibidem*, p. 35.

⁸⁴S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 49; R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., p. 36.

Si bien las tarifas reflejaron el acuerdo sobre la repartición de los fletes entre los dos lados del ferrocarril transandino, persistieron anomalías que frenaban un aprovechamiento racional del tramo internacional. Así, por ejemplo, la tarifa para el cemento desde Mendoza a Buenos Aires era comparativamente alta, pues equivalía a un arancel implícito para las exportaciones chilenas de ese producto al mercado de Buenos Aires. Por otra parte, la tarifa del Transandino para ganado en pie era muy alta en comparación con la del tramo Mendoza-Buenos Aires, reduciendo de esta manera la posibilidad de exportaciones de ganado de Mendoza a través del puerto de Valparaíso. De todos modos, el problema de fondo era la libertad que tenían las tres empresas inglesas para fijar tarifas a niveles que maximizaban sus propias utilidades, sin tomar en cuenta el efecto sobre el desarrollo del comercio internacional.

Entre 1916 y 1920 el Ferrocarril Transandino Chileno tuvo ganancias de explotación en tres años y pérdidas en dos, pero aun en los años con ganancias éstas estuvieron muy lejos de las requeridas para cubrir los intereses sobre el capital y se hizo efectiva la garantía del gobierno de Chile. Además, como esta garantía tenía una duración de sólo 20 años, vencería por parcialidades en 1926, 1928 y 1930 y, al vencer, la empresa quebraría al no poder pagar los intereses a los tenedores de los bonos, que tenían al ferrocarril como hipoteca. Anticipando esta eventualidad, la compañía inició gestiones ante el gobierno de Chile para evitar la bancarrota. Por su parte, el gobierno deseaba evitar la quiebra de la empresa y también estaba ansioso por cambiar la forma de administración de las dos empresas andinas, estimándose que bajo un control único podría funcionar mejor.

Como consecuencia de estas gestiones, en las que también participaron la sección argentina y el gobierno de ese país, el gobierno de Chile dictó la ley 3803 de setiembre de 1921, que representa un ejemplo clásico de la habilidad de las empresas extracontinentales en sus negociaciones con los gobiernos latinoamericanos. En vez de dejar que la garantía chilena sobre los intereses venciera como estaba previsto en la ley 1588 de febrero de

1903, la nueva ley autorizó la emisión de bonos del Estado de Chile que se canjearían por los bonos del ferrocarril, siendo el monto anual de sus intereses exactamente igual a la garantía anterior, pero incluyendo una amortización del 1% anual. A su vez, las acciones preferenciales se convirtieron en ordinarias y se entregó un 70% de ellas al gobierno de Chile. Además, se autorizó a la compañía a emitir nuevos bonos por 500.000 libras esterlinas, con garantía del Estado de un 7.5% de interés, que se invertirían en la electrificación de la línea, la cancelación de las deudas bancarias y el mejoramiento de las defensas. Finalmente, la ley estableció las bases para la administración unificada de las dos secciones andinas en los siguientes términos:

“5.º La Compañía se obliga a unificar previamente, mediante el respectivo convenio, la administración de su ferrocarril con la administración del Ferrocarril Transandino Argentino para efectuar su tráfico en común como si se tratara de una sola línea. La unificación se hará de acuerdo con el Presidente de la República, quien podrá convenir con el Gobierno Argentino la reglamentación de lo concerniente al intercambio del tráfico y a la intervención que ambos Gobiernos tendrán en la fijación de las tarifas.”⁸⁵

El informe al Ministerio de Vías de Comunicación al que se hizo referencia resume este episodio en los siguientes términos: “...el Estado, en relación con el Transandino, no ha hecho otra cosa que mantener, con los recursos de su presupuesto, la vida de una compañía que, abandonada a sí misma, habría desaparecido desde hace ya un buen número de años. Con esta succión al Presupuesto Nacional no se han beneficiado ni el comercio ni la producción, sino que, simplemente, los tenedores de los bonos y los agentes financieros de la Compañía.”⁸⁶

Podría argumentarse, sin embargo, que el gobierno de Chile, en su afán por conseguir una administración única de ambas secciones del Ferrocarril Transandino, había pagado un pre-

⁸⁵R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., pp. 46-47.

⁸⁶*Ibidem*, p. 49.

ció demasiado alto; pero al menos obtenía como contrapartida la oportunidad, como dueño del 70% de las acciones ordinarias, de imponer su voluntad y asegurar que el ferrocarril fuese administrado teniendo en cuenta el interés nacional. Desgraciadamente, no fue éste el resultado.

En enero de 1922 la Compañía del Ferrocarril Transandino Chileno y la Compañía del Ferrocarril Transandino Argentino celebraron un convenio sobre administración unificada de ambas empresas, el que fue aprobado por el gobierno de Chile en febrero del mismo año. Mediante este convenio se estableció un Comité Unido, formado por igual número de delegados del directorio de cada una de las dos compañías, el que nombraría al gerente general de las líneas unificadas y ejercería todas las facultades relacionadas con la explotación que antes tenían los dos directorios. Concretamente, se utilizarían en común el material rodante y las locomotoras de ambas compañías y las tarifas las fijaría el Comité Unido. Para poner por obra el convenio, el Ferrocarril Transandino Argentino debía recuperar la administración de su propia línea, que hasta ese entonces había estado a cargo del Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico.⁸⁷

A pesar de las posibilidades que abrió el convenio, cuando se formó el Comité Unido, éste se integró con dos representantes del gobierno de Chile, un representante del de Argentina y tres representantes de los accionistas privados de ambas empresas, de modo que el gobierno chileno en vez de tres representantes sobre cinco que tenía en el directorio del Transandino Chileno, pasó a tener dos representantes sobre seis en el Comité Unido. Además, hubo gran traslape entre los accionistas privados de ambas empresas transandinas (el presidente del directorio del Transandino Chileno era miembro del directorio del Transandino Argentino), por lo que los representantes de los accionistas privados tendían a tomar posiciones comunes. Peor aún, el Comité Unido estableció su sede en Londres, de modo que el Estado chileno sólo podía representarse mediante agentes diplomáticos en esa

ciudad. Finalmente, casi todos los ejecutivos nombrados por el Comité Unido para administrar el ferrocarril eran ingleses y no hubo participación importante ni de chilenos ni de argentinos. Después de todos los sacrificios financieros del gobierno de Chile, las cosas quedaron tal como estaban antes. Como decía el informe al Ministerio de Vías de Comunicación: "Ha sido así como la administración del Transandino Chileno, ejercida a través del Comité Unido, ha mantenido en una línea nacional todas las características de un ferrocarril colonial inglés".⁸⁸

La creación del Comité Unido, con sede en Londres, no terminó con los gastos relacionados con los dos directorios anteriores. Más curioso aún, además de mantenerse en Londres el directorio del Transandino Chileno y el Comité Unido, se estableció en Chile un directorio local, de tres miembros, cuyas funciones no eran muy claras. Como consecuencia de esta frondosa multiplicación de directorios y autoridades, el costo de administración para Chile del Transandino alcanzó en 1927 a más de 557.000 pesos, cuando una zona de la Red Sur, durante el mismo año, tuvo un costo por concepto de jefatura de unos 77.000 pesos. Es pertinente hacer notar además que el Transandino tenía un tráfico de unas 40.000 toneladas de carga y 20.000 pasajeros, mientras la misma zona de la Red Sur originaba unas 500.000 toneladas de carga y tres millones de pasajeros.⁸⁹

La reacción del informe al Ministerio de Vías de Comunicación no podía ser otra que decir: "En resumen, el Transandino Chileno es sólo un ferrocarril inglés, explotado por ingleses, dirigido desde Inglaterra y costado por capital chileno".⁹⁰

Tal situación tampoco podía durar y era obvio que la posición de la empresa unificada era totalmente anómala. Como expresa varias veces el informe citado, "en el hecho, tanto el Transandino Chileno como el Transandino Argentino —intercalados entre las grandes empresas de los Ferrocarriles del Estado de Chile y del Ferrocarril de Buenos Aires al Pa-

⁸⁷*Ibidem*, pp. 51-53.

⁸⁸*Ibidem*, p. 60.

⁸⁹*Ibidem*, pp. 60-64.

⁹⁰*Ibidem*, p. 76.

cífico— equivalen a una resistencia intercalada en una corriente de gran tráfico”.⁹¹

Tarde o temprano se llegaría a una fusión de las secciones argentina y chilena con los ferrocarriles principales de los que eran realmente ramales y ésta fue, finalmente, la recomendación que se formuló en el informe al Ministerio de Vías de Comunicación.⁹²

Sin embargo, era evidente que la adquisición del ferrocarril no sería tarea fácil, en especial después de haber salvado a la empresa mediante la ley de 1921. Como decía el informe al Ministerio:

“Si las acciones mencionadas tuvieran libre venta en el mercado, el Gobierno podría adquirirlas por parcialidades y en diferentes fechas a fin de no elevar su cotización.

“Pero no es éste el caso; las acciones de minoría se encuentran controladas por un grupo financiero hábilmente dirigido y que ha sabido obtener ventajas de cada negociación realizada con el Gobierno de Chile. El mismo grupo, por otra parte, controla una parte (no podríamos asegurar si la mayoría) de las acciones del Transandino Argentino. La resistencia, por lo tanto, se efectuaría en conjunto por los

dos Transandinos y se ejercería ante los dos Gobiernos.

“De más estará decir que esta resistencia sería ejercida sólo en la defensa de la cotización de las acciones. No es de suponer que el grupo financiero referido posea el menor interés en hacer sobrevivir las compañías por un simple espíritu de filantropismo internacional de fomento del intercambio entre Chile y la Argentina.”⁹³

En mayo y diciembre de 1932 el Transandino Argentino suspendió los servicios ferroviarios por pérdidas financieras⁹⁴ y en 1934 comenzaron las gestiones para entregar ambas empresas transandinas a los respectivos gobiernos. Las negociaciones coincidieron con la interrupción del tráfico continuo entre 1934 y 1944 después que un alud destruyó una parte importante de la vía en el lado argentino. En 1935 un protocolo entre los gobiernos de Argentina y Chile estableció una comisión para estudiar la situación y, finalmente, en 1937 se produjo la adquisición de las dos secciones por los respectivos gobiernos.⁹⁵ Por primera vez, en 1944, luego de reabrir el tráfico continuo, el ferrocarril Los Andes-Mendoza estaba en situación de cumplir su verdadero papel.

VI

Análisis de las posibilidades de coordinar los tramos ferroviarios internacionales

Al comenzar este trabajo, nos preguntábamos si los tramos internacionales habían dejado de tener la justificación que tenían cuando se construyeron. Si fuese así, el hecho de que Sudamérica, por no haber velado por una debida coordinación operativa y comercial de los servicios ferroviarios, no hubiese obtenido los beneficios esperados cuando se construyeron los tramos internacionales, tendría un interés solamente histórico. En cambio, si la mayor parte de estos mismos tramos conserva aún hoy un claro papel de instrumento de integración y desarrollo, es evidente que no sólo es impera-

tivo corregir los errores del pasado, sino que sería un acto de irresponsabilidad no aprovechar esta vasta infraestructura que, gracias a los sacrificios de nuestros abuelos, hemos heredado. A mi juicio, el transporte ferroviario internacional juega precisamente ese papel en Sudamérica y esto explica el sentido fundamental de mi trabajo.

Durante los últimos años la CEPAL ha realizado varias investigaciones sobre el trans-

⁹¹*Ibidem*, p. 70.

⁹²*Ibidem*, pp. 69-74.

⁹³*Ibidem*, p. 72.

⁹⁴Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 134.

⁹⁵Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 135; INTAL, *Proyectos multinacionales de infraestructura física...*, op. cit., p. 231.

porte en los corredores Lima-Buenos Aires, Lima-São Paulo y Santiago-Caracas, en colaboración con otros organismos regionales.⁹⁶ Estos estudios han dejado en claro que el transporte terrestre internacional, en comparación con el transporte marítimo, ofrece claras ventajas a los exportadores e importadores en una amplia gama de mercancías. Dos factores que han adquirido importancia sólo durante las últimas décadas, apoyan el papel del transporte terrestre en el Cono Sur: primero, el creciente comercio intralatinoamericano de productos manufacturados de mayor valor unitario que los productos básicos que tradicionalmente lo dominaban, y, segundo, la creciente importancia de ciertos polos de desarrollo ubicados en el interior del continente, como Santa Cruz, Salta y Corumbá.

Para dar un solo ejemplo de la potencialidad del transporte terrestre veamos el cuadro 1 que presenta los costos comparativos del transporte de cobre por vía marítima, carretera y ferroviaria entre Rancagua y São Paulo. Como puede apreciarse, la opción de menor costo es la B.4, que corresponde a un transporte enteramente organizado sobre la base del uso de ferrocarril desde Rancagua a São Paulo vía Las Cuevas, mientras que la más cara resulta la

que emplea el transporte carretero durante todo el trayecto. Todas las opciones multilaterales que utiliza el ferrocarril son de menor costo que la opción multimodal con transporte marítimo.⁹⁷

De todos modos, mediante estos mismos estudios se ha podido comprobar que la potencialidad de la infraestructura física, construida a costa de muy grandes esfuerzos que honran la capacidad ingenieril y laboral de los sudamericanos, seguirá sin ser aprovechada mientras no surjan los hombres dispuestos a hacer, con la misma mística que estuvo presente durante la construcción de la vías, la labor tan ardua de aunar voluntades para eliminar las barreras administrativas que obstaculizan la creación de la infraestructura institucional indispensable para el despegue de los servicios ferroviarios internacionales. De esta manera se podrá verificar la corrección de las previsiones que nos sugiere la intuición; bastarán pequeñas inversiones —sumadas a grandes dosis de buena voluntad y sentido de solidaridad— para resolver algunos problemas que aquejan la explotación de estos servicios por falta de una adecuada disposición para emprender una acción coordinada.

Cuadro 1

ALGUNAS OPCIONES DE TRANSPORTE DE COBRE DESDE RANCAGUA A SÃO PAULO
(Estructura de costos del ETM y tiempos de transporte)

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIADO EN DIAS
Marítima: A	Rancagua-San Antonio, vía ferrocarril ¹	5,00		
	Movilización portuaria en San Antonio	7,50		
	San Antonio-Santos, vía marítima	53,17		
	Movilización portuaria en Santos	15,50		
	Impuesto marina mercante (20% sobre flete marítimo)	10,63		

⁹⁶CEPAL/INTAL, *Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-São Paulo* (E/CEPAL/1007) y CEPAL/CAF, *Perspectivas del transporte internacional por carretera en la subregión andina* (E/CEPAL/L. 154 y addendas 1 y 2).

⁹⁷En el transporte marítimo se incluyen tres gravámenes: el impuesto de 3% sobre el flete a favor de la Caja de

Previsión de la Marina Mercante de Chile, que está incluido en el flete marítimo del cuadro 1, el impuesto adicional al flete para renovación de la Marina Mercante de Brasil equivalente al 20% del valor del flete de importación y la tasa de mejoramiento portuario de Brasil equivalente al 3% sobre el valor CIF de las mercaderías.

Continuación cuadro N.º 1 página anterior

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIADO EN DIAS
	Tasa de mejoramiento portuario (3% s/valor CIF a US\$ 1.495/Ton.)	44,86		
	Despacho de aduana en Santos	4,00		
	Santos-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	9,00	149,66	40
Terrestres: B-1	Rancagua-Mendoza, vía carretera (incluido transbordo Mendoza)	50,00		
	Mendoza-Buenos Aires, vía ferrocarril ²	44,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiiana	2,00		
	Uruguaiiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	130,00	18
B.2	Rancagua-Osorno, vía ferrocarril ¹	15,00		
	Transbordo en Osorno	2,00		
	Osorno-Bariloche, vía carretera	25,00		
	Transbordo Bariloche	2,00		
	Intervención de aduana en Bariloche	2,00		
	Bariloche-Buenos Aires, vía ferrocarril ⁵	52,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiiana	2,00		
	Uruguaiiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	134,00	21
B.3	Rancagua-Socompa, vía ferrocarril ⁶	40,60		
	Socompa-Santa Fe, vía ferrocarril ⁷	50,00		
	Santa Fe-Paraná, vía carretera (incluido transbordo)			
	Paraná-Uruguaiiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo Uruguaiiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiiana	2,00		
	Uruguaiiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	126,00	25
B.4	Rancagua-Las Cuevas, vía ferrocarril ⁸	22,00		
	Las Cuevas-Mendoza, vía ferrocarril ⁷	12,50		
	Transbordo en Mendoza	2,00		
	Mendoza-Buenos Aires, vía ferrocarril ²	44,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiiana	2,00		

Continuación cuadro N.º 1 página anterior

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIO EN DIAS
	Uruguaiana-Barra Funda, vía ferrocarril ¹	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	116,50	23
B.5	Rancagua-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	170,00	170,00	12

¹Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm.

²Línea Ferrocarril General San Martín, trocha 1.676 mm.

³Línea Ferrocarril General Urquiza, trocha 1.435 mm.

⁴Rede Ferroviaria Federal S.A. y Ferrovias Paulistas S.A. (ambas de trocha 1.080 mm.)

⁵Línea Ferrocarril General Roca, trocha 1.676 mm.

⁶Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm. en el tramo Rancagua-La Calera y trocha 1.000 mm. en el tramo La Calera-Socompa. En La Calera se cambian los bogies de los vagones.

⁷Línea Ferrocarril General Belgrano, trocha 1.000 mm.

⁸Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm. en el tramo Rancagua-Los Andes y trocha 1.000 mm., en el tramo Los Andes-Las Cuevas (interior límite túnel). En Los Andes se cambian bogies a los vagones.

Tradicionalmente, el transporte ferroviario internacional se ha caracterizado por el traspaso de la responsabilidad en el momento de entregar el vagón de carga en el punto de conexión entre las vías de dos empresas administradas por separado. De esta forma, el transporte ferroviario internacional es el resultado de la suma del servicio de transporte nacional de dos o más empresas interconectadas. Este tipo de servicio debe competir en el mercado del transporte internacional con medios como el carretero, en que el camión recorre toda la ruta amparado por la responsabilidad de un mismo porteador, lo que también ocurre con los medios de transporte marítimo y aéreo.

En algunos estudios realizados sobre los factores que inciden en la demanda de servicios de transporte internacional, se ha demostrado que ésta responde tanto al precio del transporte como a la buena calidad del servicio durante todo el trayecto. Los usuarios exigen que el empresario de transporte resuelva todos los problemas que se presentan en el traslado de las mercancías desde el punto de origen hasta el de destino. El transporte de

puerta a puerta tiene para los usuarios una importancia mucho mayor en el ámbito internacional que en el nacional. De ahí que la coordinación para obtener un servicio de transporte internacional adquiera mayor relevancia.

Teniendo en cuenta que los servicios requeridos por el tráfico internacional en las rutas ferroviarias internacionales lo continuarán proporcionando dentro de cada país las mismas empresas que tienen la responsabilidad del tráfico nacional, y que el tráfico internacional tiene para ellas, en la mayoría de los casos, un carácter marginal, es preciso analizar las exigencias de coordinación entre estas empresas por lo menos en los tres niveles siguientes:

a) *la coordinación operativa*, que comprende acuerdos respecto de itinerarios, intercambio de vagones, transbordos, documentación, etc., y que podría enfocarse como un asunto de facilitación, esto es de eliminación de trabas —físicas o administrativas— al expediente movimiento de los vagones en el tráfico internacional;

b) *la coordinación comercial*, que se refie-

re esencialmente a la clasificación de las relaciones con los usuarios, de tal modo que un cliente pueda resolver todos sus problemas a través de una sola empresa sin tener que recurrir separadamente a cada una de ellas. Esta coordinación debe incluir convenios sobre armonización de clasificadores de carga, fijación de tarifas, cancelación de fletes de origen a destino, promoción de ventas, atención de reclamaciones, etc., y

c) *la coordinación de programas y planes* que apuntan a mancomunar el estudio y realización de proyectos de inversión necesarios para mejorar la explotación de los tramos internacionales.

En 1964, por iniciativa de las empresas ferroviarias del cono sur de Sudamérica, cuyas redes conforman un sistema ferroviario internacional, se creó la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) con el objeto de "fomentar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico; estimular el comercio por ferrocarril y procurar la coordinación y progreso de los ferrocarriles e industrias ferroviarias latinoamericanas, como medio para lograr la integración social y económica en beneficio de los pueblos de América Latina".⁹⁸

Hasta la creación de la ALAF los ferrocarriles estuvieron sumergidos en sus problemas locales y las posibilidades de coordinación entre ellos eran mínimas. Desde los inicios de su acción, la ALAF atribuyó la mayor importancia al fomento del transporte ferroviario internacional y con el objeto de institucionalizar su labor en este sentido, estableció los Grupos Zonales con carácter binacional primero, y multinacional después, en la medida de las necesidades. El trabajo periódico de estos Grupos Zonales es un exponente típico de la colaboración entre países en desarrollo y ha permitido el contacto de los ejecutivos ferroviarios del más alto nivel para emprender la tarea de coordinación del tráfico ferroviario internacional.

Bajo el patrocinio y coordinación de la ALAF, han proliferado grandemente las reuniones de Grupos Zonales para analizar los problemas operativos de todas las conexiones

ferroviarias internacionales, con miras a mejorar los servicios de transporte ofrecidos a los usuarios, lo que permite abordar en el terreno una serie de medidas que van desde la coordinación de itinerarios y labores en las estaciones fronterizas de intercambio hasta el arriendo de equipos de tracción entre redes conectadas para facilitar la operación de los trenes. Para algunas conexiones, como las existentes entre Arica y La Paz y entre Los Andes y Mendoza, la ALAF impulsó la colaboración entre los ferrocarriles interesados para realizar estudios integrales encaminados a mejorar la coordinación de los servicios y la capacidad de transporte, aunque sus resultados son todavía limitados.

Gracias a la acción de estos Grupos se perfeccionaron los convenios de tráfico entre los ferrocarriles, y también bajo la dirección de la ALAF se ha elaborado un convenio tipo para orientar la modificación y ajuste de las normas que regulan los tráficos bilaterales con miras a su uniformidad.

A través de una experiencia de transporte transcontinental realizada en el marco de un proyecto conjunto de la CEPAL y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con la colaboración de la ALAF y las empresas ferroviarias de Chile, Argentina, Bolivia y Brasil en 1974, se logró demostrar la factibilidad técnica de este tipo de transporte entre Antofagasta y São Paulo, pero quedó de manifiesto la necesidad de contar con acuerdos institucionales que regularan el transporte ferroviario multinacional. Bajo la dirección y coordinación de la ALAF, y con la asesoría de la CEPAL y la experiencia y firme voluntad de las empresas ferroviarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay se estableció el Convenio de Tráfico Ferroviario Multinacional de Carga, llamado Convenio MULTILAF, cuya reglamentación se encuentra en plena vigencia, aun cuando persisten algunas disposiciones que presentan restricciones transitorias.

En el campo de los avances concretos en materia de transporte internacional, desde la creación de la ALAF es posible observar un incremento muy importante del transporte en varias conexiones internacionales y especialmente entre Bolivia y Brasil, y entre Argentina

⁹⁸ Estatuto de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, artículo 2.º

y Brasil, así como es posible también advertir una interesante corriente de tráfico de cobre por vía férrea desde Chile a Brasil en tránsito por Argentina, que ha demostrado la factibilidad técnica y económica del transporte ferroviario transcontinental sobre recorridos de más de 4.000 km. en competencia con otras opciones de transporte terrestre y marítimo.

La activa y creciente competencia que hoy enfrentan los ferrocarriles internacionales por parte del transporte carretero hace que su situación sea hoy mucho más difícil que hace 50 años. Sin embargo, la voluntad que se advierte ahora para asegurar la colaboración y coordinación indispensable entre las empresas nacionales de países vecinos permite augurar mejores perspectivas que en el pasado para un aprovechamiento más eficaz de las ventajas inhe-

rentes al medio ferroviario en los tráficos internacionales. Si se hubiera contado oportunamente con esta disposición y voluntad en el pasado, la historia económica de la subregión hubiera sido diferente y la integración regional hubiese sido una realidad en el momento en que algunos visionarios la anticiparon como un sueño del futuro.

La creación de la ALAF ha operado un cambio profundo en la actitud de los ferrocarriles frente al tráfico ferroviario internacional, cuyas repercusiones todavía no es posible evaluar por falta de perspectiva histórica, pero es muy probable que en los años venideros se analice la historia de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica dividiéndola en dos etapas: antes de la ALAF y después de la ALAF.

La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano

Jorge Graciarena*

La estrategia de las necesidades básicas se ha debatido intensamente en los foros internacionales durante los últimos años, pero todavía existe cierto desconocimiento respecto a su contenido y a los factores económicos y políticos que favorecerían su surgimiento y consolidación. Por ello, el autor comienza por definirla con claridad y para lograrlo la contrasta con otras estrategias, en especial las orientadas a erradicar la pobreza y aquellas otras que combinan de manera ecléctica elementos de varias alternativas.

Una vez definida, destina el núcleo del artículo a analizar algunos requisitos políticos nacionales e internacionales de la estrategia de necesidades básicas. En cuanto al orden político interno, subraya que para poder fructificar ella debe basarse en un régimen político que, sustentado en una comunidad participante y organizada que controle el aparato del Estado, oriente y fortalezca su puesta en marcha y simultáneamente pueda vencer los innumerables obstáculos que se le opondrían. Las relaciones internacionales requerirían el establecimiento de un nuevo orden que considere las necesidades básicas como su objetivo central, del tipo propuesto en la denominada '*collective self-reliance*'.

Dados estos requisitos políticos, y otros que también considera, juzga escasas las probabilidades de que esta estrategia se adopte a corto plazo en América Latina. Sin embargo, tomando en cuenta el vertiginoso dinamismo del tiempo histórico y las sinientes de cambio que trae aparejado, no cree un ejercicio inútil comenzar a delinear los rasgos más precisos de esta 'utopía concreta'; nadie debería sorprenderse si en pocos años más llega a ser el horizonte más probable de nuestros pueblos.

*Director de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL.

1. Dos propuestas antitéticas: pobreza versus necesidades básicas

En este rápido examen de algunas propuestas recientes sobre pobreza y necesidades básicas (NB) concentraremos la atención sobre un grupo reducido aunque significativo de ellas, las que se indican con las letras A y B al pie de página.¹ Se han escogido estas dos propuestas porque ellas representan adecuadamente las posiciones polares del amplio espectro de alternativas y posibilidades hipotéticas que se proponen hoy en día y dominan el debate internacional. De este modo será posible percibir con mayor nitidez sus diferencias y aclarar algunas de las razones que las han convertido en motivo de confrontación. En lo esencial, se trata de distinguir en qué consisten las más netas e influyentes propuestas acerca de la pobreza y las NB cuando son contrastadas una con otra, en un amplio contexto de referencia y como opciones posibles, no sólo frente a los problemas de carencia y miseria masiva, sino también como verdaderas alternativas de desarrollo y transformación social.

Estas propuestas son muy diversas en esencia, sea por sus presupuestos axiológicos e ideológicos, sus fundamentos y propósitos, el campo temporal que cubren y su cobertura social y política. Si se atiende a su relación con el orden social vigente se puede formar con ellas una escala que va desde la aceptación del

¹Dichas propuestas son:

- A. *Pobreza*. Se tienen en cuenta principalmente las propuestas del Banco Mundial contenidas en su *The Assault on World Poverty*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975, que contiene, además, el discurso de McNamara en Nairobi (Anexo 15, p. 90 y ss.). También el *World Development Report, 1978*, Washington, Banco Mundial, 1978, capítulo IV, que reproduce la posición básica del trabajo anterior.
- B. *Otro desarrollo y necesidades básicas*. En primer lugar, el planteo de las NB del Informe Hammarskjöld 1975, titulado *Qué hacer: Otro desarrollo (Development Dialogue)*, Uppsala, Suecia, 1975, Nos. 1/2, y el conjunto de estudios "Towards a Theory of Rural Development" en *Development Dialogue*, Uppsala, Suecia, Dag Hammarskjöld Foundation, 1977: 2. Puede verse además el libro colectivo de Marc Nerfin (comp.), *Hacia otro desarrollo; Enfoques y estrategias*, Siglo XXI, México, 1978. Todos estos trabajos se consideran como formando un conjunto relativamente homogéneo. También dentro de esta línea se puede ubicar al estudio de la Fundación Bariloche; *Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*, Bogotá, International Development Research Centre, 1978.

statu quo (Banco Mundial) hasta el rechazo radical de los grandes sistemas sociales vigentes y aun de la civilización industrial ('otro desarrollo').

Se pueden ordenar en el mismo sentido por su grado de inclusividad; mientras que la primera no es mucho más que una limitada política de pobreza, compuesta de paliativos afines con cualquier orden político y estilo de desarrollo, las del 'otro desarrollo' son propuestas de reorganización total del orden social interno e internacional, no menos que de la personalidad individual y social.

La primera intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza masiva vista como situación anómala que debe 'erradicarse' del cuerpo social; secundariamente, se preocupa por el crecimiento de la población y la distribución del ingreso; en cambio, el 'otro desarrollo' apunta a un espectro más amplio de problemas que van desde la alimentación y los recursos naturales no renovables, pasando por la población y el balance ecológico, hasta la democracia, el orden internacional, la justicia social y la superación de la alienación humana, y los concibe a todos como un complejo interrelacionado y mutuamente dependiente. La mera posibilidad de comprar una 'canasta de necesidades' no es de ninguna manera suficiente; lo que esta propuesta pone en cuestión es el logro del desarrollo pleno de la condición humana.

En consecuencia, la disparidad sustancial entre estas propuestas es tan considerable que la mayoría de las comparaciones que suelen hacerse son arbitrarias por estar fuera de contexto. Precisamente, el trazado de este contexto significativo de referencia es el motivo principal de estas notas, las que no preten-

den otra cosa que aportar elementos que eviten esta difundida falacia de interpretación.

Dentro de una perspectiva inmediateista, se puede afirmar que los planteos del desarrollismo convencional acerca del problema de la pobreza tienen el carácter de una erradicación o extirpación que debe realizarse sin postergar ni reducir el crecimiento ni alterar fundamentalmente los rasgos estructurales de la economía y el poder y, más en general, la dinámica del estilo de desarrollo vigente.² La pobreza se torna así un problema autocontenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios. De allí que la mayoría de sus propuestas sean asistenciales y paternalistas (canalización de recursos de arriba hacia abajo para superar el 'umbral de pobreza') y se encuentran habitualmente al margen de las políticas y estrategias generales de desarrollo.

De un modo u otro se descuenta que la acción benévola de la 'mano invisible' y de las fuerzas del mercado activarán el 'goteo' (*trickle down*) y, con ello, se mitigarán las carencias principales de los pobres hasta que puedan superar las llamadas brechas de pobreza. Se sostiene que esto ya está ocurriendo y que finalmente se integrará a los pobres y marginales en la dinámica del desarrollo capitalista. El considerable crecimiento reciente de la economía latinoamericana ha hecho pensar a algunos que una elevada proporción de los pobres se encuentra en una situación próxima a los umbrales de la pobreza y que su importancia relativa está disminuyendo rápidamente. De ahí que podrían reunirse los recursos necesarios para aliviarlos sin sacrificios excesivos e intolerables para las capas de altos ingresos. Nada impide en consecuencia que la erradicación de la pobreza sea propuesta como una posibilidad compatible con la continuidad de un estilo de desarrollo concentrador y de una sociedad consumista para minorías.

C. Otras propuestas han tratado de combinar el planteo situacionista de la pobreza con el enfoque transformador de las necesidades básicas. Un importante esfuerzo en ese sentido lo constituye el informe de la OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Ginebra, OIT, 1976, y por la *declaración de principios* aprobada por la Conferencia Mundial del Empleo, Ginebra, junio de 1976. También el trabajo del Banco Mundial, *Redistribution with Growth*, IBRD, Washington, 1974, se sitúa en esta línea intermedia, ecléctica en un sentido y reformista en otro.

²La idea de 'estilo de desarrollo' se entiende aquí tanto como un modo de crecimiento y funcionamiento de la economía interna y de su inserción internacional, cuanto como una estructura de relaciones de dominación. Véase al respecto J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Primer semestre de 1976.

El enfoque del 'otro desarrollo', que pone el acento en la satisfacción de las necesidades básicas, parte de un supuesto muy diferente, que es el de suponer de partida la liquidación de la pobreza como la consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y la convivencia humana. A diferencia del enfoque de la pobreza, que es altamente maleable y mimético (en estas propiedades se funda gran parte de su credibilidad y capacidad de apelación para los sectores tecnocráticos y hegemónicos), el de las necesidades básicas se propone explícitamente como meta el logro de un modelo de sociedad igualitaria. En algunos casos, este modelo tiene ya su rótulo: la Fundación Bariloche propone un socialismo participatorio y antiburocrático. En varias propuestas del 'otro desarrollo' hay una elaborada explicación de este modelo utópico que contiene las principales características de la 'nueva sociedad'. Y en esa sociedad distinta —se afirma— no habrá pobres porque las necesidades básicas serán satisfechas cuando se efectúen los cambios propuestos como requisitos del nuevo modelo societal.

Como podrá apreciarse aquí, ya no es posible establecer un orden de más a menos entre pobreza y NB porque las diferencias no son agregativas y los presupuestos de partida y sus objetivos difieren radicalmente. En un caso, la erradicación de la pobreza se encuentra al final del camino, en tanto, que en el otro la satisfacción de las necesidades básicas se constituye desde el comienzo en el principio estructural de un modelo de sociedad donde la situación carencial de pobreza está en principio excluida como posibilidad real.

Todas las propuestas consideradas se basan en un diagnóstico, implícito o explícito, que contiene una evaluación del presente y una hipótesis sobre cuál será el escenario futuro que prevalecerá. El enfoque de la pobreza postula —como ya se dijo— la continuidad del orden social capitalista actual, mientras que el de las necesidades básicas parte de la convicción de su próxima e irreversible declinación. Los más radicales no contemplan ni siquiera la posibilidad de una adaptación feliz que prolongue indefinidamente su presente agonía. Para algunos, en el futuro a largo plazo no hay lugar más que para regímenes autoritarios de

tipo corporativista o para un socialismo participacionista, pero no para un capitalismo de mercado. Aunque no siempre explícitamente los trabajos del 'otro desarrollo' y de la Fundación Bariloche comparten esta posición. A largo plazo el capitalismo consumista está condenado sin apelación posible, y no sólo porque es injusto e inhumano, sino también porque es predatorio y destructivo, e incapaz al mismo tiempo de enfrentar y resolver los desafíos del futuro. Más aún, se lo sindicaba como el responsable en gran medida de las amenazas existentes para el porvenir humano. Veamos esto en el balance final de la Fundación Bariloche.³

Para entender bien el sentido de estos planteos, es necesario tener en cuenta que, sin excepción, todos los llamados 'modelos mundiales' derivan de admitidas motivaciones generadas por una presunta situación de amenaza, sea ésta ecológica, natural o poblacional, de una revolución social o de un colapso de la civilización. Acaso esta común anticipación de una catástrofe posible sea la mayor constante de las varias y disímiles propuestas. Aparece en el discurso de McNamara cuando lanza el 'asalto a la pobreza' del Banco Mundial,⁴ y en el planteo inicial del Informe Hammar skjöld,⁵

³"En conclusión, el crecimiento económico, conservando la actual distribución del ingreso, significa, en el mejor de los casos, demorar por casi dos generaciones la meta de una humanidad liberada del sufrimiento y la miseria. Implica también la necesidad de destinar entre tres y cinco veces más recursos materiales para alcanzar el objetivo deseado, multiplicando así la presión sobre el medio ambiente; todo esto para mantener el consumo dispendioso de las minorías privilegiadas. ... Por último, el modelo demuestra, dentro de las limitaciones que necesariamente tiene este tipo de trabajo, que el destino humano no depende, en última instancia, de barreras físicas insuperables, sino de *factores sociales y políticos que a los hombres compete modificar*. Nada fácil es la solución, porque cambiar la organización y los valores de la sociedad, como lo prueba la historia, es mucho más difícil que vencer las limitaciones físicas. Intentarlo, sin embargo, *es el único camino abierto hacia una humanidad mejor*."

"Se podría decir que esta propuesta es utópica, y que sería más realista postular soluciones que implicaran una modificación menos radical de las estructuras sociopolíticas del mundo. A quienes sostienen esa posición, cabe recordarles lo que escribiera John Stuart Mill hace ya un siglo: '*Contra un gran mal, un pequeño remedio no produce un pequeño resultado; simplemente no produce ningún resultado*.'" Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 122 y 125 (subrayados agregados).

tanto como en el título mismo del estudio de la Fundación Bariloche.⁶

Mientras que en el caso del Banco Mundial su propuesta considera principalmente la situación de pobreza como fuente de amenaza para el *statu quo*, los otros admiten de entrada los grandes problemas tratados en reuniones mundiales de las Naciones Unidas sobre alimentación, población, empleo, recursos naturales y medio ambiente, vinculándolos con el debate crítico sobre el futuro de la civilización industrial y los pronósticos que indican la posibilidad de un cambio de sistema histórico.

El enfoque de la pobreza considera como constante la estructura sociopolítica cuando la aceleración histórica alcanza ritmos insospechados e inéditos. La propuesta del Banco Mundial se reduce, en sustancia, al incremento de la productividad de los pobres rurales y los marginados urbanos para mejorar su ingreso. Así lo expresó el propio McNamara: "... *el problema básico de la pobreza y el crecimiento en el mundo en desarrollo puede expresarse de manera muy simple. El crecimiento no está alcanzando a los pobres de modo equitativo, ni éstos están contribuyendo en forma significativa al crecimiento. En consecuencia, es necesario reestructurar las estrategias del desarrollo a fin de ayudar a que los pobres logren una mayor productividad*". (Del prefacio de *The Assault on World Poverty*, p. V; subrayados agregados.)

Es evidente entonces que se trata de una propuesta centrada sobre un problema específico y con una solución de alcances bien limitados: reducir el dualismo estructural y la mar-

ginalidad social por la vía principal de la elevación de la productividad de los pobres, con la esperanza, al mismo tiempo, de que esto acelere la reducción del crecimiento demográfico y resuelva de rebote el problema de la población.

Se trata de una típica solución conservadora y tecnocrática, porque todo depende de la conformidad gubernamental (p. 4) y se basa en parámetros histórico-estructurales que no cambian, sino que, por el contrario, se trata de preservar como relevante objetivo final. De donde la preocupación por lo que la amenaza significa como posibilidad de cambio del sistema de dominación. Por lo tanto, el presupuesto fundamental de los planteos sobre la pobreza es la necesidad de asegurar la continuidad del sistema social, y esto se presenta no sólo como una posibilidad factible, sino también como una condición histórica necesaria para la supervivencia de la presente civilización industrial y del capitalismo. En este caso, la revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del 'otro desarrollo' ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio.

No es posible por lo tanto que la alternativa de las NB pueda ofrecer proposiciones de política y recetas para planeación tan específicas como las de la pobreza, ya que implica en su mismo origen un reordenamiento total de la sociedad. Por más que se lo planteen las propuestas del 'otro desarrollo' no pueden ir mucho más allá de la elaboración de fórmulas políticas generales, de ahí que su fuerza principal esté en su capacidad de apelación social. Como su concreción histórica aún no se ha

⁴McNamara advierte sobre la posibilidad de una revolución social en los siguientes términos: "El problema real reside en [saber] si una dilación indefinida será políticamente prudente. Una situación cada vez más inequitativa habrá de plantear una creciente amenaza a la estabilidad política. Si, en último término, los gobiernos fracasaren en dicho esfuerzo (en procura de soluciones viables al enorme problema de la pobreza absoluta), temo en tal caso que de muy poco valdrán sus éxitos en otros campos". R.S. McNamara, "The Nairobi Speech", en World Bank, *The Assault on World Poverty*, p. 94 (subrayados agregados).

⁵El Informe Hammar skjöld recuerda que "los problemas puestos sobre el tapete, ya sean la alimentación, la energía, la población, el medio ambiente, cuestiones económicas y monetarias o los límites al crecimiento, son solamente los signos más evidentes del 'gran desorden

bajo el cielo". Luego menciona como causas de la crisis la pobreza, la alienación, las relaciones internacionales, las instituciones y "los crecientes sentimientos de frustración que trastornan las sociedades industriales". En seguida agrega: "La situación no puede ser bien comprendida o solucionada, a menos que se la discierna como un todo". (p. 5, subrayado agregado).

⁶La Fundación Bariloche admite la amenaza tal como la plantea el Club de Roma en su estudio sobre 'los límites del crecimiento' donde se prevé la posibilidad de agotamiento de los recursos naturales y del crecimiento económico debido a la explosión demográfica. Véase en la Introducción (*¿Catástrofe o nueva sociedad?*, op. cit., pp. 11 y 13 y ss.).

producido —caso bien distinto del enfoque de pobreza que se inserta en un orden social ya constituido y operante—, para lograrlo es indispensable convencer, atraer y aglutinar fuerzas sociales, elaborar una ideología y proponer una estrategia de un carácter muy distinto, más bien de acción social y política que el marco de un nuevo proyecto social, nacional e internacional, que de planeación y programación dentro del *statu quo*.

2. La propuesta de las necesidades básicas como utopía concreta

En suma, lo que se propone con las NB es una tarea para hombres de gobierno, políticos e intelectuales, de donde su carácter primordial de 'utopía concreta'. Cabe recordar que el Informe Hammarskjöld fue preparado especialmente para el VII período extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y dirigido a los países del Tercer Mundo que entonces promovían la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. Por eso mismo tiene una fisonomía más semejante a la de un manifiesto político que a la de una estrategia parcial apropiada para planificadores. Su posibilidad histórica dependerá más que todo de su congruencia con la crisis que diagnostican y de su capacidad de apelación a quienes sientan su 'llamado' y se vean en peligro. La fuerza que pueda engendrar y orientar en un sentido racionalmente compatible con la solución de la crisis constituirá el único contexto legítimo para evaluarla y someterla a crítica.

A menudo se descartan las propuestas del 'otro desarrollo' calificándolas de utópicas, con un evidente sentido peyorativo, porque propician profundas y fundamentales transformaciones estructurales e institucionales. En cambio, se prefiere el enfoque de la pobreza como más realista y ajustado a los hechos, porque se concreta a un problema que se supone limitado y bien definido, ajeno por tanto a cualquier divagación utópica, tan fuera de lugar en los pragmáticos ambientes tecnocráticos.

En rigor, los aspectos utópicos no son en modo alguno ajenos al enfoque tecnocrático, aunque la utopía no se encuentre expresamen-

te manifiesta, o pueda ser vehementemente rechazada como ajena a su 'verdad técnica'. Porque es tan utópica la postulación de una edad de oro futura que sea la mera extrapolación del presente, como la de un porvenir distinto que resulte de su transformación radical. Apostar a la continuidad del presente orden social a mediano y a largo plazo puede ser tan utópico (en el sentido de irrealista) como hacerlo por su transformación radical. Una y otra posibilidad nunca dejarán de ser conjeturales, ni tampoco de ser posibles. Todo dependerá entonces de la calidad predictiva de la conjetura, de la manera como se ajusta a las condiciones existenciales, experiencias vitales y motivaciones de las personas y, más que eso, de su capacidad para inducir los cambios que propone.

Como bien lo recuerda la Fundación Bariloche (pp. 7 y 108), una propuesta de este género, 'catastrofista' y transformadora, tiene siempre, y en algún grado, el carácter de una 'profecía autocumplida' (*self-fulfilling prophecy*), esto es, una profecía que induce y crea las condiciones para su propio cumplimiento, cuando se dan, claro está, las circunstancias históricas propicias para ello. Lo primero que cuenta es el impulso inicial, una idea que cuaja socialmente porque responde a una necesidad vital, intensa y profunda. Ella muy bien podría ser la desencadenante del proceso. El Informe Hammarskjöld titula su Introducción: "Poner en marcha el proceso de cambio"; y la encabeza con un proverbio chino que dice: "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso".

Este tipo de reflexión y propuesta voluntarista (*wishful thinking*), que intenta ser un mito en gestación a la espera de tornarse una idea-fuerza, supone mayores riesgos intelectuales para sus proponentes que la tácita defensa de la continuidad del *statu quo*. En tiempos normales nada parece más firme y seguro que él; pero cuando muchas cosas que parecían estables y seguras se desvanecen en el vacío o se desmoronan rápidamente y se entra a los que Toynbee llama 'tiempos revueltos', no pocas de las viejas convicciones vacilan y las seguridades de la duración del orden vigente se debilitan y tienden a esfumarse. Por esa vía se entra a la ancha avenida de la crisis. Es-

ta funciona como un mecanismo de retroalimentación que crea sus propias fuerzas de inercia que la proyectan más allá de su impulso inicial, y hacia un horizonte histórico que puede traer su superación parcial o total o, por el contrario, el caos y la disociación.

Continuidad, cambio: ¿quién podría demostrar fehacientemente la posibilidad de una u otro? El dilema intelectual de optar se puede resolver de varias maneras, sea por el camino de las convicciones ideológicas y axiológicas, sea por una indecisión paralizante. Sin embargo, si se juzgan estas posibilidades como juicios de realidad, esto es, por su capacidad de representar situaciones concretas y procesos reales y se advierte que las tendencias históricas comienzan a perfilarse de otro modo y a cambiar su rumbo, los viejos y los nuevos paliativos dejan de ser operantes y la oportunidad del cambio parece imponerse por su peso. Puede aducirse que continuidad y cambio son alternativas compatibles. Pero esto es una especie de 'gatopardismo' afín al enfoque de pobreza, pero totalmente incongruente con la propuesta del 'otro desarrollo', porque ésta pretende, ni más ni menos, ser la simiente de una 'nueva sociedad'.

Por lo tanto, nada sería más arbitrario que poner todo esto en un mismo plano y considerarlas como alternativas relativamente intercambiables. Las propuestas de las NB no pueden ser juzgadas por lo que no tienen ni pueden tener, y menos aún deben ser situadas fuera del contexto intelectual y problemático que les dio origen y al cual se refieren, esto es, a la amenazante polémica abierta por los estudios del Club de Roma, los informes de las conferencias mundiales sobre alimentación, población, medio ambiente y empleo, y, sobre todo, por la discusión sobre la viabilidad del capitalismo y su capacidad para resolver los grandes problemas presentes y futuros de la humanidad.

El enfoque de la pobreza tiene muy poco que ver con este plano, pues apunta en otra dirección distinta, a una distancia mucho más corta y a problemas de una envergadura considerablemente menor. Es —y no pretende ser más que eso— una estrategia política de paliativos, de carácter inmediateista, sólo para seguir adelante y conservar el presente *statu quo*.

3. Sobre otras propuestas eclécticas

Se ha realizado por cierto una considerable cantidad de esfuerzos tendientes a aproximar las propuestas de pobreza con las del 'otro desarrollo'. Estas tentativas se efectúan en dos sentidos, a menudo combinados. El primero consiste en establecer una secuencia temporal, a veces indefinida, entre satisfacción de las necesidades materiales y no materiales. El otro adquiere la forma de una reducción de estas últimas a la provisión masiva de servicios sociales básicos de segunda clase (salud, educación, esparcimiento) y sin mayores transformaciones estructurales (asistencialismo). En todo caso, ambos suponen siempre transferencias de recursos de diverso orden y algún grado de redistribución del ingreso; pero siempre también de arriba hacia abajo, sin plantearse la ampliación de la participación social y política como un requisito del proceso de 'democratización fundamental',⁷ que es esencial para el 'otro desarrollo'.

Lo que destaca algunas de estas tentativas de formular propuestas conciliatorias que sobrepasen los limitados planteos sobre pobreza, es su esfuerzo por acomodarse a la situación histórica estimando en forma objetiva y realista la viabilidad de realizar las transformaciones, con la mayor amplitud y llegando hasta sus causas estructurales, que se juzgan necesarias y posibles para resolver el problema de las NB. En esto radica su principal mérito. No obstante, les resulta difícil zafarse de la ambigüedad esencial de resolver la desigualdad estructural de las clases sociales sin enfrentar a las fuerzas dominantes en la sociedad, cuando su apoyo es esencial para el logro de sus metas de erradicación de la pobreza, con paz social y dentro del *statu quo*.

En algunos razonamientos incrementa- listas referentes a los *trade-off* posibles entre NB y crecimiento productivo, parece suponerse que las NB pueden significar un freno para el crecimiento, y este argumento es esencial en el enfoque de la pobreza. Por consiguiente,

⁷Uso este concepto con el mismo sentido que le dio Karl Mannheim, *Libertad y planificación social*, trad. de Rubén Landa, México, FCE, 2.ª ed., 1946.

se afirma que si así fuera habría que evitarlo optando por el crecimiento en vez de las NB. Pero el asunto es mucho más complejo que un juego de “suma-cero”, donde uno gana y otro pierde. En el enfoque de las NB su conciliación posible con el crecimiento no sería viable en modo alguno con el presente modelo de crecimiento, que en esencia es excluyente, sino con otro estilo de desarrollo afín a las NB, es decir, con objetivos distintos tanto en la economía (empleo, distribución del ingreso, estructuración de la producción, la oferta y demanda de productos) como en la sociedad y la política (sociedad más abierta, pluralista, democrática, participante).

De manera que carece de sentido la afirmación de que las NB constituyen una amenaza para el crecimiento *en general*, porque lo que realmente está en cuestión es el *vigente* estilo de crecimiento y desarrollo capitalista. Y no cabe duda de que éste sí se verá inevitablemente afectado por una estrategia amplia de satisfacción de las necesidades humanas básicas. Con él no hay *trade-off* posible si se pretende conservar su presente carácter. Cualquier compatibilización de las NB con el crecimiento —que es perfectamente posible— requiere una modificación estructural, aunque sea gradual, del estilo vigente del capitalismo periférico latinoamericano.⁸

4. Las necesidades básicas y los estilos políticos latinoamericanos

Si se atiende a las reflexiones anteriores, el concepto de satisfacción de las NB es no sólo considerablemente más inclusivo que el de pobreza, sino que para ser puesto en práctica implica transformaciones económicas y sociales de mayor envergadura y profundidad. En algunos documentos internacionales recientes se afirma que el enfoque de las NB no sólo requiere la transferencia de recursos a los pobres, ya sea en el plano nacional o internacional: el

logro de tal enfoque requiere de una *reestructuración de las instituciones*, ya sea el sistema de créditos, las pautas del intercambio comercial, las estructuras del mercado, el desarrollo de la tecnología o el *poder político*. Asimismo se argumenta que *a menudo se necesita una reestructuración drástica del poder político y económico si se han de extender los frutos del desarrollo a la vasta mayoría de la población*. En consecuencia, lo que se propone consiste ni más ni menos que en una profunda transformación social y política tal, que muy probablemente exceda los límites de variación deseables, o más aún, tolerables por parte de los grupos en el poder de la gran mayoría de los países de América Latina. Para muchos de sus *élites* todo esto les sonará como una invitación a hacerse el ‘*harakiri*’.

Una “drástica reestructuración del poder económico y político” y de “las instituciones” económicas (crédito, comercio, mercado, tecnología) en beneficio de la más “vasta mayoría de la población”, es algo que quizá podría ocurrir insensiblemente y sin resistencia en un plazo muy largo, y aún así, sólo cuando dichas transformaciones fueran al mismo tiempo facilitadas por tendencias tales que podrían calificarse como un “azar histórico favorable”. En todo caso, no será sin conflictos que se impondrán las fuerzas de cambio, y aun así esto requeriría un tiempo excesivo para la capacidad de espera de los sectores expectantes.

De otro modo, si se pretendiera poner en práctica ‘drásticamente’ las propuestas del ‘otro desarrollo’, o sea con rapidez, resolución y en su totalidad, parece seguro que enfrentarían una resistencia formidable de los grupos privilegiados que actualmente controlan los principales medios y fuentes de poder económico, social y político, y se benefician con el estilo de desarrollo vigente. Así planteadas las cosas, la propuesta de las NB entraña la necesidad de una verdadera revolución, por consiguiente será rechazada por las clases dominantes como una amenaza contra el orden establecido.

Considero que ésta es la razón principal del ‘enfriamiento’ del interés de los gobiernos de la gran mayoría de los países de América Latina hacia las NB. De ahí que la mayor conciencia que están adquiriendo respecto de

⁸Sobre los desajustes estructurales y el modo conflictivo de crecer del capitalismo puede verse: Raúl Prebisch, “Una crítica al capitalismo periférico”, en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, primer semestre de 1976, así como, del mismo autor, “Estructura socioeconómica y crisis del sistema”, en el N.º 6, segundo semestre de 1978.

su significado concreto de amenaza para la persistencia del orden hegemónico establecido los esté alejando de posiciones recientes donde, por lo menos normativamente, se aproximaron a ellas. Me refiero en especial a la aprobación de las evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) realizadas en América Latina (Quito, 1973; Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975, y Guatemala, 1977), donde se realizó una apreciación crítica del desarrollo latinoamericano desde el punto de vista de los beneficios sociales para el pueblo, y los gobiernos propusieron medidas y estrategias de desarrollo destinadas a corregir las reconocidas desviaciones registradas (concentración del ingreso, desempleo y subempleo, pauperización, consumismo, turgurización urbana, etc.) de un elevado crecimiento económico sin bienestar social generalizado, esto es, con masas considerables marginadas de los beneficios de la modernización económica y situaciones de pobreza ampliamente difundidas. También es cierto que muy pocas de las recomendaciones más importantes fueron puestas en práctica y que el crecimiento económico de la gran mayoría de los países de la región mantuvo sin mayores variantes sus características concentradoras y socialmente distorsionadas, excluyentes e inequitativas.

Para entender mejor el sentido de estas reflexiones respecto a la viabilidad de las NB como propuesta alternativa parece necesario poner en claro cómo se entiende la presente configuración de los estilos políticos latinoamericanos. En nuestra opinión, y dicho muy brevemente, uno u otro, o una combinación de los siguientes regímenes políticos, prevalece actualmente en América Latina:⁹

— *Autocracias tradicionales*. Generalmente personalistas, familísticas y oligárquicas; son regímenes corrientes en algunos países de escaso desarrollo y combinan una dominación centrada en un líder caudillesco con apoyo militar y aliados con grupos nacionales de interés y corporaciones transnacionales. Sobre todo centroamericanos y caribeños son regímenes cuyo próximo ocaso histórico se hace cada vez más evidente.

— *Autoritarismos tecnocráticos*. Sus gobiernos pueden ser institucionalmente militares o civiles con respaldo y control militar. Aunque aliados con sectores minoritarios, funcionan en un estado de gran aislamiento con respecto a la sociedad civil. Hay una reducción muy considerable de la sociedad política participante, la que se obtiene mediante un amplio uso de medios coercitivos, derivados de la hipertrofia política del Estado, todo lo cual facilita a los sectores tecnocráticos el diseño y aplicación de estrategias de crecimiento que generan fuertes resistencias sociales porque son altamente concentradores del ingreso en beneficio de los antiguos y nuevos grupos que forman parte de la coalición dominante, pero que se imponen pese a todo en nombre de las más monopolíticas ideologías económicas. Como estos regímenes carecen de consenso popular mayoritario, pasan por una crisis continua de legitimidad que aumenta su necesidad de imponerse por medio de la represión. En estos casos las políticas económicas han acentuado considerablemente la transnacionalización de la economía, con esquemas de amplia apertura externa e inserción en el mercado internacional, donde se vinculan y asocian corporaciones transnacionales con élites nacionales en regímenes tecnocráticos y modernizantes, que desarticulan y reprimen los movimientos sindicales y populares.

— *Democracias elitistas*. Se caracterizan por ser de tipo *elitista*, aunque promuevan políticas populistas, porque en ellas la participación popular está sometida al control de vinculaciones clientelistas y prebendarias. El sistema hegemónico se funda en una base de alianzas limitadas y compromisos políticos y sociales inestables, debido sobre todo a crecientes y serios problemas de articulación política de nuevas capas y sectores ascendentes con creciente poder social, que resisten al paternalismo a veces benévolo, pero siempre autoritario imperante. En estos regímenes la democratización ha significado que la distribución del ingreso ha beneficiado principalmente a los sectores medios altos, pero igualmente continúa siendo muy inequitativa con respecto a la mitad inferior de la población que vive en situaciones de carencia y miseria extremas. En suma, es típico en estos casos un

⁹Excluyendo a Cuba.

desajuste entre el grado y extensión considerable de articulación de la sociedad civil y la baja capacidad de la sociedad política para dar cauce a la participación y aspiraciones de los sectores populares organizados. El problema de la legitimación popular del régimen político se torna así crucial.

Las alternativas futuras más probables de estos regímenes están encuadradas entre estos términos: una profundización de la democratización, esto es, su evolución hacia formas de mayor apertura política y participación popular en regímenes más efectivamente democráticos y en un marco ideológico pluralista, con claros objetivos de satisfacción de las NB; o una regresión hacia regímenes tecnocrático-autoritarios del tipo anterior.

Si se observan estos escenarios políticos latinoamericanos, no será difícil concluir que las razones para esperar una acogida favorable a políticas de NB tendrían que ser al menos débiles y contradictorias. En la medida que se apele a sus actuales gobiernos y círculos dirigentes, las reacciones serán —como lo están siendo— formalmente condescendientes y prácticamente negativas; y cuando pese a todo sean favorables, esta decisión dependerá de la presión y la ayuda internacional.

5. La apertura externa y la transnacionalización de las economías latinoamericanas

Las nuevas estrategias de desarrollo basadas en la apertura externa e internacionalización del mercado interno, que comenzaron a acentuarse desde mediados del decenio de los años 60 y las tendencias predominantes del cambio político, que cristalizaron con el establecimiento generalizado de regímenes autoritarios —muchos de ellos de naturaleza militar—, trajeron consigo una reducción considerable de la participación popular y la desmovilización política de la sociedad civil. Es en el contexto de estos nuevos estilos de desarrollo, de un cuño y sentido bien distintos a los de los anteriores regímenes políticos populistas que intentaban armonizar crecimiento económico con algún grado de desarrollo social, que se juzgan las propuestas de las NB. Las nuevas estrategias y políticas aperturistas intentan

generar una dinámica expansiva de la producción económica concentrada por un lado, en el sector externo (exportaciones e importaciones, financiamiento, tecnología, mayor participación de las corporaciones transnacionales) y, por el otro, en la diversificación interna de un mercado moderno, 'sofisticado' y miniaturizado, al alcance sólo de los grupos de altos ingresos. En síntesis, las tendencias predominantes en América Latina, durante la última década, han sido social y políticamente regresivas, si se las juzga con referencia a parámetros de satisfacción de las NB y democratización fundamental, o bien con respecto a las metas establecidas por la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Las políticas de apertura externa y transnacionalización han hecho posible un rápido crecimiento de la producción en el sector moderno, aunque con pocas economías externas dinamizadoras del sector tradicional, que produce para el mercado interno y absorbe la mayor parte del empleo.

En lugar de un crecimiento sobre 'dos piernas' que permita a los sectores moderno y tradicional apoyarse y estimularse recíprocamente, se ha acentuado aún más la ya existente heterogeneidad estructural interna, con fuerte incidencia sobre los grados de desarrollo tecnológico y niveles de productividad, y con efectos regresivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y los niveles de vida populares.

Si bien se puede argüir que estos efectos indeseables de los modelos vigentes de crecimiento económico se han debido principalmente a una serie de encadenamientos causales inevitables y a la incapacidad de importantes sectores sociales para acomodarse a las reglas de juego de una 'economía libre de mercado', lo cierto es que el desajuste entre desarrollo social y crecimiento económico ha sido uno de los objetivos latentes (bajo costo y pasividad de la fuerza de trabajo) de estrategias económicas y políticas impuestas, coercitivamente, desde el Estado y por medios autoritarios, para atraer el capital extranjero, facilitando simultáneamente su penetración en el mercado internacional con productos de alta densidad de mano de obra y bajos precios. Con poca imaginación histórica y política se estu-

vieron imitando acriticamente los modelos de Hong Kong, Singapur, Taiwan, Malasia y otros mini-Estados capitalistas, cuyas economías exportadoras han crecido vertiginosamente al amparo de ventajosas situaciones geopolíticas, que pocas veces fueron tomadas en cuenta correctamente, cuando no se ha prescindido totalmente de ellas en la evaluación del éxito internacional de sus economías.

En verdad nada casual hay en este estado de cosas. Los sectores sociales que carecen de organización y poder, sea porque nunca lo tuvieron (los pobres y marginados) o porque su fuerza fue drásticamente disminuida o destruida por la represión (los trabajadores sindicalizados), han quedado al margen de las estrategias tecnocráticas de unas economías que ya no dependen de ellos para expandirse y beneficiar a las minorías privilegiadas. Se trata, sobre todo, de un problema de disposición de poder y racionalidad de objetivos, donde los círculos y grupos que controlan al Estado y otros importantes mecanismos de poder social disponen de grandes posibilidades para imponerse y mientras pueden lo hacen sin vacilar. Su ética social es esencialmente distinta de la que se invoca para justificar una estrategia de NB.

En este contexto político, puede parecer ingenuo tratar de convencer a sus beneficiarios de que hagan lo contrario de lo que se proponen y están realizando para satisfacer sus propios intereses y mantener un *statu quo* que los favorece. No será fácil ocultarles que las NB traen aparejada la necesidad imperiosa de reformas sociales y transformaciones estructurales que socavarán inevitablemente sus bases de poder y contra las cuales están tratando de precaverse, tanto en el frente interno como en el internacional.

La gran expansión de las relaciones económicas internacionales favoreció este modelo de crecimiento durante más de una década hasta que el impulso expansivo externo se redujo considerablemente con motivo de la crisis petrolera de 1973 y la recesión internacional de los años 1975 y siguientes cuando se produjo una caída sostenida del ritmo de creci-

miento regional.¹⁰ Las medidas proteccionistas de los países centrales contribuyeron al agravamiento de las crisis del modelo aperturista porque éste depende de una expansión continua de la demanda internacional, la que no se produjo al ritmo esperado y que, en algunos casos, tendió a mantenerse estacionaria cuando no a contraerse.

Las previsiones acerca de una posible persistencia de la recesión en los centros contribuyen más aún a acentuar la confusión reinante, la que se complica por el afloramiento de aspiraciones de grupos y demandas sociales y políticas que postulan un retorno a la expansión del mercado interno para las masas, y que por lo tanto son contrarias al estilo aperturista prevaleciente en la mayor parte de la región.

6. *Las necesidades básicas y el nuevo orden internacional*

Las propuestas de las NB no son compatibles con ningún nuevo esquema de división internacional del trabajo (NOEI). Uno de los grandes méritos del Informe Hammarskjöld fue precisamente demostrar que la satisfacción de las NB —en el sentido amplio, material y no material, tal como allí se las concibe— sólo puede ser llevada a cabo en el contexto de un nuevo orden internacional específico, que valore prioritariamente las relaciones entre países subdesarrollados basadas en el esfuerzo propio, el pleno aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales, en la libre y provechosa asociación entre ellos y en el respeto de su soberanía y derechos nacionales. Esta propuesta complementaria, denominada *collective self-reliance* (CSR) ha sido desarrollada en múltiples trabajos, particularmente del Foro del Tercer Mundo y de otros grupos interesados en la formulación de estilos alternativos de desarrollo.

Por contraste, es evidente que la nueva división internacional del trabajo que se está

¹⁰Cf. CEPAL, "La economía latinoamericana en 1978: Un balance preliminar", en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, números 286-287, enero de 1979, cuadro 1, p. 2.

formando con la transnacionalización creciente de las relaciones económicas no constituye una base adecuada para un NOEI con el que se pretenda reducir, al mismo tiempo, las desigualdades internacionales y las extremas diferencias económicas y sociales internas. En países que no desean hacer concesiones a las NB, sus *élites* dominantes presionan por establecer un NOEI que no es compatible con ellas, ni menos aún con la CSR. Y esto es, en efecto, lo que parece estar ocurriendo en varios países grandes y medianos de la región latinoamericana, cuyos gobiernos propician un orden económico internacional que favorezca sus pretensiones exportadoras sin alterar la posición de dominio interno de sus círculos dirigentes ni transformar las bases sociales del bloque de poder. Su rechazo a los planteos de las NB se torna cada vez más enérgico y evidente.

Para entender mejor algunas de las afirmaciones precedentes parece necesario introducir un enfoque más general sobre la cuestión de las NB y su relación con el NOEI. En el presente escenario internacional se entrecruzan corrientes y fuerzas históricas que son contradictorias en cuanto a los tipos de estructuración que tienden a imponer a escala mundial. En primer lugar, está la contradicción entre la afirmación de la diversidad cultural e identidad histórica del Estado nacional frente a la emergencia de un orden internacional cada vez más interdependiente y centrípeto. Esto significa una creciente reducción del principio de soberanía nacional que recorta la autonomía operativa de los Estados y su posibilidad para decidir con libertad el manejo de su economía y su participación en las estrategias globales o regionales de seguridad. Ph. de Seynes ha señalado el contraste y las “profundas tensiones entre las necesidades de la nación y la fascinación que ejerce la imagen de un mundo único”.¹¹

Una segunda contradicción, relativamente complementaria de la anterior, consiste en la divergente naturaleza y sentido de los dos

procesos de interdependencia global, que se entrelazan de muchas maneras. Con esto se alude a la ya mencionada internacionalización de los Estados, por un lado, y a la transnacionalización de la división internacional del trabajo, por el otro. Hay aquí algo más que una mera distinción académica entre relaciones políticas y económicas a escala internacional. La afirmación apunta más bien a señalar la naturaleza estructuralmente contradictoria y los antagonismos manifiestos y latentes que existen entre dos orbes de relaciones que si bien son analíticamente diferenciables se encuentran estrechamente interrelacionadas en la realidad.

Los actores principales de la internacionalización son los Estados nacionales, mientras las corporaciones transnacionales (CT) lo son de la transnacionalización. Estas dominan y controlan gran parte del flujo del dinero y el financiamiento internacional, los mercados de materias primas y productos intermedios y finales, la generación de innovaciones y la transferencia de tecnología, el transporte y las comunicaciones internacionales, así como la industria cultural masificada que influye fundamentalmente desde la formación de hábitos de consumo hasta la de ideologías políticas. A través de diversos órganos y asociaciones, clubes financieros, consejos y, sobre todo, de la Comisión Trilateral, las CT coordinan sus actividades e intereses, elaboran y difunden una ideología común (el neoclasicismo monetarista) e intentan formar una voluntad política a escala mundial, que a menudo influye decisivamente en el orden internacional de los Estados.

La imagen de la unidad del mundo y el tipo de interdependencia que se establece, difieren en uno y otro orden, aunque en modo alguno se hallen disociados. Estados capitalistas centrales y corporaciones transnacionales coexisten en una relativa simbiosis y mantienen una convivencia pacífica aunque no exenta de tensiones ni completamente convergente en sus acciones y objetivos. En el caso de las CT, la motivación de dominio parece ser tal que pretenden nada menos que poner el proceso de internacionalización al servicio de las necesidades de la transnacionalización. No faltan ya los anuncios de quienes ven al Estado nacional como una entidad históricamente

¹¹Philippe de Seynes, “La controversia sobre los ‘futuros’ en las Naciones Unidas”, *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, N.º 3, p. 8.

obsoleta y que, por eso mismo, se ha tornado un obstáculo para el progreso de la transnacionalización.

7. El 'impacto' de la transnacionalización en el orden interno

Toda esta compleja trama de relaciones internacionales, estratégicas, políticas y económicas, se entrelaza de muchas maneras con el orden interno de los países de la región. Algunos autores latinoamericanos hablan de capitalismo periférico mientras que otros —acentuando la relación de dependencia— denominan capitalismo asociado este modo de inserción internacional. En ambos se destaca la estrecha relación de intereses que se establece en los países entre importantes sectores de sus *élites* dominantes, en los negocios y la política, y las corporaciones transnacionales que operan en ellos y en el mercado internacional.

Los constreñimientos que derivan de esta vinculación de intereses de las clases dominantes nacionales con las corporaciones transnacionales dependen de varios factores que no cabe analizar ahora. Sin embargo, corresponde señalar que esta relación se ha hecho particularmente intensa en América Latina en la fase reciente de crecimiento basado en estrategias de apertura externa, esto es, en la dinámica expansiva de un sector exportador moderno y en la internacionalización del mercado interno, que son los ámbitos donde confluyen los intereses de las mayores empresas de capital extranjero y nacional que se asocian en '*joint ventures*' u otros tipos de conglomerados.

Los esquemas de dominación de neta filiación tecnocrática que estuvieron expandiéndose desde mediados de la década de los años 60, se han tornado crecientemente opuestos a las reformas estructurales, a las políticas sociales que dan prioridad al empleo y a la redistribución del ingreso, así como a la prestación de más amplios y mejores servicios públicos a las capas más pobres y marginadas.

En este tecnocratismo *elitista* de nuevo cuño, tan opuesto a las experiencias populistas y redistributivas del pasado, los responsables y estrategias del crecimiento económico se desentienden de sus efectos sociales inme-

diatos, que invariablemente son concentradores del ingreso, agravando así los problemas estructurales de pobreza y marginalidad de las masas, al tiempo que crean islas de prosperidad para los sectores dirigentes. Asegurar el funcionamiento y estabilidad de estos esquemas de crecimiento basados en la apertura a la transnacionalización no fue tarea fácil porque encontraron fuertes resistencias sociales y políticas, las que sólo fueron superadas coercitivamente por regímenes políticos autoritarios y represivos.

En consecuencia, la transnacionalización periférica es un proceso donde confluyen dos vertientes, una interna y otra externa, que se funden en un estilo de desarrollo que armoniza y beneficia los diversos intereses comprometidos de las *élites* dominantes, de los sectores favorecidos de la economía nacional y del capital internacional, pero que al mismo tiempo trae aparejados profundos conflictos sociales y contradicciones estructurales.

Estos esquemas de apertura externa se inspiraron en principios económicos y sociales que significaron un rechazo a la tradición de pensamiento estructuralista de la CEPAL. Aunque su vigencia como interpretación de la realidad regional no se haya desvirtuado —antes bien su validez parece confirmarse con el correr del tiempo—, las clases dominantes que promueven estrategias ligadas a la transnacionalización se inspiran en nuevas corrientes de pensamiento económico, neoclásico y monetarista, que responden más armónicamente a sus estilos de desarrollo de tipo autoritario, tecnocrático y *elitista*. Esta 'nueva economía' se ha convertido en algo así como la ideología de exportación de las corporaciones transnacionales.

8. La recepción de la propuesta de las necesidades básicas en el ámbito latinoamericano

En los países donde rigen los estilos aperturistas de desarrollo la acogida a las propuestas de las NB ha sido francamente negativa. Pero esta actitud de rechazo no obedece tanto al hecho de que ella sea una idea concebida y promovida desde el norte —lo que de algún modo es cierto—, sino porque se advierte con

claridad que su puesta en práctica sería incongruente, y hasta contradictoria con sus estrategias económicas y la continuidad de los regímenes políticos establecidos.

De allí la tendencia a la 'internacionalización de la pobreza' que se ha planteado recientemente y presenta la privación y miseria de las masas como un problema de responsabilidad moral de todos los países, pero muy en especial de los más ricos. En este sentido se argumenta que la justicia social en el plano interno depende de la que exista en el ámbito internacional, o sea, de la equidad entre las naciones. Mientras no se logre un NOEI satisfactorio, que suponga considerables transferencias de recursos y oportunidades económicas (sobre todo financiamiento barato y acceso a los mercados de los países ricos), se aduce que no será posible resolver los problemas del hambre y la pobreza en el mundo. Más aún, se considera que por la magnitud misma del problema se necesitaría un programa especial de ayuda internacional para darle solución.¹²

Esta es una posición política deliberada, consciente y no exenta de lógica si se atiende a las relaciones internas de dominación prevalentes en la región latinoamericana, que no será fácil modificar recurriendo al solo recurso de la persuasión moral. Como ya se ha visto, hay muchos intereses creados y fuerzas de todo tipo concentradas en el apoyo de estrategias de crecimiento que excluyen casi toda acción interna efectiva que intente dar satisfacción a las NB, y mucho más si éstas exigen importantes transferencias de recursos de los grupos de altos ingresos, una transformación más equitativa de la distribución del ingreso y el control del Estado y de los recursos de poder por la sociedad.

El esfuerzo actual por promover la satisfacción de las NB, planteado a veces como requisito para la ayuda internacional y el estable-

cimiento del NOEI, es sentido en el norte como una necesidad imperativa para eliminar los peligros de un mundo superpoblado cuya mayoría vive en la miseria. La amenaza poblacional se ha tornado obsesiva.

La actitud de los países del sur es, en cambio, de resistencia a las NB, la que se torna particularmente intensa cuando esto supone poner en práctica estilos políticos democráticos, ahora convertidos en anatema en buena parte de los países de la región. A éstos no les caben dudas de que las NB son esencialmente una propuesta política que cuestiona la continuidad del *statu quo*. Y no se equivocan, porque para que las NB puedan convertirse en una realidad efectiva, que sirva tanto para sacar a los pueblos de la miseria como para contribuir al logro de su más plena condición humana, se requieren reformas estructurales internas y estilos de desarrollo con objetivos prioritarios de ampliación constante del proceso de democratización fundamental.

9. Un bosquejo problemático final

A modo de síntesis de los aspectos políticos de las NB parece necesario destacar algunos puntos. Primero, los requisitos internos de una estrategia integral de NB requieren un conjunto de políticas de crecimiento centradas en el esfuerzo nacional y la expansión del mercado interno, en la redistribución del ingreso y la reestructuración del modo de producción (tecnología y empleo) y de la combinación de la oferta de productos. Nada de esto constituirá un progreso social efectivo si no se funda sobre un orden democrático y una más amplia participación política de todo el pueblo.

Segundo, también parece esencial que las estrategias de crecimiento se propongan un proceso de modernización que tenga como objetivos centrales la armonización e integración de los sectores económicos modernos y tradicionales, para superar los constreñimientos de la heterogeneidad estructural y las disparidades de productividad, así como que posibilite el incremento de la absorción de empleo productivo a ritmos crecientes de productividad del trabajo. Mientras la dinámica del crecimiento se proyecte hacia el exterior y los beneficios del crecimiento se concentren en islas

¹²Esta posición fue sostenida en la asamblea de la OEA realizada en Washington, en junio de 1978, donde algunas exposiciones de los cancilleres latinoamericanos coincidieron muy claramente al respecto: el hambre y la pobreza más que una responsabilidad nacional constituye una lacra de la comunidad hemisférica e internacional, cuya erradicación es responsabilidad primordial de quienes tienen más, esto es, de los países más ricos.

de privilegio y minorías sociales no habrá posibilidad alguna para las NB.

Tercero, algunas propuestas hacen hincapié en la necesidad de concentrar los esfuerzos en el sector rural porque está más atrasado y donde hay más pobres y analfabetos. Esta prioridad que encuentra su mayor justificación en los países de África y Asia, se aduce que es cada vez menos realista para América Latina, debido a su más alto grado y ritmo de urbanización y alfabetización. Sin embargo, la urbanización latinoamericana no significa una solución de los problemas sociales de los sectores agrarios, sino apenas un traslado de la mayoría de éstos a las ciudades, lo que se traduce en una creciente turgurización y empobrecimiento de las masas urbanas, ampliamente subempleadas y desempleadas. Algunos países urbanizados pueden encontrarse en peores condiciones de miseria que otros más rurales; no hay una relación necesaria entre pobreza y sociedad rural, como tampoco la hay entre grado de desarrollo (PNB por habitante) y satisfacción de las NB.

Cuarto, se han señalado los problemas derivados de las contradicciones entre el orden político internacional de los Estados (internacionalización) y el orden económico internacional de la transnacionalización (CT) con respecto a las NB. Se afirma de este modo la necesidad de un orden internacional *específico* que considere las NB como una prioridad central. Si en cambio el orden económico internacional tuviera como uno de sus objetivos esenciales la maximización del beneficio de las CT, o si las relaciones del orden político internacional fueran de tal carácter que la imposición del poder nacional de las grandes potencias (pactos militares, zonas de seguridad e influencia, monolitismo ideológico) constituyeran su principal razón de ser, las NB no serían promovidas ni facilitadas internacionalmente sino, en el mejor de los casos, como un factor residual. La propuesta de un nuevo orden internacional que considera las NB como un objetivo central es la denominada '*collective self-reliance*'. La conciliación de las NB con el presente orden internacional o con el que desearían promover efectivamente un buen número de países latinoamericanos, quizá sea posible, pero en todo caso será inevita-

blemente difícil mientras dependa de sus actuales círculos dirigentes y estilos desiguales de desarrollo. Un cambio histórico hacia una sociedad democrática y abierta y un orden internacional más equitativo tendría que ser previo para crear las condiciones propicias para la promoción política de las NB.

Finalmente, una última palabra sobre la viabilidad política interna de una estrategia de NB. Para que ella sea efectiva habría que desechar de partida los esquemas paternalistas, de arriba hacia abajo, donde el gobierno lo resuelve todo. Además, habría que evitar tan pronto sea posible las meras transferencias asistencialistas de recursos a los pobres y necesitados. En cambio, debería ser imperativa y urgente su integración en la producción económica, capacitándolos para producir más y mejor, educándolos para el desarrollo pleno de su personalidad como un requisito para el logro de una real y amplia participación popular, que es esencial para un avance sostenido e irreversible en todos los frentes: nutrición, empleo, ingreso, educación, participación comunitaria y democratización. Es más, para que pueda fructificar una estrategia de NB se requiere una amplia coalición política que controle al Estado y a su gobierno, para que oriente y fortalezca su puesta en marcha, y para que, al mismo tiempo, pueda vencer las inevitables y poderosas resistencias que antes de consolidarse tendrá que enfrentar. El problema más serio es el del control del aparato del Estado por una parte de sociedad civil ampliamente participante y organizada.

En el dilema entre restringirse a esquemas de erradicación de pobreza o avanzar hacia más amplias estrategias de NB, ¿cuáles serán las oportunidades si se atiende a las peculiaridades de América Latina como región distinta del Tercer Mundo, esto es, con un desarrollo intermedio donde hay varios países de una magnitud considerable, semindustrializados y muy dependientes de un proceso de transnacionalización cada vez más absorbente? ¿Qué diferencias específicas podrían emerger de sus distintos regímenes políticos y esquemas de dominación en cuanto a su receptividad de las propuestas de NB? ¿Qué efectos tendrán las tendencias económicas internacionales con respecto a una prolongación de la

presente recesión, con la secuela de medidas defensivas del norte (devaluación del dólar, proteccionismo, estancamiento de las negociaciones norte-sur en sus diversos foros) y de reacciones consiguientes por parte del Tercer Mundo? ¿Contribuirá esto a afianzar su unidad de acción y sus interrelaciones económicas y políticas? ¿Y qué repercusión podrá esperarse de un nuevo endurecimiento de las relaciones entre USA y la URSS, con un retorno a algo parecido a la guerra fría de los años 50?

Si fueran éstas las corrientes que confluyen hacia un escenario posible, ¿dónde se enmarcarían las facilitaciones y constreñimientos objetivos, y cuáles podrían ser las alternativas más viable para las NB? ¿Qué estrategias tendrían las mayores posibilidades históricas de concretarse en América Latina? En otros términos, ¿dónde están los 'límites de lo posible' y cuáles podrían ser las 'posibilidades de lo deseable'? En la cambiante coyuntura presente, ¿qué nuevas correlaciones de fuerzas sociales internas surgirán y cuáles podrán ser sus actitudes hacia los planteos de las NB? ¿Quiénes las apoyarán y con qué posibilidades?

Responder a estas cuestiones es un problema de hecho, mucho más que un esfuerzo de reflexión intelectual, aunque el vaticinio y la predicción sean una compulsión difícil de soslayar. Nuestra impresión es que las opciones del presente en América Latina son estrechas. En cambio, se debería esperar más del futuro cercano, cuando probablemente aflorarán tendencias y posibilidades más propicias para llevar a cabo esfuerzos efectivos y permanentes destinados a superar las más ominosas formas de miseria humana.

Por eso mismo y considerando que lo que se discuta y prepare ahora requerirá necesariamente algún tiempo antes de madurar y ser ejecutado, consideramos que no carece de realismo la empresa de intentar el logro de una efectiva estrategia de NB. Aunque su tiempo histórico se encuentre aún en ciernes, tenemos la convicción de que su advenimiento es posible. De allí que no parezca ocioso comenzar ya a trabajar en algo que bien pronto puede tornarse una posibilidad real, porque su concreción acaso dependa mucho de lo que se haga anticipadamente al respecto.

El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana

*Gerson Gomes y
Antonio Pérez**

Es indudable que la realidad agraria de América Latina presenta una imagen ambivalente, pues si bien durante las últimas décadas demostró no ser un rezago tradicional y se transformó y dinamizó lo suficiente como para responder con éxito a la demanda efectiva, tampoco pudo alcanzar los niveles de producción necesarios para contribuir a solucionar los problemas alimentarios, de empleo, ingreso y otros que persisten tanto en el campo como en las ciudades.

La explicación de este desempeño insuficiente no radica en la carencia de recursos materiales, técnicos o humanos, sino en la naturaleza misma del funcionamiento general de la agricultura, que se expresa en la expansión del segmento moderno y en la descomposición del tradicional. Estos procesos son coherentes con la transformación global de la economía de la región en años recientes, con sus formas de organización social y de articulación internacional. Sin embargo, en su despliegue ellos no permitirán la solución de los problemas mencionados, puesto que participan del carácter concentrador y excluyente del sistema en su conjunto.

Ante esa perspectiva es necesario llevar adelante una acción deliberada que oriente adecuadamente la asignación de recursos y solucione los desequilibrios socioeconómicos más agudos, para que los beneficios del progreso técnico se extiendan también a toda la población rural.

*Funcionarios de la FAO. Este artículo, inicialmente preparado en abril de 1977, se benefició con los valiosos comentarios y sugerencias tanto de colegas de la FAO y de la CEPAL como de otros especialistas agrarios latinoamericanos, especialmente Danilo Astori y Jaime Crispi, quienes colaboraron en su revisión a fines de 1977, y Jacobo Schatan. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente las de la FAO.

Introducción

Desde la postguerra, cuando las tendencias de transformación económica esbozadas a partir de los años 30 se plasman con mayor nitidez en algunos de los países de la región, los problemas de la agricultura latinoamericana fueron objeto de sucesivos y variados intentos de interpretación.

Pese a sus evidentes diferencias conceptuales, la mayor parte de estos intentos, enmarcados en las concepciones neoclásicas y estructuralistas, han atribuido al insuficiente desarrollo del capitalismo agrícola y, en su versión más extrema, al carácter precapitalista de los regímenes de producción dominantes, un papel decisivo en la configuración de los problemas socioeconómicos de la agricultura y en la incapacidad de este sector para cumplir las funciones que supuestamente le corresponderían dentro del proceso de desarrollo.

La validez de estos enfoques aparece claramente cuestionada cuando se los contrasta con la realidad actual de las agriculturas de la región. En efecto, durante las últimas décadas se han producido transformaciones importantes en el agro latinoamericano como, por ejemplo, la creciente utilización de insumos tecnológicos y equipos modernos, la difusión de nuevas formas empresariales de carácter netamente mercantil, el aumento del número e importancia de los trabajadores asalariados dentro del total de la fuerza de trabajo agrícola, la monetización generalizada de las relaciones económicas y el aumento y la diversificación de la producción comercializada. Todo ello revela la presencia de un proceso de expansión del capitalismo, aunque de intensidad variable, en casi todos los países de la región. Por consiguiente, se torna difícil seguir calificando todavía su agricultura como predominantemente precapitalista o atrasada, lo que no significa negar la supervivencia de estructuras y relaciones tradicionales de producción en ciertos subsectores, actividades o regiones.

Sin embargo, han persistido o se han agudizado los problemas socioeconómicos que históricamente han dominado la escena rural, y que motivaron los diagnósticos antes señalados. La subocupación de la fuerza de trabajo agrícola continúa siendo muy elevada, y en algunos países incluso parece haber aumentado,

a pesar de considerables migraciones hacia las zonas urbanas. Los patrones dominantes de utilización de la tierra y el agua siguen siendo marcadamente inadecuados, tanto desde el punto de vista de su aprovechamiento como de la preservación de su potencial productivo. El nivel de ingreso y las condiciones de vida de la gran mayoría de la población rural se han mantenido sumamente bajos como consecuencia de la extremada concentración existente en la apropiación del ingreso del sector. La magnitud de las personas afectadas por la pobreza rural —‘redescubierta’ en la presente década por algunas corrientes de pensamiento ligadas a la escuela neoclásica— se habría incrementado, afectando a una proporción considerable de la población. Los problemas de malnutrición no han sido resueltos, a pesar del sostenido crecimiento de la producción agrícola y de los relativamente satisfactorios niveles alimentarios medios alcanzados por muchos países.

Al margen de las insuficiencias asociadas al uso de datos agregados a nivel regional y aun de países, este conjunto de características estaría sugiriendo que las interpretaciones propuestas por las corrientes de pensamiento antes mencionadas —y cuyas expresiones principales fueron las nociones de ‘inflexibilidad de la oferta agrícola’, ‘distorsiones en el sistema de estímulos económicos’, ‘insuficiencia de la demanda agrícola’ y ‘deformaciones estructurales del sector agrícola’—, aunque eventualmente útiles para la identificación de problemas específicos, son insuficientes como explicación comprensiva del patrón de crecimiento de las agriculturas de la región.

Con ello no se pretende desconocer la existencia de muchos de los problemas señalados en las referidas tesis. Veamos un ejemplo: los crecimientos de la producción y del consumo interno de productos agrícolas han sido marcadamente insuficientes, si se los confronta con la potencialidad de los recursos disponibles y, fundamentalmente, con las necesidades de amplios grupos de la población. Pero ¿son realmente estos problemas consecuencias del deficiente desarrollo del capitalismo en la agricultura? O, por el contrario, ¿es precisamente dicho desarrollo, con las modalidades específicas que adquiere en el caso latino-

americano, lo que ha contribuido a su persistencia? Por otra parte, las insuficiencias de la producción y de la demanda de alimentos, y las consecuencias sociales asociadas a los patrones de utilización y control de los recursos básicos ¿han constituido efectivamente ‘problemas’, ‘obstáculos’ o ‘distorsiones’, dentro de la lógica del funcionamiento concreto de la agricultura y del sistema económico en su conjunto? O, más importante aún: ¿hasta qué punto las estructuras actuales, económicas y sociopolíticas son compatibles con la superación de dichos problemas e insuficiencias?

Es evidente que estas preguntas no son pertinentes dentro de los esquemas teóricos e interpretaciones previamente mencionados; de donde, para captar la realidad actual de las agriculturas de la región, sea necesario superar las limitaciones metodológicas de que adolecen dichos esquemas.¹ Esto significa reorientar el esfuerzo analítico en dos direcciones: desentrañar la lógica del proceso global que otorga coherencia y racionalidad a los diversos fenómenos parciales observados y establecer las tendencias fundamentales que determinan dichos fenómenos, en las condiciones históricas específicas de los países de la América Latina.

Dentro de esta perspectiva se ha intentado encuadrar las reflexiones que siguen, con el propósito de contribuir a la discusión de los problemas y características de la agricultura latinoamericana. Tres hipótesis centrales orientan este análisis. En primer lugar, los rasgos aparentemente contradictorios que ha asumido dicha evolución —por ejemplo, la penetración del progreso técnico versus el empeoramiento de las condiciones de vida de parte de la población rural; la expansión de la producción en tanto persisten las deficiencias

¹Al rechazar el automatismo y universalidad del proceso de desarrollo implícito en el pensamiento neoclásico e intentar incorporar la realidad social latinoamericana en sus categorías de análisis, las formulaciones estructuralistas han producido un considerable avance en este campo. Sin embargo, ese esfuerzo de integración analítica de la dimensión histórica ha sido sólo parcial y se ha seguido concibiendo impropriamente el desarrollo como un objetivo dado e independiente de las formas concretas de organización de la sociedad y de los intereses específicos de las clases sociales.

nutricionales; la disponibilidad de nuevos recursos productivos mientras disminuye en forma relativa la capacidad ocupacional agrícola, etc.— no serían, como se ha afirmado repetidamente, resultado de la permanencia de formas de producción 'tradicionales', sino consecuencia y manifestación de su transformación. En segundo lugar, esta última estaría ocurriendo en el contexto de un mismo y específico proceso histórico de 'modernización' de la agricultura. El concepto de modernización se utiliza aquí en un sentido amplio y comprende el conjunto de transformaciones en las estructuras y relaciones socioeconómicas de la agricultura, que tienden a profundizar el carácter capitalista del régimen de producción agrícola.² Por lo tanto, la caracterización de este proceso constituye la esencia del esfuerzo analítico de identificación de los factores determinantes de la evolución de la agricultura regional. En tercer lugar, la modernización agrícola no significaría otra cosa que la adecuación, dentro de nuevas modalidades, de las funciones de la agricultura en el proceso de acumulación de capital a escala nacional. El análisis de estas funciones —ligadas a los cruciales problemas de formación del excedente de mano de obra y de reproducción de la fuerza de trabajo— es de fundamental importancia para dilucidar la naturaleza de las relaciones de la agricultura con el resto del sistema económico y para comprender los ajustes y transformaciones estructurales en curso dentro del propio sector agrícola.

Entre las diversas limitaciones de este

trabajo, dos merecen señalarse. La primera se relaciona con la falta de enunciado explícito de ciertos aspectos sociopolíticos, cuya consideración sería esencial para una más adecuada comprensión de los hechos analizados. El nivel de generalidad en que necesariamente debió plantearse el análisis, explica en parte la falta de mayores referencias al respecto; pero es evidente que la inteligencia del proceso de modernización supone la incorporación y sistematización de las relaciones y alianzas de clase que dan sentido a la evolución de la realidad histórica analizada.

La segunda limitación básica se vincula al hecho de que la diversidad de situaciones existentes en América Latina y el propio enfoque metodológico utilizado, restringen los alcances de un análisis 'regional' de la modernización. En este sentido, para expresar los rasgos fundamentales del proceso que se está desarrollando en la agricultura latinoamericana, se han debido recoger elementos comunes a los numerosos países donde sólo más recientemente se ha intensificado la expansión de la agricultura moderna. En consecuencia, el análisis se ha llevado a un alto nivel de abstracción y sus resultados no reflejan la realidad de países en particular. Por todo ello, estas notas sólo constituyen un esfuerzo de sistematización de algunas hipótesis generales para la investigación de las tendencias estructurales de la agricultura de la región. El principal camino para profundizar los conocimientos en la materia sigue siendo el estudio de países específicos.

I

Persistencia de problemas socioeconómicos relacionados con la agricultura

Por influencia del proceso de urbanización e industrialización que ha experimentado la región en la postguerra, la participación de la agricultura en la economía latinoamericana se ha restringido marcadamente. Ello se advierte

con claridad en el caso del empleo; y aun cuando todavía es el sector que abriga una mayor proporción de la fuerza de trabajo, la reducción relativa —y en algunos países absoluta— de la población y el empleo agrícolas ha significado

²Con variaciones de grado en los diversos países, la presencia y desarrollo de relaciones capitalistas no es un fenómeno nuevo en la agricultura latinoamericana. Lo que se pretende enfatizar aquí es la acentuación durante las

últimas décadas de la tendencia que torna dominantes dichas relaciones, supeditando así la dinámica económica y social del agro en su conjunto.

que ya en los años 60 la agricultura ocupase un lugar secundario en la absorción del aumento del empleo, superada ampliamente por el comercio y demás servicios no básicos. La intensidad de este proceso puede percibirse mejor si se considera que durante el período 1950-1975 la población agrícola ha disminuido en términos relativos de 54 a 38 por ciento de la población total, y que durante este lapso cerca de 40 millones de campesinos migraron hacia las zonas urbanas, cifra que constituye casi la mitad del incremento vegetativo total de la población agrícola. Además, aunque en términos relativos representan una proporción decreciente de la población urbana, las migraciones han aumentado sustancialmente, pasando de menos de un millón de personas por año al inicio de la década de los 50 a más de dos millones en los años recientes. Si bien el período de las grandes presiones migratorias habría ya alcanzado su punto culminante, no se comprobará una reversión de la tendencia señalada hasta que la población agrícola haya decrecido en términos absolutos.

Dicha reducción relativa de la importancia de la agricultura dentro de la economía se comprueba igualmente en otros aspectos como su participación en la formación del producto bruto —de 20% a 13%— y en las exportaciones totales, donde su participación pasó de 62% a 40% durante el mismo período arriba señalado.³

Para algunas corrientes de pensamiento que pretenden explicar la realidad latinoamericana a partir de la experiencia de los países capitalistas desarrollados, dichos procesos deberían constituir un claro indicador de desarrollo. Sin embargo, si se observa la evolución de la agricultura latinoamericana desde la postguerra, llama la atención la continuidad con que se manifiestan algunas características, tanto de la dinámica interna del sector como de su articulación con el conjunto del sistema económico, que son claramente antagónicas a la acepción más corriente de desarrollo.

En primer lugar, la evolución agrícola ha sido claramente concentradora, y ha excluido

de sus beneficios a buena parte de la población rural.

Las crónicamente precarias condiciones de vida en que todavía subyacen las mayorías rurales —que en América Latina dependen fundamentalmente de la agricultura— constituyen la expresión más notable de este problema. Aun sin entrar en detalles ya evidenciados por numerosos estudios y monografías durante los últimos años,⁴ vale la pena señalar que los datos relativos a la distribución del ingreso agrícola y al crecimiento demográfico sugieren que la miseria rural se habría expandido durante 1950-75, a pesar de un considerable aumento promedio del producto sectorial por habitante de aproximadamente 60 por ciento en el mismo período.

Al margen de lo que pudieron haber sido sus tendencias históricas, el 'redescubrimiento' de la pobreza registrado en esta década —normalmente consecuencia de no infundados temores de que la misma limite los resultados de las campañas de control demográfico y exacerbe intranquilidades sociales que ponen en peligro los regímenes sociopolíticos dominantes— tuvo la virtud de producir numerosos intentos de cuantificar la magnitud del problema. Así, estimaciones del Banco Mundial para 1969 indican que de acuerdo a los criterios definidos por la institución, la situación de pobreza afectaría a 38 por ciento de la población rural latinoamericana, o sea aproximadamente 45 millones de personas en aquel año.⁵

Estudios más recientes de la CEPAL que utilizan criterios más precisos y se apoyan en evidencias empíricas más específicas —aun cuando para el medio rural son más endebles que para el urbano— llegan a conclusiones bastante más pesimistas: 68 millones de habitantes rurales se hallaban en la pobreza hacia 1970, esto es 62 por ciento del total, proporción significativamente mayor a la similar urbana

⁴Véanse, por ejemplo, los estudios del CIDA sobre Chile, Ecuador, México, Perú, etc.; el de GAFICA sobre Centroamérica; el de la OIT, *Meeting basic needs*, Ginebra, 1977; además de numerosos estudios nacionales.

⁵Véase World Bank, "Rural Development", Sector Policy Paper, Washington, febrero 1975. Para el Banco, estarían en una situación de "pobreza relativa" las personas que disponen de un ingreso inferior a la tercera parte de la media nacional.

³Estimaciones de la División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL, 1977.

(26 por ciento). Esto último no es debido a que la distribución del ingreso sea mucho más concentrada en el campo que en las ciudades, sino al hecho de que el ingreso medio de los habitantes urbanos es entre 3 y 4 veces mayor que el de los rurales. De los 9 países estudiados en detalle, Honduras, Brasil y Perú estarían en situación más crítica —entre tres cuartos y dos tercios de la población rural bajo la línea de la pobreza; Colombia y México estarían en una situación intermedia con aproximadamente la mitad de los habitantes rurales en esa situación; mientras que el problema alcanzaría menores niveles —20 por ciento— en Argentina y Uruguay.⁶

Un componente fundamental de las condiciones de vida de la población lo constituye la satisfacción de sus requerimientos alimentarios. La persistencia de marcadas insuficiencias al respecto confirma el carácter excluyente del estilo de desarrollo que predomina en la región, lo cual, en este caso, trasciende como es obvio el ámbito agrícola y rural. En efecto, la satisfacción de estas necesidades está asociada básicamente a las posibilidades de producir en forma directa los alimentos o de adquirirlos en los mercados, esto último queda determinado por el nivel y la distribución del ingreso de los diversos sectores de la población.

La medición de la subnutrición enfrenta todavía distintos problemas conceptuales y prácticos, por lo que a menudo ha suscitado controversias. La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial realizada por la FAO hacia 1973 señala la existencia, en América Latina, de 46 millones de personas —2 millones más que en 1970— obligadas claramente a subsistir con

una alimentación insuficiente; ello equivalía a cerca del 15 por ciento de la población total de la región.⁷ Esta estimación es un *mínimo-mínimorum*, puesto que sólo incluye a las personas cuyo consumo de calorías es inferior a un 'límite crítico' que mide estrictamente los requerimientos energéticos necesarios para la supervivencia humana pasiva, vale decir, sin actividad física de ningún tipo. Para América Latina el límite de la subnutrición sería alrededor de 1 540 calorías diarias por persona. Compárese esta cifra con las 3 350 calorías que en promedio consumen los habitantes de países desarrollados y con la estimación anterior de alrededor de 2 400 calorías diarias como promedio de los requerimientos mínimos para mantener una vida activa en América Latina.⁸

Lo anterior ha ocurrido a pesar de que la disponibilidad media por habitante de alimentos es relativamente satisfactoria en América Latina —2 540 calorías diarias en 1972-74—, y ha tendido a aumentar, si bien lentamente, desde 1961-63, cuando alcanzaba a 2 400 calorías. Cabe recordar, sin embargo, que este pequeño aumento de 6% en 11 años se ha registrado durante un período que coincide aproximadamente con el de máxima expansión productiva de la región desde la postguerra, en el cual el ingreso medio por habitante creció en alrededor de 41%. Esto indicaría que la mayor disponibilidad de alimentos ha beneficiado principalmente a los sectores de ingresos medios y altos, y no a los grupos que acusan la mayor incidencia de problemas de malnutrición. Abonaría igualmente la hipótesis de que la distribución del ingreso ha tendido a concentrarse, pues sólo de este modo podría explicarse la tan baja elasticidad ingreso/consumo de calorías implícita en esas cifras (0.15).

⁶Véase O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, setiembre 1978. En este estudio la línea de pobreza ha sido definida para cada país y diferenciada para el medio urbano y el rural, en función de una cuantificación detallada del ingreso mínimo que requieren los hogares para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación y demás consumos básicos, que por lo general se estimó que demandan aproximadamente un gasto similar al de alimentación. De este modo, la línea de pobreza absoluta varía según los países, con un promedio para América Latina de 133 dólares de 1970 en zonas rurales. A nivel agregado para América Latina, las estimaciones de la CEPAL sobre la dimensión de la pobreza son todavía algo inferiores a las del ya citado estudio de la OIT para 1972.

⁷FAO, *Cuarta encuesta alimentaria mundial*, Roma, 1977, p. 56.

⁸La reciente realización de una muy completa encuesta alimentaria en Brasil permite ejemplificar estas diferencias. Utilizando el primer criterio, la magnitud de los subnutridos alcanza a 13.5 millones de personas en 1972-74, o sea 13% de la población total. En cambio, si el límite se fija todavía con criterio conservador en 2 250 calorías —ya que según FAO/OMS como promedio en dicho país se requerirían 2 390— para una vida activa, los problemas alimentarios afectarían al 48 y 33% de la población, respectivamente, en las zonas urbanas y rurales del sur del país —que presenta las mejores condiciones— y a 75 y 63%, respectivamente, en el nordeste (*Ibidem*, pp. 59, 82 y 131).

Los problemas mencionados no son independientes de la perduración de elevados niveles de subempleo, que traducidos en términos de desocupación equivalente exceden en muchos países la quinta y aun la cuarta parte de la fuerza de trabajo disponible, aun si se tiene en cuenta el carácter estacional de las actividades agrícolas. Este excedente de mano de obra en la agricultura no parece haberse agudizado mayormente en los últimos años, en buena medida por haberse desplazado geográficamente hacia los centros urbanos y sus periferias. Como se verá más adelante, ambos excedentes desempeñan un papel esencial en el funcionamiento del sistema productivo, tanto a nivel global como sectorial.

Pero además de dicho desempleo —que no asume tanto la característica de abierto y se manifiesta más bien en términos estacionales—, la fuerza de trabajo es sometida a condiciones laborales escasamente compatibles con el mejoramiento de sus condiciones de vida y de su capacidad de aumentar su contribución cuantitativa y cualitativa al proceso productivo. Aparte de que una proporción creciente del trabajo agrícola se obtiene de personas sin tierra o minifundistas que deben proletarizarse parte del año, ha disminuido considerablemente la importancia relativa de los trabajadores que viven con sus familias en los predios donde cumplen sus actividades. Ello estuvo asociado a la mecanización de muchas labores agrícolas —siembras, control de plagas y malezas, etc.— que ha reducido las necesidades de personal permanente, y la disminución de algunas formas precapitalistas de tenencia —como el inquilinato, colonato, huasipungo, aparcería, etc.— sustituidas por otras en las que tienden a predominar modalidades asalariadas de trabajo estacional e incluso 'volante', donde la movilidad es mucho mayor. Al margen de sus implicaciones sociales y éticas, todo esto significa un notable desaprovechamiento y destrucción del potencial de fuerza de trabajo disponible.

Este carácter con frecuencia predatorio y escasamente potencializador del régimen de producción agrícola se manifiesta con igual intensidad respecto de los recursos naturales. Desde la óptica macrosocial, éstos a menudo fueron objeto de una utilización sumamente

irracional —que en el pasado se atribuyó normalmente a la polaridad latifundio/minifundio— y en la cual se plasman elementos socioeconómicos, técnicos y ecológicos.

En muchos países hay graves distorsiones en el uso de la tierra agrícola respecto a su capacidad potencial —por ejemplo fértiles valles y/o llanuras poco pobladas y subutilizadas en ganadería o cultivos extensivos, mientras que la agricultura intensiva de consumo interno predomina en terrenos escarpados y muy poblados— y se ha expandido la agricultura itinerante. En otras circunstancias la expansión de la frontera agrícola estuvo acompañada por la destrucción incontrolada de la capa vegetal. En todos estos casos de sobreutilización el resultado ha sido el incremento de la erosión y degradación de los recursos naturales, con las consiguientes repercusiones negativas sobre la ecología y el potencial de uso futuro de los recursos naturales.⁹

Por otra parte, la expansión de la agricultura latinoamericana se ha dado dentro de patrones tecnológicos y relaciones comerciales y financieras que tienden a ligarla fuertemente a intereses extrarregionales, en relaciones que asumen intensas características de dependencia. Sin dejar de reconocer la importancia del progreso técnico en la agricultura, se estuvieron adoptando indiscriminadamente formas tecnológicas de países avanzados y con una constelación de recursos muy diferente de la que prevalece en América Latina. Además de un elevado uso de energía utilizada por unidad de energía alimenticia producida, ello supone la utilización concentrada en un pequeño número de empresas de la capacidad nacional de inversión e importación.

Estas y otras evidencias estarían sugiriendo que los cambios en la tecnología y en la organización empresarial verificados en los últimos años no habrían alterado fundamentalmente las condiciones socioeconómicas que determinan el patrón de utilización de recursos naturales y tecnológicos, y las posibilida-

⁹Véase FAO: "El estado de los recursos naturales y el medio humano para la agricultura y la alimentación", en *El estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1977*, Roma, FAO, 1978.

des de empleo productivo de la fuerza de trabajo. Más bien se habrían agregado nuevos elementos que tienden a tornar más críticas la depredación y el desperdicio de los mismos, al igual que la contradicción entre la existencia

de muchas tierras a las que tienen acceso pocas personas y la concentración de la mayoría de los campesinos en micropredios que disponen de una escasa proporción de las tierras agrícolas.

II

Escasa plausibilidad de las explicaciones dominantes

La perduración de los problemas reseñados ha sido atribuida a diversos factores. Las explicaciones dominantes hasta hace pocos años —y todavía muy generalizadas— han destacado como elementos centrales la rigidez del crecimiento de la producción y el atraso tecnológico de la agricultura. A su vez, esta ‘inflexibilidad’ de la oferta interna se originaría, según algunos, en la falta o insuficiencia de estímulos económicos para que los empresarios materialicen las inversiones requeridas por la modernización agrícola.¹⁰ Según otras interpretaciones, en cambio, habría sido el carácter tradicional o precapitalista de las estructuras agrarias el principal causante de dicha rigidez.¹¹ En ambos enfoques, las fallas en los procesos de generación y difusión de nuevos conocimientos técnicos juegan, casi siempre, un papel importante. Algo más recientemente se ha sugerido que aquellos problemas derivarían más bien de la lenta expansión de la demanda interna y externa de productos agrícolas;¹² el crecimiento del componente rural de la demanda interna estaría limitado principalmente por las dificultades de acceso a los recursos naturales por parte de la masa rural, y la concentrada

distribución del ingreso inherente a las recién mencionadas estructuras de propiedad y tenencia de la tierra.

Las evidencias disponibles no confirman la validez de dichas explicaciones, al menos dentro de la racionalidad que determina el funcionamiento de los sistemas económico-sociales de la mayoría de los países de la región. Por el contrario, la característica principal del período analizado no es el estancamiento agrícola, sino la considerable expansión económica experimentada por una parte del sector, si bien esto estuvo acompañado por la profundización de los problemas de empleo, distribución de ingreso y condiciones de vida de una proporción considerable de la población rural.

No parecen haber existido rigideces inherentes a la producción agrícola que hayan originado desequilibrios persistentes y generalizados entre la oferta y la demanda efectiva de productos del sector. De hecho, desde una perspectiva a largo plazo, la producción agropecuaria se ha expandido globalmente a un ritmo no despreciable: 3,2% anual entre 1950 y 1977, y es ahora casi dos veces y media la de comienzos de ese período. Con ello habría cubierto, en la generalidad de los casos, el crecimiento de la demanda interna efectivamente generada por el sistema económico sin crear tensiones en los precios ni afectar el balance del comercio exterior de los productos del sector, lo cual naturalmente no significa que se hayan satisfecho las necesidades alimentarias reales de los grupos de menores ingresos.

¹⁰Véanse, por ejemplo, T. Schultz, *La crisis económica de la agricultura*, Alianza Ed., Madrid, 1969 (especialmente el apéndice sobre “La teoría del crecimiento económico y la rentabilidad de la agricultura en América Latina”); R.H. Brannon, *The agricultural development of Uruguay*, Praeger Ed., Nueva York, 1967; G.E. Schuh, *The agricultural development of Brazil*, Nueva York, Praeger Ed., 1970.

¹¹CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, 1961; y División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana*, Santiago de Chile, 1963.

¹²División Conjunta FAO/CEPAL, “Situación y perspectivas de la agricultura y la alimentación en América

Latina”, Doc. LARC/70/8, Santiago de Chile, junio 1970; y División Conjunta FAO/CEPAL, “Situación y perspectivas de la agricultura en América Latina”, Doc. LARC/72/4, Santiago de Chile, junio 1972.

La producción ha mostrado además una notable flexibilidad en algunos rubros específicos, generalmente vinculados a ciertos tipos de demanda interna urbana o destinados a la exportación.¹³ En estos últimos, el dinamismo coyuntural de la demanda ha sido reforzado —en muchos casos y en forma creciente durante los últimos años— por una serie de factores institucionales, tales como facilidades crediticias y exenciones fiscales, así como por la vinculación más estrecha entre los intereses internacionales ligados a la comercialización externa y/o a las agroindustrias, con las empresas del sistema productivo primario.

Por lo demás, las importaciones agrícolas se mantuvieron dentro de límites razonables, aunque cabe reconocer que aumentaron a tasas relativamente altas en los últimos cinco años en algunos países. Pero, al margen de que una parte significativa de las mismas corresponde al trigo, carnes y productos lácteos —cuya producción en muchos países está sujeta a diversos tipos de restricciones, inclusive de naturaleza ecológica—, buena parte de dichos aumentos se originaron en problemas climáticos que afectaron alternativamente las cosechas de varios países, y en otras razones coyunturales que tampoco parecen ser indicativas del tipo de desequilibrio antes señalado.¹⁴ En este sentido cabe destacar también que ciertos aumentos de importaciones no significan necesariamente inflexibilidades de la producción interna, puesto que, al haber aumentado la inserción de la región en los mercados internacionales, la racionalidad del sistema puede requerir se destinen los recursos productivos a expandir exportaciones agropecuarias o de otros sectores.

En síntesis, que los aumentos de producción no hayan sido muy superiores al crecimiento demográfico, no implica necesariamente inflexibilidad de la oferta agrícola. Del

mismo modo, el hecho de que parte de estos aumentos se expliquen básicamente por la expansión de ciertos rubros y que otros productos de consumo masivo hayan mostrado un menor dinamismo, inferior en algunos casos al crecimiento de la población, no caracteriza *per se* la existencia de un 'problema de producción'. En una economía de mercado, la insuficiencia de la producción se mide con relación a la demanda efectiva; y ésta, como se ha mencionado, parece haber sido satisfecha en el caso latinoamericano.

El estancamiento tecnológico tampoco parece haber sido un rasgo característico del período considerado. Si bien la agricultura latinoamericana sigue siendo en este aspecto predominantemente atrasada, el cambio tecnológico se expandió con rapidez en la producción, como reflejo de su creciente capitalización. Así, el consumo de fertilizantes inorgánicos aumentó 19 veces, el uso de tractores casi 7 veces, y la superficie regada se duplicó entre 1948-52 y 1976,¹⁵ mientras la población activa y la superficie cosechada lo hacía en sólo 55 y 85 por ciento, respectivamente. La concentración es, sin embargo, muy alta, ya que Brasil, México y Argentina justifican aproximadamente 70 por ciento de dichos incrementos¹⁶ y, lo que es aún más importante, es relativamente pequeña la proporción de explotaciones que en esos y en otros países han incorporado las nuevas tecnologías. Ambas características —aceleración y concentración— constituyen aspectos centrales de la expansión tecnológica verificada en los últimos años.

La expansión de las superficies continúa siendo un factor determinante de la producción agrícola, aun cuando con importancia decreciente. En efecto, en el subsector de cultivos los aumentos de los rendimientos sólo explica-

¹⁵Aun desde 1961-65, cuando los niveles básicos de comparación ya no eran bajos, el uso de fertilizantes y de tractores continuó aumentando al 12 y 5 por ciento acumulativo anual, respectivamente.

¹⁶Sin embargo, en muchos otros países se dan fenómenos similares. En Colombia, por ejemplo, un estudio reciente afirma que 60 a 70% de la superficie 'tractorizable' ya está efectivamente mecanizada, y que la utilización de insumos químicos en la agricultura ha crecido a una tasa promedio de 9.8% anual en el período 1960-71. Véase S. Kalmanovitz, *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá, Edit. La Carreta, 1978.

¹³Por ejemplo, para el mercado interno: trigo, aves, cerdos y hortalizas en México; arroz, papas y algodón en Colombia; y arroz, azúcar, carne de aves y cerdos, y leche en Venezuela. Para la exportación: soya, azúcar y algodón en Brasil; algodón y soya en Paraguay; frutas, hortalizas y ganado en México; azúcar, flores, etc. en Colombia.

¹⁴Esta argumentación no excluye que, en casos específicos, se hayan dado situaciones distintas a las aquí planteadas.

rían la tercera parte de la mayor producción durante el período mencionado, si se la compara con la evolución de la superficie cosechada, proporción que llegaría a la mitad si se la relaciona —como sería más correcto para los cultivos— con el total de tierras de labranza. La situación varía considerablemente de un país a otro. En Brasil, por ejemplo, la abundancia de tierras facilitó una estrategia de crecimiento apoyada esencialmente en la expansión territorial, la cual explica algo más del 80 por ciento de la mayor producción obtenida en las tierras cosechadas. En el resto de los países de la región la importancia de los rendimientos aumenta considerablemente —40 por ciento en 1950-76— y tiende a acelerarse con el tiempo, lo cual es igualmente destacable: aproximadamente 50 por ciento en 1960-70 y 75 por ciento en 1970-76.¹⁷

También la productividad del trabajo habría crecido a un ritmo no despreciable, como lo sugieren las cifras relativas a la evolución del PIB por habitante en el período, que se habría expandido a una tasa promedio anual de más de 2 por ciento.

Por último, en el aspecto agrario también se comprueba la presencia de elementos dinámicos, importantes para evaluar adecuadamente la evolución de las agriculturas de la región. En efecto, aunque las estructuras empresariales en el agro latinoamericano siguen teniendo un amplio componente 'tradicional', hay evidencias de que ya se han registrado desplazamientos importantes, cuya principal expresión sería el desarrollo del subsector de empresas de agricultura moderna comercial. Su existencia no constituye un hecho nuevo, particularmente en las actividades ligadas a la exportación, pero la considerable expansión de esas empresas en las últimas décadas ha asumido un carácter distinto, *pari passu* con la intensificación de la producción agrícola, la elevación del nivel de competencia dentro de las agriculturas nacionales, y la extensión de sus actividades al mercado interno, progresivamente unificado a escala nacional.

Ello no significa negar que, con excep-

ción de los países que llevaron a cabo políticas más consistentes de reforma agraria, la concentración de la propiedad agraria sigue ejerciendo un fuerte condicionamiento sobre la evolución socioeconómica del agro. Esto es particularmente cierto donde la agricultura es la actividad dominante dentro de la economía y en que ello se conjuga con un marcado atraso tecnológico que otorga a la tierra la función de principal factor dentro del proceso técnico de producción. Por lo demás, en casi todos los países parecen estar disminuyendo las relaciones tradicionales de tenencia —inquilinato, mediería, etc.—, las que estarían siendo sustituidas por arrendamientos y otras formas más propiamente capitalistas.

En síntesis, aquí se pretende enfatizar sobre tres aspectos centrales relacionados con el problema en discusión: (i) no hay indicadores de que la perduración de rasgos tradicionales haya obstaculizado la expansión tecnológica y productiva del sector agrícola; (ii) la estructura agraria, aun en los países que no tomaron medidas de reforma agraria, no ha permanecido estática, sino que, en general, ha mostrado significativas transformaciones, y (iii) ha sido precisamente en los países donde estas transformaciones se cumplieron con mayor intensidad y fuera del contexto de un proceso de reforma, donde los problemas socioeconómicos mencionados en el numeral anterior parecen haberse agudizado.

Tampoco el crecimiento de la demanda, por lo menos en su componente interno, podría considerarse un obstáculo a la expansión sectorial. En efecto, en términos normativos la demanda interna de productos agrícolas podría haber alcanzado niveles y ritmos de crecimiento bastante superiores, puesto que hay necesidades evidentemente insatisfechas, como así ingresos que la sociedad podría haber utilizado para atenderlas, por ejemplo, desviándolos de los consumos suntuarios. Pero el análisis de esta materia no puede efectuarse al margen de las condiciones que en la realidad de las economías latinoamericanas determinan el comportamiento de esta variable. De hecho, el nivel y la composición de la demanda reflejan los patrones de distribución del ingreso inherente a los regímenes de producción prevalecientes y a la racionalidad econó-

¹⁷FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1977, Roma, 1978.

mica que preside el funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

Complementariamente, conviene recordar que la composición de la demanda interna de productos agrícolas, que constituye más de las cuatro quintas partes de la demanda total, ha experimentado cambios de significación durante el período considerado. La fuerte expansión del segmento comercializado de la demanda, explicada por las altas tasas de crecimiento de la población urbana y por el aumento de ingreso del sector no agrícola, constituye quizás la manifestación más evidente de dichos cambios, y, seguramente, explica la mayor parte del relativo dinamismo del conjunto de la demanda interna agrícola en el período. Si bien la concentrada distribución del ingreso urbano tiende a relativizar el significado de las cifras de crecimiento promedio de la demanda global, el solo aumento de la relación demanda comercializada/demanda total tiene hondas implicaciones sobre la estructura y evolución de toda la agricultura.

En lo que se refiere a la demanda externa, la situación se presenta de manera distinta. El menor crecimiento relativo de las exportaciones agrícolas y la reducción continua de la participación latinoamericana en el comercio mundial, que ha caracterizado el comportamiento del sector externo agrícola, tanto en términos globales como respecto a productos específicos tradicionalmente importantes dentro de la pauta de exportaciones de la región, reflejan de hecho limitaciones del mercado potencial. A juzgar por las evidencias disponibles, ello se debería mucho más a las políticas proteccionistas adoptadas por los países

importadores, a los manejos de precios y mercados realizados por empresas transnacionales y a otros factores económicos e institucionales ligados a la estructura de la economía mundial, que a insuficiencias de la producción regional.¹⁸ Con la excepción principal de los últimos cuatro o cinco años, el valor real de las exportaciones regionales sufrió una fuerte, continua y creciente disminución relativa, que afectó a la mayoría de los principales rubros. Este deterioro de las relaciones de intercambio constituye otra de las características del modo de articulación de América Latina con los núcleos centrales de la economía mundial.

En este caso sí se puede hablar de un freno real impuesto por la demanda externa a la expansión de la economía agrícola. Sin embargo, debido a su proporcionalmente baja participación en la demanda total de productos agrícolas, el menor dinamismo relativo de las exportaciones es insuficiente para explicar *per se* los problemas socioeconómicos que han tipificado la evolución de la agricultura regional.

En síntesis, los aspectos específicos en torno a los cuales se han centrado las tesis examinadas, aun cuando eventualmente puedan expresar fenómenos o situaciones reales, no permiten aprehender los problemas del desarrollo agrícola en la región. Esto sugiere la necesidad de reorientar el esfuerzo de análisis hacia la identificación de los elementos y procesos fundamentales que, tras la apariencia de los fenómenos, determinan su naturaleza y sus condicionamientos recíprocos y, asimismo, supeditan la evolución de la agricultura en su conjunto.¹⁹

III

El marco global del proceso de modernización agrícola

Los problemas y tendencias señalados en las páginas anteriores no son independientes y, por lo tanto, deben ser explicados conjuntamente. Antes que 'distorsiones' u 'obstáculos', constituyen expresiones concretas de las características y modalidades que reviste el proceso de transformación de las bases tradicionales del régimen de producción agrícola en América Latina.

Este proceso tiende a profundizar la diferenciación de las estructuras económicas y sociales del agro, así como a reforzar su integración dentro del funcionamiento y la evolución del conjunto de la economía. De este modo, constituye una parte y corresponde a una

¹⁸La concentración en muy pocos productos y mercados, que constituyó otra de las características sobresa-

fase del movimiento global de expansión del capitalismo en la región. En consecuencia, sólo puede ser entendido, por un lado, con referencia a las tendencias de la economía capitalista mundial y a las particularidades de la industrialización latinoamericana, y a los condicionamientos derivados de las características de las estructuras agrarias históricamente conformadas, por otro.

Escapa a los propósitos de estas consideraciones profundizar dichos temas. Sin embargo, se indican a continuación aquellos aspectos y relaciones generales indispensables para comprender la naturaleza de la modernización agrícola y de sus elementos impulsores.

A. Tendencias generales

El proceso de modernización de la agricultura puede ser percibido a través de un conjunto de fenómenos que ocurren en tres niveles interdependientes.

1. Relaciones de las economías latinoamericanas con el sistema capitalista mundial

En este plano, la tendencia dominante ha sido la internacionalización de las economías de los países de la región, a través de su creciente integración al circuito mundial de acumulación de capital. Ello ha propendido a modificar sus funciones dentro del esquema internacional de división del trabajo y a reforzar, dentro de nuevas modalidades, su carácter dependiente. Aunque la incorporación de América Latina a este circuito se ha registrado en épocas pretéritas, las modificaciones verificadas en la estructura del capitalismo central —que tiende a la centralización y unificación del proceso de acumulación a escala mundial bajo la égida de las empresas transnacionales— han influido, sobre la intensidad y las

modalidades del proceso de modernización de la agricultura, a través de diversos canales.

La expansión del intercambio internacional, a la cual se vinculan originariamente el dinamismo y los impulsos modernizadores de las actividades agroexportadoras, se ha acelerado de manera notable en las últimas décadas, paralelamente con la progresiva 'administración' y control de los mercados en función de las necesidades de acumulación de las economías centrales. Si bien para América Latina en su conjunto esto estuvo acompañado de la reducción relativa de su participación en el comercio internacional de productos agrícolas, no es menos cierto que varios países latinoamericanos han expandido fuertemente sus exportaciones agrícolas, como subproducto de la 'transnacionalización' de su comercio exterior.²⁰

Al margen del hecho de que buena parte de los ingresos adicionales de exportación generados por esta expansión se han transferido a las economías centrales a través de diversos mecanismos, es evidente que el dinamismo del sector externo ha influido sobre el tamaño de los mercados para algunos rubros específicos, aunque con las restricciones derivadas de la 'administración' de los mismos.

Vinculado con lo anterior, la actuación de las empresas transnacionales directamente como productoras y sobre todo como organizadoras de la producción mediante el control de la comercialización y/o de la transformación industrial de productos agrícolas, ha alterado profundamente las condiciones socioeconómicas de la producción en vastas zonas de diversos países latinoamericanos. Lógicamente, esta influencia se ha incrementado en los productos de exportación, aprovechando los menores salarios existentes en la región. Pero lo mismo viene ocurriendo también en las ramas de la producción orientadas hacia el consumo

lientes de la estructura de las exportaciones latinoamericanas, tampoco es independiente de los factores institucionales que condicionan sus relaciones comerciales con la economía mundial.

¹⁹Para un análisis detallado de las principales corrientes explicativas de la evolución agrícola, véase D. Astori, *El proceso de desarrollo agrícola en América Latina. Algunas interpretaciones*, Roma, FAO, 1979.

²⁰En algunos países que disponen de importantes recursos agrícolas y han adoptado políticas de apertura hacia el capital extranjero, la dinámica misma del modelo económico ha determinado que el sector externo recupere su importancia estratégica y requerido el crecimiento acelerado de las exportaciones agrícolas. Las evidencias disponibles indican que, sin embargo, dicha expansión estuvo asociada a un considerable incremento de la deuda externa y de las remesas hacia el exterior.

de los sectores urbanos de medios y altos ingresos, donde a la ventaja anterior se agregan los beneficios de una explotación muchas veces monopólica del mercado interno.²¹

Por otra parte, dicha unificación/centralización de la economía mundial ha determinado una creciente concentración de los procesos de creación de ciertas formas tecnológicas —con la consiguiente tendencia a su homogeneización— y una notable aceleración de su transferencia y difusión. Esto último ha sido en buena medida consecuencia de las actividades de las empresas transnacionales, tanto las que operan en la producción, comercialización y procesamiento de productos agrícolas, como las ligadas a la producción y comercialización de bienes de capital e insumos agrícolas modernos, cuya utilización rentable ha

²¹ Además de la consolidación de su control sobre la producción y/o comercialización externa de los llamados productos tradicionales —principalmente algodón, azúcar, banano, café y tabaco—, las empresas transnacionales, durante el período analizado, extendieron y diversificaron sus actividades a otras ramas agrícolas y agroindustriales, como por ejemplo la producción, preparación, conservación y elaboración de carne, básicamente para exportación, en Brasil y Centroamérica; la producción y comercialización de frutas y hortalizas para exportación en México y Centroamérica; la producción y comercialización de aves y piensos en Colombia, Brasil y México; la producción y comercialización interna y externa de productos destinados a la alimentación animal, particularmente soya y sorgo en Brasil, Argentina, Colombia, Guatemala, El Salvador y Perú (hasta 1973); el procesamiento e industrialización de la leche en México, Brasil y Panamá, etc. (véase N. Bellino "La penetración en la agricultura latinoamericana por las empresas transnacionales, borrador preliminar, inédito, Roma, 1978).

Sobre los aspectos generales relacionados con el proceso de expansión de las transnacionales en el sector agrícola y agroindustrial, véase, por ejemplo, G. Arroyo, "Agro-Industrial Transnational Firms, Agrarian Reform and Rural Development", Universidad de París, junio de 1978; S. George, *How the other half dies*, Harmondsworth, Midd., Penguin Books; A. Domike y G. Rodríguez, *Agroindustria en México*, México, CIDE, agosto de 1976; E. Feder, "La nueva penetración en la agricultura de los países subdesarrollados por los países industriales y sus empresas multinacionales", en *El Trimestre Económico*, N.º 169, México, enero-marzo 1976; UNCTAD, "Marketing and distribution of tobacco", Ginebra, 1978; F. Moore Lappé y J. Collins, *Food First. Beyond the Myth of Scarcity*, Houghton Mifflin Co., Boston 1977; G. Garreau, *L'Agrobusiness*, París, Calmann-Levy, 1977; R. Quiroz Guardia, *Agricultural Development in Central America: Its origins and nature*, University of Wisconsin, Land Tenure Centre, enero de 1973; D. Slutsky, "La industria de la carne en Honduras" en *Estudios Sociales Centro Americanos*, Costa Rica, enero-abril 1979.

sido facilitada por los adelantos de la llamada Revolución Verde.²² La disponibilidad de estos nuevos métodos de producción, fácilmente asimilables, aunque no siempre adecuados a las condiciones latinoamericanas, y el establecimiento de canales ágiles de transferencia y difusión tecnológica, tienen una marcada importancia en la evolución reciente de la agricultura latinoamericana, como se verá más adelante.

2. Relaciones de la agricultura con el resto de la economía

La tendencia central en estas relaciones ha sido la marcada aceleración, durante los últimos 25 años, del proceso de urbanización/industrialización, que expresa en forma global la diferenciación entre las estructuras económicas y sociales del conjunto de la sociedad.

Una de las consecuencias principales de lo anterior es la reestructuración de la demanda interna de productos agrícolas, cuyo componente monetizado tiende a crecer rápidamente. Las consecuencias más importantes de este hecho fueron la expansión de los canales de mercadeo y la intervención de comerciantes urbanos —facilitadas ambas por el desarrollo de la estructura vial— y la generalización de la circulación mercantil en el seno de la agricultura, que abre paso a la transformación de su estructura productiva. Sin embargo, este fenómeno no es globalmente homogéneo, puesto que algunas de las características de la industrialización provocan distribuciones altamente concentradas del ingreso generado, lo cual a su vez favorece el mayor crecimiento de la de-

²² Como señala G. Edward Schuh en su artículo "The modernization of Brazilian Agriculture" (traducido y publicado en la Serie Monográfica N.º 17, del IPEA —Tecnología e Desenvolvimento Agrícola, Brasilia, 1975), "la diferencia crítica entre variedades es la respuesta a los fertilizantes, tendiendo las variedades mejoradas a presentar una reacción mayor y más continua. Naturalmente, un importante objetivo de los programas de creación de variedades que produjeron los nuevos tipos de trigo y arroz que se hicieron famosos por la llamada Revolución Verde, fue precisamente desarrollar esta característica de respuesta". Y más adelante: "Si no existiera la nueva tecnología (variedad mejorada), la introducción del insumo (fertilizante) no sería viable, puesto que su uso tampoco sería rentable".

manda urbana de productos agrícolas destinados al consumo de los grupos de medianos y altos ingresos.

El desarrollo de las actividades industriales y comerciales se tradujo también en un notable desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia las áreas urbanas, fenómeno que altera una de las bases fundamentales de sostenimiento de las estructuras agrarias preexistentes, tal como se verá más adelante. Tanto por su dependencia del capital y de la tecnología externas como por las limitaciones de la composición de la demanda sobre la cual basa su desarrollo, el proceso de industrialización requirió la compresión relativa de la tasa de salarios. Esta tendencia, que se ha profundizado en los últimos años *pari passu* con el aumento de las migraciones hacia la economía urbano/industrial, constituye uno de los rasgos distintivos de la industrialización latinoamericana que repercute directamente sobre la dinámica de la agricultura.

3. Relaciones entre los diversos segmentos de la agricultura

En este plano, el fenómeno central ha sido la tendencia del segmento moderno a tornarse dominante, como reflejo de la creciente diferenciación del régimen de producción agrícola.

Esta tendencia general está asociada a un conjunto de cambios en las relaciones socio-económicas del agro que se traducen, con referencia a la circulación, en la creciente monetización de la economía agrícola; en la supe-ditación al mercado, directa o indirectamente del conjunto de unidades productivas; en la ya citada modernización de la comercialización; en la tendencia a la integración y unificación de los mercados nacionales de productos agrícolas, etc.

Los cambios en la esfera de la producción, que constituyen la base de la referida tendencia, se expresan mediante un proceso que simultáneamente desarrolla la agricultura moderna y descompone la tradicional. Lo primero se manifiesta en la conformación de un grupo de empresas, estrictamente capitalistas, a través de las cuales se expande el uso de bienes de capital y el cambio tecnológico de la agricultura. Y a su vez, en relación directa con

lo anterior, se descompone la agricultura tradicional, tanto por el desmembramiento o conversión de los latifundios preexistentes como por la desagregación de la economía 'campesina' a ellos vinculada.

En el caso de América Latina esta desagregación no ha significado la desaparición de la economía campesina; por el contrario, en algunos países ha tendido a recrear este segmento dentro de nuevas modalidades de articulación con la agricultura moderna.²³

B. Papel de la agricultura en la acumulación de capital

La transición de la agricultura tradicional a la moderna no representa una ruptura en la evolución histórica de las relaciones capitalistas en la región. Por el contrario, las transformaciones estructurales en curso en la agricultura reflejan la adecuación de su régimen de producción a las nuevas condiciones requeridas para que pueda cumplir sus funciones dentro del proceso de acumulación. En la actualidad estas funciones son básicamente tres: (i) crear excedente de mano de obra y liberar fuerza de trabajo para el desarrollo de las actividades no agrícolas, principalmente de sus núcleos más 'modernos'; (ii) suministrar alimentos a bajo costo para el desarrollo de dichas actividades y núcleos; (iii) suministrar a bajo costo alimentos y materias primas a las economías centrales.

²³Sobre los diversos enfoques y aspectos de este proceso de transformación de la agricultura, véase, por ejemplo, Alain de Janvry, "The Political Economy of Rural Development in Latin America: an interpretation", en *American Journal of Agricultural Economics*, Menasha, Wisc., agosto 1975; Alain de Janvry y Carlos Garamón, "The Dynamics of Rural Poverty in Latin America", en *The Journal of Peasant Studies*, Berkeley, julio-setiembre 1977; Francisco Oliveira, "La economía brasileña: Crítica de la razón dualista", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 158, abril-junio 1973; Fernando Henrique Cardoso: "Las contradicciones del desarrollo asociado", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N.º 23, abril-junio 1974; David Barkins, "Desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del gran problema agrario mexicano", en *Comercio Exterior*, México, vol. 27, N.º 12, diciembre de 1977; Gustavo Esteva: "¿Y si los campesinos existen?", en *Comercio Exterior*, México, vol. 28, N.º 6, junio 1978, México; C. Santos de Morais, *El modelo hondureño de desarrollo agrario*, Tegucigalpa, Honduras, Ed. Proccara, agosto 1975; Salomon Kalmanovitz, *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, op. cit.

La importancia relativa de estas funciones se ha modificado históricamente. Al comienzo se centraron en la última y, con mucha menor importancia, en el primero de los aspectos mencionados. Fueron llevadas a la práctica dentro de una organización de la producción basada en la explotación extensiva de la tierra, en la concentración de su propiedad y en el control institucional de la mano de obra, cuya disponibilidad era esencial para hacer viable el sistema productivo adoptado. Estas modalidades de organización de la producción tienen en la hacienda y en el complejo latifundio-minifundio sus expresiones más conocidas.²⁴ Conformaron un tipo de agricultura tradicional, lo que no excluye su carácter netamente mercantil, que hasta hace poco fue compatible con las necesidades del proceso de acumulación de capital. En efecto, además de su racionalidad microeconómica, la apropiación monopólica de la tierra cumplía una función macrosocial: generar la reserva de mano de obra necesaria para la acumulación en la agricultura, actividad entonces dominante en la mayoría de los países de la región.²⁵ Las relaciones tradicionales de tenencia constituían en este contexto el complemento necesario del esquema general de acumulación. Al vincular dicha reserva de mano de obra a la tierra, garantizaban su retención y su reproducción a costos sumamente bajos desde el punto de vista de la gran empresa tradicional; además permitía la captación del excedente generado por los predios de subsistencia, principalmente mediante la renta de la tierra, pero también a través de mecanismos extraeconómicos. Este esquema de control y explotación de la fuerza de trabajo compatibilizaba igualmente la limitada productividad inherente a la agricultura tradicio-

nal con el mantenimiento de precios relativamente bajos en los mercados externos e internos, sin afectar las ganancias de las empresas agrícolas ni las actividades de comercialización y agroindustriales en desarrollo. Todo ello comprimiendo la remuneración de la fuerza de trabajo, propiciada por la concentración de la propiedad privada de la tierra.

A pesar de su baja productividad, tanto con relación a la tierra como por lo general a la fuerza de trabajo, estas modalidades de organización de la producción agrícola fueron consistentes incluso durante las etapas iniciales del proceso de industrialización de las economías latinoamericanas, debido precisamente a su elevado excedente potencial de mano de obra.

Los factores que determinaron la transformación progresiva de la agricultura tradicional son los mismos que están en la base de la profundización de la modernización: de un lado, la modificación de las condiciones prevalecientes en los mercados internos y externos, el surgimiento y difusión de nuevas modalidades tecnológicas, la expansión de la economía urbano-industrial, etc.; del otro, las transformaciones endógenas que se fueron gestando en el interior mismo de la agricultura, como consecuencia de la incorporación progresiva de nuevas áreas de menor productividad, de la acumulación de tensiones sociales en el campo, de las crisis del mercado, y de otros factores que han propiciado la diferenciación y especialización gradual de algunos segmentos del régimen de producción tradicional. En el marco de las tendencias globales del conjunto de la economía y de las modificaciones en las estructuras sociopolíticas a ellas asociadas, la agricultura extensiva tradicional entró en conflicto con las nuevas exigencias del proceso de acumulación. La expansión del segmento moderno se destina precisamente, por otras vías —principalmente la intensificación de la producción en las tierras más aptas, incorporadas o en proceso de incorporación— a cumplir las mismas funciones antes señaladas.²⁶ Tanto por sus características intrínsecas como por el marco socioeconómico

²⁴La disponibilidad de mano de obra cumplía una doble función dentro del sistema tradicional de producción: permitir el oportuno aprovechamiento de las posibilidades surgidas en el mercado, y absorber, por lo menos en parte, las eventuales reducciones del nivel de ingreso de las explotaciones, asociadas a las fluctuaciones en la demanda y en los precios.

²⁵No debe olvidarse que el llamado excedente de mano de obra agrícola se ha generado dentro y como parte del proceso de expansión de las relaciones mercantiles en la región, como lo evidencia el hecho de que hasta aproximadamente a fines del siglo pasado las economías de los países de la región se caracterizaban, por lo general, por su escasez de mano de obra.

²⁶El hecho de que haya ocurrido y las modalidades de este proceso de transición, así como las relaciones de

heredado, dicha expansión tiende, como se verá posteriormente, a producir serios desequilibrios en el ámbito de la agricultura y en sus relaciones con el resto de la economía.

IV

Dinámica interna del proceso de modernización agrícola

Desde la perspectiva de la acumulación de capital, las cuestiones fundamentales que debe resolver la expansión del segmento moderno, en relación con las funciones de la agricultura en aquel proceso, son básicamente las siguientes:

i) ¿Cómo reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y garantizar la reproducción de la reserva de mano de obra, a efectos de regular el nivel y las variaciones de la tasa de salarios?

ii) ¿Cómo movilizar el excedente económico agrícola de manera consistente con las necesidades del proceso de acumulación?

En el caso de los países latinoamericanos donde ha avanzado la modernización agrícola, dichas respuestas quedan encuadradas en el desarrollo de tres tendencias básicas asociadas al proceso de expansión de la agricultura moderna/descomposición de la agricultura tradicional: (i) la concentración de la producción y del capital; (ii) la proletarianización de parte del campesinado; (iii) la recomposición de la economía de subsistencia.

A continuación se analizan los rasgos principales de este proceso, a partir de las relaciones generadas entre ambos tipos de agricultura.

A. Características de la modernización agrícola

En primer lugar, la expansión productiva y tecnológica tiende a ocurrir en un número relativamente reducido de explotaciones. Se trata en muchos casos de antiguas unidades tradi-

cionales que se transforman o desmembran, por lo general de tamaño mediano y grande, y localizadas en las mejores tierras, incorporadas o en proceso de incorporación. Por lo demás, dichas explotaciones son en buena parte beneficiarias directas de las inversiones públicas en infraestructura, así como de los incentivos económicos y servicios de apoyo oficiales, tales como los recursos crediticios, precios remuneradores, mercados relativamente protegidos y asistencia técnica. Se crean así las condiciones para la incorporación concentrada de las nuevas tecnologías y la consolidación de los núcleos de empresarios agrícolas más dinámicos y con capacidad política para movilizar el apoyo del aparato estatal.

Ello es evidente de acuerdo a la experiencia de varios países. En Brasil, por ejemplo, solamente el 2.2 por ciento del total de establecimientos censados posee tractores, mientras que en São Paulo —el más antiguo núcleo de modernidad agrícola— esta cifra se eleva a casi el 14 por ciento. Los estados agrícolas más dinámicos de la región sur (São Paulo, Paraná y Río Grande) poseen un quinto del área total en explotaciones y cuatro quintos de los tractores del país.²⁷ El uso de fertilizantes se concentra prácticamente en los rubros de exportación, y en 1970, mientras el promedio nacional de consumo por hectárea alcanzaba sólo a 29 kg., en São Paulo esta cifra se elevaba a 73 kg. Adicionalmente, al margen del hecho de que el gobierno llega a financiar hasta el 80 por ciento de las inversiones en líneas específicas de producción para exportación, la región sur absorbió en 1970 el 65 por ciento del total del crédito otorgado.²⁸ Todas estas cifras serían aún más reveladoras si se dispusiera de la

dominación que él mismo ha generado, corresponden a un determinado sistema de alianzas de clase sin cuya consideración es difícil explicar los rumbos de la evolución agrícola. Otras posibilidades hubieran sido la realización de cambios estructurales profundos en la agricultura y en el conjunto de la economía.

²⁷Censo Agropecuario de 1970. Sinopsis preliminar.

²⁸Véase R. Miller Paiva y otros, *Brazil's Agricultural Sector*, San Pablo, 1973.

información desagregada por tipos de empresas.

En segundo lugar, los rendimientos económicos y físicos del sector moderno son, por lo general, notablemente más elevados que los de la agricultura tradicional.²⁹ En consecuencia, la expansión del primero conlleva un considerable aumento de su participación en el ingreso y en la producción total. Respecto a este último aspecto, hay evidencias de que en varios países los aumentos de producción verificados durante los últimos años se deben fundamentalmente al aporte de este sector. Ello es claramente perceptible, por ejemplo, en el caso de México, donde menos del 4 por ciento del número total de empresas, localizadas principalmente en las tierras irrigadas del norte y Pacífico norte, contribuyeron con el 80 por ciento del incremento del producto agrícola en el decenio 1950-60.³⁰

Por lo demás, entre 1940 y 1970 se han ampliado considerablemente las diferencias de nivel de desarrollo entre dichas regiones y las zonas agrícolas más atrasadas del país.³¹

En Brasil un análisis también nacional y regional, pero con clasificaciones detalladas de los productos según su proveniencia de la agricultura moderna o la tradicional, ha permitido comprobar que, con excepción de la región Centro-Oeste (Estados de Goiás y Matto Grosso), en todo el país la producción de la primera aumentó a mayores tasas que la tradicional.³²

²⁹Ello no significa que la expansión del sector moderno implique siempre el aumento de los rendimientos físicos con respecto al sector tradicional. Por ejemplo, en el caso de la adopción de tecnologías modernas —extensivas, basadas en la motomecanización—, este aumento es marginal. Sin embargo, aun en este caso se comprueban los fenómenos señalados de concentraciones de la producción —a través de la expansión del área— y del ingreso.

³⁰S. Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrícola mexicano*, Washington, CIDA, 1965.

³¹Véase al respecto Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Crecimiento agropecuario comparativo de las entidades federativas del país, 1940-70*, México.

³²Las máximas diferencias se encontraron en San Pablo (5.1 y -0.5%, respectivamente, entre 1948-50 y 1967-69) y en la Región Este, con 4.2 y 2.1%. Véase G.F. Patrick "Fontes de crescimento na agricultura Brasileira: O sector de culturas" en C. Contador (ed.), *Tecnología e desenvolvimento agrícola*, IPEA/INDES, Río de Janeiro, 1975.

En un estudio, realizado en Colombia, y con relación a la modernización de un producto específico muy importante para el consumo interno —el arroz—, se comprueban también las tendencias señaladas. En efecto, como consecuencia de la introducción de nuevas variedades sólo aptas para la agricultura moderna de riego, este grupo aumentó rápidamente su producción, con el resultado de que la participación de la agricultura tradicional —normalmente localizada en tierras altas— declinó de 50 por ciento de la producción total en 1966 a sólo 10 por ciento en 1974.³³

La expansión de la agricultura moderna no implica necesariamente la adopción de prácticas intensivas de producción. Ello depende de la constelación de factores disponibles, como lo ilustra la comparación del caso de México y de Brasil. En el primero, la posibilidad de aprovechar las mejores tierras mediante la introducción del riego ha impulsado el desarrollo de un sector moderno de tipo intensivo, asociado como es sabido a la Revolución Verde. En Brasil, la abundancia de tierras y la posibilidad de incorporar nuevas áreas de elevada fertilidad natural, ha permitido la coexistencia de dos variantes de modernización. La intensiva, en las zonas más antiguas, como São Paulo, donde la frontera agrícola prácticamente se ha estabilizado y el coeficiente de utilización de la tierra disponible es ya bastante elevado; y la de tipo extensivo, normalmente en las áreas de frontera de alta fertilidad (región Centro-Oeste fundamentalmente), basada en una amplia mecanización sustitutiva de mano de obra, si bien esta última es a menudo esencial en la acumulación inicial necesaria para ampliar la frontera (desmonte, etcétera).³⁴

En tercer lugar, en el mercado interno, las migraciones rural-urbanas y la concentración del ingreso que caracterizan a las economías

³³Véase G.M. Scobie & R. Posada, "The Impact of Technical Change on Income Distribution: The Case of Rice in Colombia", en *American Journal of Agricultural Economics*, febrero 1978.

³⁴El modelo extensivo-moderno, a diferencia del extensivo-tradicional, no se fundamenta en la subutilización de la tierra. Su carácter extensivo se debe a que el crecimiento se hace por adición del factor más que por el aumento de sus rendimientos unitarios.

latinoamericanas estuvieron determinando cambios en las estructuras y ritmos de crecimiento del consumo de productos agrícolas. En efecto, el mercado interno crece casi exclusivamente en función de su componente monetizado, cuya rápida expansión estuvo alimentada básicamente por el aumento del ingreso y la población no agrícola. Por otra parte, una proporción no despreciable del incremento de la demanda total agrícola se ha originado en el consumo de los sectores de ingresos medios y altos, como parecería inferirse del hecho de que en varios países el consumo de *alimentos básicos por habitante* ha crecido escasamente y en menor proporción que en el consumo *medio total de alimentos*.³⁵

Estos hechos tienen considerable trascendencia, pues el crecimiento del componente monetizado de la demanda favorece fundamentalmente a la agricultura moderna, que es la mejor estructurada para abastecerlo. En cambio, la demanda de las zonas rurales tiende a crecer muy poco, cuando, simultáneamente, la agricultura tradicional debe hacer frente a una creciente competencia de las empresas modernas para abastecerlo.³⁶

Además, es conveniente destacar que a medida que la migración agrícola tienda a perder importancia relativa en la expansión de la población no agrícola,³⁷ el desarrollo ulterior del componente 'comercializado' de la demanda pasa a depender cada vez más del crecimiento del ingreso no agrícola y de su distribución.³⁸ Si esta última es concentrada, el decrecimiento de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos tiende a reducir la tasa de expansión del consumo urbano de bienes agrícolas, que constituye el

elemento más dinámico de la demanda interna total. Ambos factores —el menor incremento demográfico y la baja de los coeficientes de elasticidad-ingreso— convergen en el sentido de disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda 'comercializada'.

En cuarto lugar, la modernización se inserta necesariamente en un marco de condiciones políticas que tiende a garantizar la estabilidad de las instituciones y eliminar los obstáculos a la realización de operaciones comerciales ágiles y fluidas. Los grandes empresarios agrícolas entran en diversos tipos de alianzas con los grupos financieros, las instituciones que controlan las instalaciones de almacenamiento, las agroindustrias, los principales exportadores y los centros que disponen de las tecnologías modernas, sean éstas importadas o de origen nacional. Requieren, además, de un mercado de tierras con un mínimo de restricciones.

B. Mecanismos del proceso de modernización

Los factores señalados en los párrafos anteriores permiten aclarar los mecanismos del proceso de expansión de la agricultura moderna y la simultánea descomposición de la agricultura tradicional.

Cuanto más rápida sea la tasa de crecimiento de la producción moderna respecto al ritmo de expansión de la demanda, tanto más pronto tenderá ésta a desplazar la producción de la agricultura tradicional, teniendo en cuenta su mayor rentabilidad y capacidad financiera. Esto es particularmente perceptible en las áreas mejor articuladas con los grandes centros consumidores donde la infraestructura existente permite una más fluida y rápida penetración de la agricultura moderna en los mercados.

Por otra parte, el mayor uso de bienes de capital e insumos tecnológicos y, frecuentemente, la mejor calidad de las tierras que ocupa, permite a la agricultura moderna utilizar mucho menos mano de obra que la tradicional para alcanzar similares niveles de producción. En condiciones dadas de mercado, la sustitución de la producción tradicional por producción moderna implica una reducción en el nivel de ocupación agrícola, tanto más

³⁵Aunque parte de esta diferencia de crecimiento puede explicarse por cambios en la estructura de consumo asociados a la creciente participación de la población urbana sobre la total.

³⁶La importancia de la demanda interna urbana como factor del proceso de modernización agrícola en Colombia es destacada por S. Kalmanovitz en *Desarrollo de la agricultura en Colombia*, *op. cit.*

³⁷Situación que se agudiza cuando la población no agrícola supera el nivel de la agrícola.

³⁸Evidentemente, esto es más cierto cuando la tasa de crecimiento vegetativo de la población no agrícola se reduce, como parece estar ocurriendo en los países de urbanización más antigua.

intensa cuanto mayor sea la diferencia de productividad entre ambos sectores, y una creciente concentración de la producción y del capital agrícola.³⁹

En el marco de las condiciones estructurales antes señaladas, ambos mecanismos ⁴stúan de manera convergente en el sentido que recrean y expanden la reserva de mano de obra agrícola, dado el ritmo de crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo en el sector.

La descomposición de la agricultura tradicional en América Latina se estuvo manifestando en una combinación de las siguientes tres alternativas de reajuste, cuya importancia relativa varía según los países: incremento de la migración a las ciudades; aumento del número y participación de los asalariados en la población activa agrícola, y expansión física de la agricultura de subsistencia, a veces sólo en términos de personas y unidades de producción y, en ciertas circunstancias, también de superficie ocupada.⁴⁰ En los primeros casos, tendería a expandirse la demanda comercializada, y por ende, el mercado para el propio sector moderno.

Algunos de los aspectos señalados son evidentes, por ejemplo, en el caso de Brasil. De acuerdo al último censo agropecuario, durante el período 1960-1970 el número de establecimientos de menos de 5 hectáreas de superfi-

cie aumentó en 76 por ciento, proporción bastante superior al incremento del número total de fincas, que fue de 48 por ciento. Por otra parte, la superficie total de este grupo se expandió en sólo 55 por ciento, con una fuerte reducción del ya pequeño tamaño medio de los establecimientos. Pero más significativo aún es el hecho de que mientras en 1960 dicho estrato sólo ocupaba 2 de cada 10 personas empleadas por la agricultura brasileña, durante el decenio posterior 7 de cada 10 nuevos activos agrícolas fueron incorporados al mismo, con distintos niveles de ocupación. Además, en las fincas de 100 a 1 000 hectáreas —donde posiblemente está la mayor parte de las empresas modernas— el personal ocupado se redujo en casi 15 por ciento.

Si por otra parte se considera la calidad, probablemente menor, de las tierras donde están asentadas la mayor parte de las fincas pequeñas y la sobreexplotación a que están sometidas, es fácil deducir que el aumento de la relación hombre/tierra que se infiere de las cifras anteriores tiene repercusiones muy graves sobre el nivel efectivo de ocupación e ingreso de este grupo. Junto a una parte importante de los trabajadores temporarios, dicho grupo constituye la reserva o excedente de mano de obra agrícola a que antes se hizo referencia.

Esta reproducción continua de la masa de trabajadores sin tierra y de un sector de subsistencia de bajísimos niveles de productividad e ingreso, juega un papel fundamental en el proceso de modernización, tanto agrícola como global.

En efecto, la descomposición de la agricultura tradicional es la que permite al segmento moderno desempeñar las funciones antes citadas, puesto que: (i) genera la disponibilidad de mano de obra necesaria para la expansión de las actividades modernas, tanto en la propia agricultura como, fundamentalmente, en las áreas urbano-industriales, y (ii) mantiene comparativamente reducidos los ingresos de la fuerza de trabajo de la agricultura tradicional, para evitar al máximo las presiones alcistas en los precios de los alimentos básicos del consumo interno. Como ambos aspectos son determinantes del nivel de salarios en los núcleos modernos, agrícolas y no agrícolas, juegan un papel central en el proceso de acu-

³⁹Ello no excluye la posibilidad de que pueda aumentar la creación de oportunidades ocupacionales en la agricultura moderna, sobre todo si el mercado se expande rápidamente y si las líneas de producción adoptadas por las empresas modernas, además de no ser competitivas respecto a la producción tradicional, tienen un coeficiente de requerimiento de mano de obra por hectárea superior a los cultivos 'tradicionales'.

⁴⁰Se ha señalado, por ejemplo, que en América Central la expansión de la producción bananera de exportación introdujo el trabajo asalariado como relación social básica e implicó la desaparición de los pequeños propietarios agrícolas del área. Por su parte, la expansión de la producción de algodón en Nicaragua habría desplazado la producción de granos básicos y las relaciones de tenencia tradicionales, expulsando los campesinos hacia áreas de frontera agrícola, donde se reconstituyó la agricultura de subsistencia. Véase R. Quiros, "Agricultural Development in Central America: Its Origin and Nature", Land Tenure Center, University of Wisconsin, January, 1973. En México, el número de asalariados agrícolas sin tierra aumentó de casi 1 500 000 en 1950 a más de 2 500 000 en 1970, mientras que los productores independientes se reducían marcadamente (22% en el período 1960-70). Véase Luisa Paré, *El proletariado agrícola en México*, México, Siglo XXI, 1977.

mulación de capital en la economía en su conjunto.

A este aspecto central del proceso de acumulación de capital en la agricultura moderna se agregan dos otros elementos complementarios:

i) La tendencia creciente a adoptar formas de contratación y remuneración de la fuerza de trabajo que excluyen prácticamente todo el 'tiempo muerto' en su utilización y cuya expresión principal es el aumento continuo de la proporción de trabajadores temporarios sobre el total de la mano de obra ocupada. Esto representa para las empresas una reducción efectiva en sus gastos de mano de obra,⁴¹ y a la vez una transferencia al sector asalariado y campesino de parte de los costos de mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo agrícola, más intensa cuando los salarios reales son decrecientes;

ii) la utilización, basada en el control de la propiedad agraria, del excedente de mano de obra para la formación de capital, principalmente en las áreas de frontera agrícola donde se desplaza parte de la población rural a medida que se descomponen la agricultura campesina como resultado de la consolidación de los segmentos modernos en las zonas ya incorporadas. Esta formación de capital, que asume las más diversas modalidades (desmonte de tierras vírgenes, establecimiento de plantaciones, incorporación de cultivos o praderas, etc.) tiene un costo prácticamente nulo para las empresas, puesto que se basa en la concesión a los 'sin tierra' de derechos de explotación —normalmente para la subsistencia familiar— y en contrapartida de los cuales éstos desarrollan las actividades convenidas.

Es interesante notar además que la compresión de la remuneración de la fuerza de trabajo agrícola no modifica en favor de la agricultura tradicional las relaciones de costos ni restringe la utilización de la nueva tecnología en la moderna, como aparentemente debería

⁴¹Aunque en algunos casos se haya observado una leve tendencia al aumento de los salarios nominales de esta categoría de trabajadores, las empresas se benefician de una segunda fuente de economía, que es la derivada del no pago de las prestaciones sociales que habitualmente deben abonarse cuando se contratan trabajadores permanentes.

ocurrir. Ello se debe tanto a las diferencias de productividad por hombre ocupado en ambos sectores como a la subvención de los costos de incorporación de la tecnología moderna a través de los subsidios, exenciones, facilidades crediticias y otras ventajas que la favorecen. Esta reducción deliberada del costo de la tecnología moderna resta capacidad competitiva a la agricultura tradicional y limita la posibilidad de expansión del empleo agrícola, con las repercusiones ya indicadas sobre la distribución del ingreso.

Esta forma de articulación entre ambos tipos de agricultura suele coexistir, en algunos casos, con un cierto grado de especialización en la producción, orientándose la tradicional, y particularmente su estrato de economía campesina, hacia los rubros de menor rentabilidad, generalmente de consumo masivo y demanda menos dinámica, cuyos precios son controlados por razones de política económica. Como depende de las relaciones entre precios y costos de producción, ello puede contribuir al empobrecimiento progresivo de este sector de productores, que no dispone de posibilidades alternativas de producción.

En otros casos, la articulación de la economía campesina con la agricultura moderna se materializa también a través de las empresas comerciales y agroindustriales que se desarrollan simultáneamente con la expansión de la producción mercantil en el agro. El manejo monopsónico del mercado por parte de estas empresas constituye un elemento adicional de captación del excedente producido por el sector campesino, el que suele absorber los efectos de las variaciones de precios y de las crisis de sobreproducción eventualmente generadas.

Las distintas modalidades mencionadas tienden a reforzar la tendencia concentradora inherente al proceso de modernización, dada la progresiva preponderancia del capital en la función de producción de la agricultura moderna y la creciente participación de esta última en la producción agrícola total.⁴²

⁴²Véase, por ejemplo, M. Urrutia, "Distribución del ingreso en Colombia", en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, marzo-abril 1976. No sólo se señala allí que la distribución del ingreso agrícola habría empeorado entre los años 30 y 60, sino que, contrariamente a lo

Finalmente, cabría mencionar que la descomposición de la agricultura tradicional cumple con una tercera finalidad dentro del proceso de modernización, que es la de expandir el mercado interno. El hecho de que la concentración-polarización⁴³ del ingreso tiende a agudizarse no restringe el mercado interno requerido por la expansión industrial. En efecto, dada la estructura de la producción industrial, la parte del mercado cuya expansión interesa es la directamente ligada a los sectores 'dinámicos', es decir, los relacionados con la produc-

ción para exportación y para consumo de los grupos de medianos y altos ingresos. El crecimiento de la agricultura moderna favorece directa e indirectamente dichas actividades, además de contribuir marginalmente a la expansión del mercado para los sectores 'vegetativos' de la industria (alimentos, vestuario, etc.). Esto constituye un indicador adicional de la compatibilidad de las transformaciones que se están operando en el agro con respecto al proceso global de modernización de la economía latinoamericana.

V

Algunas conclusiones

Lo expuesto anteriormente permite ir perfilando conclusiones de interés para la definición de ideas que permitan reorientar el desarrollo agrícola de la región.

Primero, no sería la falta de recursos naturales y humanos ni de capacidad técnica de los agricultores lo que puede explicar las dificultades de la agricultura latinoamericana para alcanzar mayores niveles de producción y, de esa manera, contribuir a solucionar los problemas alimentarios, de empleo y otros que persisten en el medio rural y en el urbano. Con excepción de algunos países, productos o coyunturas, la producción agrícola parece haber atendido los requerimientos de la demanda que efectivamente se materializó en los mercados.

Es en el funcionamiento global de la agricultura, y particularmente en su proceso de

transformación más reciente que implica la "expansión de la agricultura moderna/descomposición de la agricultura tradicional" —esbozado sumariamente en las páginas anteriores— donde se encuentra la clave para la comprensión de la dinámica actual del desarrollo agrícola latinoamericano.

Este proceso sigue una lógica que subyace a los diversos fenómenos señalados y los torna coherentes desde la perspectiva de la expansión del segmento moderno, tanto a nivel de la agricultura como del conjunto de la economía. Por lo demás, dicha lógica es consistente con las formas de organización social que existen en la región y con las modalidades de articulación de las economías latinoamericanas con la de los países centrales.

En este sentido, los diversos aspectos de la evolución agrícola latinoamericana constituyen 'engranajes' del movimiento de expansión de la producción mercantil, coherentes con el proceso de acumulación de capital.

Como es evidente, estas consideraciones relativizan la eficiencia de los esfuerzos orientados a corregir o mejorar aspectos parciales de la realidad latinoamericana, que no afectan los puntos neurálgicos que sustentan el funcionamiento del régimen de producción agrícola en su conjunto.

Segundo, es difícil suponer que la evolución ulterior del actual estilo de desarrollo agrícola, y en particular la de su segmento moderno, pueda espontáneamente eliminar las manifestaciones antisociales que le son inhe-

ocurrido en el resto de los sectores, el ingreso de los jornaleros agrícolas y de los que explotan parcelas muy pequeñas habría disminuido en términos reales. En México, entre 1950 y 1960 se ha registrado una considerable disminución de los días por año que como promedio trabajan los jornaleros, junto a una reducción del 6 por ciento en el nivel del salario mínimo en términos reales (véase J. Martínez Ríos, "Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización", en *El perfil de México en 1980*, México, UNAM, Siglo XXI, 1972).

⁴³Se habla de polarización para reflejar el progresivo distanciamiento entre los niveles extremos de la pirámide de distribución y el creciente ensanchamiento de su base, con un nivel absoluto de ingreso sumamente bajo.

rentes. Por el contrario, el funcionamiento del modelo sugiere que tales problemas pueden agravarse a mediano plazo y perdurar en exceso en la realidad económico-social latinoamericana. El problema del empleo, por ejemplo, ni siquiera tiene una solución parcial dentro de la agricultura. Queda por responder la cuestión de hasta qué punto y en qué plazo el resto de las actividades económicas, también en proceso de modernización, y ya con un sector de servicios notablemente sobredimensionado, estarán en condiciones de absorber los excedentes de mano de obra agrícola. Y esto dependerá en buena medida de las tendencias del crecimiento demográfico; como es sabido, la atenuación de este último depende básicamente de la baja de la tasa de natalidad; pero aquí se plantea una paradoja adicional: que dicha tasa no disminuirá decisivamente hasta que las ventajas del desarrollo lleguen en forma evidente a los grupos marginales —urbanos y rurales—, lo cual es incompatible con la esencia del propio estilo.

Tercero, es evidente que a largo plazo el crecimiento económico supone necesariamen-

te la transformación de la agricultura tradicional. Como se ha mencionado, la declinación de la importancia relativa de la agricultura dentro del sistema económico y de la economía campesina, son expresiones de un mismo proceso —la industrialización de la economía— que conlleva la transformación de las estructuras empresariales y tecnológicas en el campo. El problema no radica, por lo tanto, en los cambios empresariales y tecnológicos que la superación de las condiciones de subdesarrollo agrícola supone, sino en el carácter concentrador, excluyente y predatorio, que asume el proceso de modernización.

El desafío que se plantea consiste precisamente en encontrar fórmulas de transición de una agricultura tradicional a otra moderna que sea consistente con un mejor aprovechamiento del potencial productivo y con la elevación general del bienestar de la población. Desde una perspectiva de desarrollo, la solución de los actuales problemas supondría modificar los más importantes parámetros estructurales sobre los cuales se ha apoyado el proceso de modernización.

Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana

*Carlos A. de Mattos**

Las últimas dos décadas atestiguan un notable auge de diversas actividades desarrolladas en torno al tema de la planificación nacional en los países latinoamericanos; en lo fundamental, estas actividades se expresaron a través de la elaboración de distinto tipo de planes, de la creación de numerosos organismos especializados en la materia y de una intensa discusión sobre alcances, contenidos, procedimientos, modalidades, técnicas, resultados y perspectivas de la planificación.

Desde sus orígenes la planificación estuvo vinculada a objetivos muy ambiciosos y encuadrada en una perspectiva relativamente optimista, razón por la cual generó expectativas muy amplias y seguramente desproporcionadas en relación a lo que permitían esperar las condiciones imperantes en cada país. En contraste con ello, en el tiempo transcurrido desde entonces los mecanismos de planificación no operaron en la forma prevista y los resultados obtenidos no se situaron a la altura de los objetivos inicialmente planteados. Todo esto condujo a un estado de frustración generalizada y de creciente escepticismo en relación a las perspectivas de la planificación, lo que se puso de manifiesto en la controversia sobre la denominada crisis de la planificación.

Aun cuando mucho se ha escrito y discutido sobre esta supuesta crisis de la planificación, el tema en modo alguno parece estar agotado; por el contrario, resulta razonable suponer que el análisis de las causas de la situación señalada permitirá avanzar en la discusión sobre el alcance y las perspectivas que la planificación puede tener en nuestros países. El presente trabajo se sitúa en este terreno y se propone revisar las modalidades que la planificación ha adoptado en la experiencia latinoamericana en el transcurso de las últimas dos décadas y analizar cómo esas modalidades se han ubicado con relación a las específicas condiciones económicas, sociales y políticas aquí imperantes.

*Funcionario del ILPES.

I

Los orígenes de la planificación en América Latina

Aun cuando no es posible desconocer que a partir de mediados de siglo se habían iniciado trabajos de planificación en algunos países latinoamericanos y que en el decenio de los años cincuenta ellos se habían incrementado, debe subrayarse que fue sólo en la década siguiente cuando estas actividades cobraron verdadero impulso.¹

De hecho, la aceptación generalizada a nivel oficial de la planificación como instrumento para 'promover el desarrollo' aparece estrechamente vinculada a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961. En el transcurso de la misma —que indudablemente marca un hito de singular importancia en la historia de la planificación en América Latina—, los representantes de la mayoría de los países aprobaron un conjunto de recomendaciones donde, luego de exponer una ambiciosa lista de objetivos cuyo cumplimiento se consideraba necesario para hacer frente a los males que aquejaban a la región, se preconizaba la necesidad de 'programar' el desarrollo.² Este reconocimiento explícito de la necesidad de 'programar' el proceso socioeconómico tuvo indiscutible significación por cuanto contribuyó a superar una situación de resistencia generalizada hacia la planificación, resistencia originada en la connotación política que hasta entonces muchos gobiernos le atribuían, y que, obviamente, se encontraba vinculada a los orígenes y posterior desarrollo de la planificación en los países socialistas. Es precisamente por esta resistencia a todo lo relacionado

¹Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, N.º 2, octubre de 1967.

²El primer punto del capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este establece: "Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". Consejo Interamericano Económico y Social, *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria*, Washington, D.C., Unión Panamericana, 1961, p. 12.

con la planificación que, por aquel entonces, se solía recurrir a la utilización del término menos controvertido de 'programación', aun cuando en definitiva se estaba dando a ambos términos un contenido equivalente.³

Las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este dieron un decisivo impulso a las actividades vinculadas con la planificación en América Latina y contribuyeron a caracterizar las modalidades y el contenido del proceso. En efecto, dicha conferencia, al definir las condiciones y los mecanismos de la Alianza para el Progreso, estableció que un plan de desarrollo constituía un prerequisite ineludible para la obtención del financiamiento externo pertinente. Esta necesidad de disponer de planes introdujo uno de los aspectos distintivos de este capítulo de la historia de la planificación en nuestro continente. En definitiva, la Carta de Punta del Este y el establecimiento de la Alianza para el Progreso, significaron el compromiso de implantar o fortalecer "sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social".⁴ Esto a su vez significó, para cada uno de los países de la región, la necesidad de constituir o de reforzar los equipos técnicos capaces de elaborar tales 'programas'.

Puesto que en la mayor parte de los casos las actividades de planificación tuvieron su comienzo efectivo en este período, la elaboración de planes se presentó como una tarea relativamente nueva y, por lo tanto, carente de tra-

dición en el marco de las actividades tecnoburocráticas de los países latinoamericanos.⁵ Por ello, para cumplirla fue necesario organizar o reorganizar las dependencias del sector público que debería llevar a cabo estas nuevas actividades, lo que planteó la necesidad de integrar los respectivos cuadros técnicos en un período relativamente breve. De esta manera, en el momento en que los distintos países comenzaron a establecer sus sistemas de planificación, hizo su aparición el personaje del planificador, cuyos rasgos más destacados merecen ser considerados con cierto detenimiento, sobre todo por la incidencia que él habrá de tener en el resultado de las actividades que le corresponderá realizar.

a) *El planificador y su ideología*

El primer aspecto que debe destacarse —y seguramente el más importante—, es que el planificador de los años sesenta se encontraba vinculado a una corriente del pensamiento económico latinoamericano que, a base de una interpretación del proceso histórico de los países de la región y de una concepción del desarrollo económico, postulaba la necesidad de realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica y sostenía además que la planificación era el medio más adecuado para lograrlo.

Esta corriente, que tiene sus raíces y su expresión más destacada en los estudios, en las interpretaciones y en las propuestas de la CEPAL y, en particular, en los trabajos de Raúl Prebisch,⁶ se generó y consolidó al avanzar el período de la segunda postguerra, y adquirió bien pronto una significativa gravitación en el ámbito de los países latinoamericanos. De este modo, a partir de las formulaciones originales de Prebisch y de la CEPAL, se fue elaborando un cuerpo teórico en el que muchos economistas y sociólogos latinoamericanos de la época

³Así, por ejemplo, uno de los primeros documentos de la CEPAL sobre el tema se titula *Introducción a la técnica de la programación*, México, Naciones Unidas, 1955. Otro de los textos precursores de la época también recurre a esta expresión; es el caso de las notas de clase de los cursos de Jorge Ahumada en la CEPAL, titulados *Teoría y programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1958. Similares consideraciones pueden hacerse con relación a la terminología empleada en las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este. Cabe señalar, sin embargo, que esta distinción que aquí fundamentalmente constituía un artificio semántico, no tiene relación con la diferencia establecida por algunos autores (Bettelheim, por ejemplo) que utilizan la palabra planificación para referirse exclusivamente a la experiencia de los países socialistas, en tanto que reservan la de 'programación' para la de los países capitalistas.

⁴Véase Consejo Interamericano Económico y Social, *op. cit.*

⁵Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, p. 114.

⁶Véanse, en especial, Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev.1), abril de 1950; y CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), setiembre de 1952.

se apoyaron, y al que a su vez realizaron aportes y contribuyeron a desarrollar. Tal es el caso, entre otros, de Jorge Ahumada, Celso Furtado, Juan Noyola, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, y otros.⁷

En el análisis de los principales problemas que afectaban a las economías latinoamericanas dichos autores fueron definiendo una línea original de interpretación de los problemas del desarrollo y el subdesarrollo; según Cardoso, “la CEPAL produjo ideas que, en su época, ayudaron a comprender algunos de los problemas centrales de la acumulación capitalista en la periferia y algunos de los obstáculos que se le anteponen”.⁸

Fundamentada en estas ideas, la CEPAL pasó a postular ciertas líneas de acción que constituyeron las bases de un modelo normativo para los países de la región. Los elementos centrales de este modelo estaban referidos principalmente a la necesidad de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la dinamización y diversificación del comercio exterior. A todo esto debe agregarse que varios de los economistas que podrían considerarse como adscritos a esta línea de pensamiento, y la misma CEPAL posteriormente, fueron más allá de las propuestas originales y —en el contexto de la lógica interna de dicho modelo— postularon la necesidad de realizar transformaciones estructurales como condición necesaria para superar la situación de subdesarrollo que afectaba a estos países.

Todo ello fue configurando una concreta *ideología*⁹ sobre el desarrollo, la que generalmente fue conocida bajo denominaciones co-

mo ‘corriente estructuralista’ y, también, ‘desarrollista’¹⁰ y como tal adquirió rápidamente una amplia difusión en América Latina, a través de innumerables libros, artículos, conferencias, seminarios, polémicas, etc. La misma CEPAL primero, y posteriormente el ILPES, a través de numerosos cursos cuyo objetivo era contribuir a la formación de los cuadros técnicos latinoamericanos en el campo del desarrollo y de la planificación, contribuyeron a dar una difusión aún más amplia a esta manera de percibir la realidad latinoamericana y de encarar las acciones futuras. Se generó así un clima intelectual al que se adscribió una parte importante del pensamiento socioeconómico de la época.

Es en el marco de esta concepción que se postula la necesidad de la planificación como medio para la realización del modelo de desarrollo propuesto. De tal forma, durante este período en los países latinoamericanos la planificación surge y adquiere una indiscutible gravitación vinculada a una propuesta concreta de desarrollo. Este hecho, ya reiteradamente analizado,¹¹ tuvo una marcada influencia en la forma de definir la planificación y en la orientación general de las actividades que entonces se cumplieron en este campo.

La situación imperante en ciertos medios vinculados a la vida intelectual y a la actividad política en la mayor parte de los países era muy propicia para la penetración de la ideología desarrollista y de sus procedimientos; la crisis

⁷Entre muchos otros testimonios al respecto pueden destacarse: Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*, Santiago de Chile, Ed. del Pacífico, 1958; José Medina Echavarría, *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1959; Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1958; Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

⁸Fernando H. Cardoso, “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, N.º 4, p. 40.

⁹Dejando de lado la intrincada discusión sobre el concepto mismo de ideología, en este trabajo se entenderá como tal “los puntos de vista basados en un sistema de valores y relativos a los problemas planteados por el

objetivo deseado del desarrollo social; puntos de vista que determinan las actitudes de los hombres, o sea su disposición para adoptar algunos comportamientos en situaciones determinadas y su comportamiento efectivo en las cuestiones sociales”, Adam Schaff, Traducción Ignasi Vidal Sanfeliú. *Historia y verdad*, México, Ed. Grijalbo, pp. 209-210.

¹⁰Al respecto, F.H. Cardoso expresa: “el pensamiento de la CEPAL generó ideologías y dio lugar a la acción, abriéndose a la práctica política” (F.H. Cardoso, *op. cit.*, p. 38). Véanse también Albert O. Hirschman (1961), “Ideologías de desarrollo económico en América Latina”, en Albert O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1963, y Aldo Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976, especialmente pp. 585 y ss.

¹¹En el informe de un importante Seminario realizado en 1965 se afirma: “...en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento

económica que estaba teniendo profundas repercusiones políticas (téngase en cuenta la difícil evolución de ciertos modelos populistas, la situación de insurgencia interna que vivían muchos países, la aparición de la primera nación socialista latinoamericana, etc.) determinaba un campo sumamente fértil para el avance de este clima intelectual. Claro está que esto no debe ser exagerado, puesto que la gravitación efectiva del pensamiento desarrollista solamente alcanza a algunos círculos intelectuales, como ocurre con ciertos grupos vinculados al campo de las ciencias sociales y a las actividades políticas. Al mismo tiempo, y en tanto este clima intelectual se fue ampliando, los postulados de la CEPAL y de la corriente desarrollista también comenzaron a ser persistentemente atacados y combatidos, tanto desde la derecha como desde la izquierda.¹²

En la medida en que fueron ganando difusión y popularidad estas ideas influyeron, por una parte, en la constitución de los sistemas de planificación y, por otra, en el contenido mismo de los planes. De manera que cuando en 1961 la Conferencia de Punta del Este estableció sus recomendaciones, lo hizo bajo el influjo de estas ideas y de este clima intelectual; como ya se ha señalado, la Carta de Punta del Este preconizó la necesidad de la realización de cambios estructurales y, en cierta forma, legitimó el empleo de la planificación como medio para promover el desarrollo.

Cuando, para cumplir con estas recomendaciones, los gobiernos debieron abocarse a la

tarea de crear organismos de planificación y, por consiguiente, a reclutar planificadores para integrar los respectivos equipos técnicos, recurrieron principalmente a una oferta de técnicos que procedía del ámbito de este clima intelectual.

Cuando los especialistas reclutados asumieron sus funciones como planificadores, lo hicieron acompañados de todo su bagaje de opiniones y convicciones personales que, como ya se ha dicho, en última instancia suponía una ideología de cambio social. De allí que pueda afirmarse que los planificadores de la década de los años sesenta no fueron meros planificadores, sino que, esencialmente, fueron *planificadores del desarrollo*. Planificación y desarrollo pasaron de este modo a ser los componentes inseparables de una manera de encarar el diseño y la conducción del proceso de política económica. Durante este período alcanza su apogeo la figura del planificador concebido como agente de cambio social, tan frecuentemente idealizada en cierta literatura de esa época.

En todo caso, cabría preguntarse cómo se reclutó y por qué este tipo de planificador. A este respecto puede señalarse que la tarea de reclutamiento se cumplió sin que se asignase —más allá de ciertos límites relativamente amplios— una consideración especial al análisis de lo que los futuros planificadores pensaban acerca de la orientación que debía darse al proceso de política económica, así como tampoco a la concepción que tenían sobre la planificación. En otras palabras, no hubo mayor interés en identificar el grado de adhesión que los funcionarios a reclutar podían tener con el fundamento ideológico de las decisiones que los agentes que detentaban el poder estaban dispuestos a adoptar. De alguna manera, esta forma de actuar estuvo influida por una concepción que atribuía un carácter relativamente neutro a la planificación¹³ y que, consecuentemente, tenía una visión marcadamente tecnocrática sobre la función del planificador.

Al procederse de esta manera se omitió tomar en cuenta que, por encima de la coincidencia en torno a ciertos postulados amplios

fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos". ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1966, p. 13. Por su parte, Germánico Salgado al referirse a las tareas de planificación en América Latina, ha señalado: "Desde sus orígenes estuvo ligada a una interpretación del subdesarrollo (y del desarrollo) cargada de un contenido político. Este contenido justifica la disciplina que ella supone. Se deriva de un análisis de la sociedad, que postula una política de desarrollo basada en el cambio estructural, una de cuyas consecuencias es la transferencia del poder económico a los grupos empresariales modernos y el Estado", Germánico Salgado, *Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia*, edición mimeografiada, 1968.

¹²Véanse F.H. Cardoso, *op. cit.*, y A. Solari y otros, *op. cit.*

¹³Véase una discusión sobre la supuesta neutralidad de la planificación en Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 588 y ss.

—generalmente relacionados con indicadores del nivel de bienestar como los que, por otra parte, preconizaba la Carta de Punta del Este— resultaba de fundamental importancia el acuerdo en torno a la orientación que se deseaba dar al proceso. Por ejemplo, ello significó soslayar el hecho de que si bien resulta posible lograr la coincidencia de todos los protagonistas de un cierto proceso en torno a objetivos generales como el mejoramiento de la distribución del ingreso, tal coincidencia suele desaparecer cuando se caracteriza la orientación del proceso concreto que será necesario cumplir para el logro de tales objetivos y, más aún, cuando se definen los respectivos instrumentos de política económica y es posible evaluar su costo concreto. Entonces se comprueba que si no existe un fundamento ideológico común comienzan a surgir profundas y, en la mayor parte de los casos, insuperables discrepancias.¹⁴

Al haberse procedido en esta forma no hubo mayores obstáculos para que los planificadores reclutados proviniesen de las filas de la corriente desarrollista, máxime cuando en general sus postulados coincidían con los de la Alianza para el Progreso, y cuando, además, ésta era uno de los destinatarios más importantes de los planes que debían ser elaborados. Cabe entonces preguntarse acerca de cuál fue la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación cumplidas durante este período.

b) *Los planificadores y el contenido de los planes*

Para analizar la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación, parece conveniente ubicar previamente el papel que la ideología de los diversos agentes implicados puede tener en el proceso de planificación. Para ello, conviene comenzar señalando que toda decisión de planificar se origina en una visión o imagen que un conjunto de agentes tiene sobre el futuro de una determi-

nada entidad. Esta imagen, que se plantea como objetivo final del proceso, se contrapone a una situación actual que, en mayor o menor grado, se considera insatisfactoria. Ella expresa las intenciones y aspiraciones que los agentes que la sustentan tienen en relación al futuro de la entidad considerada y refleja un sistema de juicios de valor sobre la estructura y el funcionamiento de la misma; siendo así, toda imagen-objetivo se apoya en la ideología de los agentes que la han propuesto, y hace referencia, con mayor o menor precisión según los casos, a un concreto estilo de desarrollo¹⁵ que se desea adoptar. Consecuentemente la orientación de un proceso de planificación —y, en particular, de un plan— surge del contenido de dicha imagen.

Toda vez que los agentes que controlan el proceso de decisiones han esbozado una imagen y establecido su determinación de hacerla realidad, las actividades iniciales del proceso de planificación estarán orientadas a identificar el sistema de acciones que configurarán la estrategia que deberá adoptarse para lograr el cumplimiento de la imagen. Habida cuenta de que se trata de un problema de planificación, la identificación de este conjunto de acciones tendrá que contemplar que ellas sean eficientes, coherentes entre sí, compatibles con la realidad y consistentes con la imagen; para lograr el cumplimiento de estas condiciones será necesario apoyarse en algún marco teórico sobre la estructura y el funcionamiento de la entidad a planificar.

Aun cuando en la práctica de la planificación latinoamericana tales fundamentos teóricos generalmente han quedado circunscritos a elementos de teoría económica, lo deseable sería que ellos estuvieran referidos en forma comprensiva y coherente al funcionamiento de la sociedad en su conjunto; dicho de otra

ss.

¹⁴Véase Edgardo Boeninger, *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, Santiago de Chile, ILPES (mimeografiado), pp. 75 y ss.

¹⁵Al respecto afirma Jorge Graciarena: "...un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". Y más adelante agrega: "...un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1 Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

manera, que las acciones propuestas se apoyaran en una teoría general de la sociedad toda vez que pudiese disponerse de ella. No es difícil comprobar que este enfoque restrictivo del marco teórico adoptado constituyó una importante limitación de las estrategias propuestas, en tanto ello implicó considerar sólo el comportamiento del sistema económico y, consecuentemente, subvalorar los efectos de la incidencia de las acciones propuestas en términos sociales y políticos.¹⁶

Los fundamentos teóricos escogidos tienen que ser compatibles con la ideología de los agentes que sustentan la imagen, en tanto se supone que deben servir de base para las decisiones que aquéllos habrán de adoptar sobre las acciones del proceso; esto es fundamental para lograr la necesaria correspondencia entre la propuesta de acción y la acción real.

Este marco teórico constituye el punto de apoyo para todas las actividades que se cumplen para definir las acciones de planificación: análisis de la situación actual y formalización del correspondiente modelo analítico, formalización del modelo normativo basado en la imagen, realización de diagnósticos y diseño de la estrategia.¹⁷

Considerando las interrelaciones existentes entre estas diversas actividades es posible percibir la fundamental importancia que tiene la ideología en la configuración y formalización del proceso de planificación. Como en todo contexto socioeconómico coexisten dife-

rentes ideologías sustentadas por distintos grupos de agentes, también coexisten diversas imágenes-objetivo; ello implica también la necesidad de escoger entre diferentes marcos teóricos;¹⁸ un ejemplo claro de esta coexistencia de ideologías, imágenes y marcos teóricos alternativos, lo brindan los programas de acción presentados por diferentes fuerzas políticas en el caso de las sociedades organizadas institucionalmente bajo las formas de la democracia representativa.

Ahora bien, en situaciones de relativa estabilidad política, de las numerosas imágenes coexistentes en una sociedad nacional, hay sólo una que, en cada momento histórico, tiene real viabilidad política: es la que sustentan los agentes que controlan el proceso efectivo de toma de decisiones o decisores.¹⁹

En el marco de las consideraciones precedentes interesa analizar qué ocurrió en los países latinoamericanos cuando se comenzaron a elaborar los primeros planes de la época de la Alianza para el Progreso, en el entendido de que este período tuvo una influencia fundamental en la evolución posterior de la planificación en esta región. Ante todo debe señalarse que aun cuando entonces se había admitido la necesidad de elaborar planes, ello no quería decir que se hubiera aceptado la idea de la necesidad de la planificación; en lo esencial, podría afirmarse que se carecía de una cabal comprensión acerca del real alcance de lo que significaba planificar.

Por otra parte, aun cuando es indiscutible que los gobiernos latinoamericanos formalmente habían aceptado el contenido de la Carta de Punta del Este, tampoco es menos cierto que en la práctica no mostraban una efectiva disposición para llevar a cabo las medidas allí recomendadas, máxime cuando algunas de estas medidas tenían un alto costo social que, en muchos casos, afectaba directamente los intereses de las propias bases de sustentación po-

¹⁶En este sentido parece inobjetable la siguiente afirmación de Octavio Ianni, con todas las implicancias que ella tiene: "...las dos instancias fundamentales de la planificación son la *estructura económica* y la *estructura política*. Pero los planificadores no tratan, en general, sino de las relaciones y procesos relativos a la estructura económica. Sin embargo, las relaciones y procesos políticos también están siempre envueltos en la misma configuración. Por lo tanto, puede decirse que, en última instancia, la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder", Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1971, p. 310.

¹⁷En esta revisión, en líneas generales se han mantenido las denominaciones establecidas por Jorge Ahumada para las diferentes actividades del proceso de planificación. Véase Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, marzo de 1966, vol. IV, Nos. 4-5.

¹⁸Obviamente, ello implica reconocer la importancia del condicionamiento ideológico que afecta a la teoría social y, en particular, a la teoría económica. Sobre este particular, véase Ronald L. Meek, *Economics and Ideology and other Essays*, Londres, Chapman and Hall, 1967, y un análisis referido a la experiencia latinoamericana en Aldo Solari y otros, *op. cit.*

¹⁹Véase Jorge Graciarena, *op. cit.*

lítica de dichos gobiernos.²⁰ El análisis de la situación imperante en los países de la región permite comprobar que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, en la práctica, tenía una concepción considerablemente diferente de la de los planificadores acerca de cuál debía ser la orientación y el contenido del proceso de política económica. En definitiva, se trataba de una diferencia de carácter ideológico que se traducían en una distinta imagen-objetivo, aun cuando en muchos casos ésta no estuviese claramente enunciada.

En estas circunstancias, cuando existía cierto respaldo formal a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este y cuando, por lo general, los agentes que controlaban el proceso de decisiones no establecían directivas precisas para el diseño del modelo normativo que tenían como meta, los planificadores encararon la elaboración de los planes encomendados a base de las directivas que emanaban de tales resoluciones y de sus propias convicciones.²¹ Quiere ello decir que la actividad del planificador se centró en la elaboración de planes, actividad que cumplió siguiendo una cierta ortodoxia metodológica que se analizará más adelante; y esta actividad fue encarada con el fundamento de la ideología a la que ellos se adscribían y el apoyo de los marcos teóricos compatibles con esta ideología.

En función de estos fundamentos el planificador elaboró y planteó una imagen de cambio social, que conducía a polarizar sus preocupaciones en las acciones a mediano y a largo plazo, y tendía a relegar a un segundo plano la atención sobre los problemas coyunturales y sobre las acciones a corto plazo.²²

Aun cuando los planes así elaborados muchas veces fueron formalmente aprobados, só-

lo en muy pocos casos llegaron a la fase de ejecución. La causa fundamental de ello se sitúa en las diferencias ideológicas existentes entre decisores y planificadores. En efecto, en tanto los planes eran documentos útiles para respaldar ciertas gestiones para obtener ayuda financiera externa, los decisores no tenían mayores objeciones en utilizarlos e, incluso, en darles su aprobación. Sin embargo, cuando se trataba de comenzar a ejecutarlos, para lo cual era necesario adoptar y aplicar las medidas de política económica propuestas por el plan, las discrepancias entre la concepción de los planificadores y la de los decisores afloraba rápidamente. En función de esas discrepancias que, como ya se ha dicho, en última instancia eran discrepancias ideológicas y, por lo tanto, se traducían en desacuerdo en cuanto a la estrategia de desarrollo, los decisores no adoptaban las decisiones propuestas por los planificadores; en consecuencia, la etapa de ejecución iniciaba un proceso indefinido de postergaciones y, a la larga, el plan pasaba a transformarse en letra muerta.

En síntesis, cuando la seductora idea de la planificación, hasta entonces un tanto abstracta y elusiva, comenzó a adquirir concreción a través de un conjunto de propuestas para la política económica, la supuesta viabilidad política del plan se fue reduciendo rápidamente.

Durante esta etapa, la consideración fundamental de que la planificación es una forma de conducir el proceso político fue dejada de lado. De hecho, los planificadores tendieron a ignorar la importancia que tiene la ideología de los agentes que controlan el proceso y, al hacerlo, transformaron su actividad —como señala Foxley— en un mero ejercicio teórico.²³

Mientras tanto, sin embargo, en la mayor

²⁰Véase Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 593 y ss.

²¹Al respecto, afirman Cibotti y Bardeci: "...el político no hacía explícitos sus objetivos para ser volcados en el plan y ante la carencia de definiciones claras, el planificador introducía sus propias ideas". R. Cibotti y O. J. Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeografiado), 1970. Véase también CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, p. 121.

²²Haciendo referencia a este problema, Cibotti y Bardeci expresan: "El planificador, generalmente, presentaba un cuadro de soluciones basadas en una concepción estructuralista del desarrollo que no ponía remedio in-

mediato a los síntomas que preocupaban al político. El carácter que aquél le asignaba a los problemas, se encaminaba a la raíz de los mismos y a la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo. Esto tenía, desde el ángulo del político, el inconveniente de no brindar un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y, por otro lado, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de los grupos dominantes y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político", R. Cibotti y O. J. Bardeci, *op. cit.*, p. 6.

²³Según Foxley, "...este proceso no ha pasado de constituir un ejercicio teórico, en el que participaban

parte de los casos el proceso cotidiano de política económica de cada país prosiguió sin solución de continuidad y sin que la acción de los equipos de planificación lo modificara significativamente. Esto es, como en el pasado, ese proceso cotidiano de política económica continuó a cargo de los organismos de la administración pública que tradicionalmente habían desempeñado esta función; es el caso de los ministerios de hacienda, de las direcciones de presupuesto, de los bancos centrales, etc. Al mismo tiempo, las oficinas de planificación, que habían hecho su irrupción con inusitado ímpetu en los cuadros de la administración pública de los países, no lograron llegar a desempeñar el papel que teóricamente se les había asignado y, en muchos casos, pasaron a vegetar en un anodino segundo plano.

Al margen de estas consideraciones, debe señalarse que en algunas pocas ocasiones hubo coincidencia ideológica entre los decisores y los planificadores y en que los procesos respectivos muestran que se comenzaron a adoptar algunas de las medidas de política económica propuestas por los planes; sin embargo, por otros factores más relacionados con las concretas condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en los respectivos países, aun cuando también con los procedimientos y métodos de planificación adoptados que se analizarán más adelante, el área de viabilidad política de los planes se fue reduciendo a lo largo del propio proceso y, al final, aquí también los planes fueron dejados de lado.

Resumiendo: como consecuencia de la carencia o de la reducción del área de viabilidad política de los planes puede observarse que desde comienzos de la década de los años sesenta numerosos países latinoamericanos contaron con planes, pero carecieron de efectivos procesos de planificación basados en tales planes.²⁴ Este distingo entre plan y planifica-

ción es importante para analizar el problema que aquí se desea plantear, en el entendido de que el primer término hace referencia a un documento formal, en tanto que el segundo se relaciona con un proceso político de toma de decisiones y de acciones concretas. Y es justamente este hecho, la disponibilidad de planes y la ausencia de procesos de planificación, en donde tiene su origen y fundamento principal la controversia sobre la crisis de la planificación. A la luz de las consideraciones anteriores, parece más razonable sostener que lo que entró en crisis no fue la planificación como tal, sino una determinada forma de concebir la planificación vinculada a una cierta concepción (ideología, imagen, modelo, estilo, teoría, estrategia) del desarrollo que carecía de viabilidad en las condiciones objetivas imperantes en esa circunstancia histórica en América Latina.

c) *Los planificadores y los procedimientos de planificación*

Un segundo aspecto que interesa analizar para el caso de la experiencia latinoamericana de planificación de este período es el referente a los procedimientos, métodos y técnicas de planificación adoptados para el cumplimiento de las tareas pertinentes. Al respecto puede afirmarse que los equipos de planificación que desempeñaron estas actividades en los países latinoamericanos en el período considerado —tanto por su formación profesional como por su experiencia previa—, se adscribían básicamente a la concepción que se aplicaba en los procesos de planificación que se estaban llevando a cabo entonces en algunos países capitalistas de Europa Occidental, como, entre otros, Francia, Holanda, los países nórdicos, etcétera.

La modalidad que la planificación allí

casi exclusivamente los técnicos en la materia, y cuya etapa más importante consistía en elaborar un documento (el plan)". Alejandro Foxley, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 18.

²⁴Al respecto, Prebisch, en una temprana evaluación de la experiencia de planificación en los países latinoame-

ricanos, afirma: "El avance más significativo se ha realizado sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse un claro reconocimiento de la significación de este hecho". Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

había adoptado, una vez superados los principales problemas emergentes de la guerra, constituía una respuesta funcional al tipo de problemas que se presentaban en estas sociedades; caracterizadas por una situación institucional sumamente consolidada y estable y por un nivel relativamente alto de desarrollo. En el marco definido por los parámetros de esta realidad, la planificación constituía un instrumento adecuado para lograr corregir o para reforzar ciertas tendencias comprobadas en el funcionamiento del sistema sin que —en la mayor parte de los casos— se plantease la necesidad de grandes transformaciones estructurales. Como tal, la planificación era esencialmente de tipo indicativo y tenía el carácter de un instrumento de ajuste.²⁵

Esta forma de planificación —que, en sus aspectos formales generales, se inspiraba directamente en los métodos y técnicas desarrollados por los países socialistas y, especialmente, por la URSS— concentró sus esfuerzos en la tarea de elaborar un plan, concebido como un documento de carácter global y totalizador, que tenía la finalidad de servir de marco de referencia para orientar y controlar la trayectoria de las diversas variables a lo largo del período de planificación. Esta experiencia fue estableciendo una cierta ortodoxia en cuanto a los procedimientos de la planificación; en ella el plan se ubicaba como el elemento básico del proceso. A partir de allí era difícil concebir a la planificación si no se la relacionaba a este documento, al que en adelante denominaremos plan-libro, que se situaba como elemento inicial y central del proceso.

Esta ortodoxia también implicaba a los métodos y a las técnicas de planificación, que igualmente se trasplantaron a la experiencia latinoamericana sin ser objeto de mayor adaptación previa. Tal es el caso, por ejemplo, del método de planificación por etapas para la elaboración del plan y de ciertos tipos de modelos macroeconómicos directamente inspirados en los utilizados por la escuela de Tinbergen; también es el caso de las técnicas de insumo-producto cuyo empleo fue postulado sistemáticamente como instrumento para rea-

lizar la desagregación sectorial del plan, sin dar mayor relevancia, por ejemplo, a su escasa utilidad para la previsión económica en aquellos casos en que se proyectaba llevar a cabo significativas modificaciones estructurales.

Estos procedimientos, métodos y técnicas eran sumamente conocidos y gozaban de considerable aceptación en América Latina; si se revisan los textos sobre planificación elaborados durante este período en los países latinoamericanos, puede comprobarse en seguida cómo ellos se inspiraban en los antecedentes derivados de la experiencia europea.²⁶ De igual manera, si se examina la bibliografía más difundida y utilizada por los planificadores latinoamericanos, se podrá observar que básicamente estaba constituida por textos elaborados por quienes habían sustentado o colaborado en la experiencia de planificación de dichos países europeos.²⁷ Siendo éstos los procedimientos conocidos y aceptados en la materia, los planificadores latinoamericanos trataron de implantarlos en nuestros países.

En consecuencia, y resumiendo los aspectos analizados hasta aquí, puede observarse que los postulados de cambio social y los procedimientos de la planificación de ajuste, se vertebraron en las actividades de planificación que se desarrollaron en la mayor parte de los países latinoamericanos. En definitiva, ello significó hacer uso de los procedimientos de la planificación que se empleaban en los *procesos de ajuste* al servicio de una concepción que implicaba una planificación para llevar a cabo un *proceso de cambio*.

En estas circunstancias, el plan-libro resultó un instrumento excesivamente rígido y estático frente a los requerimientos de una realidad altamente inestable y cambiante, como era (y es) el caso de la de los países latinoamericanos. El plan-libro presupone como

²⁶Véanse, por ejemplo, CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, op. cit.; Jorge Ahumada, *Teoría y Programación del desarrollo económico*, op. cit.; y Pedro Vuskovic, *Técnicas de planificación*, Santiago de Chile, ILPES, 1965.

²⁷Que es el caso, por ejemplo, de las obras de Pierre Massé, Jan Tinbergen, H. Chenery, V. Marrama, y otros; una revisión de los catálogos de la época de las principales editoriales de habla española especializadas en la materia permite corroborar esta afirmación.

²⁵Véase A. Foxley, op. cit., p. 15.

hipótesis implícita la permanencia y la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables consideradas, de la estrategia y de las medidas de política económica propuestas; ello implica, a su vez, ciertas constancias en la entidad objeto de planificación que resulta difícilmente concebible para el caso de un país subdesarrollado.²⁸ La historia de ese período se encargó de demostrar que no era posible suponer tales constancias y que, en consecuencia, la mayor parte de los planes morían apenas nacidos.

Aun en aquellos casos en que existió cierta coincidencia entre la imagen de los planificadores y la de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones, los procedimientos basados en la concepción del plan-libro no resultaron adecuados para la conducción de un proceso tan lleno de contradicciones como las que caracterizan a un país capitalista periférico.²⁹ La misma publicación total del plan, al difundir de antemano las principales acciones que deberían irrumpir a lo largo del horizonte de planificación, contribuía a generar desde el comienzo del proceso conflictos mayores que los que cada medida de política económica individualmente considerada podía provocar, lo cual, en definitiva, reducía el área de viabilidad política de cada una y de todas esas acciones.³⁰ Los grupos cuyos intereses se consideraban lesionados por los cambios propuestos tendieron a organizarse anticipadamente para combatir la aplicación del plan al conocer el contenido de las acciones previstas. En la medida en que estos grupos

expresaban una fuente efectiva de poder, su oposición fue restringiendo la posibilidad de ejecución del plan.

En síntesis, el análisis realizado hasta aquí permite arribar a la conclusión de que las tareas de planificación, en su etapa inicial, estuvieron marcadas por los siguientes dos aspectos que contribuyeron a restarles efectividad y que, en cierta forma, las condenaron desde sus orígenes:

a) En buena parte de los casos la imagen-objetivo que los planificadores adoptaron como base de los planes no era compatible con las condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en esa circunstancia histórica y no se adecuaba a la intencionalidad concreta de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones; de esta manera, carecía de viabilidad política.

En última instancia, esto significa que entonces no existían condiciones para llevar a cabo un proceso de planificación articulado en torno a una imagen de contenido desarrollista; ello, sin embargo, no importa afirmar la ausencia de condiciones para planificar a base de imágenes con otro contenido, lo que, como se verá, ocurrió posteriormente.

b) Los procedimientos adoptados se inspiraban en una concepción de planificación de ajuste que, si bien podía resultar funcional en las condiciones prevalecientes en los países desarrollados, no se adecuaban a la situación y a la dinámica social de los países subdesarrollados.

Otros factores, como la ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, la inadecuada coordinación entre planes y presupuestos del sector público, la ausencia de proyectos, la inexistencia de sistemas de información estadística apropiados, la institucionalización prematura de la planificación, etc., también fueron señalados como causas de la modestia de los resultados logrados por la planificación latinoamericana durante este período.³¹ Sin embargo, el análisis realizado precedentemente tendía a mostrar que la incidencia de tales factores es marginal y que

²⁸Hoy día es habitual que los planificadores rechacen esa rigidez del plan-libro. Dice, por ejemplo, João Paulo dos Reis Velloso, ex Ministro de Planificación de Brasil: "En suma, vamos a pensar en un planeamiento vuelto hacia los resultados, y preocupado por la ejecución coordinada de los programas, reconociendo la imprevisibilidad de las magnitudes globales, implicadas en la crisis mundial, y utilizando indicadores para cosas específicas, en un proceso de revisión continua". Actualidade do II PND, IBGE, San Pablo, diciembre de 1975.

²⁹Considérense, como ejemplo, los diferentes procedimientos utilizados en la experiencia de Perú de 1968 en adelante para conducir un proceso de política económica con importantes transformaciones socioeconómicas.

³⁰Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, op. cit., especialmente pp. 14 y ss.

³¹Véanse, en especial, CEPAL, "La planificación en América Latina", op. cit., pp. 120 y ss., e ILPES, *Discusiones sobre planificación*, op. cit., pp. 37 y ss.

las razones de fondo no radican allí, sino básicamente en las restricciones impuestas por las condiciones económicas, sociales y políticas que imperaban en los respectivos países.

Las consideraciones hasta aquí expuestas no implican desconocer que el proceso cumplido durante este período tuvo aspectos indiscutiblemente positivos, aun cuando no es el propósito de este trabajo revisar esos logros, lo que, por otra parte, numerosos estudios ya

se han dedicado a explorar pormenorizadamente; en todo caso, interesa destacar que este proceso permitió mejorar el conocimiento de la realidad de los diversos países, así como sentar las bases para una readecuación posterior de las actividades de planificación. Sería difícil explicar la situación actual de la planificación en América Latina sin el antecedente de la experiencia cumplida en los años de la Alianza para el Progreso.

II

Nuevas modalidades en la planificación latinoamericana

Los últimos años han presenciado importantes cambios en los países latinoamericanos; en el marco de estos cambios, varios de ellos han definido y adoptado nuevos modelos o proyectos nacionales como base para las acciones que habrán de caracterizar sus respectivos procesos. En términos generales, dichos modelos constituyen propuestas concretas de transformación de una situación que los agentes que controlan el proceso nacional de toma de decisiones han considerado insatisfactoria. La orientación y el contenido específico de estos proyectos nacionales ha diferido según los países, así como también ha sido distinto su nivel de explicitación, su grado de coherencia interna, su viabilidad política, su costo social, etcétera.

En cualquier caso, cada uno de estos proyectos está condicionado por la ideología de los agentes que lo sustentan e implican en forma más o menos explícita un modelo normativo y una estrategia para lograrlo; por consiguiente, constituyen un marco de referencia para la definición de los instrumentos de política económica que conformarán y caracterizarán el proceso hacia la realización de la imagen preestablecida.

Podrían señalarse a mero título de ejemplo de este tipo de situación, las experiencias que se llevaron a cabo en Brasil a partir de 1964 y en Perú entre 1968 y 1975. Dejando de lado las diferencias existentes en el contenido de los modelos normativos definidos en ambos casos, se puede observar que, aun cuando no existió un plan-libro a la manera de los de la

época de la Alianza para el Progreso, cada proceso se fue definiendo de acuerdo al contenido de los respectivos modelos y que, en líneas generales, la política económica se caracterizó en sus grandes líneas por una razonable coherencia.

El análisis de casos como los mencionados permite afirmar que ellos configuran ejemplos concretos de la modalidad que la planificación puede asumir en una economía capitalista. Esta afirmación puede parecer discutible, e incluso inaceptable, si se la juzga a la luz de los cánones formales establecidos por las corrientes más en boga en América Latina de la teoría de la planificación; sin embargo, puede ser aceptada más fácilmente si se observan esas experiencias a partir de una postura menos ortodoxa en cuanto a conceptos, métodos y técnicas de la planificación.

a) *El papel de la planificación en los países capitalistas*

Para discutir la proposición precedente será necesario considerar el concepto de planificación en su sentido más amplio, identificar qué elementos caracterizan a un proceso de planificación como tal y, en particular, definir el papel de la planificación en el ámbito de los países capitalistas.

Por consiguiente, ante todo resulta necesario establecer cuáles son los aspectos que permiten que un determinado proceso de política económica pueda ser considerado como planificado. Teniendo en cuenta que el

término planificación suele ser empleado, por una parte, en forma generalizada e indiscriminada y, por otra, en forma sumamente restringida, la discusión resulta importante para poder definir un marco de referencia para el análisis del problema planteado.

En efecto, por un lado puede observarse que cuando se ha hecho uso del concepto de planificación a base de ciertas definiciones excesivamente amplias, se ha tendido a denominar como planificado a todo proceso de política económica donde exista cierto grado de intervención del Estado en la vida económica. De esta manera, se llega al extremo de afirmar que desde el momento en que el Estado comienza a interferir en el funcionamiento del sistema económico, se estaría en presencia de procesos de planificación. Al encarar el problema de esta forma, se desdibuja el verdadero contenido de un proceso planificado y se tiende a justificar el aserto del título del ensayo de Wildavsky: "Si planificación es todo, quizá no sea nada".³²

Por otra parte, una importante corriente del pensamiento económico contemporáneo tiende a negar la posibilidad, o a restringir el alcance, de la planificación en las economías capitalistas. En lo esencial, se sostiene que la planificación sólo es posible en una economía donde los medios de producción sean de propiedad social. Esta posición ha sido corrientemente fundamentada por ciertos teóricos de la planificación soviética y también por algunos economistas latinoamericanos que se adscriben a esa concepción teórica.³³

Entre estas dos concepciones antagónicas es posible definir una postura que, aun cuando reconoce que el concepto de planificación en sus términos más generales es el mismo para las economías capitalistas y para las centralmente planificadas, considera que la planificación tiene una base teórica y una metodología

sustancialmente distinta para cada uno de esos contextos. En este planteamiento se admite la posibilidad de la planificación en las economías capitalistas pero, al mismo tiempo, se considera que las reglas de juego específicas que imperan en éstas, determinan que los alcances, modalidades y posibilidades concretas que ella tiene en este caso sean muy diferentes de las que puede asumir en una economía centralmente planificada.³⁴

Estas consideraciones parten del supuesto básico de que la planificación se mueve en el marco definido por los parámetros fundamentales de un determinado sistema y sin que por su sola acción sea posible lograr el cambio de los mismos. En otras palabras, quienes piensan que la planificación por sí misma permite llevar a cabo un cambio de sistema, se apoyan en una concepción de la realidad que deja de lado el análisis de lo que determinan como posible las específicas condiciones económicas, sociales y políticas de cada sistema. Sólo cuando ya se ha decidido y legitimado políticamente un cambio de sistema, la planificación puede ser utilizada como instrumento para concretarlo a través de un proceso de política económica, concebido en forma coherente y racional con los objetivos definidos por la estructura de poder. Esto ha sido así en todos los casos históricos de grandes transformaciones políticas; en tales casos la política econó-

³⁴En este sentido, Enrique Sierra, en un trabajo reciente, define el papel de la planificación en una economía capitalista, en la siguiente forma: "Un vasto sector público, encargado de múltiples funciones, reclama por sí un método que le dé coherencia a su quehacer, siempre que el conflicto social y de intereses se lo admita. Esa es la razón más elemental de la planificación en las actuales economías capitalistas industrializadas y en desarrollo. Indicarle un norte al proceso sociopolítico de la política económica, centrando la pugna de clases e intereses en una dirección, atenuando el grado de anarquía del proceso, es el papel inmediato de los planes. Traducir en objetivos y metas el programa político del gobierno, y darle una estrategia consistente es la tarea inmediata de los trabajos de planificación durante un período gubernamental. Ayudar a poner en claro una estrategia de acción y una política coherente de objetivos, aunando fuerzas sociales y creando conciencia para romper el estadio de subdesarrollo es la función que, trascendiendo el carácter temporal de una administración se aspira cumpla la planificación nacional en los países de la periferia capitalista". Enrique Sierra, *La planificación nacional en el capitalismo* (obra inédita), Caracas, 1977.

³²Aaron Wildavsky, "If Planning is Everything, May be it's Nothing", en *Policy Sciences*, Amsterdam, junio de 1973, vol. 4, N.º 2.

³³Véanse por ejemplo, L.A. Kadishev y G.M. Sorokin, *Leyes económicas y planificación socialista*, México, Ed. Grijalbo, 1969, especialmente pp. 65 y ss.; y Arturo Guillén, *Planificación económica a la mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971.

mica planificada ha sido un medio para concretar el cambio.

En definitiva, la planificación se desenvuelve dentro de los límites que le imponen las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad y solamente dentro de ellos. Lo que aquí se subraya es que la lógica derivada de la racionalidad del sistema, en su específica situación y ubicación histórica, en ningún caso puede dejar de ser considerada como el encuadramiento básico del problema. En consecuencia, en una economía capitalista los elementos que definen este tipo de sistema constituyen un dato para el problema de planificación, y sólo a partir de allí puede pasarse a definir los elementos del proceso.

Como ya se ha señalado, cuando los planificadores asumen por su cuenta el papel de agentes del cambio social, pero las condiciones imperantes no son determinantes de tales cambios, su actividad se convierte en un mero ejercicio teórico. En suma, el planificador es un asalariado del Estado y ello en cierta forma establece las coordenadas esenciales de su trabajo. Históricamente ello ha sido así toda vez que el planificador ha actuado desempeñando verdaderamente la función de tal, sea en el marco de una economía socialista o de una economía capitalista.

Se puede volver ahora a una cuestión planteada precedentemente: ¿cuáles son los caracteres que debe poseer un proceso de política económica para que el mismo pueda ser considerado como planificado? Ante todo, se considerará que un proceso planificado está configurado por un conjunto de decisiones en torno a fines y medios que, con el auxilio de un conjunto de instrumentos y técnicas de planificación, determina una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un cierto horizonte temporal para lograr algunos objetivos preestablecidos. De allí podría inferirse que los elementos esenciales de un proceso planificado serían: una imagen-objetivo que permite definir un molde normativo y una estrategia de acción que constituye la base para conformar una secuencia coherente de política económica.

A la luz de estas consideraciones es posible establecer que la planificación hace referencia a un proceso de carácter político orien-

tado al logro de objetivos preestablecidos, en forma independiente de cual sea el contenido concreto de éstos. O sea, que los objetivos pueden estar asociados al cumplimiento de un proceso de desarrollo económico y social, pero aun cuando ello sea lo deseable no constituye condición necesaria. En otras palabras, así definida la planificación no tiene por qué ser necesariamente planificación del desarrollo; bien podría ser encarada como planificación para lograr objetivos de mayor crecimiento sin preocupaciones laterales sobre la distribución de los frutos de ese proceso de crecimiento. Con referencia a esto, cabe recordar la afirmación de Jorge Ahumada: "Se puede planificar para la justicia como para la injusticia, para la virtud como para el vicio".³⁵

Como un ejemplo extremo de esta forma de concebir la planificación, podría considerarse el caso de un proceso concebido en función de un modelo normativo que postula el retorno a un esquema regido por los principios del liberalismo económico, de forma que la estrategia postularía un conjunto de medidas de política económica tendientes a restablecer al mercado sus funciones de asignador de recursos.³⁶ En este caso, quizá podrían cuestionarse la consistencia y la viabilidad de los objetivos finales, pero no así el carácter de planificado del proceso.

b) *La planificación sin planes*

Retomando el caso de las ya mencionadas experiencias de Brasil y de Perú —aquí consideradas a título de ejemplo—, se podrá observar que ambas cumplen con los requisitos señalados: existencia de una imagen que ha servido de base para la formalización de un modelo normativo y para la definición de una estrategia y configuración de un proceso conformado por un conjunto coherente de instru-

³⁵Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", *op. cit.*

³⁶Véanse Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira do planejamento", incluido en M.H. Simonsen y R. O. Campos, *A nova economia brasileira*, Río de Janeiro, José Olympio, Editor, 1974, p. 50; y Octavio Ianni, *op. cit.*, pp. 301 y ss.

mentos de política económica.³⁷ En tales condiciones, debe reconocerse que se trata de experiencias concretas de planificación, aun cuando la modalidad adoptada difiera de la establecida por la ortodoxia imperante durante la década de los sesenta, principalmente porque en ninguno de estos casos un plan-libro constituye el verdadero hilo conductor del proceso.³⁸

Esta modalidad de la planificación latinoamericana se ha ido definiendo en la praxis al hacer frente a situaciones concretas que así lo han exigido; en todos los casos ha sido el resultado de la convicción de que para salir de una cierta situación indeseada en camino hacia una situación deseada (la postulada por el modelo normativo) se requiere necesariamente de un amplio conjunto de medidas de política económica que con dificultad podrían ser previstas globalmente desde el año cero.

En definitiva, se trata de una concepción sobre la forma de conducir el proceso de planificación, donde la estrategia tiende a constituirse en el elemento clave del mismo, ubicándose como un marco general que permite asegurar la coherencia y la continuidad de la política económica.³⁹ El procedimiento de articu-

lar las diversas decisiones del proceso de planificación según una estrategia concebida como base y guía de la política económica que se va adoptando durante el período de planificación, implica una respuesta de hecho a la comprobación empírica de la inadecuación del plan-libro a las condiciones económicas, sociales y políticas que caracterizan la situación de los países capitalistas periféricos.⁴⁰

La estrategia que se define como resultado de un análisis comprensivo y permanente de la realidad, conduce a la identificación y definición de las acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el período de planificación, considerando tanto su viabilidad política como su factibilidad técnica. En lo esencial, la estrategia implica un conjunto de proposiciones destinadas a incidir en el funcionamiento del sistema, diseñadas en función del modelo normativo y de los fundamentos teóricos del mismo.

Así concebida, en la específica dinámica de una economía capitalista, la estrategia constituye un marco más flexible que un plan-libro, puesto que permite que las diversas medidas de política económica a corto y a mediano plazo, vayan configurando y dando contenido al proceso según una secuencia general que puede revisarse y reajustarse a cada paso. Siendo las cosas de esa manera, los diversos instrumentos de política económica que se van insertando a lo largo del período, en la medida en que retroalimentan al proceso, también van ampliando o reduciendo la viabilidad política de las acciones futuras y, en definitiva, de la propia estrategia de planificación; por ello, cada medida requiere un análisis específico de viabilidad. En esta modalidad, la política económica a corto plazo juega un papel fundamental en la configuración de la trayectoria hacia la imagen.

El carácter dinámico de esta modalidad

³⁷Véase Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Planejamento do governo no Brasil", IPEA, *Boletim Econômico*, Brasilia, enero-abril 1975, Nos. 1-2.

³⁸La validez de esta afirmación es independiente de la existencia simultánea de algún plan-libro y del trabajo paralelo de elaboración de planes de los organismos de planificación. En el caso peruano, por ejemplo, puede observarse que si bien no hubo interrupción en el funcionamiento del Instituto Nacional de Planificación (INP), el que siguió preparando planes, en la práctica fue el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República (COAP) el que realmente elaboró buena parte de las primeras medidas que implicaron cambios estructurales. De esta manera el COAP, en especial durante el período inicial del proceso, funcionó como un verdadero organismo paralelo de planificación y como intérprete de los lineamientos del modelo normativo establecido por el gobierno de las Fuerzas Armadas. Como ejemplo, puede mencionarse el caso de la Ley de Reforma Agraria preparada con la mayor reserva por el COAP, en tanto que el INP también se encontraba elaborando otro proyecto sobre esta materia, el cual debió ser interrumpido cuando el proyecto del COAP fue sorpresivamente promulgado por el Presidente Velasco Alvarado, en oportunidad de la conmemoración del Día del Indio, el 24 de junio de 1969.

³⁹Véase un análisis del concepto de estrategia en Carlos Matus Romo, *Estrategia y plan*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1972.

⁴⁰El proceso peruano iniciado en 1968 nuevamente puede constituir un buen ejemplo del procedimiento que aquí se describe. El "Plan Inca" y las "Bases ideológicas de la revolución peruana" constituyeron las verdaderas bases normativas del proceso y a partir de ellas se definieron las principales medidas de política económica que caracterizaron aquella etapa. Véase al respecto Ernst J. Kerbush (ed.), *Cambios estructurales en el Perú, 1968-1975*, Lima, Ed. ILDIS, 1976.

también afecta a todos los restantes elementos que reconoce la práctica de la planificación, como es el caso de las tareas de diagnóstico, previsión y análisis de coherencias. Así, el diagnóstico, que generalmente ha sido encarado como una tarea global previa a la elaboración del plan, tiende a ser sustituido por un diagnóstico continuo que acompaña al proceso de toma de decisiones en cada uno de sus momentos. Análogas consideraciones caben para las tareas de previsión y para los análisis de coherencia; dado el carácter dinámico y cambiante del proceso, las previsiones y análisis de coherencia realizados globalmente para el mediano plazo tal como eran concebidas en la modalidad del plan-libro, tienden a transformarse en un ejercicio académico, perdiendo gran parte de su significado desde el punto de vista de la acción.⁴¹

En este contexto, las tareas de diagnosticar, prever y analizar coherencias adquieren particular relevancia ante cada nueva decisión; en efecto, habida cuenta de que toda futura medida importante de política económica habrá de tener complejas y diversificadas repercusiones sobre el sistema, su definición exige un análisis sumamente cuidadoso. Este análisis es el resultado de tareas de diagnóstico que se basarán tanto en el conocimiento teórico como empírico sobre la estructura y el funcionamiento del sistema en su conjunto; para realizar dichas tareas será necesario efectuar complementariamente pruebas de previsión y de coherencias a base de los mismos fundamentos teóricos y empíricos.

Las repercusiones de cada una de las medidas de política modifican la situación imperante y, al mismo tiempo, aportan nuevos elementos que necesariamente deberán ser tenidos en cuenta en términos de diagnóstico, previsiones y pruebas de coherencia para las acciones futuras. Puede ocurrir, por ejemplo, que algunas repercusiones no previstas de una determinada acción, reduzcan la viabilidad de acciones contempladas para el futuro, conduciendo a un replanteo de la situación, a un reajuste de la estrategia y a una reformulación de las acciones futuras.

⁴¹Véase João Paulo dos Reis Velloso, "Opcao economica", en *O Estado de São Paulo*, 9 de noviembre de 1976.

Los elementos revisión, evaluación y reformulación llevados a cabo en forma continua a lo largo del horizonte establecido, son fundamentales en esta modalidad de la planificación, ya que le confieren un carácter más dinámico y flexible que el de la planificación vía plan-libro. De esta manera, la estrategia ubicada como una verdadera guía normativa que asegura coherencia y racionalidad al proceso de toma de decisiones permite ir definiendo en la praxis la propia trayectoria. Por consiguiente, se podría decir que cuando la planificación se encara de esta manera el plan formal global sólo puede llegar a ser percibido en su totalidad *a posteriori*, como un resultado *ex-post* de la sumatoria de las medidas a corto, mediano y largo plazo adoptadas durante el período considerado.

En definitiva, se estaría en presencia de un proceso de planificación para cuyo desarrollo no fue necesaria la existencia de un plan explícito formalizado previamente. Se puede observar entonces que, en contraste con la experiencia de la década anterior caracterizada por la proliferación de planes con casi total ausencia de casos concretos de planificación, ahora se podría hablar de la existencia de procesos de planificación pero con ausencia de planes-libro.

En todo caso, cabe observar que la modalidad de planificar sin planes sí bien puede considerarse como nueva en los países latinoamericanos, no lo es tanto ni en la teoría ni en la práctica de otras regiones del mundo.⁴² Muchas veces se ha subrayado que más importante que disponer de un plan es lograr el cumplimiento de un proceso planificado, ya que lo primero no es condición necesaria ni suficiente para lo segundo. Incluso estas dos modalidades ya fueron explícitamente contrapuestas en una tipología establecida con el propósito de caracterizar la esencia de la planificación.⁴³

⁴²Véase, por ejemplo, Albert Waterston (1965), *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 104 y ss. Esta modalidad, por otra parte, está claramente expuesta en la visión sistémica de la planificación brasileña realizada por Jayme Costa Santiago, *Os sistemas de planejamento e a importancia dos projetos*, Brasilia, Ed. CENDEC, 1976.

⁴³Faludi las contrapone como dos modalidades opues-

Sin embargo, el planteo y el análisis de esta forma de encarar las tareas de planificación no implica negar totalmente validez a la modalidad de la planificación a base de un plan-libro, que puede ser adecuado en el marco de determinadas condiciones económicas, sociales y políticas; antes bien, el propósito principal de esta parte del análisis ha sido tratar de mostrar que constituye una engañosa apariencia seguir considerando como planificación únicamente aquellos casos que se apegan a la ortodoxia del plan. Ello, no obstante, parece de importancia destacar que, por su capacidad de adaptación a la complejidad del proceso en sus diversas etapas, esta modalidad del proceso de toma de decisiones parece adecuarse mejor a la situación concreta de economías capitalistas periféricas del tipo de las que predominan en los países latinoamericanos.

c) *Las nuevas modalidades de la planificación, los planificadores y los organismos de planificación.*

Cabría, por último, hacer algunas consideraciones acerca de cómo todo este proceso ha afectado a los planificadores; a este respecto, podría afirmarse que las modalidades que la planificación ha venido adoptando en algunos países latinoamericanos durante los últimos años y que han mostrado la paulatina desaparición —especialmente en los niveles de responsabilidades de cúpula de los equipos de planificación— del planificador ideológicamente desvinculado de la concepción que predomina entre los agentes que en la práctica controlan el proceso de decisiones. Este hecho, que en la mayor parte de los casos ha significado el ostracismo político del planificador concebido como un agente del cambio social, se ha expresado en la búsqueda y selección de planificadores en función de su adscripción ideológica a la conducción política del proceso y de su identificación con el contenido esen-

cial del mismo. De tal manera, en estos casos la primera característica buscada en un planificador es la relacionada con sus convicciones políticas. Y ello es así por cuanto el contenido de un proceso real de planificación depende de los objetivos y de los procedimientos que están dispuestos a adoptar los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones y no de las concepciones propias de los planificadores.

En estas circunstancias, el tan idealizado agente de cambio social va dejando lugar a un planificador que, como tal, debe moverse en un marco de reglas del juego inequívocas y perfectamente delimitadas. Esta forma de percibir al planificador no intenta subestimar su calificación técnica ni sus funciones, sino que busca ubicar los alcances de su papel en el marco de las condiciones en que se desenvuelve actualmente el proceso de toma de decisiones en un país capitalista periférico. Esto, por otra parte, tampoco constituye un aspecto novedoso desde que el trabajo del planificador estuvo caracterizado de esta manera siempre que hubo experiencias concretas de planificación, tanto en países capitalistas como socialistas. Los ejemplos de Francia, por un lado, y de la Unión Soviética, por otro, son altamente ilustrativos a este respecto.

También puede observarse que las funciones de planificación han tendido a desplazarse nuevamente hacia las instituciones especializadas del aparato burocrático del Estado que tradicionalmente habían tenido a su cargo las tareas de conducción de la política económica. Y ello ha ocurrido en tanto las entidades especialmente creadas con la finalidad de asumir la responsabilidad de la planificación —o más concretamente, de elaborar planes—, nunca lograron integrarse totalmente a la estructura tecnoburocrática de los países latinoamericanos. Salvo contadas excepciones —y superado el 'impacto' inicial de su inserción en el proceso de toma de decisiones—, estos organismos pasaron a desempeñar una función adjetiva, perdiendo paulatinamente atribuciones en el proceso real de elaboración y decisión de la política económica.

Mientras los planes constituyeron un requerimiento efectivo —en la medida en que su existencia era necesaria para aspirar al otorga-

tas de la planificación: "The Blueprint Planning vs. the Process Mode of Planning". Véase Andreas Faludi, *Planning Theory*, Exeter, G.B., Pergamon Press, 1973, pp. 131 y ss.

miento de ayuda financiera externa en el marco de la Alianza para el Progreso—, las oficinas de planificación justificaron su necesidad y tuvieron cierta funcionalidad. Claro está que, como ya se ha señalado, sus actividades concretas no fueron mucho más allá de la mera elaboración de planes formales.

Al mismo tiempo, los organismos específicos del área económica del Estado (ministerios de Hacienda y/o de Economía, Banco Central, Dirección del Presupuesto) en realidad nunca llegaron a perder su función efectiva en el proceso, especialmente en lo que respecta a la definición de la política a corto plazo. Y lo que pudieron haber perdido a perder lo recuperaron con considerable rapidez, contribuyendo a un mayor desplazamiento de aquellos nuevos organismos, nunca funcionalmente incorporados al proceso de toma de decisiones.

Habida cuenta de que buena parte de los modelos que los países latinoamericanos están intentando 'implementar' actualmente fueron concebidos de forma tal que la trayectoria hacia la situación deseada se va conformando fundamentalmente en función de medidas a corto plazo, el desplazamiento de las tareas de diseño de éstas hacia las entidades tradicionales no puede dejar de considerarse como razonable, siempre y cuando esté sujeta a una orientación centralizada.

En resumen, las modalidades de planificación antes analizadas, han incidido en una caracterización diferente de la figura del planificador y en un desplazamiento de las funciones de diseño y conducción de la política económica hacia diversas entidades de la administración pública, en detrimento de las funciones que con anterioridad habían sido formalmente asignadas a las oficinas de planificación.

3. Conclusiones y consideraciones finales

El análisis realizado en las páginas precedentes permitiría inferir algunas conclusiones:

a) Durante el período considerado, efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación, pero en el entendido de que está referida a una concreta modalidad de la planificación y a un modelo normativo que estuvo

asociado a esa modalidad durante este período; es decir, a la planificación concebida como un proceso iniciado y apoyado en un plan-libro y un modelo de cambio social. Como esta modalidad constituía entonces la forma genérica de concebir la planificación, cuando se comprobó que ella resultaba inoperante, se supuso que lo que estaba en crisis era la planificación como tal.

b) Posteriormente se fue desarrollando e imponiendo de hecho en varios países de la región una modalidad alternativa que creía que un plan previamente formalizado en su totalidad no era una condición necesaria para llevar a cabo un proceso de planificación; ello dio origen a una forma más pragmática de encarar la conducción del proceso de política económica a partir de los lineamientos de un modelo normativo predeterminado. En estos casos parece posible hablar de la existencia de planificación y, por consiguiente, la expresión crisis de la planificación no les sería aplicable.

En síntesis: efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación en América Latina, pero siempre que se añada que se trata de la crisis de una modalidad de planificación. Esa crisis fue seguida por el surgimiento de formas menos ortodoxas, pero que han resultado más eficaces para la conducción del proceso de política económica en las condiciones específicas imperantes en los países capitalistas periféricos durante esa coyuntura histórica.

De todos modos, esta afirmación en ningún caso implica afirmar que tales procesos de planificación estén conduciendo a resultados que signifiquen una efectiva superación de los problemas más graves que afectan a estos países. Si bien ha sido posible comprobar que la aplicación de determinados modelos de crecimiento ensayados en nuestros países durante los últimos años han permitido obtener resultados exitosos con relación a algunos de sus principales objetivos, también es cierto que se ha observado que ellos han conducido al agravamiento de ciertos problemas crónicos de la región. Que es el caso, por ejemplo, de los problemas relacionados con la distribución de los frutos del proceso de crecimiento y con las condiciones generales de vida, las que han mostrado una clara tendencia al empeoramiento.

to en buena parte de los países latinoamericanos.

En tales circunstancias no es difícil prever que las tensiones sociales que está generando la aplicación de dichos modelos irá reduciendo la posibilidad de continuar utilizándolos en forma indefinida y que, tarde o temprano, necesariamente se impondrá su modificación; entonces la incorporación de objetivos sociales más amplios a los procesos de planificación será ineludible.

Estos y otros problemas que afectan a los países de la región están llevando a un replanteo de los modelos de crecimiento que se estuvieron aplicando en ellos, y a una búsqueda deliberada de nuevos estilos de desarrollo. Sin duda, la necesidad de dar respuesta a esos problemas a través de nuevos modelos indu-

cirá a realizar mayores esfuerzos por maximizar la eficacia y la coherencia de los procesos de política económica. Por consiguiente, la planificación seguirá constituyendo una exigencia ineludible de los procesos socioeconómicos de nuestros países.

Todo esto impone la necesidad de proseguir explorando el papel y las modalidades de la planificación en el marco del proceso de política económica de los países capitalistas periféricos. Ello implica un esfuerzo por ubicar el papel de la planificación y del planificador en relación a la realidad de estos países, sin apegarse excesivamente a fórmulas que pueden no corresponder a las condiciones económicas, sociales y políticas que los caracterizan.

La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta*

*Pedro Sampaio
Malan***

El debate sobre los caminos que se le presentan a la economía brasileña para los años ochenta sólo será provechoso si logra superar el conservadurismo tecnocrático que todo lo reduce a una cuestión de 'competencia' en la gestión de la política económica a corto plazo. Los mejores remedios contra tal error son, hoy como ayer, la perspectiva histórica, la evaluación crítica de la situación internacional en proceso de cambio y, no menos importante, la expresa vuelta de la 'ciencia económica' a su vocación original, la economía política.

Este artículo se orienta en tal sentido y está organizado en la siguiente forma: la primera sección constituye una introducción y tan sólo trata de situar sumariamente el problema de la discontinuidad del comportamiento de la economía brasileña en 1974. La segunda sección trata, en términos generales, de los sucesos posteriores a ese año, y pone énfasis en los problemas de la economía política que marcaron ese período. En la tercera sección se analizan los caminos más probables y se ofrecen algunas sugerencias generales de política subyacentes en la controversia que sobre esta materia tiene lugar actualmente en el Brasil. La cuarta sección procura presentar, a manera de observaciones finales, los aspectos fundamentales de la discusión anterior.

*La presente es una versión ampliada y corregida de las intervenciones del autor en el seminario sobre la coyuntura económica que tuvo lugar en diciembre de 1977, en Río de Janeiro, con motivo de la quinta reunión de la Asociación de centros de postgrado en economía, y en la Reunión informal sobre Industrialización y Desarrollo, organizada por la CEPAL en octubre de 1978 en Santiago de Chile.

**El autor pertenece al Instituto de Pesquisas del IPEA, Brasil. Como es natural, tanto las opiniones como las limitaciones del presente trabajo son de su exclusiva responsabilidad.

I

A partir de 1974, el desequilibrio del balance de pagos en cuenta corriente y la variación de las tasas de inflación constituyen el tema dominante de la controversia sobre la política económica del Brasil.¹ No está de más reiterar que tales 'problemas':

a) no son nuevos (por el contrario, en la experiencia brasileña de crecimiento con diversificación de la estructura productiva son problemas recurrentes);

b) no son los únicos (por el contrario, en el campo economicosocial hay problemas más de fondo que la administración del balance de pagos y el control de la inflación); y

c) reflejan algo más importante que simples desaciertos de política económica o deficiencias institucionales del proceso decisorio.

Precisamente son los elementos adicionales los que interesa captar para hacer un diagnóstico de la situación actual y de sus perspectivas. La clase de 'análisis' que todo lo reduce a un problema de mayor o menor 'eficiencia' en la gestión de la política económica no tiene prácticamente nada que decir sobre las perspectivas u opciones, o sobre ambas, salvo afirmar que ellas dependen de políticas adecuadas, lo que, es preciso reconocer, supone contestar previamente a preguntas tales como: ¿adecuadas para qué? o, quizá mejor, ¿adecuadas para quién? Cuando no hay un proceso político abierto que reconozca como algo obvio que hay distintas maneras de responder a estas preguntas y que permita expresarlas en la búsqueda de soluciones de transacción en el plano político, surge la ilusión tecnocrática de una solución 'racional' única, de una técnica disociada del tejido social que refleja y sobre el cual actúa. No se trata de negar, por hipótesis, la importancia de la conducción de la política económica, sino tan sólo de llamar la atención hacia el hecho de que ésta, aparte de no ser neutral desde el punto de vista de sus repercusiones distributivas, funciona dentro de los límites y posibilidades ofrecidos por

¹Esta sección se basa, fundamentalmente, en la obra de P. S. Malan y J. A. da Luz "O desequilíbrio do Balanço de Pagamentos: Retrospecto e Perspectivas", en Dionísio Dias Carneiro (ed.), *Brasil: Dilemas de Política Económica*, Río de Janeiro, Ed. Campus, 1977.

determinantes más fundamentales, a menudo encubiertos en los análisis de tipo coyuntural cuyo horizonte temporal rara vez sobrepasa el breve y engañoso lapso de un año y que, por lo general, se ocupa tan sólo de los indicadores tradicionales del desempeño económico: tasas de crecimiento sectoriales y de los componentes de la demanda agregada, tasas de inflación y situación del balance de pagos a corto plazo.

En las presentes notas se procura adoptar una perspectiva más amplia sobre la estructura de crecimiento de la economía brasileña en el futuro próximo y reconocer que ella puede, y debe, ser influida por una política económica deliberadamente orientada a modificar de manera gradual la estructura de la *oferta* a mediano plazo, a fin de que el Brasil pueda hacer frente a lo que entendemos como el principal desafío de los años ochenta: el problema de la distribución de los frutos del progreso técnico y la apremiante cuestión de satisfacer las necesidades básicas de aquel significativo sector, alrededor de un tercio de la población brasileña, tanto rural como urbana, que sobrevive apenas en condiciones sumamente miserables.

Toda discusión sobre las perspectivas u opciones de crecimiento y diversificación estructural de la economía brasileña desde ahora hasta comienzos de los años ochenta debe tratar de distinguir las limitaciones y las posibilidades de contar con opciones sustantivas de política económica que no sólo contemplen un plazo más largo, sino también que no se ocupen exclusivamente de los indicadores tradicionales. Para hacer esta distinción necesariamente hay que realizar una breve interpretación del proceso a través del cual se llegó a la situación actual, poniendo énfasis en los siguientes aspectos: a) algunas de las características cíclicas del desarrollo reciente; b) la estructura de la oferta de la economía brasileña en su actual etapa de acumulación de capital; y c) las repercusiones de la articulación con la economía mundial durante el último decenio.

El diagnóstico anterior se ha venido realizando en varios documentos y publicaciones recientes. En esta oportunidad, tan sólo cabe resumir lo esencial para la discusión que nos

interesa, antes de pasar a analizar el problema de las opciones a largo plazo.

Entre 1968 y 1973, la conducción de la política económica gubernamental se orientó fundamentalmente a maximizar la tasa de crecimiento del producto a corto plazo, limitada sólo por dos restricciones: que no se elevase la tasa de inflación y que, a lo menos, se cubriese el déficit del balance de pagos en cuenta corriente mediante una afluencia líquida a través de la cuenta de capital. Expresado en el lenguaje de la programación lineal, el 'problema' al parecer se habría resuelto mediante una conducción 'adecuada' de la política económica, asegurando la legitimidad política del gobierno y postergando para el futuro aquellas molestas cuestiones relacionadas con ciertas repercusiones en materia de redistribución y con los costos sociales del estilo de desarrollo adoptado. En realidad, actualmente se hace cada vez más evidente que los resultados excepcionales obtenidos por la economía brasileña entre los años 1968 y 1973, definidos de acuerdo con los indicadores tradicionales: tasa de crecimiento del producto real próxima a 10%, con inflación no ascendente y con superávit del balance de pagos (puesto que el ingreso de recursos externos a través de la cuenta de capital rebasó las necesidades de financiamiento del déficit crónico en cuenta corriente y se tradujo en acumulación de reservas y en deuda externa), no se debieron tan sólo a una política económica 'racional y pragmática' orientada a maximizar la tasa de crecimiento a corto plazo mediante estímulos al 'espíritu materialista' de los inversionistas privados y de los consumidores urbanos. Estudios recientes han demostrado que tanto o más importante que la política económica fue la *conjunción* de una fase ascendente del ciclo económico (de raíces endógenas) con un período extraordinariamente favorable de la evolución de la economía internacional, tanto en lo que toca al comercio de bienes y servicios cuanto a las corrientes de capitales de riesgo y préstamo.²

²Para una profundización de estos puntos y una presentación de los datos más importantes, véanse, por ejemplo, P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Mid-Seventies: Old and New Developments", y E. Bacha,

En lo que toca al problema del ciclo endógeno, trabajos recientes sobre la evolución de los productos potencial y efectiva en el Brasil (Lemgruber, Bacha, Contador, Bonelli-Malan), no obstante las diferencias de concepto y métodos, han revelado los fenómenos que cabe subrayar: a) la tasa de crecimiento del producto potencial en el Brasil durante los últimos tres decenios ha alcanzado un promedio de 7% anual en términos reales, tasa histórica extremadamente elevada de acuerdo con los patrones internacionales y que refleja la intensidad del proceso de acumulación de capital en el Brasil de la postguerra; b) a comienzos de los años sesenta el producto real o efectivo se habría aproximado al producto potencial —lo que equivaldría a una utilización relativa máxima de la capacidad— y se habría distanciado más en 1967, lo que equivaldría a la época de mayor capacidad ociosa relativa en la economía (y en la industria); c) las tasas de crecimiento ‘milagrosamente’ altas registradas en el período comprendido entre 1968 y 1973, que fueron del orden de 10% anual, corresponderían así en parte a una fase de recuperación cíclica de la economía, basada en un comienzo en la capacidad productiva ya existente; d) en 1972 y 1973 el producto real volvió a acercarse al producto potencial, fenómeno que en parte se manifiesta en las presiones inflacionarias y en el desequilibrio del balance de pagos resultantes de una política de aumento de los gastos, tanto públicos como privados, en consumo y en inversión, muy superiores a la capacidad interna de producción; e) desde el período 1972 y 1973 la diferencia ha ido aumentando de tal modo que las perspectivas para el futuro próximo dependen de manera decisiva de las hipótesis que se formulen respecto de su evolución. Es evidente que, *en sí*, la existencia de capacidad ociosa no es razón para creer que basta un estímulo adecuado a la demanda agregada para que reaccione la oferta. Dentro

de una estructura económica desequilibrada y concentrada, como la brasileña, que aún depende mucho de bienes de capital e insumos básicos importados, el análisis agregativo convencional oculta tanto cuanto revela.

En lo que respecta a la situación internacional, los estudios antes señalados, entre otros, ponen de manifiesto hasta qué punto el desempeño extraordinario de la economía brasileña dependió de la singular evolución de la economía internacional desde fines de los años sesenta hasta 1973. Si bien es cierto que entre 1967 y 1973 las exportaciones brasileñas aumentaron a una tasa anual promedio superior a 25%, también lo es que en ese período las exportaciones *mundiales* crecieron casi 20% al año y que desde los años veinte el Brasil no había registrado un crecimiento tan marcado y basado en su capacidad de importación (150% entre 1967 y 1973). En lo que toca a las corrientes internacionales de capital, las reservas internacionales, que entre 1949 y 1969 se habían elevado a una tasa anual promedio de 2.7%, aumentaron a la extraordinaria tasa anual promedio de 24% entre 1969 y 1974, fenómeno que explica la facilidad con que el Brasil aplicó una política de endeudamiento externo, particularmente durante ese período.³

Por lo tanto, el comienzo de los años setenta no sólo se caracterizó por el apreciable alza de los precios del petróleo que se produjo en 1973. Estuvo marcado principalmente por el fracaso del arreglo de Bretton Woods que rigió el mundo capitalista de 1945 a 1971, y por la bonanza y la recesión sincronizadas que experimentaron las economías desarrolladas en 1972-1973 y 1974-1975, respectivamente. Las perspectivas para los primeros años del último cuarto del presente siglo *no son* las de una recuperación del crecimiento prolongado y sostenido, similar al experimentado por las principales economías capitalistas desde fines de los años cuarenta, en especial las devastadas por la guerra. Es verdad que los Estados Unidos se han puesto a la vanguardia de la ex-

“Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic growth”, ambos en *World Development*, Oxford, vol. 5, Nos. 1-2, 1977, Pergamon Press. Véase, asimismo, R. Bonelli y P. Malan, “Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria na segunda metade dos anos 70”, en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, agosto de 1976.

³Véanse J. Wells, “Eurodólares, Dívida Externa e o Milagre Brasileiro”, en *Estudos Cebrap*, San Pablo, N.º 6, octubre-diciembre de 1973, y J. Wells y J. Sampaio, “Endividamento Externo..., uma nota para discussão”, en *Ibidem*.

pansión, ya que en 1976 alcanzaron una tasa real de crecimiento de alrededor de 5%; sin embargo, cabe recordar que como en el bienio 1974-1975, el producto real estadounidense declinó cerca de 5%, el crecimiento de 1976 apenas restablece el producto real de 1973. La inflación, que antes se consideraba como una de las características de las exóticas y mal administradas economías latinoamericanas y que en la actualidad se aproxima a una cifra de dos dígitos, despierta polémicas y causa desconcierto en los países avanzados, indica que hay que andarse con cautela con las políticas expansionistas y muestra el importante elemento de 'imperfecciones del mercado' (estructuras oligopólicas y poder sindical) que hay tras el fenómeno inflacionario.

Dentro de este cuadro, resulta curioso que las razones a las que se ha atribuido el agravamiento de la situación de la economía brasileña desde 1974 hayan puesto énfasis casi exclusivamente en el problema del petróleo.

Es verdad que el Brasil sólo produce cerca de 20% de su consumo aparente. También es cierto que el alza de los precios del petróleo vino a agudizar considerablemente el problema, a través de sus efectos en la relación de precios del intercambio y en el ingreso disponible. *Pero, lo que es más importante, la crisis del petróleo puso de manifiesto claramente*

los elevadísimos costos sociales implícitos en un patrón de uso intensivo de recursos que no se producen en gran volumen en el país, planteando serios problemas a largo plazo, que rebasan con mucho el de la administración del balance de pagos. A nuestro juicio, sin embargo, es cuando menos ingenuo pensar que el Brasil podría haber continuado su 'milagro económico' hasta los años ochenta, si no fuera por la determinación de los países exportadores de petróleo...

No corresponde aquí profundizar este punto. Tan sólo cabe observar que esta clase de 'interpretación' oculta por completo el hecho de que el período que comprende de fines de los años sesenta hasta 1973 fue extremadamente singular desde el punto de vista de la economía internacional⁴ (singularidad que *no puede pasarse por alto* en el análisis del 'éxito' de la creciente apertura de la economía brasileña durante el período, tanto en lo que se refiere al comercio como a los movimientos internacionales de capital) y desde el punto de vista de algunos sucesos cíclicos de carácter endógeno, cuya perspectiva histórica no hay que perder de vista, en especial cuando se procura redefinir prioridades básicas para la política económica. La sección siguiente procura explicar por qué razones es preciso realizar esta redefinición.

II

Entre 1974 y 1977, la economía brasileña registró un déficit acumulado en cuenta corriente superior a 24 000 millones de dólares estadounidenses (alrededor de 10 000 millones de dólares por concepto del déficit acumulado en el balance comercial y de 7 a 8 000 millones por concepto del pago de intereses sobre la deuda externa). Esos 24 000 millones tuvieron que financiarse a través de la cuenta de capital (y de la pérdida de reservas de 1974 y 1975), elevándose la deuda externa de 12 600 millones de dólares estadounidenses al 31 de diciembre de 1973 a aproximadamente 31 000 millones de dólares estadounidenses a fines de 1977 y planteando graves problemas para

el futuro, los que se analizan en la sección pertinente de este trabajo.

Lo que cabe observar aquí es que un déficit en cuenta corriente de esta magnitud (casi 6% del producto interno bruto, en promedio) durante cuatro años consecutivos, refleja, simultáneamente:

a) un *nivel* de gastos, públicos y privados, en consumo e inversiones, muy superior a la

⁴Véanse, por ejemplo, N. Kaldor, "Inflation and Recession in the World Economy", en *Economic Journal*, Londres, diciembre de 1976; R. Triffin, "International Monetary Collapse and Reconstruction", en *Journal of International Economics*, septiembre de 1972; R. Mum-

capacidad interna de producción (a un nivel de precios determinado) y, lo que es más importante;

b) una *composición* del gasto y, por consiguiente, una distribución del ingreso, que no puede mantenerse con el actual nivel de producto.

La teoría convencional indica que, en principio, el 'problema' señalado más arriba en el apartado a), puede o *debe* resolverse controlando el nivel de la demanda agregada a través de las políticas crediticia y fiscal.⁵ Sin embargo, la demanda agregada consta de varios componentes (consumo privado, consumo público, inversión privada, inversión pública, exportaciones), de tal modo que el control de su nivel no puede separarse de las modificaciones que experimente su composición. Por lo tanto, la cuestión fundamental es la señalada en el apartado b). Allí quedan en claro la insuficiencia de los mecanismos tradicionales y la relación entre las cuestiones aparentemente técnicas de administración del balance de pagos (y control de la inflación) y aquellas fundamentalmente políticas de distribución del ingreso.⁶

Para corregir el desequilibrio *es preciso* que decline la tasa de crecimiento del ingreso *real* de un grupo de la sociedad con relación a aquélla de otros. Entretanto, si quienes se benefician con el desequilibrio insisten en conservar la misma tasa relativa de crecimiento del ingreso real, si los que no se benefician rehúsan aceptar una disminución del ingreso real relativo como mecanismo de ajuste, y si todos tienen suficiente influencia como para expresar este hecho en términos nominales, la consecuencia natural del fenómeno es la in-

flación, como bien lo señaló hace ya cerca de tres decenios el destacado profesor Octavio Gouveia de Bulhões cuando expresó que "los problemas monetarios son, por excelencia, problemas de formación y distribución del ingreso".⁷

Si no se reconoce expresamente este hecho, que trasciende con mucho el ámbito de lo económico, el desequilibrio del balance de pagos y la variación de la tasa de inflación seguirán siendo los dos 'problemas técnicos' más manifiestos de la economía brasileña en estos últimos años del decenio de 1970 y comienzo de los años ochenta. Junto con la preocupación más permanente por la tasa de crecimiento del producto interno bruto, estos tres 'problemas' tienden a desplazar hacia el ámbito de las preocupaciones relativamente secundarias, o a largo plazo, otras cuestiones tal vez más fundamentales, tales como la estructura del empleo urbano y rural, la reducción de la miseria y los problemas de la redistribución.

Al parecer, habría razones para ello: dada su tasa de crecimiento demográfico y la composición por edades de su población, la sociedad brasileña necesita tasas de crecimiento relativamente elevadas para reducir al mínimo sus tensiones y conflictos latentes, conservando la idea de un juego en expansión, de suma no cero, donde todos, *sin excepción*, deben ganar a través de la obtención de empleos, salarios, subsidios, créditos, utilidades, cuasi rentas y ganancias de capital. Es un hecho reconocido que gran parte de la legitimidad política de algunos gobiernos depende básicamente del funcionamiento global de la economía. Hasta hace poco, los gobiernos brasileños habían logrado bastante éxito en sus tentativas de convencer a *su* público de referencia que el aumento experimentado por la concentración del ingreso en el decenio de los sesenta fue consecuencia natural, si bien tan sólo transitoria, del funcionamiento de las fuerzas de mercado durante el proceso de crecimiento acelerado. La desaceleración del crecimiento en circunstancias en que el gobierno

dell, "The new inflation and flexible exchange rates", en M. Monti (ed.), *The new inflation and monetary policy*, Londres, MacMillan Press, 1976; y OCDE, *Economic Outlook*, Nos. 10, diciembre de 1971, a 20, diciembre de 1976.

⁵Véase T. Swan, "Longer Run Problems of the Balance of Payments", en R. Caves y H. Johnson (eds.), *AEA Readings in International Economics*, Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1968, p. 460.

⁶Véase R. Cooper, "Currency devaluation in Developing Countries", *Essays in International Finance*, N.º 86, Princeton, 1971, p. 26.

⁷*A Margem de um Relatório*, Río de Janeiro, Edições Financeiras, 1950, p. 34.

procura ofrecer una pequeña oportunidad para la expresión institucional de algunos conflictos, constituye una ampliación de la zona de incertidumbre que no deja de tener consecuencias para el análisis de las perspectivas.

Las enormes dificultades que experimenta la sociedad brasileña para aceptar una desaceleración prolongada como forma de restablecer el equilibrio del balance de pagos y reducir la inflación, desplaza la discusión de los problemas de control del *nivel* de gastos (públicos y privados, en consumo e inversiones), que debe seguir siendo elevado, a los problemas de las modificaciones de su *composición*. Aquí se encuentra el problema fundamental que consiste en la necesidad de definir *prioridades*, puesto que ya pasó el período de euforia durante el cual se pensó que se podrían financiar simultáneamente todas las actividades, olvidando que no se trata tanto de obtener recursos financieros, sino recursos *reales* que, si no están disponibles en el plano interno, es preciso importar.

El intento de seguir haciendo inversiones en los ambiciosos proyectos de infraestructura (energía, transportes y comunicaciones), de aumentar las inversiones de carácter social (saneamiento, educación, salud) y, al mismo tiempo, de 'sustituir importaciones en el sector de bienes de capital e insumos básicos' plantea serios problemas de competencia por los recursos reales y financieros entre los sectores público y privado, que constituyen el núcleo de la polémica reciente sobre la 'estativación'. Pese a que la principal limitación del crecimiento, tanto ahora como en los próximos años, es una limitación externa, existe también una limitación interna relacionada no tanto con el *nivel* de ahorro interno, sino con el proceso de su captación (obligatorio y voluntario), de su administración y de su asignación de acuerdo con criterios que no son los de 'mercado'. En realidad, debido a sus dimensiones, las grandes empresas públicas y privadas también requieren financiamiento interno para sus gastos internos, lo que termina por limitar el financiamiento (y aumentar su costo) para los sectores no modernos de la economía, menos oligopolizados que los modernos y más sujetos a las llamadas crisis de liquidez. No se trata de sugerir que el ahorro interno agre-

gado sea insuficiente para financiar un determinado nivel de inversión. En realidad, dentro de nuestro compartimentado sistema financiero, el ahorro es 'más que suficiente' para algunos fines, y 'menos que suficiente' para otros. Aparentemente, resolver este dilema entrañaría, ya sea aumentar la ya elevada participación de las instituciones financieras del sector público en el proceso de captación, administración y asignación de los recursos financieros, o bien una profunda modificación institucional del sistema financiero privado.

Por lo tanto, las opciones que se esbozan en los planes, declaraciones de intención y acciones gubernamentales aún tienen ante sí grandes problemas por resolver en un proceso que, en último término, es mucho más político que técnico. Por irónico que parezca, es posible que en su intento por evitar la responsabilidad política que entraña una definición expresa de las prioridades, el Brasil no esté avanzando en el sentido vislumbrado por algunos, y que consiste en reorientar las líneas básicas de su 'modelo' dándole mayor énfasis al mercado interno, a los empresarios nacionales y al consumo de masas, sino en el sentido de ratificar las dos líneas básicas que han caracterizado el 'modelo' desde la postguerra: crecientes inversiones públicas y 'manipulación' cada vez mayor de los incentivos destinados a aumentar la rentabilidad privada en los sectores modernos, en los cuales el capital extranjero ocupa una posición predominante dado el control que ejerce en la tecnología que es la variable clave. A falta de transformaciones políticas de cierta importancia, y sin que al parecer éstas se vislumbren, la progresiva 'internacionalización' de la economía brasileña, con sus correspondientes modalidades de consumo y distribución, composición del producto y otras características menos tangibles, es un hecho con el que deberán acostumbrarse a convivir —a lo menos en los próximos años— un número cada vez mayor de brasileños.

Hay que dejar en claro que el tipo de análisis que proponemos *no es* una especulación acerca de la magnitud que podrían alcanzar las tasas de crecimiento del producto interno bruto y sus componentes en los próximos diez años. Por último, es posible que la economía brasileña siga creciendo a una tasa

anual promedio a largo plazo cercana a su (elevada) tasa histórica dados el ritmo de formación bruta de capital por parte del gobierno y del sector privado (extranjero y nacional), ciertas perspectivas de evolución de la economía nacional y a que la sociedad brasileña prácticamente necesita contar con una política económica orientada, sobre todo, hacia el crecimiento como forma de legitimación política de un 'proyecto nacional'. Antes hay que tratar de analizar algunas de las consecuencias a largo plazo y algunos de los costos sociales, políticos y humanos implícitos expresa o tácitamente en un determinado tipo de crecimiento, cuyo contenido se viene prestando a amplias —y legítimas— controversias que, al parecer, no tienden a disminuir a lo largo de los próximos años. Muy por el contrario. Al respecto, cabría quizá citar un párrafo de una obra publicada últimamente sobre la Argentina, según el cual:

"Sea como fuere, el empleo de la fuerza en lugar del compromiso para imponer las políticas desemboca en una polarización de los enfrentamientos sectoriales y en la lucha por la distribución del ingreso entre movimientos políticos ideológicamente opuestos. Esta sali-

da sólo puede ser evitada ampliando la participación efectiva en los planos político y económico, que ... requiere el fortalecimiento de instituciones mediadoras capaces de resolver los conflictos entre los distintos grupos de intereses. Por lo tanto, la búsqueda de políticas mediadoras alternativas tal vez continuará indefinidamente en el futuro, al menos por parte de aquellos para los cuales no existe posibilidad alguna de que surja un rey filósofo o de que se implante un sistema social que destierre por completo los conflictos humanos."⁸

Naturalmente, estas ideas no son nuevas. En realidad, están incorporadas en la práctica política de las sociedades social y culturalmente más avanzadas, a las cuales el Brasil espera aproximarse en términos 'económicos'. El resto del presente trabajo se consagra a un análisis de esta posibilidad y a esbozar una alternativa que, necesariamente, debe tocar cuestiones vinculadas con el perfil de la oferta y con el control selectivo de la demanda, *después* que se hayan definido desde el punto de vista político, las prioridades *sociales* a largo plazo.

III

Se parte de un hecho simple: a los observadores más atentos les resulta cada día más claro que habrá que abandonar la euforia excesiva del período comprendido entre 1968 y 1973, en parte manifiesta en el segundo plan nacional de desarrollo, y reconocer expresamente la escasez de recursos *reales* para, al mismo tiempo, alcanzar tasas elevadas de crecimiento del producto interno bruto, estabilizar la tasa de inflación, obtener superávit (ahora *necesarios*) del balance comercial, desconcentrar el ingreso y la riqueza, reducir la miseria rural y urbana, disminuir los desequilibrios regionales y atenuar el deterioro de las condiciones de vida en los principales centros urbanos.

El punto de vista conservador, justo es reconocerlo, siempre tuvo conciencia del llamado 'problema de la escasez', y lo utilizó con habilidad, expresando políticamente esta conciencia, por los siguientes medios:

a) estableciendo los tres primeros 'objetivos' (producto interno bruto, inflación y balance de pagos) como objetivos permanentes prioritarios que es preciso compatibilizar desde el punto de vista 'técnico'; y

b) considerando los demás 'objetivos' como problemas 'sociales' que han de resolverse eventualmente a largo plazo a través de un proceso lento, seguro y gradual, para lo cual pedía —o imponía— paciencia.

Si bien hasta ahora al parecer ha logrado éxito (en convencer al público al que está dirigida), esta distinción no es legítima, pues

⁸R. D. Mallon y J. Sourrouille, *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Harvard University Press, 1975, p. 163; aunque se cita según la versión española: *Política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1976, pp. 276-277.

no parece que pueda hacerse compatible fácilmente con sistemas políticos relativamente abiertos, compromete un horizonte temporal indefinido (pero que sugiere que no será muy largo) y supone una elevada capacidad de cooptación social a través de la difusión gradual de una *determinada modalidad de consumo*.

Como lo han demostrado trabajos recientes, existe efectivamente esta posibilidad de una difusión gradual de modalidades de consumo 'modernas'.⁹ Por último, en el último decenio el ingreso real disponible se duplicó con creces, los precios relativos —y el financiamiento— evolucionaron en el sentido de favorecer el consumo de los llamados bienes modernos y, justo es mencionarlo, el efecto demostración parece haber desempeñado un papel importante en la formación de los llamados 'gustos y preferencias' de los consumidores urbanos de ingreso relativamente más alto. Para los optimistas, este proceso podría —y debería— mantenerse hasta eventualmente crear un verdadero consumo masivo de bienes durables cuyo paradigma, mencionado con frecuencia, es la opulenta sociedad estadounidense. No corresponde analizar aquí hasta qué punto esta expectativa es optimista, cuál es la extensión del horizonte temporal que contempla implícitamente e incluso su factibilidad. Lo que importa observar es que el alza espectacular de los precios del petróleo, mucho más que crear un problema de ajuste del balance de pagos, a corto y mediano plazos, puso en tela de juicio el fundamento mismo de un 'modelo' de acumulación de capital orientado, en gran medida, a reproducir las modalidades de consumo de economías cuyos ingresos por habitante son varias veces superiores a los de Brasil, que tienen una infraestructura social diferente, otra dotación de bienes públi-

cos y —principalmente— que no presentan las enormes taras sociales que transforman en parias a casi 30 millones de brasileños.

En la actualidad, en el Brasil se reconoce ampliamente y en forma creciente que se hizo más difícil 'vender políticamente el modelo conservador' antes señalado, ante la falta de un sistema político cerrado y autoritario de duración indefinida. La conciencia de las dificultades y de la importancia *histórica* de las decisiones de hoy, aún no se expresa en un conjunto coherente de proposiciones concretas que puedan configurar una alternativa políticamente viable para lo que se trata de realizar (que, dicho sea de paso, hace mucho que nos parece correcto en lo que toca a dirección, grado de intensidad y definición más precisa de las prioridades). En parte, ello es comprensible: como sugerimos al comienzo de estas notas, no hay recetas técnicas individuales para problemas de esta complejidad. Por lo tanto, lo que sigue tan sólo procura contribuir a esta discusión más amplia, ofreciendo algunas sugerencias acerca de las líneas *generales* de política en que debería basarse el esfuerzo —necesario— por modificar, a mediano y largo plazos, la *estructura de crecimiento de la economía brasileña*.

Todo análisis de este tema debe tocar necesariamente las siguientes cuestiones:

1) la pugna por los recursos reales y financieros entre el sector público y el sector privado y, en especial, la cuestión del suministro de bienes y servicios públicos *frente* al suministro de bienes y servicios privados. A nuestro juicio, el gobierno se ha colocado demasiado a la *defensiva* a este respecto y ha procurado más bien apaciguar las preocupaciones del sector privado en lo que se refiere a la supuesta estatización de la economía que definir claramente sus prioridades en este campo;

2) el papel que desempeñan las grandes empresas, públicas y privadas, que en el Brasil actual se confunde, en gran medida, con la discusión acerca de la función que corresponde al capital extranjero y nacional asociado en la economía brasileña. En lo que respecta a las *grandes empresas*, habría que someter al famoso 'trípode' de la retórica gubernamental a una cuidadosa evaluación crítica, dentro de la línea de un análisis sectorial objetivo.

⁹Véase J. Wells, *Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector During the 1960s and early 1970s*, en especial el capítulo 3 (tesis para el doctorado presentada a la Universidad de Cambridge, Reino Unido, 1977). Véase también P. Malan y J. Wells, "Furtado e a análise do modelo brasileiro", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, revista del Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), Río de Janeiro, diciembre de 1972.

Al examinar las medidas aparentemente técnicas que deben adoptarse para hacer frente, con una perspectiva a largo plazo, al presente desequilibrio es extraordinariamente importante tener presente estos dos problemas clave del momento actual. Tales medidas comprenden: a) el control de la tasa de crecimiento del gasto agregado; b) la modificación de los precios relativos en el sentido de estimular la sustitución no sólo en el consumo, sino también en la producción; c) el control selectivo de la demanda; y d) el control selectivo de la oferta. A continuación se analizará cada una de ellas por separado.

a) *El control de la tasa de crecimiento del gasto agregado*

Ya pasó definitivamente el momento en que podrá esperarse que la economía siguiese creciendo en armonía con el crecimiento de su producto potencial a través del simple control de la demanda agregada. Dada la heterogeneidad de los distintos submercados de bienes y de trabajo, este intento tiende a crear una situación de exceso de demanda (puntos de estrangulamiento) en varios sectores y mercados, a la par que un exceso de oferta en otros sectores y mercados que, en condiciones de rigidez de los precios en el sentido descendente, se traduce en una aceleración de la inflación, mucho antes que se haya alcanzado la plena utilización de la capacidad. En estas circunstancias, la reducción de la tasa de crecimiento del nivel agregado de gastos puede agravar aún más la situación, al conducir a una desastrosa combinación de inflación y bajo crecimiento. Además, el gobierno *no controla* de manera efectiva el gasto agregado, sino tan sólo algunos de sus principales componentes: el consumo e inversión públicos y, en forma aún más indirecta, el consumo y la inversión privados. Las decisiones relativas al crecimiento deseado del gasto de cada componente y, principalmente, en lo que respecta a la composición del consumo y de la inversión, son decisiones mucho más políticas que técnicas, pero que, desde el punto de vista técnico, entrañan una selectividad muy superior a la que implican las políticas tradicionales (monetaria, crediticia y fiscal) para controlar la tasa de

incremento del gasto agregado. Para los observadores menos atentos éste es precisamente el fenómeno que aparece como un grado inconveniente de intervención del sector público en la esfera económica. A nuestro juicio, tal intervención es inevitable y debe adoptar las formas que se analizan en los siguientes puntos.

b) *Modificaciones de los precios relativos*

A primera vista, podría parecer extraño incluir las modificaciones deliberadas de los precios relativos (y por lo tanto de las remuneraciones relativas) como una de las líneas generales de política económica. En último término, estas modificaciones sólo deberían ser determinadas por el 'mercado', como dirían los economistas, si hubiese amplia movilidad de los factores. Una sugerencia *general* de política sería buscar formas de aumentar dicha movilidad. Entretanto, hay que reconocer que en el Brasil, la experiencia histórica de crecimiento con diversificación estructural siempre marchó a parejas con transferencias de recursos reales basados en la desigualdad de acceso a los recursos escasos (en especial, crédito y moneda extranjera) que benefició más que nada al sector público y a las grandes empresas (particularmente las extranjeras y las nacionales relacionadas con los bancos comerciales).¹⁰

Por lo tanto, en el Brasil la modificación de las remuneraciones relativas adopta la forma de una selectividad en la asignación y en las formas de acceso a estos recursos escasos, lo que, por ejemplo, es lo que ha estado haciendo

¹⁰Como dice un observador perspicaz "...si no se cuenta con un mercado de capital, ni con un mercado de crédito (a largo plazo) y se desea acumular capital, debe existir algún tipo de mecanismo interno que asegure a las grandes empresas la obtención de utilidades cada vez mayores... La falta del mercado de capital es un obstáculo para el acceso, salvo para las empresas extranjeras. Las grandes empresas existentes obtienen sus utilidades, en gran medida, del acceso en condiciones más favorables a los recursos subvaluados y escasos y su capacidad empresarial se consagra principalmente a aumentar su participación de los recursos escasos". E. Despres, "Stabilization and Monetary Policy in Less Developed Countries", en J. Markham y G. Papanek (eds.), *Industrial Organization and Economic Development*, Boston, Houghton Mifflin, 1970, p. 408.

el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico al tratar de estimular la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital e insumos básicos. Sin embargo, se puede concebir esta selectividad en la definición de las condiciones de acceso a los recursos escasos para *desestimular* ciertas actividades económicas, tanto de producción como de consumo. En definitiva, lo que hoy se discute es la necesidad de ejercer un control selectivo de la demanda y de la oferta, en el sentido que se sugiere a continuación.

c) *El control selectivo de la demanda*

Uno de los problemas centrales que confronta actualmente la economía brasileña es el de mantener bajo un control relativo, a corto y mediano plazos, el nivel real del gasto agregado y, al mismo tiempo, procurar desplazar la demanda *interna y externa* hacia los bienes que se producen en el país. Este desplazamiento de la demanda puede efectuarse, por ejemplo, a través de una devaluación *real* del tipo de cambio o mediante restricciones a las importaciones,¹¹ pero de todas formas, depende de la elasticidad de sustitución del consumo y de elasticidad de la oferta de los sectores internos productores de bienes internacionales (exportables y que pueden competir con las importaciones). En la situación actual, y en el futuro inmediato, esta última categoría de bienes necesariamente *tiene* que ser objeto de atención prioritaria, puesto que en los próximos años el Brasil necesita generar superávit en su balance *comercial*. Dicho de otro modo, la solución '*natural*' (es decir, desde el punto de vista de la lógica interna del sistema) para esta situación es ir asignando gradualmente recursos reales al sector '*internacional*' de la economía.

¹¹En el primer caso (devaluación) se ven afectadas tanto la demanda externa como la demanda interna; en el segundo (limitaciones a las importaciones), sólo se desplaza la demanda interna de importaciones hacia bienes que se producen en el país y pueden competir con los importados o hacia bienes y servicios exclusivamente nacionales, si la oferta interna es elástica a corto plazo y los bienes son sucedáneos (aunque no perfectos).

Surge aquí un conflicto de fundamental importancia a largo plazo. Prácticamente todos los sectores llamados sociales (educación, salud, saneamiento, viviendas para familias de bajos ingresos, nutrición, etc.) pertenecen a la categoría de bienes y servicios no internacionales, cuya producción y consumo, en especial de bienes públicos, es preciso estimular. No obstante, estas actividades se disputan los recursos financieros y reales con las actividades internacionales. Cuando predominan tan sólo señales '*de mercado*', estas últimas gozan de ventajas comparativas en esta pugna, dado que hacia ellas se orienta el progreso técnico y dado que el poder central presta más atención a esta clase de actividades. Sin embargo, una perspectiva a largo plazo sugeriría una preocupación mucho mayor por la productividad de las actividades no internacionales, incluidos los cultivos no exportables de alimentos, los servicios públicos y la infraestructura social.¹²

Así, pues, no se trata únicamente de un problema de estructura de la demanda. Como se sabe ésta depende del nivel y de la distribución del ingreso y de la riqueza, de la estructura de los precios relativos, de aquello que se convino en denominar gustos y preferencias del consumidor '*soberano*', y por último, pero no por ello menos importante, de la disponibilidad de bienes y servicios, que se expresan en una determinada estructura de la oferta. Para quienes no creen que los consumidores, con sus votos monetarios, determinan libremente esta estructura, es aquí donde radican los problemas fundamentales, dentro de una perspectiva a largo plazo, que procure acelerar el proceso de adecuación de la oferta al perfil de la demanda que *resultaría* de un firme compromiso de redistribución.

d) *El control selectivo de la oferta*

Un estudio reciente sobre la elección de

¹²En un artículo que ha pasado a ser clásico, W. Baumol demostró que en una economía de dos sectores, uno de los cuales confronta limitaciones en lo que respecta al progreso técnico, y donde ambos hacen frente a costos igualmente crecientes, el sector cuyo incremento de productividad se encuentra limitado está condenado a deteriorarse —salvo que la demanda de sus productos sea elástica con relación

tecnología en el Brasil,¹³ concluye una importante investigación empírica con la siguiente observación, según la cual "...una vez que se determina la composición del producto, se implican ciertas modalidades de empleo (y distribución). Para aumentar el empleo (y mejorar la distribución) hay que empezar un poco antes, en la elección de los productos. Aquí, la absorción de mano de obra debería aumentar apreciablemente si el gobierno estimula la producción de artículos que por su naturaleza exigen una utilización intensiva de mano de obra, en vez de producir cualquier producto utilizando un alto coeficiente de mano de obra... Si se da una mirada retrospectiva a la industrialización del Brasil... es posible que los resultados deficientes en materia de empleo registrados en el período no deban atribuirse al hecho de que muchas de las empresas principales fuesen extranjeras, sino más bien a lo que ellas producían".

Sin embargo, reflexionar en estos términos entraña mucho más que tan sólo estimular desde ahora un incremento de la capacidad de sectores que en el futuro podrían convertirse en puntos de estrangulamiento, en una política de 'previsión de la demanda'. Lo que se propone ahora es lograr reajustes en la composición de la producción de la economía brasileña. En el sector agrícola, una mayor atención al tipo de alimentos más importantes para el consumo de las familias de bajos ingresos; en la industria, hacia la obtención de *productos* que

utilicen una tecnología de alto coeficiente de mano de obra. En el sector terciario, un suministro (no regresivo) de servicios públicos básicos e infraestructura social.

Como en los reajustes de la composición del producto deben ir mucho más allá de los que el sector privado realizaría 'naturalmente' en función de señales de mercado expresadas en modificaciones de los precios relativos, la sugerencia lleva implícita la continuidad de una amplia intervención gubernamental en la economía, que en la actualidad es motivo de preocupación para tantas personas.

En realidad, para algunas personas, el sector público brasileño simplemente no tiene suficientes condiciones de coordinación para realizar esa difícil tarea, ya que es centralizador desde el punto de vista de la extracción de recursos y descentralizador y contradictorio desde el punto de vista de su fragmentaria aplicación de las políticas.

La argumentación tiene mucho de verdad, pero no puede negarse la posibilidad ni tampoco sugerir una mayor centralización del poder como vía alternativa. Es preciso reconocer la amplia necesidad de intervención, pero nunca dejar de insistir en la necesidad de multiplicar los controles que ejerce la sociedad civil —y no tan sólo el mundo empresarial— en el mecanismo del Estado. De ello depende la posibilidad de contar con caminos alternativos para los años ochenta.

IV

Estas notas procuraron demostrar que, en lo que se refiere a la estructura de crecimiento de la economía brasileña, los caminos abiertos para los años ochenta tienen una dirección más probable, o mejor dicho, una línea de menor resistencia que arranca de las características

del desarrollo en los últimos dos o tres decenios y del actual proceso político de identificación de los problemas económicos y sociales más apremiantes. En la práctica aunque no en la retórica esta dirección más probable, identificada en el texto, tiende a postergar permanentemente para el futuro ciertas cuestiones fundamentales que, a nuestro juicio, constituirán el mayor desafío que tendrá que enfrentar la sociedad brasileña en los años ochenta: redistribuir la riqueza y el ingreso, reducir la miseria urbana y rural y satisfacer las necesidades básicas del importante sector —cerca de un tercio— de la población brasileña que actual-

al ingreso o inelástica con relación al precio, o ambas cosas a la vez. El observador atento advertirá la analogía con lo expresado más arriba.

¹³S. A. Morley y G. W. Smith, "The Choice of Technology: Multinational Firms in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Ill., enero 1977, p. 262.

mente sobrevive con patrones de vida incompatibles con la dignidad humana.

Repetimos con insistencia que las posibilidades de respuesta a este desafío no dependen tanto de la imaginación social creadora de la tecnoburocracia (si tal imaginación existe) como de un proceso político más abierto que permita articular, movilizar y expresar intereses en pugna, en especial los de quienes en la actualidad se encuentran marginados. Si no se diese este proceso, no cabría asegurar que pudiese ocurrir la restructuración de la oferta (en el sentido indicado en el texto), necesaria

para poder realmente enfrentar el desafío, y no postergarlo, como hasta ahora. Es de suma importancia observar, sin embargo, que la necesidad de concebir opciones como las aquí esbozadas con fines de análisis no puede justificarse en términos puramente 'económicos'. Lo que se discute *no es* la capacidad de crecimiento del producto interno bruto de la economía brasileña, sino su *composición* y en especial, su compatibilidad con un sistema político abierto, algo que parece difícil conciliar con la estructura de crecimiento del último tiempo.

El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo

Gary P. Sampson*

Es un hecho innegable que durante los últimos años se ha expandido el proteccionismo en los países desarrollados, con todas las consecuencias negativas que trae aparejado para el comercio internacional y el desarrollo de la periferia.

Aceptado el hecho, parece útil analizar cuáles son los motivos que se aducen en los centros para justificarlo y cuáles los procedimientos empleados para aplicarlo. En relación al primer aspecto, el autor se concentra en la consideración de dos 'presiones' en favor de la protección: las encaminadas a equilibrar el balance de pagos y las que argumentan que las importaciones de los países periféricos 'desorganizan' los mercados de factores y productos en los centros; y muestra, con abundancia de ejemplos, que estos argumentos son poco convincentes.

El tratamiento del segundo aspecto —la naturaleza de la protección— le permite presentar de manera ordenada los diversos instrumentos a través de los cuales ella se aplica en la actualidad. Así, analiza las restricciones cuantitativas —como las denominadas 'voluntarias', los 'acuerdos comerciales reglamentados' y el 'libre comercio organizado'— y las cualitativas, entre las que destacan las limitaciones de precios y los subsidios gubernamentales a las empresas afectadas por las importaciones.

Ante este panorama poco alentador el autor sugiere algunas medidas que contribuirían a reorientar esta tendencia hacia el 'neomercantilismo' en los centros y a paliar sus consecuencias en la periferia. Sin embargo, sabe que las soluciones no son fáciles de alcanzar, pues, en última instancia, están subordinadas a las relaciones de poder vigentes en el comercio internacional.

*Funcionario de UNCTAD (Ginebra). El autor deja constancia de su agradecimiento por los valiosos comentarios del Profesor Richard Snape y del Dr. Andrew Cornford. El punto de vista aquí expresado no coincide necesariamente con el de la secretaría de UNCTAD.

Introducción

De un tiempo a esta parte se ha venido manifestando una inquietud creciente por el retorno al proteccionismo. Esto indujo a H. G. Johnson a basar en el 'Nuevo mercantilismo' el discurso, pronunciado en 1973 ante la Asociación Británica para el Adelanto de la Ciencia en su calidad de presidente de dicha institución.¹ El año 1977 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estimó necesario replantear la cuestión de mantener una economía abierta en épocas de recesión,² en tanto que el informe McCracken,³ después de atribuir gran parte del crecimiento de postguerra en los países de la OCDE a un sistema abierto multilateral para el comercio y los pagos internacionales, advierte sobre el peligro de que el edificio del libre comercio, construido con tanto esmero, pueda comenzar a desintegrarse.⁴ Es bien sabida la importancia que tiene para los países en desarrollo el acceso de sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados, hecho que últimamente ha recibido un nuevo respaldo de parte de varios estudios empíricos.⁵

No obstante, no es difícil establecer que hay una incidencia proteccionista creciente en las economías de mercado desarrolladas. Tal vez sea más difícil que antes 'medir' la protección reciente,⁶ pero ya se han vertido opiniones respecto a su importancia. En la formación de

¹H. G. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", en H. G. Johnson (ed.), *The New Mercantilism*, Nueva York, St. Martins Press, 1973.

²GATT, *Trade liberalization, protectionism and interdependence*, R. Blackhurst, N. Marian y J. Tumlr, Ginebra, 1977.

³OCDE, *Towards full employment and price stability* (Informe McCracken), París, 1977.

⁴Ibidem, p. 11.

⁵Para un análisis de los resultados de dichos estudios, véanse A. Krueger, "Effects of exports from new industrial countries on U.S. industries", en W. Kasper y T. G. Perry (eds.), *Growth, Trade and Structural Change in an Open Australian Economy*, Centre for Applied Economic Research, Universidad de South Wales, 1978; y B. Balassa, "Los incentivos a la exportación y el desempeño de las exportaciones en los países en desarrollo: Análisis comparativo", en *Políticas de promoción de las exportaciones*, E/CEPAL/I046/Add. 2, vol. III.

⁶Muchas de las dificultades se refieren a la naturaleza de las últimas medidas proteccionistas implantadas. Más adelante se volverá sobre este asunto.

estas opiniones suele subestimarse la trascendencia de las nuevas barreras que entorpecen las importaciones provenientes de los países en desarrollo, ya que se sostiene que afectan principalmente a los 'más exitosos', a quienes de todas maneras les va bien. Entre 1970 y 1976, el 78% del aumento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a las economías de mercado desarrolladas, se concentró en ocho de ellos. En lo que respecta a las presiones por una mayor protección, se suele atribuir gran importancia al bajo nivel de actividad económica de los países industrializados y a la consiguiente capacidad de generar excedentes de mano de obra y capital como factores de producción.⁷ Como consecuencia, ya sea explícita o implícita, las tasas de crecimiento más elevadas irían acompañadas de menores exigencias de protección y de una menor disposición de parte de las autoridades nacionales a sucumbir ante dichas presiones.

Aunque no se debe dar la voz de alarma ante cualquier incremento de la protección, sobre todo en épocas de recesión, habría fundamentos legítimos para que los países en desarrollo se inquietaran y razones de peso para estimar que los criterios expuestos sobre las últimas restricciones comerciales son demasiado optimistas. Tales puntos de vista suelen desconocer el estado de protección vigente, al cual hay que sumar nuevos obstáculos que entorpecen el comercio, definen en forma estrecha la protección como restricciones a las importaciones y omiten los problemas vinculados con la eliminación de los obstáculos que se opongan al comercio después de haber sido éstos superados. Asimismo, parece prestarse escasa atención al tipo de medidas proteccionistas a que se viene recurriendo en los últimos años.⁸ En la actualidad los aranceles son impopulares y se da preferencia a las barreras no

arancelarias, las cuales tuvieron una larga historia de fracasos en las negociaciones comerciales multilaterales destinadas a disminuir las barreras comerciales.

En lo que respecta al nivel de actividad económica de los países industrializados, también es posible asignarle un papel importante, si bien no predominante, en los últimos incrementos de la protección. Los países de la OCDE han lamentado las rigideces crecientes de sus mercados de factores y los gobiernos de esos países parecen estar menos dispuestos a renunciar a una determinada porción del mercado interno de un número creciente de industrias no estratégicas.⁹ En este caso, una interpretación más espectacular (pero legítima) de lo que está ocurriendo hoy estimaría que los cambios recientes de política comercial serían sólo la parte visible de un iceberg. Lo que está en juego en el fondo, es el acceso a los mercados de los años ochenta. En realidad, el problema consiste nada menos que en decidir quién producirá qué cosa en el futuro con todas sus ramificaciones afines, y los controles a las importaciones son sólo uno de los múltiples instrumentos de política que se emplean para cumplir las decisiones. Concebido dentro de este contexto, el hecho de que sólo los países en desarrollo 'más exitosos' se vean afectados por los cambios recientes de política comercial indica la importancia de las últimas políticas proteccionistas, y no a la inversa. Si sólo unos cuantos países en desarrollo pueden ser la fuente de perturbaciones considerables del mercado, ¿qué queda para el futuro cuando más países en desarrollo alcancen una cierta madurez industrial?

Al examinar los últimos acontecimientos en materia de política comercial y de otra índole, teniendo como telón de fondo la protección vigente, se ve que su importancia estriba en que han excluido muchas esferas que recibían hasta ahora un tratamiento relativamente liberal en el comercio internacional. Esto es de suma importancia para los países en desarrollo. Algunas esferas donde tradicionalmente habían mantenido una clara ventaja comparativa

⁷O. Long, "The Protectionist Threat to World Trade Relations", en *Inter Economics*, noviembre-diciembre, 1977, señala por ejemplo el papel de la recesión en las demandas crecientes de protección, y cómo ésta prolonga aquélla.

⁸Una excepción notable es el análisis muy completo que figura en UNCTAD, *Growing Protectionism and the Standstill on Trade Barriers Against Imports from Developing Countries*, TD/B/C.2/194, Ginebra, 1978.

⁹OCDE, *Textile Industry in OECD Countries*, París, 1977.

han sido controladas estrictamente, a medida que los principales países industriales importadores se daban tiempo para ajustar estructuralmente sus sectores amenazados.

Los mercados agrícolas de los países desarrollados importadores de alimentos han estado siempre estrictamente reglamentados y los productos de los países en desarrollo sólo han tenido un acceso limitado a ellos.¹⁰ Pese a que sólo el año pasado se redujeron parcialmente los aranceles sobre los productos tropicales no competitivos, los Estados Unidos no piensan materializar estas concesiones hasta recibir reciprocidad.¹¹ Dados los problemas estructurales especiales que encara el sector agrícola se han impuesto con frecuencia barreras comerciales de esa naturaleza.¹² Asimismo, desde 1962 se han restringido las exportaciones de textiles de algodón y de vestuario porque, a semejanza de la agricultura, las economías de mercado desarrolladas necesitaban tiempo para ajustar estructuralmente dichos sectores de producción.¹³ Estas autolimitaciones a la exportación que surgieron a fines de los años

50 y principios de los años 60 fueron institucionalizadas en el convenio mencionado. Luego de este convenio transitorio vino el acuerdo sobre multifibras (MFA) en 1973 que abarcó una mayor cantidad de productos e impuso controles más estrictos.¹⁴ Dada la importancia que tienen para los países en desarrollo las exportaciones de productos agrícolas, textiles y vestuario, acuerdos sobre esta materia como los mencionados siempre han sido fuente de resentimiento.

Sin embargo, siempre estaba implícita la convicción de que los países en desarrollo debían concentrar sus esfuerzos en producir para la exportación aquellos bienes manufacturados donde las economías de mercado desarrolladas no encararan los mismos problemas estructurales.¹⁵ No obstante, se advierten nuevas restricciones sobre muchos bienes manufacturados que antes recibían un trato liberal en el comercio internacional. Los bienes manufacturados exportados por países en desarrollo y sujetos a nuevas restricciones cuantitativas incluyen textiles y vestuario que no son de algodón, calzado, artículos electrónicos, productos mecánicos e industriales. En muchas economías de mercado desarrolladas, estos sectores encaran actualmente problemas estructurales, así como los productos de acero y la industria naviera, campos que para los países en desarrollo poseen actualmente cierta importancia, y la tendrán mucho más en el futuro.

El hecho de que el convenio sobre textiles de algodón y otros planes internos de apoyo hayan proseguido durante todo el decenio de 1960 señala que, incluso en épocas de auge económico, resulta difícil modificar la estructura productiva. El trabajo y el capital resisten los cambios necesarios para garantizar su empleo eficiente en campos de la economía donde

¹⁰Para un análisis de las barreras comerciales que entorpecen las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a Suecia, véase G. P. Sampson y A. J. Yeats, "Do Import Levies Matter: The Case of Sweden", *Journal of Political Economy*, Chicago, Ill., vol. 84, N.º 4, parte 1, 1976, y para las importaciones de alimentos y productos agrícolas conforme a la política agrícola común (CAP), véase G. P. Sampson y A. J. Yeats, "An Evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the European Economic Community", en *American Journal of Agricultural Economics*, Menasha, Wisc., vol. 59, N.º 1, febrero de 1977.

¹¹T. Ibrahím, "Developing countries and the Tokyo round", en *Journal of World Trade Law*, Londres, vol. 12, N.º 1, enero-febrero de 1978.

¹²La Comunidad Económica Europea (CEE), por ejemplo, adoptó en 1962 la Política Agrícola Común Europea (CAP) a fin de darse el tiempo necesario para reorganizar estructuralmente el sector agrícola, elevar su productividad y aumentar su competitividad internacional. No obstante, hoy la incidencia *ad valorem* de diversos gravámenes sobre las importaciones de cereales ha llegado al máximo.

¹³Los Estados Unidos, por ejemplo, han negociado desde 1962 autolimitaciones a la exportación, conforme al convenio a largo plazo relativo al comercio internacional de textiles de algodón (Longterm textile agreement) (LTA), para obtener un alivio *transitorio* y facilitar el desplazamiento de la mano de obra y el capital a sectores de la economía más competitivos en el plano internacional.

¹⁴Ultimamente, la CEE ha roto su compromiso con el MFA para imponer en forma unilateral medidas aún más estrictas, por lo que algunos países encaran actualmente reducciones de cuotas.

¹⁵Para una clara exposición respecto al ambiente que reinaba a fines de los años 60 sobre las ventajas que representaban para los países en desarrollo las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación, véase D. B. Keesing, "Outward Looking Policies and Economic Development", en *Economic Journal*, Londres, junio de 1967.

puedan competir en el plano internacional. En períodos no caracterizados por un auge económico, parece casi imposible que haya cambios estructurales. Sin embargo, lo que interesa es saber qué proporción de la protección reciente obedece a niveles bajos de demanda agregada, y qué proporción obedece a las rigideces y distorsiones crecientes de los mercados de factores y al deseo político de mantener industrias sin posibilidades de competencia en el plano internacional independientemente de los costos económicos. La escasez de programas *positivos* de ajuste estructural en muchos países desarrollados y la proliferación de planes internos de apoyo, parecen traducir una falta de voluntad política de modificar la estructura productiva.

En suma, para que se produjera un ajuste estructural sería necesario algo más que un ambiente económico favorable. La verdadera causa de la protección adquiere importancia capital, ya que la protección mercantilista, que se pide como asistencia temporal para hacer

ajustes estructurales, tiene la tradición de institucionalizarse rápidamente y volverse permanente. La competencia con los productores nacionales de los países desarrollados y otros exportadores de dichos países en cualquier terreno que no sea el económico, ofrece escasas posibilidades para los países en desarrollo. El problema que se le plantea a estos últimos es cómo seleccionar los productos de exportación que deben desarrollarse. En la actualidad, la incertidumbre ronda el acceso futuro a los mercados, y ésa quizá sea la barrera no arancelaria más eficaz contra el comercio.¹⁶

La finalidad del presente trabajo es investigar algunos aspectos del nuevo proteccionismo que podrían ser de interés para los países en desarrollo. El documento examina las fuentes contemporáneas de presión proteccionista y la *naturaleza* de la protección misma, ya que tal investigación facilita el análisis de los principales puntos planteados. Al término del trabajo se exponen las conclusiones y se formulan recomendaciones de política.

I

Presiones a favor de la protección en economías de mercado desarrolladas

En 1970, Baldwin estimaba que los tipos de cambio fijos y los problemas de ajuste estructural eran las fuentes principales de presiones proteccionistas y de resistencia a la liberalización del comercio. Señaló que "...es indispensable que haya una mayor flexibilidad del tipo de cambio y una asistencia mucho más eficaz en materia de ajuste para que las grandes naciones mercantiles logren un aumento significativo de los beneficios mutuos del comercio internacional... La flexibilidad del tipo de cambio no sólo es necesaria para aliviar las presiones de balance de pagos cuando no es posible reducir en forma equilibrada las barreras comerciales, sino sobre todo para prevenir la sustitución del comercio que distorsiona las

políticas comerciales a favor de las políticas cambiarias".¹⁷

Hoy los tipos de cambio fluctúan ampliamente y, pese a declaraciones en sentido contrario formuladas por la OCDE, los países miembros utilizan todavía la política comercial para equilibrar el balance de pagos. Además, la legislación nacional de muchos países proporciona ahora fondos para las industrias perjudi-

¹⁶El papel que desempeña la incertidumbre en la distorsión de las corrientes comerciales se analiza en GATT, *Trade Liberalization...*, *op. cit.*

¹⁷R. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1970, pp. 17 y 18.

cadadas por la competencia de las importaciones, a la vez que crece la protección específica de la industria.

1. *Balance de pagos*

La función ortodoxa del tipo de cambio en los modelos macroeconómicos de equilibrio interno-externo es transferir los factores de producción y el gasto entre los sectores de bienes comercializados y no comercializados de la economía en el mercado internacional. La transferencia se consigue mediante un reajuste monetario, y la magnitud de la variación del precio relativo en los dos sectores expresa el éxito del reajuste.¹⁸ Cuando la variación del tipo de cambio se suma a la política adecuada para absorber esta variación, se afianza el equilibrio interno y externo; la política comercial no es necesaria para garantizar el equilibrio externo.

En la literatura reciente se ofrecen numerosas explicaciones de por qué los tipos de cambio fluctuantes no responden a las expectativas, por lo que en este trabajo sólo se justifica un análisis somero.

Supóngase un país que no puede influir sobre los precios en los mercados mundiales, que encara un déficit de balance comercial y se encuentra en condiciones de equilibrio interno.¹⁹ Por ende, la política apropiada sería devaluar y disminuir la absorción. Sin embargo, puede que la devaluación no condujera a la variación del precio relativo de los bienes comercializables y no comercializables en el mercado internacional. Por ejemplo, puede haber una resistencia de los salarios reales frente al aumento de precios generado por la devaluación

y la caída consiguiente de los mismos.²⁰ Si la menor absorción va a ser a costa de aumentar la carga tributaria de los asalariados, las tentativas de forzar una recuperación del salario real así gravado a su nivel original pueden invalidar la política de disminuir la absorción.

Asimismo, puede haber incluso mayores presiones para obtener protección.²¹ Si las peticiones de salarios reales exceden el producto marginal en condiciones de pleno empleo, plantéase una situación incompatible con el equilibrio interno. Para satisfacer tales peticiones de salarios reales es necesario redistribuir el ingreso, redistribución que puede lograrse mediante cuotas u otra política comercial. Si el sector que compite con las importaciones es de alto coeficiente de mano de obra y el sector exportador es de gran densidad de capital, la protección contra las importaciones lograría un efecto de precios similar al de una devaluación (acertada), pero también una redistribución del ingreso que iría de las utilidades a los salarios; efecto este último que no se produciría con una devaluación.

El análisis precedente supone que las transferencias se justifican cuando es necesario cierto cambio estructural. Cabe sostener que las variaciones del tipo de cambio pueden ser fenómenos monetarios que no indican verdaderas modificaciones de la posición competitiva de un país. Un reajuste monetario no eliminará las fuentes de desequilibrio del balance de pagos, si dicho desequilibrio obedece a un exceso de demanda interna de dinero con respecto a los ingresos de divisas, exceso que sólo puede persistir si es respaldado por la política monetaria interna. Por esta razón, entre otras, los tipos de cambio fluctuantes no garantizarían el equilibrio externo y no eliminarían la necesidad de recurrir a la política comercial para equilibrar el balance de pagos.

En efecto, durante una parte al menos del período comprendido entre 1970 y 1974, 24 países venían aplicando recargos a la importa-

¹⁸Véanse W.M. Corden, *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1977; y R. Dornbush, "The Theory of Flexible Exchange Rate Régime and Macro-economic Policy", en *Scandinavian Journal of Economics*, Estocolmo, vol. 78, N.º 2, 1976.

¹⁹Se omiten las corrientes de capital, pero el análisis subsiguiente no se modificaría gran cosa con su inclusión (véase W. M. Corden, *Ibidem*, p. 42). Asimismo, se supone que el equilibrio parcial de las elasticidades de precio para la demanda y oferta de importaciones y exportaciones es tal, que cabría esperar una mejora del balance comercial luego de una devaluación.

²⁰R. H. Snape, *The Impact of Inflationary Recession in Developed Countries on the Developing World* (versión mimeografiada preparada para la UNCTAD), Ginebra, 1978.

²¹W.M. Corden, *Inflation, Exchange Rates...*, *op. cit.*, p. 31.

ción y 16 exigían depósitos para importar. Todos eran países miembros del GATT que procedían al margen de la reglamentación pertinente (Artículo XII), que proscribía toda medida que no sea la de las cuotas como mecanismo de control para regular el balance de pagos.²²

En consideración a lo anterior, se advierte claramente por qué son tan atractivos los sistemas de depósitos para importar. En virtud de dicho sistema, el importador está obligado a depositar un cierto porcentaje del valor de la importación en una cuenta congelada en el banco de reserva. Esto hace que sea menos atractivo importar (y por ende las importaciones se encarecen), y si no hay un aumento complementario de la oferta monetaria, hay una menor absorción debido al bloqueo de los fondos depositados en el banco central. De este modo se consigue el doble objetivo de disminuir las importaciones y disminuir la absorción sin variaciones directas de los precios de mercado y sin acción directa de tipo monetario o fiscal.

Sin embargo, el empleo de la política comercial para regular el balance de pagos no parece constituir una fuente de protección que provoque especial preocupación e inquietud en los países en desarrollo. Parece estar restringida a países pequeños que actúan en forma unilateral y no discriminatoria invocando medidas que son esencialmente de carácter transitorio.²³ Sin embargo, tal vez convendría especular sobre la posibilidad de que los tipos de cambio fluctuantes fueran de hecho la fuente de algunas demandas de mayor protección por motivos ajenos al balance de pagos.

Al analizar un argumento, que atribuye a Mundell y Laffer, Corden señala que un tipo de cambio flotante puede fluctuar inducido por movimientos de capital. La variación de las expectativas y las políticas divergentes de tasas de interés hacen que las preferencias de cartera de los poseedores de activos oscilen entre monedas importantes.²⁴

Es en parte por estas razones que los países pequeños ven fluctuar el valor de su propia moneda frente a la de los principales países con los cuales mantienen relaciones comerciales. Por ende, los gobiernos intervienen para conseguir cierta estabilidad en su tipo de cambio efectivo. Entre septiembre de 1974 y julio de 1976, el gobierno de Australia intervino para mantener un tipo de cambio efectivo constante. Sin embargo, durante el mismo período hubo grandes diferencias en cuanto a los tipos de cambio específicos por países. El Reino Unido y Nueva Zelanda son importantes para Australia entre los países con los cuales mantiene relaciones comerciales y durante dicho período ambas monedas se devaluaron en 24% con respecto al dólar australiano. En la medida en que los agentes importadores se abstienen de embolsarse una ganancia inesperada, y traducen, de hecho, las variaciones de la moneda en precios más bajos, los tipos de cambio fluctuantes son una fuente de presiones proteccionistas justificadas por 'la desorganización de la industria'.²⁵ Sin embargo, en lo que respecta a las revaluaciones de monedas extranjeras, es poco probable que exista simetría alguna en las demandas de menor protección, ya que los intereses de los consumidores son muy difusos

²⁴W. M. Corden, *Inflation, Exchange Rates...*, *op. cit.*, p. 77.

²⁵Dentro de este contexto interesa consignar excepciones como la amplitud de la protección otorgada a las industrias estadounidenses que compiten con artículos japoneses. En abril de 1978 el Presidente de ese país impuso un arancel de 21% sobre los radio-receptores importados provenientes de Japón, y hay negociaciones en curso para conseguir que los fabricantes de automóviles japoneses autolimiten sus exportaciones. Ese mismo mes, debido a la revaluación del yen, la empresa Toyota aumentó sus precios por tercera vez en seis meses, con lo que el aumento total del precio promedio para sus productos durante dicho período llegó a 21%. (*Financial Times*, 18 de abril.)

²²F.C. Bergsten, "Reforming the GATT: The Use of Trade Measure for Balance of Payments Purposes", en *Journal of International Economics*, vol. 7, N.º 1, febrero de 1977.

²³Si bien los países en desarrollo son los que más recurren a la política comercial para regular el balance de pagos, F. C. Bergsten, al solicitar una amplia revisión del artículo XII, sostuvo en forma convincente que esos países tienen derecho, en ciertas circunstancias, a utilizar la política comercial con dicho fin. Véase "Reforming the GATT: The Use of Trade Measures for Balance of Payments Purposes", en *Journal of International Economics*, *op. cit.*

y los productores nacionales de bienes susceptibles de importarse tienen la opción de aumentar los precios o ampliar su participación en el mercado interno.

2. *Desorganización del mercado*

Despierta viva inquietud en los países en desarrollo, sobre todo en aquellos que se han incorporado recientemente a producción de bienes manufacturados para la exportación, la protección que se otorga como respuesta a los reclamos de que las importaciones procedentes de dichos países desorganizan los mercados internos. Para los exportadores deben tomarse en cuenta dos consideraciones importantes. Primera, que si bien las acciones de salvaguardia son necesarias y procedentes en muchas circunstancias, debe haber cierta garantía de que ellas sean transitorias y que tomen debida consideración de las perturbaciones que acarrea para el mercado exportador la imposición de la medida proteccionista. En segundo lugar, debe quedar bien establecido si las importaciones de los países en desarrollo son de hecho las responsables de la desorganización del mercado. Antes de analizar estas consideraciones con cierto detalle conviene tener una idea clara acerca de cómo se produce ese fenómeno.

Tal vez la única desorganización del mercado que inquieta a las autoridades del país importador es la que ocurre en los mercados de factores. La importación de productos más baratos (no estratégicos) puede no constituir un problema en sí, pero si esto se traduce en mano de obra desempleada y en capital ocioso, hay motivos para inquietarse. Dentro de este contexto interesa distinguir entre los excedentes de capital y la redundancia de mano de obra que derivan del bajo nivel de actividad económica, y las que provienen de cambios estructurales de una naturaleza más restringida. En el primer caso, el papel de la protección está claro: hay un fomento de los bienes importables que se producen en el mercado interno a expensas de los proveedores extranjeros. Los problemas internos vinculados a la demanda insuficiente se traspan al proveedor extranjero. En consecuencia, las presiones se dejan sentir en 'terceros mercados' a medida que se buscan salidas optativas.

El segundo caso no es tan claro, ya que hay muchas fuentes de cambios estructurales tanto en los mercados de productos como de factores.

a) *Desorganización de los mercados de factores*

— Los factores pueden volverse ociosos si, con una función productiva invariable, los cambios relativos de precios a largo plazo conducen a la sustitución de factores. Los salarios reales que exceden la productividad de la mano de obra pueden llevar a una sustitución que ocasiona un desplazamiento de los trabajadores marginales y a un aumento de la relación capital-trabajo. El desempleo de la mano de obra persistirá hasta que las peticiones de salarios reales y los productos marginales tiendan a coincidir, o hasta que las nuevas inversiones generen nuevas ocupaciones donde se justifiquen las demandas de salarios reales.²⁶

— Puede haber cambios técnicos que modifiquen la función productiva en forma neutral y que influyan de igual forma sobre todos los factores que necesitan menos insumos para dar un producto determinado. Los factores permanecen desempleados hasta que aumenta el nivel del producto (demanda).

— Los cambios técnicos sesgados hacia el ahorro relativo de mano de obra pueden conducir a variaciones en la proporción utilizada de factores (sustitución) para una determinada relación factor-precio. Y como en el caso precedente, es necesario que aumente el producto (demanda) para volver al pleno empleo.

b) *Desorganización de los mercados de productos*

— Los mercados de factores pueden desorganizarse debido a cambios en los mercados de productos.

— La estructura de la demanda puede variar debido a cambios de preferencias, impuestos indirectos, etc.

— Un producto puede llegar a un mercado donde haya más competencia en materia de

²⁶R. H. Snape, "The Import of Inflationary Recession...", *op. cit.*

precios; éste pueden proporcionarlo productores internos, exportadores foráneos de países desarrollados o exportadores de países en desarrollo.

Lo interesante es que la única función que pueden desempeñar los países en desarrollo para desorganizar los mercados internos, es por vía indirecta a través del mercado de productos, como uno de los proveedores de bienes con precios que tengan más posibilidades de competencia. Incluso así su papel puede ser secundario, ya que sus ventajas comparativas pueden aumentar gracias a un mejoramiento relativo de su propia estructura de costos, o a un empeoramiento de la estructura de costos del país importador. Interesa por tanto identificar la verdadera fuente de desorganización del mercado antes de que se establezca la protección. Se ha sugerido que las importaciones de los países en desarrollo suelen utilizarse como 'chivos expiatorios' para solucionar problemas estructurales internos.²⁷ Asimismo, por diversas razones sociológicas, los funcionarios gubernamentales se sienten cómodos al proteger la mano de obra y el capital interno de las importaciones baratas procedentes de países en desarrollo.²⁸

En qué medida los países en desarrollo provocan una desorganización del mercado es una cuestión empírica. Krueger ha observado que, en el período 1960-1975, en los Estados Unidos el crecimiento de las importaciones no ha sido un factor importante que influyera sobre el crecimiento del producto y del empleo.²⁹ Cable ha llegado a conclusiones similares con respecto al Reino Unido.³⁰ Este último ha estimado que las pérdidas de empleos en la industria del calzado del Reino Unido, entre 1970 y 1975, debidas a la penetración neta de las importaciones equivalía sólo a 0.4% y en la industria del vestuario, donde era máxima la pérdida de ocupaciones, ésta representaba 1.7% del empleo total. En realidad, en ningún sector de alto coeficiente de mano de obra, salvo en el de camisas y trajes masculinos, el

crecimiento de las importaciones perjudicó la producción. Un estudio reciente sobre Alemania ha revelado que si se hubiese producido una mayor penetración de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo, el crecimiento asociado de las exportaciones a los países en desarrollo habría significado que no existiría una pérdida neta de ocupación.³¹

En el *Handbook of International Trade and Development Statistics*, de la UNCTAD (cuadro 7.1), figuran datos interesantes sobre la penetración de las exportaciones de países en desarrollo en los mercados de países desarrollados. Las importaciones de los países en desarrollo se expresan como una proporción del consumo total aparente en los mercados principales de los países desarrollados, y se consignan datos correspondientes a 14 grupos principales de productos en la CEE (6), Reino Unido, Japón y Estados Unidos, durante el período 1959-60 a 1975. Si se excluyen la agricultura, los combustibles, la minería y el vestuario, las importaciones de los países en desarrollo representan mucho menos de 6.5% del consumo aparente que corresponde a todos los grupos de productos, para todos los países y durante todo el período. Si bien la participación de las importaciones de los países en desarrollo en el consumo interno aparente del grupo de países en su conjunto tiende a aumentar durante el período (de 3.3% a 6.2%), dicho incremento obedece en gran parte al aumento de los combustibles y de otros productos primarios (11.6% a 24%). Puede suponerse que sea en el sector de bienes manufacturados donde se produzca una desorganización como consecuencia de la mayor penetración del mercado. En este sector las importaciones expresadas como proporción del consumo interno incrementaron de 1.2% a un escaso 2.0% en un período de 15 años.

Dentro del sector manufacturero de los países desarrollados la desorganización parece haber sido más severa en el del vestuario y textiles. Dado que las exportaciones de vestuario y textiles procedentes de países en desarrollo han estado sujetas desde hace tiempo a

²⁷A. Krueger, "Effects of Exports...", *op. cit.*

²⁸V. Cable, "British Protectionism and LDC Imports", en *Overseas Development Institute Review*, N.º 2, 1977.

²⁹A. Krueger, "Effects of Exports...", *op. cit.*

³⁰V. Cable, "British Protectionism...", *op. cit.*

³¹UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*

convenios multilaterales, y de que últimamente han sido objeto de nuevas y más restrictivas medidas, se justifica un examen más minucioso de algunas estadísticas sobre la materia.

Las importaciones totales de textiles efectuadas por las economías de mercado desarrolladas crecieron de 11 000 a 19 000 millones de dólares entre 1972 y 1976. Las importaciones de vestuario crecieron de 7 500 a 15 500 millones de dólares durante igual período. En 1976, los países en desarrollo sólo suministraban 13% de las importaciones de textiles y 39% de las importaciones de vestuario. Durante dicho período, los países en desarrollo no obtuvieron una mayor participación del aumento de valor del comercio de textiles, y en el vestuario sólo aumentaron su participación en 16%. Los países desarrollados representaron más de 75% del aumento de las importaciones de textiles a los países desarrollados entre 1975 y 1976, y 40% del aumento de las importaciones de vestuario. Sin embargo, los países desarrollados no están sujetos a los controles establecidos en virtud del nuevo acuerdo sobre multifibras (Multi Fiber Agreement).

Con respecto a los Estados Unidos, durante el período 1972 a 1976, las exportaciones totales de textiles crecieron con mayor rapidez que las importaciones de textiles procedentes de los países en desarrollo, en tanto que las exportaciones e importaciones totales de vestuario de los países en desarrollo crecieron a la misma tasa. Además, cabe destacar el hecho de que los países en desarrollo son importadores netos de los bienes intermedios y de las materias primas que se utilizan en la fabricación de vestuario y de otros productos textiles. En 1975, los Estados Unidos tenían un excedente de mil millones de dólares con los países en desarrollo en fibras textiles (CUCI 26) más máquinas textiles (CUCI 717).

En lo que respecta a la participación de los mercados internos, el *Handbook* de la UNCTAD revela que en los Estados Unidos, por ejemplo, las importaciones de textiles procedentes de los países en desarrollo representaban menos de 2.5% del consumo interno aparente en 1975, y menos de 10% del consumo de vestuario en el mismo año. En el Reino Unido, por ejemplo, donde la penetración de las importaciones en materia de vestuario es

máxima (13% en 1975), interesa observar que las exportaciones representaron 18.7% del consumo aparente en ese mismo año.

Si bien es difícil aceptar que las importaciones de textiles y vestuario procedentes de los países en desarrollo justifiquen el trato severo que se les ha impuesto últimamente en virtud del acuerdo sobre multifibras (1974 y 1976), no pueden negarse las quejas reiteradas de que los mercados textiles y de vestuario de los países de la OCDE están 'desorganizados'. Es indudable que reviste importancia la penetración de mercados clasificados en un nivel más desagregado. La CEE, por ejemplo, se ha referido con frecuencia al desempleo que crean las importaciones baratas de productos competitivos, intensivos en el uso de mano de obra, procedentes de los países en desarrollo. Por ejemplo, los productos textiles y de vestuario se han catalogado como tales: el producto sensible suele ser el vestuario que exige alto coeficiente de mano de obra.

Sin embargo, dentro del contexto del análisis precedente interesa observar que existen otras fuentes de desorganización del mercado. Si bien éste es un tema que requiere una investigación empírica prolongada y minuciosa, baste señalar el hecho de que en los últimos años hubo en general una inversión masiva en la producción de vestuario que requería alta densidad de mano de obra tanto en los países de la CEE como de la OCDE, cuyo resultado fue un enorme aumento de la productividad laboral en la manufactura de vestuario. Las cifras que figuran a continuación incluyen todo el vestuario, salvo el calzado, y pese a ser agregadas son ilustrativas.

CAMBIOS DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LA MANUFACTURA DE VESTUARIO 1970 A 1975

(1970 = 100)

Alemania	124.7
Bélgica	131.6
Países Bajos	135.0
Reino Unido	144.4
Estados Unidos	123.3

Fuente: Porcentajes calculados a base de datos relativos a producción y empleo en OCDE, *Textile Industry in OECD Countries, op. cit.*

En el Reino Unido, por ejemplo, si no se hubiera aumentado la producción de vestuario durante el período 1970-1975 se habría producido el desempleo de 40% de la fuerza de trabajo. Como ya se dijo, los incrementos de productividad laboral pueden obedecer a cambios técnicos o una sustitución de la mano de obra cuando aumentan los salarios reales. Pero puede asegurarse que dicho incremento *no* se debe a las importaciones de los países en desarrollo.³²

El reemplazo de la mano de obra significa colocar a los trabajadores desplazados en otras industrias, o ampliar el mercado; puede exportarse más, puede aumentarse el consumo interno o pueden disminuirse las importaciones. La CEE parece favorecer esta última alternativa en detrimento de los países en desarrollo. Las actuales negociaciones en materia de vestuario se efectúan al margen del acuerdo sobre multifibras y, por consiguiente, del marco del GATT, por lo que las nuevas restricciones a las exportaciones de los países en desarrollo significan una reducción de las cuotas previamente establecidas.³³

Con datos como éstos, cabe adscribir al acuerdo sobre multifibras una función alternativa, muy diferente del espíritu con que fue

suscrito. En vez de utilizarse como un respiro para eliminar por etapas los productos sin posibilidades de competencia en el plano internacional, el acuerdo sobre multifibras puede utilizarse para ganar tiempo a fin de aumentar la productividad de la industria nacional y poder competir en el plano internacional. Si no se logra esto, los intereses creados de los 'grupos de intereses' se refuerzan y la protección se institucionaliza.

En este sentido, ha sido interesante el papel que han desempeñado los gobiernos en los últimos años. Hay una renuencia creciente de los gobiernos a permitir la declinación de las industrias que no tienen posibilidades de competir. Si bien corresponde a los gobiernos concebir planes *positivos* de ajuste estructural, éstos suelen recurrir a la protección sumada a la subvención interna. Así, en Francia hubo un plan de apoyo masivo para el imperio textil Boussac, ya pasado de moda, mediante postergaciones de pagos en materia de seguridad social, préstamos subvencionados, etc. En forma similar, el subsidio de empleo temporal subvenciona los salarios de 250 000 trabajadores en el Reino Unido, la mayoría de los cuales laboran en las industrias de vestuario, textiles y de calzado.

II

Naturaleza de la protección

La característica común de casi todos los aumentos recientes de protección en las economías desarrolladas es que ha resultado prácticamente imposible negociar su supresión dentro del marco institucional existente establecido para las negociaciones comerciales multilaterales. En efecto, ésta puede ser una explicación importante de la naturaleza cambiante de la protección, ya que en un mundo cada vez más

interdependiente, los gobiernos adoptan medidas para alcanzar la autonomía que están perdiendo en esferas como el comercio internacional.³⁴

En rondas sucesivas de negociaciones multilaterales celebradas bajo los auspicios del GATT, se han conseguido adelantos considerables para reducir los aranceles de la nación más favorecida. Existen por lo menos tres razones que explican por qué los aranceles son un buen

³²Las importaciones de los países en desarrollo pueden desempeñar un papel forzando la modernización, etc., del equipo existente al ofrecer productos que compiten con los del país importador.

³³Se sabe de disminuciones de cuotas para las exportaciones provenientes de Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur a la CEE, las que aparecen en el *Financial Times* del 6 de enero de 1978.

³⁴R. N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, McGraw-Hill Book Co., 1968. A. Linbeck, "Economic Dependence and Interdependence in the Industrialized World", en *Seminar Papers*, N.º 83, Estocolmo, Institute of International Economic Studies, junio 1977.

tema para las negociaciones multilaterales. Primero, los datos se registran en listas nacionales y están a libre disposición de todos. Segundo, su incidencia *ad valorem* es conocida (o puede calcularse) de modo que pueden compararse con los aranceles de otros países, ser almacenadas en fórmulas de reducción arancelaria, etc. Por último, los gobiernos parecen dispuestos a disminuir los aranceles. Numerosas razones hay para ello. Un enfoque cínico consiste en sugerir que los aranceles son instrumentos romos, de acción lenta y de resultado imprevisible.³⁵

Las formas de perturbar las corrientes comerciales son innumerables.³⁶ En este párrafo no se pretende analizar las perturbaciones del comercio como tales, sino que se procura discernir si hay una tendencia en el empleo de mecanismos proteccionistas contemporáneos,³⁷ y al parecer la hay. En primer lugar, la política comercial se 'endurece' cuando se aleja de los aranceles hacia los controles directos de precios y cantidades. Las autolimitaciones a la exportación son sólo cuotas específicas de los países, y los precios mínimos de importación (con gravámenes en caso de infracción) son aranceles de escala móvil. Es indudable que las cuotas poseen una larga tradición y los aranceles de escala móvil se remontan por lo menos a las *Corn Laws*.^{*} En segundo término, parece haber una participación creciente del gobierno que influye directamente sobre el funcionamiento del mercado. Los gobiernos parecen

asumir mayores responsabilidades al decidir qué industrias deben florecer o sobrevivir y al parecer los gobiernos consideran que existe una gran variedad de industrias dentro de su ámbito de responsabilidad.

1. Restricciones cuantitativas

En términos generales, los países miembros del GATT negociaron bilateralmente las últimas restricciones cuantitativas sin pasar por los conductos adecuados del GATT.³⁸ Con algunas excepciones, el GATT proscribe las restricciones cuantitativas (artículo XI) y el tratamiento específico por países, ajeno a la cláusula de la nación más favorecida, es contrario a la filosofía misma del GATT (artículo I).

Las nuevas restricciones cuantitativas suelen denominarse 'restricciones voluntarias a la exportación', 'convenios de comercialización reglamentados' o 'libre comercio organizado', pero son simplemente cuotas que se han convenido ante la amenaza de acciones más restrictivas. Habitualmente, son 'acciones de salvaguardia' ante la amenaza de la desorganización del mercado. Muchos países miembros eluden el GATT porque consideran que el artículo de salvaguardia pertinente del Acuerdo (artículo XIX) es demasiado restrictivo, y en las legislaciones nacionales se halla una interpretación más flexible de la amenaza de la desorganización del mercado.³⁹ Además, la acción de salvaguardia en el seno del GATT hay que aplicarla de modo uniforme a todos los países miembros, pero parece que se prefiere el trato específico por países. Por último, esta

³⁵G. Ohlin, "Trade in a Non-Laissez Faire World", en P. Samuelson (ed.), *International Economic Relations*, Londres, Macmillan, 1968. H. G. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", *op. cit.*

³⁶Para una definición de términos tales como perturbación del comercio y barreras no arancelarias que se oponen al comercio, véase R. Baldwin, *Non-Tariff Distortions of International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1970. Para una clasificación global de los mecanismos perturbadores del comercio véase A. J. Yeats, *Trade Barriers facing Developing Countries*, Macmillan (en prensa).

³⁷Todo análisis minucioso de los últimos cambios en materia de política comercial resulta muy tedioso. Una gran proporción de las restricciones comerciales se negocia en forma bilateral, de modo que la lista es muy extensa.

^{*}Conjunto de leyes vigentes en Gran Bretaña antes de 1846, que prohibían o gravaban con subidos derechos las importaciones de cereales para el consumo interno, excepto cuando el precio interno superaba cierto nivel. (N. del T.)

³⁸Naturalmente hay excepciones, y en diversos números de *GATT Activities* pueden encontrarse casos en que se ha recurrido al artículo XIX. No obstante cabe agregar que las negociaciones al margen de los artículos del GATT no son nuevas y que, tradicionalmente, se han excluido determinados productos y países. Siempre hubo restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas a la CEE. De hecho, la formación misma de la CEE fue contraria a las normas del GATT. En forma similar, los países desarrollados han impuesto restricciones cuantitativas ajenas a la nación más favorecida respecto a textiles y vestuario, las que fueron formalizadas con el GATT en virtud del convenio a largo plazo relativo al comercio internacional de los textiles de algodón (LTA).

³⁹J. N. Bhagwati, "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and GATT Reform", en *World Development*, Oxford, vol. 4, diciembre de 1976.

acción de salvaguardia tiene que ser transitoria y el GATT controla el plazo de la restricción.

Ha resultado difícilísimo negociar cuotas en el GATT. Tal vez esto obedece al hecho de que en los últimos años se han aplicado tradicionalmente a productos agrícolas, campo donde el GATT ha logrado pocos resultados positivos. Esto puede deberse a la naturaleza de la propia restricción y a las dificultades de hacer concesiones en las negociaciones, o quizás a que suelen imponerse cuotas como acción de salvaguardia. No obstante, más importante aún es que no existe un archivo general de las últimas restricciones. Muchas no son registradas por el GATT y en algunos casos ni siquiera por las autoridades nacionales del país importador.⁴⁰

También tiene importancia el hecho de que muchas restricciones a la exportación negociadas recientemente sólo suponen grados variables de participación gubernamental; éstas se describen someramente a continuación.⁴¹

a) *Restricciones voluntarias a la exportación*

Las restricciones voluntarias a la exportación pueden ser negociadas bilateralmente entre industrias de países importadores y exportadores con mínimo respaldo gubernativo. Su materialización se deja en manos de la industria del país exportador. También puede haber intervención de gobierno a gobierno, pero dejando, eso sí, la aplicación de la medida al acuerdo entre los exportadores del país exportador. Por ende, existen restricciones voluntarias a la exportación negociadas al amparo de acuerdos intergubernamentales bilaterales o multilaterales, y que entrañan la acción

⁴⁰En los Estados Unidos, por ejemplo, las limitaciones voluntarias a las exportaciones no están registradas en el registro federal, ya que se consideran una restricción comercial impuesta por el país con el cual mantiene relaciones comerciales. Véase T. Murray, W. Schmidt, I. Walter, "Alternative Forms of Protection Against Market Disruption", 1978 (documento mimeografiado).

⁴¹Para un estudio global de estos mecanismos protectionistas, véase UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*

directa del gobierno del país exportador para regular las cantidades o el precio de las exportaciones respectivas, o ambos elementos.⁴²

b) *Acuerdos comerciales reglamentados*

Se mencionó que la magnitud de la participación gubernativa en las restricciones 'voluntarias' a las exportaciones es variable. En el caso de los acuerdos de comercialización reglamentados, la intervención gubernamental es explícita y formal, negociándose acuerdos concretos entre países exportadores e importadores. En virtud de dichos acuerdos, el país exportador acepta restringir a determinados niveles las exportaciones que están provocando o amenazan provocar grave perjuicio a la industria del país importador.⁴³

c) *Libre comercio organizado*

El concepto de libre comercio organizado se está difundiendo, pero no existe una definición clara de qué significa esta expresión aparentemente contradictoria. Sin embargo, son evidentes algunas de sus características principales. El libre comercio organizado significaría la celebración de acuerdos sobre participación en el mercado en el plano sectorial, bajo una protección global que limitaría a niveles específicos las importaciones de bienes foráneos competitivos. El concepto de libre comercio organizado implica, en esencia, acuerdos de comercialización normalizados en escala glo-

⁴²Las restricciones a la exportación por parte de los exportadores de automóviles japoneses al Reino Unido constituye un ejemplo de una restricción que deriva de consultas celebradas entre compañías; en tanto que las exportaciones de calzado coreano a los Estados Unidos se restringieron como resultado de consultas intergubernamentales.

⁴³Por ejemplo, entre Estados Unidos y la República de Corea hay acuerdos de comercialización vigentes sobre determinado calzado; entre los Estados Unidos y el Japón, CEE, Suecia y Canadá, sobre acero para herramientas inoxidables y de aleación; entre la CEE y el Japón y la República de Corea, sobre acero al carbono; entre el Reino Unido y los países del Benelux y el Japón, sobre receptores de televisión, radios y calculadoras. (Véase UNCTAD, "Growing Protectionism and the Standstill...", *op. cit.*)

bal y su adopción equivaldría a institucionalizar el mecanismo de política comercial ya descrito, y le conferiría la condición de una práctica aceptada internacionalmente.⁴⁴ Los

acuerdos bilaterales y multilaterales que reglamentan el comercio de textiles ofrecen una ilustración clara de los acuerdos de comercialización reglamentados.

III

Incidencia de las nuevas restricciones cualitativas

Los aranceles son preferibles a las cuotas por una multiplicidad de razones bien conocidas.⁴⁵ En vista del interés reciente despertado por la interdependencia creciente de las naciones y el retorno a la protección como método para obtener un control sobre la economía nacional, vale la pena examinar uno o dos puntos concretos. La restricción cuantitativa del tipo descrito puede introducir una mayor *incertidumbre* en el comercio mundial que los aranceles. Las tasas arancelarias están registradas en listados nacionales de manera que los precios de importación se conocen de antemano. En la medida en que se aplican conforme al concepto de nación más favorecida, todos los países encaran las mismas barreras y pueden evaluar sus posibilidades de competencia. Del mismo modo, las modificaciones arancelarias son tradicionalmente negociadas en el GATT, de modo que los cambios en dichas posibilidades son de público conocimiento. En la medida en que un país participa en una cuota bilateral, la certidumbre de los precios es reemplazada por la certidumbre de la cantidad. No obstante, los países no participantes carecen de certidumbre respecto a precio y cantidad, y los 'derechos' comerciales de los competidores por el mercado de importación no siempre son de público conocimiento. Además, a diferencia de los aranceles las restricciones cuantitativas producen en general una mayor *inestabilidad* de

precios en los mercados mundiales.⁴⁶ Pese a haberse escrito mucho sobre la equivalencia de aranceles y cuotas, la definición de equivalencia difiere según los autores. Corden ofrece la definición más estricta: un arancel único que tendría el mismo efecto que una cuota de importación sobre el volumen y el valor de las importaciones, sobre el precio nacional y extranjero, y sobre el volumen de producción interna.⁴⁷ Formulando las hipótesis apropiadas se puede demostrar la equivalencia, definida en este sentido estático. Sin embargo, si varía la curva de la demanda de importaciones o de la oferta de exportaciones, el arancel y la cuota no tienen el mismo efecto sobre el precio mundial. Sin tomar en cuenta cuál es la curva que varía y en qué dirección lo hace, las fluctuaciones de precio mundiales son mayores con la cuota que con el arancel. La magnitud de la diferencia depende de las elasticidades de las curvas. A medida que los países tienden a aislarse de las fluctuaciones de precios mundiales empleando controles cuantitativos, exacerbando las futuras fluctuaciones mundiales de precios, acumulando tal vez argumentos a favor de la protección.⁴⁸

⁴⁴Ibidem.

⁴⁵Las razones para preferir las tarifas en vez de las cuotas han sido replanteadas últimamente en forma muy lúcida por T. Murray e I. Walter, "Quantitative Restrictions, Developing Countries and GATT", en *Journal of World Trade Law*, Londres, vol. 11, N.º 5, septiembre-octubre de 1977.

⁴⁶Los países en desarrollo han manifestado bastante inquietud por la incertidumbre de precios en los mercados internacionales, lo que han corroborado respaldando los esquemas de estabilización de precios de productos múltiples auspiciado por la UNCTAD.

⁴⁷Véase W. M. Corden, *The Theory of Protection*, Oxford, Clarendon Press, p. 212.

⁴⁸Las cuotas de importación agrícola permitidas por el uso de un arancel de escala móvil en la CEE constituyen un caso clásico de un país que se aísla de las fluctuaciones mundiales de los precios, pero que exagera dichas fluctuaciones. Véase G. P. Sampson y R. H. Snape, *Variable*

Las autolimitaciones a la exportación y los acuerdos de comercialización regular obligan prácticamente a las empresas del país exportador a formar carteles. Una vez consolidado el mercado de exportación, es muy difícil que ingresen nuevas empresas, lo que es de suma importancia para las nuevas empresas de países en desarrollo. Ni tampoco el crecimiento futuro del mercado ofrece expectativas para nuevas empresas, ya que cierto crecimiento de las exportaciones para las empresas exportadoras suele ser una de las condiciones para autolimitar las exportaciones. La reducción de precios, resultado de una mayor eficiencia, nada tiene que ver con el acceso al mercado e incluso la renta puede dividirse en forma caballeresca entre los poseedores de cuotas del país importador y los exportadores. Las autolimitaciones a la exportación son aceptables para exportadores establecidos, importadores, empresas que compiten por las importaciones y gobiernos que desean aumentar la autonomía sin ingerencia del GATT. Es evidente por qué está creciendo su número.⁴⁹

Asimismo, las autolimitaciones a la exportación y los acuerdos de comercialización regular fomentan la *cartelización* en el país importador. A medida que el gobierno interviene para ocuparse de los problemas de la industria negociando restricciones a la exportación en nombre de las empresas afectadas, ha expandido su intervención y a veces incluso ha estimulado la formación de carteles. Ultimamente, los principales productores europeos de fibra sintética han anunciado recientemente sus planes para establecer un cartel de producción durante tres años. Este movimiento fue iniciado por la Comisión de Industrias de la CEE.⁵⁰ Asimismo, el gobierno de Suecia, después de negociar autolimitaciones a la exportación para el acero sueco, ha abandonado ahora su oposición teórica a las fusiones y está ofreciendo préstamos y

garantías para patrocinar la fusión de tres de las empresas más grandes de Suecia que elaboran acero especial.⁵¹

Pero tal vez lo que más interese a los países en desarrollo sea que en gran medida el poder negociador es el que determina si una petición de autolimitaciones a la exportación recibe el apoyo gubernamental del país importador. El respaldo del gobierno depende de la influencia política de los líderes de la industria.⁵² El modo como cada país en desarrollo logra una participación en el mercado de importaciones depende también del poder negociador. El fracaso de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales donde el poder negociador es importante (por ejemplo Rondas Kennedy y Dillon) no augura que obtengan beneficios de futuras restricciones comerciales de tipo 'voluntario'.

1. Restricciones de precios

El establecimiento de precios mínimos de importación tiene mucho en común con las restricciones cuantitativas. De hecho, dadas la demanda y oferta nacional de un determinado producto, un precio de importación fijo inferior al precio de compensación del mercado interno, establece la cuota. Esos precios de importación mínimos se vienen aplicando desde hace bastante tiempo a muchas importaciones agrícolas a los países europeos (por ejemplo, todos los cereales importados a la CEE) y en forma más reciente, a los productos de acero importados a la CEE y los Estados Unidos.⁵³

Tiene cierta importancia la forma como se administran estos precios mínimos de importación. Para los granos importados a la CEE se establece un *precio objetivo* interno y a continuación se determina el precio mínimo de importación (precio umbral). El precio mínimo de importación se mantiene mediante un arancel de escala móvil; la CEE se aísla de las fluctuaciones mundiales de precios y mantiene

Levis, *World Prices and their Instability* (versión mimeografiada), 1978.

⁴⁹Shibata, "A note on the Equivalence of Tariffs and Quotas", en *American Economics Review*, Menasha, Wisc., vol. 58, mayo de 1968, con notable visión predijo la futura popularidad de las restricciones voluntarias a la exportación por razones muy similares.

⁵⁰Comunicado en *Financial Times* del 8 de febrero de 1978; *International Herald Tribune* del 3 de mayo de 1978.

⁵¹Véase artículo en *The Economist* del 11 de marzo de 1978.

⁵²J. N. Bhagwati, "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation and GATT Reform", *op. cit.*

⁵³Con la expansión de la CEE ha crecido la importancia de los precios mínimos de importación para los productos agrícolas.

el precio objetivo constante. El arancel de escala móvil extrae tanto la renta como el subsidio a la producción o a la exportación que podrían ir al país productor. La renta suele ser importante, como lo prueba el hecho de que el equivalente *ad valorem* de los gravámenes variables sobre los cereales importados a la CEE en julio de 1977 oscilaba entre 88 y 161% para los principales cereales. Se podría suponer que los países proveedores formarían carteles (ya que existen pocos proveedores de importancia), pero no lo hacen. En este caso, la protección se racionaliza sobre la base del deseo de mantener, por razones sociales, una agricultura nacional ineficiente al margen de los costos económicos. Sin embargo, en los Estados Unidos el precio mínimo de importación para los productos de acero se justifica diciendo que es para proteger los productores nacionales eficientes contra el *dumping*. Los Estados Unidos publican sus precios mínimos (precios trigger) e invitan a los proveedores extranjeros a vender a dicho precio; las ventas a uno inferior desencadenan una prolongada y compleja investigación antidumping. Para evitar dicha investigación los proveedores venden al precio mínimo. Si los principales proveedores son simplemente más eficientes como afirman (sobre todo Japón), este mecanismo (a diferencia del arancel de escala móvil) asegura que los exportadores mantengan sus ingresos.

Los precios mínimos de importación para los productos agrícolas sirven para disminuir las exportaciones provenientes de países en desarrollo. La producción interna se expande en el país importador y los mayores precios internos limitan el consumo interno; al restringir la demanda se deprimen los precios mundiales, y si bien podría sostenerse que los países en desarrollo importadores de alimento se benefician de los bajos precios mundiales, cabe destacar que esta forma de protección desestabiliza los mercados mundiales de productos básicos (por ejemplo, en época de oferta excesiva el precio objetivo de la CEE no baja en forma proporcional). La estabilidad de los precios de los productos parece ser prioritaria para los países en desarrollo.

Las nuevas restricciones sobre el acero no repercutirán sobre la mayoría de los países en desarrollo, que actualmente son productores a

alto costo. Sin embargo, se verán limitadas probablemente las importaciones de los productores más eficientes en países en desarrollo como Corea, el Brasil, India y México, si bien éstos son proveedores menores. Asimismo, es probable que el acceso futuro a los principales mercados sea cada vez más difícil ahora que los precios mínimos de importación se vienen sumando a las autolimitaciones a la exportación. Por ejemplo, la CEE ha negociado últimamente este tipo de autolimitaciones con Japón, Suecia, Checoslovaquia, Sudáfrica, España y Australia.

2. Subsidios

La característica general más perturbadora en materia de asistencia gubernamental directa a la industria es que parece otorgarse sobre una base *ad hoc* prestando escasa consideración a la eficiencia económica. Puede que los gobiernos deseen sencillamente conservar industrias que estiman convenientes, al margen de los costos económicos,⁵⁴ puede haber problemas especiales, tales como el desempleo regional, vinculados a una industria en menor escala⁵⁵ o puede que sea simplemente la respuesta de miembros del gobierno a presiones políticas.⁵⁶

Lo que más inquieta a los países en desarrollo es el respaldo a largo plazo que se otorga a industrias donde ellos poseen actualmente ventajas comparativas (o las poseerán en el futuro). En la CEE, por ejemplo, hay 9 500 industrias del calzado en pequeñas ciudades, que sustentan industrias de alto coeficiente de mano de obra como la curtiembre. En mayo de 1978 se introdujo la licencia de importaciones automática y se han negociado autolimitaciones a la exportación. Además, los fabricantes de calzado de la CEE reciben ahora subsidios directos.^{57, 58} Conforme al subsidio de empleo temporario vigente en el Reino Unido, las

⁵⁴H. C. Johnson, "Mercantilism: Past, Present, Future", *op. cit.*

⁵⁵A. Krueger, "Effects of Exports from New Industrial Countries...", *op. cit.*

⁵⁶Esto revestiría especial importancia en años recientes, ya que muchos gobiernos de los países de la OCDE se apoyan en mayorías más bien frágiles. J. N. Bhagwati, "Market Disruption...", *op. cit.*

⁵⁷Véase *The Economist* del 4 de marzo de 1978.

⁵⁸Se ha estimado que la producción de calzado de los países en desarrollo tiene actualmente un excedente

empresas reciben un subsidio de 20 libras semanales (por trabajador) por un máximo de 12 meses por cada ocupación 'mantenida', y otras 10 libras semanales (por trabajador) durante los seis meses siguientes si la empresa encarara nuevas dificultades. Para recibir el subsidio es necesario demostrar que sin él el trabajador sería redundante. El plan beneficia actualmente a 250 000 trabajadores a un costo de 250 millones de libras esterlinas.⁵⁹ Como ya se ha dicho, lo que perturba a los países en desarrollo es el hecho de que más de la mitad de los trabajadores están ubicados en las industrias del vestuario, el calzado y los textiles. En dichos planes no hay disposición alguna que contemple el traslado de la mano de obra y el capital a otros sectores.⁶⁰ Una esfera de interés menos obvio, pero de suma importancia futura, en materia de exportación para algunos países en desarrollo es la industria naviera —una industria fuertemente subvencionada en los países de la OCDE. Un informe reciente indica que si los países en desarrollo utilizan sólo la mitad de su capacidad de producción en 1981-1982 poseerán el 30% del mercado mundial (comparado con un 5 a 6% actualmente); dicho informe concluye que debido a los menores costos de producción, su crecimiento es 'irrefrenable'.⁶¹

En muchas legislaciones nacionales se ha

formalizado el respaldo a las industrias que necesitan asistencia frente a la competencia de las importaciones. Ultimamente, hubo en muchos países un gran aumento de pedidos de asistencia en materia de ajuste comercial. En los Estados Unidos, por ejemplo, durante los catorce años comprendidos entre 1962 y 1975, prosperaron 107 peticiones de asistencia (es decir que se aprobaron formalmente), con pagos que beneficiaron a 53.800 trabajadores y a 36 empresas. Entre abril de 1975 y mayo de 1977, hubo 690 pedidos aprobados que beneficiaron a 209.100 trabajadores y a 78 empresas.⁶² Si bien los exportadores podrían considerar alentadoras estas cifras, cabe observar que la mayoría de las medidas de asistencia sirven para introducir mayores rigideces subvencionando los factores existentes y desalentando la transferencia a otros sectores. Además, hubo una modificación importante de la legislación. En virtud de la *Trade Expansion Act*, 1962, era necesario demostrar que el aumento de las importaciones constituía el factor preponderante que provocaba o amenazaba con perjudicar seriamente a la empresa o a sus trabajadores. En cambio, conforme a la *Trade Act* de 1974, basta demostrar que el aumento de las importaciones es una causa importante que lesiona o amenaza lesionar a la empresa.⁶³

IV

Consecuencias de política y conclusiones

Tal vez lo más conveniente sea examinar las consecuencias en materia de política del análisis precedente dentro del contexto del futuro inmediato, y del medio y largo plazo.

Para el futuro inmediato parecería haber

una proliferación de restricciones comerciales como las ya mencionadas y muy poco puede hacerse al respecto, salvo señalar a la atención de los infractores las consecuencias de su acción.⁶⁴

potencial de 100 millones de pares anuales (*Financial Times*, del 20 de marzo de 1978).

⁵⁹Las estimaciones figuran en OCDE, *Economic Surveys: United Kingdom*, París, marzo de 1978, p. 53.

⁶⁰Quizá deba mencionarse que otros planes especiales de empleo, introducidos por la severidad de la recesión posterior a 1974, son el programa de creación de empleos, el programa de experiencia en el empleo, el plan de industrias comunitarias, la subvención al empleo juvenil y otros varios programas de capacitación. Sin embargo, dichos planes son casi insignificantes comparados con el

subsidio temporal al empleo (OCDE, *Economic Surveys: United Kingdom*, op. cit.).

⁶¹H. P. Drewy, *The emergency of third world shipbuilding*, Londres, Brock Street, 1978.

⁶²H. R. Williams, "U.S. Measures to Relieve Injury caused by Import Competition: The Eligibility Test", en *Journal of World Trade Law*, vol. 12, N.º 1, enero-febrero de 1978.

⁶³H. R. Williams, "U.S. Measures to Relieve Injury...", op. cit.

⁶⁴Véase por ejemplo GATT, *Trade Liberalization...*, op. cit.

Es importante dar la voz de alarma si existe un motivo y esto sirve para evitarlo. Las declaraciones patrocinadas por la OCDE relativas al mantenimiento de las medidas de liberación de las transacciones invisibles (*Standstill*) no servirían de mucho y toda reforma institucional parece imposible antes del término de la ronda actual de negociaciones multilaterales. Dicha reforma institucional es necesaria, ya que aun cuando la ronda actual de negociaciones se vea coronada por el éxito (dentro de la estructura vigente de acuerdos institucionales), muchos de los problemas mencionados quedarán sin solución. A nuestro juicio el problema fundamental con respecto a todo acuerdo de mantenimiento del *statu quo* es que no pueden aplicarse sanciones a las partes infractoras, de modo que las promesas sirven de poco.

Por ahora, los países protegen sus mercados internos, pero no siguen las reglas del juego; es evidente que a mediano plazo éstas deberán ser cambiadas. Los artículos del GATT fueron concebidos como un código de conducta para países que desearan liberalizar las restricciones comerciales y parecen ser inadecuados para los países que desean una mayor protección. Esto se cumple sobre todo en el caso de las medidas de salvaguardia y el empleo de la política comercial en materia de balance de pagos. En la formulación de toda nueva cláusula de salvaguardia, es importante que se identifiquen las verdaderas fuentes de desorganización del mercado y que se otorgue la debida consideración a las perturbaciones del país exportador. Dentro de este contexto se ha sugerido que se compense a los países en desarrollo por tal desorganización.⁶⁵ Tales cuestiones deberían incorporarse al temario de la UNCTAD para la reunión de mayo de 1979, donde parecería razonable que los países en desarrollo solicitaran ciertas garantías de que las industrias no competitivas de los países desarrollados se desmantelarían por etapas, y no que se las respalde en lo que a menudo parece ser un vano esfuerzo por recobrar la competitividad internacional. Asimismo, sería razonable que los países en desarrollo presio-

naran para percibir su parte de los ingresos —que suelen ser sustanciales— emanados de las actuales transacciones comerciales. La percepción de dichos ingresos podría estar vinculada a las autolimitaciones a la exportación en que parecen insistir los países desarrollados. Esto ocurre no sólo en el caso de las restricciones cuantitativas sobre bienes manufacturados, sino también en los aranceles de escala móvil sobre productos agrícolas. Los países en desarrollo no perciben esas utilidades conforme a los sistemas vigentes de preferencias generalizadas. Asimismo, parecería razonable y apropiado que la UNCTAD llamara la atención sobre el tratamiento especial y diferencial prometido a los países en desarrollo en la Declaración de Tokyo. Como las preferencias arancelarias para los países en desarrollo experimentarían una nueva reducción luego de la ronda actual de negociaciones multilaterales, existirían argumentos para eximir a los países en desarrollo de las restricciones cuantitativas globales. Esto sería compatible con la aceptación de trato preferencial de los países desarrollados convenidos en la UNCTAD y replanteado en la Declaración de la Ronda Tokyo.

A largo plazo, resulta evidente la necesidad de una reforma institucional en aquellas organizaciones internacionales que se ocupan del comercio, las finanzas y el dinero internacional, y quizás incluso la necesidad de crear una nueva organización comercial mundial.⁶⁶ Debería establecerse al menos una especie de código de conducta que facilitara la transición armónica de los cambios estructurales vinculados con la modificación de las ventajas comparativas de diferentes sectores de diversos países. En este aspecto incumbe sobre todos los gobiernos nacionales perseguir políticas positivas de ajuste estructural y abstenerse de políticas no previsoras que consisten en mendigar del vecino.

Por último, la conclusión más importante que surge del examen de la presión proteccionista contemporánea es que sus fuentes están

⁶⁵J. N. Bhagwati, "Market Disruption...", *op. cit.*

⁶⁶American Institute of International Law, *Re-making the system of world trade: A proposal for institutional reform*, West Publishing Company, St. Paul, Mn., 1976.

fuera del control de los países en desarrollo. Las dificultades de balance de pagos, los problemas de ajuste estructural y los deseos mercantilistas de mantener ciertas industrias nacionales, conducen en conjunto a políticas internas sobre las cuales los países en desarrollo no pueden influir directamente. Además, la naturaleza de la mayoría de la protección que se presta actualmente requiere poseer una posición negociadora fuerte para ganar acceso al mercado. Por carecer de control sobre las fuentes de presión proteccionista, y poseer escasa influencia para exigir participación en mercados predeterminados, los países en desarrollo deben interesarse por el estado de la política comercial en el mundo actual.

Política económica: ¿ciencia o ideología?

(Segunda parte)

Carlos Lessa*

Las dos partes de este artículo —la primera publicada en el N.º 7— constituyen un intento sistemático por presentar y analizar de manera crítica los enfoques más importantes de la 'ciencia económica oficial' en relación a la teoría de la política económica; la primera de ellas estuvo dedicada al de L. Robbins, mientras que ésta procura delinear los fundamentos de la 'economía del bienestar' y los criterios neoclásicos más recientes vinculados a la construcción de modelos econométricos.

El autor sostiene que las diversas perspectivas adoptadas por el pensamiento neoclásico representan intentos por superar la incompatibilidad que existe entre los dos principales objetivos que trata de alcanzar: por una parte, construir una teoría científica, universal y ahistórica para justificar el *statu quo*; y, por otra, entender el mundo real y sus cambios a fin de poder brindar a los intereses dominantes los medios operativos que les permitan enfrentar con eficacia los problemas político-económicos.

Los enfoques de la 'economía del bienestar' y de la 'caja negra' de modelos econométricos constituyen alternativas teóricas y prácticas claramente diferentes, aunque, dentro de ellas, también hay puntos de vista divergentes. El autor explora en detalle ambas alternativas y sus variaciones, y subraya también sus semejanzas que derivan de su común origen neoclásico y se manifiestan sobre todo en sus concepciones sobre la naturaleza del Estado y la sociedad, y los papeles que éstos deben desempeñar en la política económica.

*Ex funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL y actual profesor de la Universidad de Campinas (Brasil).

IV La economía del bienestar o la prueba de un minimax conocimiento/esfuerzo

"La fantasía nunca arrastra a la locura; lo que arrastra a la locura es precisamente la razón. Los poetas no se vuelven locos, pero sí los jugadores de ajedrez. Los matemáticos enloquecen, lo mismo que los tenedores de libros; pero es muy raro que enloquezcan los artistas creadores."

(G.K. Chesterton)*

Cuando utilizamos, a comienzos de este estudio, la imagen de una selva tropical en la cual se interna un viajero incauto, tenemos presente que la selva tropical es, además de heterogénea, de distinta densidad. Ahora entramos en su zona más densa, donde la masa vegetal no deja vislumbrar ningún rayo de luz, y los bejucos y las enredaderas pueden enmarañar e inmovilizar al viajero. El bienestar es una selva formal; es la hipertrofia del discurso sin contenido. Es preciso ser un explorador muy experimentado para no perder el aliento en este trecho del bosque. La poca experiencia puede llevar a la muerte intelectual. Como no estoy, creo, en ninguna de esas situaciones, intentaré, con la prudencia nacida de anteriores intentos, no escudriñar demasiado en esta zona tenebrosa. Esta sección debe entenderse como una señalización de advertencia, y no como un mapa para recorrer este trecho de la selva.

Este trecho del bosque comenzó a ser plantado por el utilitarismo de Bentham, lo que muestra la antigüedad de esta formación forestal.¹ Robbins sitúa con precisión esta perspectiva inicial, al decir que "una teoría de

*Del capítulo II, "El maniaco", de *Ortodoxia*, trad. de Alfonso Reyes, Madrid, Casa Editorial Calleja, 1917, p. 26.

¹Robbins considera a Bentham como integrante del conjunto denominado 'economistas clásicos ingleses'. A nuestro juicio, Bentham es más bien un precursor del neoclasicismo, puesto que postuló la construcción de una ciencia del hombre fundada en el cálculo de la utilidad. Véase H. Denis, *Historia del pensamiento económico*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, pp. 184-187.

la política económica, en el sentido de un cuerpo de preceptos para la acción, debe tomar su criterio último fuera de la economía. Este criterio lo hallaron los economistas clásicos ingleses en el principio de utilidad, el principio de que el test de la política ha de ser su efecto sobre la felicidad humana. Toda acción, todas las leyes e instituciones habían de juzgarse por este test. Si sus consecuencias eran tales que promovían una mayor felicidad (o eliminaban mayor infortunio) que lo que cabía esperar de otras acciones, leyes o instituciones, aquéllas eran buenas; en caso contrario, eran malas".² En la fase de miel sobre hojuelas, de luna de miel consigo mismo, que atravesó el capitalismo durante la primera mitad del siglo XIX, el utilitarismo, con su maniqueísmo elemental, fue manejado para demostrar que la 'mano invisible', garantizada por el Estado- 'gendarme', aseguraría un óptimo para cada uno, y por agregación, para todos. El neoclasicismo, tranquilo consigo mismo, despreocupado con la felicidad agregada, podría construir el análisis microeconómico de modo que cada uno de los consumidores, productores y propietarios de factores pudiesen disponer del perfecto consejo para encontrar su óptimo particular en un sistema de perfecta competencia.

El doloroso espectáculo de la industrialización, los dramas sociales que inspiraron con tanta fuerza la literatura del siglo pasado, que sugirieron posturas asistenciales, que provocaron las formulaciones utópicas de tantos pensadores reformistas en el supuesto que fuera posible una respuesta afirmativa al milenario llamado a la buena voluntad humana, no llevaron a la 'ciencia oficial' a abandonar la hipótesis del valor de utilidad. Sin embargo, una vez pasada la fase color de rosa, la marcha posterior del capitalismo, con la concentración industrial, la radicalización del nacionalismo, las intervenciones en el mercado, los ciclos cada vez más acentuados de prosperidad y de depresión, las guerras, las crecientes tensiones sociales y un movimiento sindical cada vez más poderoso y expansivo, capaz de cuestionar

y de articularse con movimientos políticos, fueron dejando su huella en el pensamiento neoclásico. Las marcas y 'ajustes' en el cuerpo del neoclasicismo pueden, en mi opinión, clasificarse dentro de dos tipos generales de respuestas.

El primero, 'científico' por excelencia, consiste en reajustar el cuerpo teórico positivo, haciéndolo más riguroso. Cuando la historia lo empuja, el pensador neoclásico realiza una interrogación en el interior de su ciencia. Esta operación de 'autointernalización', de 'entrar en su cascarón', sinceramente preocupada por eliminar imprecisiones, crea, a su vez, nuevos 'estados de tranquilidad científica'. Luego, en la misma medida en que se acelera la historia: revoluciones sociales, mayor desarrollo del proceso de acumulación, formas complejas que exceden los límites del mercado y de la nación, Estado interventor omnipresente, toma de conciencia del subdesarrollo, descolonización, etc., ésta continúa empujando, y el pensador se vuelve todavía más hacia adentro, para interrogar su 'ciencia'.

Al rechazar la historia como proceso dotado de su propia lógica interna, capta apenas las manifestaciones externas del movimiento; se alimenta solamente de la historia ideográfica. Su registro muestra un sistema cada vez más alejado del arquetipo ideal que construyó en épocas tranquilas a guisa de apología del sistema. Esto, como es natural, lo intranquiliza. Plantea y vuelve a plantear preguntas, nerviosamente, a la 'ciencia'. Como mantiene su ideal de una ciencia positiva, la indagación, que por una parte va disipando ingenuidades, va creando por otra ingenuidades nuevas. Al creciente alejamiento del sistema de las premisas de la primera apología ideal corresponde un esfuerzo cada vez más complejo por mantener un mínimo de relación entre la apologética y lo concreto, captado según apariencias cada vez más alteradas. El esfuerzo da como resultado un proceso ascendente de irrealismo. Los instrumentos lógicos se hacen cada vez más complejos, se buscan modelos analógicos en el desarrollo de otras ciencias, se requieren modismos matemáticos de creciente complejidad. Esta dialéctica, como tendremos oportunidad de ver, lleva al pensamiento neoclásico a niveles espantosos de irrealidad.

²L. Robbins, *Teoría de política económica*, op. cit., p. 170.

El segundo tipo de respuesta consiste en delimitar un 'territorio' y determinar en qué condiciones se maneja la ciencia positiva; sin embargo, consciente de la irrealidad de las conclusiones obtenidas en este nivel, el pensador busca un 'insumo' de la realidad o entrega un 'producto' de la ciencia para la realidad. El 'insumo' puede ser un mero *collage* (enfoque interdisciplinario), o puede ser del tipo 'ése es un territorio de juicios de valor'; el producto normalmente es del tipo reformista: corrijamos la realidad para que se comporte 'científicamente', pues estamos científicamente convencidos de que lo real está errado. Algunos pensadores combinan 'insumo' y 'producto' y entremezclan respuestas del primer tipo con respuestas del segundo.

Finalmente, algunos confiesan, con mucha honestidad, su incapacidad de dar una respuesta coherente, de 'iluminar' la realidad con su ciencia, lo que puede también destacarse con respuestas del tipo general 'de simpática modestia positiva': la ciencia económica es todavía embrionaria. ('Lavarse las manos' constituye una fórmula saludable.) En vez de alarmarse por la corta vigencia de sus respuestas, el científico saludable ve en ello un indicador de que va 'por aproximaciones sucesivas' del error a la verdad, o, más rebuscadamente, pretende hacer de la 'ciencia oficial' un instrumento para 'buscar la verdad'.

Al entrecruzamiento de esta espantosa dialéctica asociamos la zona de mayor densidad de la selva tropical, y, a pesar de la escalada de irrealismo, de la esterilidad y de los frecuentes momentos de desvarío y de dolor epistemológico, creemos que la selva seguirá creciendo; la historia no se detiene. La primera lectura neoclásica del pensamiento clásico liberal veía en la armonía entre el interés personal y el colectivo, alcanzado en un sistema de perfecta competencia mediante la búsqueda del máximo beneficio individual, la explicación de la identidad entre riqueza y bienestar. El hedonismo como ética afianzaba esta conclusión.

Sin embargo, el neoclasicismo, que sentaba sus fundamentos éticos en el hedonismo, enfrentaba en su discurso un serio problema. La industrialización había creado ya, a fines del siglo XIX, un poderoso movimiento sindical, íntimamente articulado con procesos políticos

de distinto grado de radicalización en su relación con el sistema social. A través de la legislación social, de diversas alteraciones en las leyes del trabajo, etc., la fuerza laboral cuestionaba objetivamente la perfección de una distribución de ingresos fundada en el libre juego de las fuerzas de mercado. Objetivamente, esta fuerza cuestionaba el hedonismo como filosofía ética, y el neoclasicismo debía realizar una 'operación-caracol' para desligarse de una defensa intransigente de la distribución de ingresos ratificadas únicamente por el libre juego de las fuerzas de mercado. En la medida en que el hedonismo transformaba en una sola cosa la perfectibilidad del sistema de libre competencia y la distribución, el neoclasicismo, dentro de los límites de su discurso, no tenía cómo conciliar una defensa intransigente de la libre competencia con la admisión de una cierta redistribución parcial de los ingresos. Necesitaba crear, en el plano del discurso, una cierta disociación entre los dos conceptos —libre competencia y distribución personal de los ingresos—, de manera que pudiese defender lo primero y admitir, sin incoherencia en el argumento, una cierta corrección en lo segundo. Esta operación era indispensable para evitar el descrédito de todo el edificio.

Otro vector convergía hacia este problema. La expansión del Estado y la ampliación, más que proporcional, del gasto público —ya sea para atender gastos militares, una más compleja administración pública, o algunos incipientes programas sociales— creaba un problema de fuentes tributarias. La escuela financiera italiana había buscado afanosa y tediosamente, durante el siglo XIX, una modalidad impositiva que cumpliera con los requisitos ideales de la doctrina del impuesto neutro. Esta doctrina es la proposición tributaria adecuada para el libre juego de las fuerzas de mercado; si aceptamos la perfectibilidad del mecanismo, las modalidades tributarias destinadas a financiar los modestos gastos que la doctrina autoriza al Estado deben ser de tal naturaleza que no afecten el mecanismo perfecto, ni tampoco hieran la doctrina hedonista. Los financistas italianos buscaban —como Diógenes su hombre sin maldad— un impuesto neutro, sin encontrarlo; sin embargo, las modalidades tributarias directas les parecían más 'neutras', en

relación con los mecanismos de mercado, que las modalidades indirectas de tributación. En el plano histórico concreto, los Estados tendían a multiplicar formas tributarias directas y a evolucionar hacia un impuesto progresivo al ingreso de los individuos. Junto con la expansión de los gastos sociales, esta evolución podía considerarse como una intervención fiscal sobre la distribución personal del ingreso.

La cuestión aquí esbozada se encuentra en la génesis de la economía del bienestar. En su definición del objetivo de la ciencia económica, y alimentado de antiguas referencias, Marshall destaca su "preocupación por maximizar el bienestar social". En su clásica definición, Marshall expuso así el objetivo de la ciencia. Lo animaba una gran esperanza: que una ciencia con este objetivo pudiese definir un ideal de política económica aceptable para todos, en suma, pacificador, pues llevaría el sello de la ciencia positiva. Las cuestiones sociales emergentes, la clamorosa denuncia de los problemas sociales derivados de la industrialización y el cuestionamiento de las bases del sistema podrían (según esta esperanza) ser 'enfrentados' por la ciencia positiva. Esta debería indicar y esclarecer, mediante procedimientos científicos, la 'maximización del bienestar social'. (La ciencia económica indicaría los fines y los medios.) Estamos, pues, entrando en una reducción de la Economía Política a la Teoría de la Política Económica.

Es cierto que la búsqueda del interés personal de cada uno, en una economía organizada en condiciones de perfecta competencia en cada uno de sus mercados, lleva a la óptima asignación y utilización de los factores de producción. Desde el punto de vista de la riqueza está garantizada una buena solución global; sin embargo, ¿cómo se relacionan la riqueza y el bienestar? Esta pregunta tenía para Marshall una respuesta inmediata: el bienestar colectivo es el resultado agregado de los bienestar individuales y se obtiene con la maximización del ingreso nacional.³ Esta, a su vez, depende de la perfecta asignación y utili-

zación de los factores, o sea, del mantenimiento de condiciones de perfecta competencia en los diversos mercados. Curiosa respuesta, por ser de Marshall, simpatizante del fabianismo.

Este movimiento inglés incluye en su ideario un programa progresista de reformas sociales —en un marco democrático— entre las cuales figura una creciente intervención estatal destinada a corregir la desigualdad de la distribución personal del ingreso. Sin embargo, la inercia del pensamiento 'científico' conservador fue tan grande que Marshall —en flagrante conflicto con sus simpatías fabianas— repitió la vieja respuesta del liberalismo químicamente puro, manteniéndose fiel en el plano de la ciencia a la antigua visión de color de rosa. Su fabianismo no la borró.

La respuesta marshalliana, a pesar de intentar ser pacificadora, crea una gran confusión. Admitir la utilidad agregada como categoría que debe maximizarse permite dos planteamientos distintos en el plano de la 'racionalidad', ilustrados ambos por las respuestas-tipo enunciados en párrafos anteriores.

Una consecuencia del primer tipo de respuesta: el bienestar agregado es la suma de los bienestar individuales. La maximización del dividendo nacional —criterio marshalliano— no garantiza la maximización del bienestar, en la medida en que las rentas individuales sean diferenciadas. Si las utilidades marginales son comparables, el punto de máximo bienestar debe coincidir con una determinada distribución de los ingresos: se plantea pues el problema de la distribución entre personas. Esa fue la pregunta de Pigou, en 1920, en *The Economics of Welfare*. ¿Cuál es la distribución adecuada? Es fácil: mientras más igualitaria sea la distribución del ingreso, mayor será el nivel de bienestar. Si se aplica la hipótesis de la utilidad marginal decreciente del ingreso monetario, la utilidad social agregada aumentaría por la transferencia del ingreso de las capas ricas a las menos acomodadas. La respuesta de Pigou resuelve dos de los problemas del discurso neoclásico:

a) preserva, en el plano del discurso, la perfectibilidad del mecanismo de precios, puesto que los mercados estarían en condiciones de competencia perfecta. Este mecanismo es perfecto para la asignación y utilización

³Marshall se refiere al dividendo nacional. En el plano político-económico, creía que el juego de impuestos indirectos y de subsidios podría fomentar la utilidad agregada.

frente a cualquier distribución dada de ingresos entre las personas;

b) integra en el mismo discurso el papel del Estado redistributivo, que podría basar su carga impositiva en impuestos directos y progresivos, así como realizar gastos sociales que beneficiarían a las capas más pobres de la sociedad.

Hobson plantea una consecuencia del segundo tipo de respuesta, la más 'radical': existe un concepto superior al de bienestar económico, y es el de bienestar humano. Hay consumos que degradan al hombre, hay trabajos que empobrecen el espíritu y humillan a la persona humana. "La ética no es jamás una intrusa en los hechos económicos: los mismos hechos son al mismo tiempo económicos y éticos."⁴ Hobson, partiendo de las categorías neoclásicas, planteó románticamente la exigencia del sistema: observar una cierta ética de respeto y preservación de la dignidad de la persona humana. El resultado fue la propuesta de reformas sociales de carácter más radical.

Por inusitados caminos, dos neoclásicos, explorando la función de bienestar de Marshall, se irritan —en el plano de sus respectivos discursos— con el programa liberal. Convengamos en que ni la distribución igualitaria del ingreso ni la ética de preservación del hombre en el consumo y en el trabajo constituyen metas del sistema que inspiró la ciencia 'neoclásica'.

El *impasse* creado por la pregunta de Marshall y el 'malestar' derivado de las respuestas 'científicas' obtenidas llevó al neoclasicismo por dos caminos distintos de reflexión. Ambos suponen la imposibilidad de medir la utilidad y la absoluta ausencia de significado económico en la comparabilidad interpersonal de utilidad. La primera solución es la formalización de Robbins, ya conocida por nosotros, la cual, reduciendo la economía al terreno de la práctica, sitúa toda investigación acerca de los fines en un ámbito ajeno al de la economía. (Tuvimos ya oportunidad de apreciar algunas consecuencias de esta posición.) La segunda

vía de solución consistió en una exploración a fondo del planteamiento de Edgeworth y Pareto acerca de la imposibilidad de la comparación interpersonal de utilidades, cuya proposición mayor da como resultado la ausencia de un criterio endógeno que permita afirmar si la utilidad de la enésima unidad de ingreso de un individuo rico es mayor, menor o igual que la enésima unidad de ingresos de un individuo pobre. Este planteamiento, que en su postulado inicial constituye un himno a la subjetividad individual, abre camino al festival neoclásico conocido como 'nueva economía del bienestar'.

La solución de Robbins sirve de apoyo a una hipertrofia de soluciones meramente formales y propone una ética muy atractiva para la tecnocracia. Sin embargo, para la ciencia positiva presentaba un gran defecto: el de apoyarse en un método deductivo formal. Para los espíritus positivos, la segunda ruta de Pareto parecía mucho más 'científica'; y por esta vía se encauzó el pensamiento neoclásico moderno, con consecuencias curiosísimas, como veremos más adelante. Continuaba planteada una cuestión grave: si es posible, dentro de los límites de la ciencia, indicar un procedimiento de maximización para el sistema económico. Los barbas blancas se resisten a renunciar al 'poder espiritual' y quedar sólo como sirvientes del 'poder temporal'.

El punto de partida de este interesante debate se encuentra en el modelo de equilibrio general de Pareto, presentado en 1906, en su *Manual d'Economie Politique*. Se trata, en líneas generales, del modelo walrasiano con la hipótesis ordinal de preferencias. Pareto formuló un criterio de óptimo: "una configuración constituida por un conjunto de magnitudes no comparables se llama máxima cuando no es posible aumentar una de estas magnitudes sin disminuir otra"⁵ En el plano de la familia, el criterio de Pareto se caracterizaría por el hecho de que, obtenida la máxima satisfacción económica o deseabilidad de una canasta de bienes, ésta no puede alcanzar un nivel más elevado de abastecimiento o de aprovisionamiento sin que otra economía familiar baje a un nivel de aprovisionamiento inferior. Se demuestra que

⁴J. Hobson, *Social Problem*, p. 69, citado por E. James, *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*, trad. de Enrique González Pedrero y Julieta Campos de González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 142.

⁵C. Napoleoni, *op. cit.*, p. 39.

existen infinitas configuraciones paretianas óptimas. Esta conclusión nada tiene de sorprendente, dado el cuestionamiento de la comparabilidad interpersonal de utilidades de la escuela de Cambridge.

“Respecto del sistema económico en conjunto, las configuraciones óptimas referidas al mismo tiempo a la producción y al consumo, son aquellas (naturalmente en número infinito) en las cuales tiene lugar una distribución óptima entre los diversos sujetos de la cantidad de bienes pertenecientes a configuraciones eficientes.”⁶ Los óptimos paretianos coinciden con los resultados alcanzados por el sistema de mercado en condiciones de perfecta competencia: “Conocer cuál de las configuraciones óptimas se obtiene por la competencia depende de una sola circunstancia: de la distribución inicial de los recursos productivos y, si no se realizan actos políticos de redistribución, por la distribución final de las rentas entre todos los sujetos económicos ... el criterio de Pareto no sirve para comparar entre dos situaciones, las dos óptimas”.⁷

La determinación de la satisfacción económica óptima, planteando la condición necesaria en el plano de la asignación de los factores para una determinada distribución de los ingresos, admite infinitos óptimos. Con este criterio estaría superado el incómodo problema de la distribución del ingreso; cualquiera es óptima. El óptimo de Pareto resulta óptimo como argumento conservador.

El criterio de óptimo de Pareto es el más conservador posible, puesto que privilegia solamente la imposibilidad de aumentar la producción de un bien mediante la reasignación de factores productivos sin disminuir la producción de otro bien. Sin embargo, ¿no podría perfeccionarse este criterio?

Hotteling considera que una medida político-económica aumenta la riqueza si favorece a un sujeto económico sin perjudicar la riqueza de otro.⁸

Kaldor, planteando aquella pregunta, res-

ponde que es plenamente justificable una medida político-económica (redistributiva o de otra naturaleza) en la cual las ganancias del grupo beneficiado superen el monto de las pérdidas del grupo perjudicado, siempre que se adopte el principio de la compensación (indemnización de perjuicios).⁹ Hicks considera que el criterio es correcto, incluso si no se considera el principio de compensación.¹⁰ Scitovsky critica el principio de compensación ‘porque’ reposa, implícita, aunque gratuitamente, en un juicio de valor y en la idea de que los perdedores son socialmente más interesantes, y que la situación anterior era digna de ser mantenida.^{11, 12} Además, Scitovsky muestra que el principio de compensación puede aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso. Si la medida político-económica beneficia a un estrato superior, éste estará en situación de ‘sobornar’ al grupo de nivel inferior de rentas. Como medida de la atmósfera de irrealismo en la que se desarrolla la discusión, Scitovsky admite un criterio complementario: impedir ese tipo de ‘soborno’. Ello no impide a Napoleoni considerar que “la importancia del criterio Kaldor-Hicks es evidentemente destacable, porque amplía muchísimo la esfera de los actos de política económica sobre los cuales es posible expresar un juicio objetivo y no de valor.”¹³ Literalmente, el criterio Kaldor-Hicks abre la construcción neoclásica a todo tipo de intervención, cualquiera que sea, siempre que se opere a través del mercado de la competencia perfecta. Sin embargo, se trataría de una violación ‘científicamente’ admitida, y la honra de la ciencia estará a salvo. El consentir en la intervención, si se hace por medio del mercado, fundamenta la idea de que los instrumentos

bienestar, selección de Kenneth J. Arrow y Tibor Scitovsky, trad. de Eduardo L. Suárez y Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

⁹N. Kaldor, “Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility”, en Londres, *Economic Journal*, vol. XLIX, septiembre de 1939.

¹⁰J. R. Hicks, “The Foundations of Welfare Economics”, en *Economic Journal*, vol. XLIX, diciembre de 1939.

¹¹Véase T. Scitovsky, “The State of Welfare Economics”, en *The American Economic Review*, Menasha, Wis., vol. XLI, junio 1951, N.º 3.

¹²E. James, *op. cit.*, p. 563.

¹³C. Napoleoni, *op. cit.*, p. 42.

⁶*Ibidem*, p. 40.

⁷*Ibidem*, p. 40.

⁸H. Hotteling, “El bienestar general en relación con los problemas de tributación y de fijación de las tarifas de ferrocarriles y servicios públicos”, en *La economía del*

de política económica de acción indirecta (de acción inducida) son instrumentos 'científicamente' permitidos.

En este punto se llega a un curioso equilibrio: por la línea Marshall-Pigou se llega al 'curioso' ideal de una repartición igualitaria de los ingresos; por la línea Pareto-Kaldor-Hicks se admite, elegantemente, la intervención. Sin duda alguna, irónicos resultados de un cuerpo científico de defensa del *statu quo*, que de hecho apenas hace la defensa de algo históricamente superado: 'el sistema de competencia perfecta'.

Del mismo modo que el 'antiguo régimen' de la utilidad cardinal fue 'reventado' por el mismo discurso neoclásico, el castillo de naipes del 'nuevo régimen' apoyado en el principio ordinal (desarrollado con elegancia por la teoría del consumidor de Hicks) encontró oposición dentro de los límites de la propia 'ciencia oficial'.

Según propone Hicks en *Valor y capital*, la teoría del consumidor sería estática, operaría con bienes homogéneos y adoptaría las hipótesis de selección entre las infinitas combinaciones de bienes (omnisciencia del consumidor), coherencia (secuencia invariable de las elecciones preferidas), insaciabilidad (deseo continuado de los bienes); etc....¹⁴ Un pilar tan irreal sembró la duda en las huestes neoclásicas. Los consumidores tratan con bienes singulares; una gran parte de los bienes adquiridos es fija (vivienda, luz, transporte, etc.); la imagen del consumidor como un computador que cambia instantáneamente de un punto de equilibrio a otro resulta por lo menos extraña. ¿Qué hacer con la fuerza de la costumbre? ¿No es acaso la selección un problema que depende más del condicionamiento del consumidor que del cálculo? Las necesidades no son unidimensionales, están agrupadas por conjuntos de deseos de diferentes bienes, etc.... Esas y muchas otras 'pequeñas' objeciones al pilar no impidieron que el profesor Hicks publicara, en 1956, un nuevo texto, reiterando su construcción de 1939 con mayor elegancia formal.¹⁵ Y el intere-

sante debate continuó. La teoría del consumidor podía derivarse, para algunos, de la observación; para otros, entre ellos el profesor Hicks, asumía una posición introspectiva; sólo podía mirarse su interioridad teórica; se llegaba a la introspección en el vacío.

Seligman resume esta posición: Según Hicks, "debía empezarse con las hipótesis de preferencia para separar los efectos de los precios reales de la compleja matriz de fuerzas que influían sobre el comportamiento del consumidor. El objetivo consistía en observar las reacciones del consumidor cuando se tomaban en cuenta únicamente los precios y los ingresos. Ninguna otra cosa importaba, ni incluso era necesario demostrar la validez de las 'hipótesis de preferencia', puesto que su utilidad era completamente pragmática; únicamente interesaba la riqueza de las deducciones que proporcionaba. En consecuencia, la teoría de la demanda se convirtió en la aplicación económica de la teoría lógica de la ordenación".¹⁶

Sin embargo, el festival de la nueva economía del bienestar no había agotado sus posibilidades: es un espectáculo continuo. Entra en escena Samuelson, con la teoría de la preferencia revelada del consumidor, en la cual destaca el valor epistemológico de los datos observables. La teoría de los conjuntos proporciona los conceptos de ordenación débil y ordenación fuerte de puntos relacionados. Si se supone que el consumidor llega comprometido al mercado, con preferencias ya definidas (ordenación fuerte), todo lo que se necesita saber sobre su comportamiento en el mercado se encuentra ya disponible. (Una forma muy elegante de valorizar el tan querido nivel de apariencia del positivismo.) Si el consumidor mantiene su preferencia en el mercado, aun cuando el precio del bien suba o sea de antemano superior al de otros bienes, se dice, en los términos de Samuelson, que tiene una preferencia revelada. Samuelson, como americano bueno y leal, tenía que admitir esta revelación, que corresponde al comportamiento del consumidor co-

¹⁴J.R. Hicks, *Valor y capital*, trad. de Javier Márquez, México, Fondo de Cultura Económica, 2.^a ed., 1954.

¹⁵J.R. Hicks, *A Revision on Demand Theory*, Oxford

at the Clarendon Press, 1956. Hay versión española: *Revisión de la teoría de la demanda*, trad. de Gregorio P. Garayar, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

¹⁶B. Seligman, *op. cit.*, p. 497.

mo carnero en su rebaño: considerado antes un 'dictador', se transformó en 'objeto' de manipulación del consumo masivo y de las técnicas propagandísticas de seducción. Así, Samuelson veía en el enfoque de Hicks (el consumidor llega indiferente al mercado) una 'ordenación débil', a la cual contraponen el mayor 'realismo' de su 'ordenación fuerte'. (Muera la soberanía racional del consumidor.)

Esta proposición de Samuelson sólo constituye una pieza del edificio lógico-matemático de sus *Fundamentos*.¹⁷ La ambición principal de Samuelson consistía en unificar el cuerpo teórico tradicional del neoclasicismo con la máxima precisión lógico-matemática, mediante el uso de instrumentos matemáticos que permitiesen la verificación empírica de las proposiciones; en caso contrario, sería teoría por la teoría misma, y no tendría significado funcional. La tarea del economista sería demostrar, en la teoría general y en sus ramas especializadas (fiscal, de comercio exterior, etc....), la existencia de "...teoremas significativos y formalmente idénticos, derivados mediante métodos esencialmente análogos".¹⁸ Considéranse 'significativas' las proposiciones verificables, independientemente de su importancia o de su trivialidad.¹⁹ Las hipótesis fundamentales que están en la base de la teoría serían la descripción de un máximo y la determinación de las condiciones de estabilidad. Equilibrio significa un examen de un problema de maximización o de minimización; de este modo, el problema teórico no consiste sólo en determinar el máximo, sino también las condiciones secundarias para obtener el máximo.²⁰

Este enfoque de Samuelson frente a la economía del bienestar, es una tentativa de máxima objetividad científica. Para alcanzarla, echa mano de una serie de perfeccionamientos en las técnicas de cálculo matemático: programación lineal y no lineal, análisis de insumo-

producto, etc. Reconociendo la discreción de los hechos observables, puede utilizar el cálculo de diferencias finitas, etc.... Un máximo de revestimiento para reestucar el viejo edificio neoclásico.

Samuelson acepta pragmáticamente incorporar juicios de valor en la economía del bienestar, adoptando la posición de Bergson.²¹ "En contraste con los teóricos de la economía del bienestar anteriores, Bergson aceptó explícitamente los juicios de valor. Estos, según dijo, podían determinarse por una autoridad superior. Se podían desarrollar las curvas de indiferencia para establecer una función de bienestar con la que juzgar cualquier política económica que se propusiera".²² Mediante la función bergsoniana, los objetivos de política económica podrían medirse según una función del bienestar social; esta función debería reflejar el bienestar individual, el bienestar colectivo, y además evaluar la forma en que dicho bienestar se distribuye dentro de la sociedad. Con una función de este tipo, la ciencia apenas construye la teoría de la política económica, se resigna a intentar estimar en términos de bienestar las probables consecuencias de los actos de las autoridades. Esto suena muy objetivo y digno para Samuelson: un enfoque científico-pragmático. Con una de estas funciones es posible 'simular' políticas económicas. Para Samuelson "es un ejercicio de análisis económico indagar las consecuencias de los diversos juicios éticos, los compartan o no los teóricos".²³ En principio, cada individuo, en relación con la forma en que los criterios político-económicos afectan las variables de su función de bienestar, podrá votar en contra, a favor o en blanco (a esto se le llama pomposa-

¹⁷P.A. Samuelson, *Fundamentos del análisis económico*, trad. de Dr. Uros Bacic., Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1957.

¹⁸*Ibidem*, p. 3.

¹⁹Samuelson adoptó la posición llamada 'operacionista' del neopositivismo. El concepto de método debe ser puesto en claro en función de la serie de operaciones correspondientes.

²⁰B.B. Seligman, *op. cit.*, pp. 513-516.

²¹A. Bergson, "The Social Welfare Function", en *Readings in Economic Analysis*, Cambridge University Press, 1950, se reproduce el artículo pionero de 1938: "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", publicado originalmente en *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass., 1938. Véase la versión española en *La economía del bienestar*, selección de Kenneth J. Arrow y Tibor Scitovsky, trad. de Eduardo L. Suárez y Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 16-38. El título en español del artículo es "Una nueva formulación de ciertos aspectos de la economía del bienestar".

²²B.B. Seligman, *op. cit.*, pp. 517-518.

²³P.A. Samuelson, *op. cit.*, p. 226.

mente método ordinal de valencia más alta, más baja e indiferente). Este camino Bergson-Samuelson converge hacia los famosos 'modelos de simulación' de política económica, "uno de los juguetes del economista en su sueño tecnocrático".

La selva es prácticamente impenetrable:^{24, 25} una vida entera no basta para despejarla. Blaug dice que "los economistas tienen horror al vacío teórico, tal como la naturaleza tiene horror al vacío físico; y en economía, como en las demás ciencias (obsesiva preocupación) sucede que las teorías son sustituidas por otras teorías mejores, aunque nunca es simplemente, porque los hechos sean contradictorios".²⁶ Parafraseando libremente, diríamos que los economistas neoclásicos tenían fascinación por el vacío, pues en ellos siempre es posible encontrar infinitas vaciedades.

Todo ello para esconder el valor de uso, prescindiendo del concepto de valor que, sin embargo, resurge continua y tozudamente en el discurso neoclásico, por más que se opere y se vuelva a operar con las hipótesis de mensurabilidad y comparabilidad interpersonal de la utilidad.

¿Cómo evalúan los economistas neoclásicos los resultados a los cuales llegaron con la 'selva' de la nueva economía del bienestar? ¿Creen que hubo un momento de gloria: la reducción de la Economía Política a la Teoría de la Política Económica? ¿Es capaz la ciencia económica, con los métodos que le son propios, de indicar fines exentos de cualquier contaminación axiológica, y también medios para alcanzarlos? ¿Dispone la ciencia económica, en un acto de Minerva, de un método general para iluminar lo político, retirándolo de un estado precientífico? ¿Logró la nueva economía del bienestar construir la política económica como una ciencia de preceptos para "una dirección y

un desarrollo racionales de la economía", como proponía Menger?²⁷

Creo que en el entusiasmo neoclásico por la economía del bienestar se produjo un ciclo. En su fase inicial de prosperidad se formularon las proposiciones más ambiciosas, y se pensó que sería factible la reducción; siguió luego una fase de depresión, en la cual, a pesar del incremento de la elegancia formal existió un 'fondo de desconfianza', de cautela, en lo que respecta a las relaciones entre el inmenso edificio y sus bases en lo real. Dicha desconfianza hizo que algunos de los más atinados cultores de la gimnasia del bienestar desertasen de sus huestes (Samuelson hace actualmente profesión de fe institucionalista; Kaldor renunció a los pecados de juventud, etc...). Todo ello no impide que la selva continúe creciendo, a la espera de un nuevo refinamiento lógico-matemático que le permita rebrotar con nuevo vigor y más irrealismo.

Escuchemos a la señora Hicks: "...la disciplina de la economía puede dividirse en dos distintos procesos. De un lado, existe lo que llamamos el sector positivo, cuya tarea es describir las instituciones económicas de la sociedad (por ejemplo, la organización de la industria) y analizar la conexión causal de las reacciones de estas instituciones con los estímulos económicos y no económicos. Esta parte de la disciplina económica puede considerarse como su anatomía y fisiología. En segundo lugar, y no menos importante, está el sector normativo, cuya tarea no es sólo la de determinar los correctos criterios de política, sino también, sobre la base de estos criterios, proporcionar un método para seleccionar el mejor entre un posible número de fines económicos, o, en otros casos, el camino económicamente mejor para conseguir un fin dado, no económico. Continuando nuestra metáfora médica, diríamos que esta sección trata de los aspectos preventivo y terapéutico de la economía".²⁸

Sin la menor duda, la señora Hicks confiaba en los resultados de la 'nueva economía del

²⁴El interesado puede consultar bibliografías que parecen guías de teléfonos, o deleitarse con obras tales como J. de V. Sraff, *Teoría de la economía del bienestar*, trad. de Manuel Fernández López, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1967.

²⁵Con la condición restrictiva secundaria de que se mantuviera, en el modelo biográfico, la subhipótesis de preservación de lucidez.

²⁶Blaug, *op. cit.*, p. 883.

²⁷C. Menger, *The Method of Economic Science* (citado según versión italiana), Turín, UTET, 1937, p. 31.

²⁸Ursula K. Hicks, *Hacienda pública*, trad. y apéndice de José Luis Villar Palasí, México, Ed. Aguilar, 1956, pp. 118-119.

bienestar', pues aclara los 'correctos criterios': i) lograr el óptimo de producción con un sistema dado de recursos, de modo que resulte imposible, mediante una nueva distribución de factores, incrementar la producción de un bien sin disminuir la de otro; y ii) lograr el óptimo de utilidad: elegir entre los óptimos de producción una estructura que lleve al máximo las satisfacciones. La utilidad es máxima "cuando es imposible incrementar la satisfacción (mejorar la posición) de un individuo sin disminuir la satisfacción de otro, después de tener en cuenta la compensación".²⁹ La señora Hicks revela sin duda autonomía intelectual en relación con su esposo, pues, en relación con la compensación, es más Kaldor que Hicks, aunque no deja dudas de que existen economistas dispuestos a "hacer tratamiento preventivo o terapéutico, armados con los criterios de la nueva economía del bienestar".

Durante la fase de prosperidad de la economía del bienestar, hubo autores neoclásicos de incuestionable axiología liberal que en su contexto especularon con lo que denomino 'reformismo'. Meade plantea que para que el sistema monetario y de precios pueda funcionar con equidad, es necesario alcanzar una distribución justa del ingreso y de la propiedad; la desigualdad no sólo hace que el sistema carezca de equidad, sino además lo vuelve ineficiente, de modo que un prerrequisito para preservarlo consiste en tomar medidas radicales para garantizar una distribución razonablemente equitativa del ingreso y de la propiedad.³⁰ Meade no piensa en el sistema socialista: contempla una economía de mercado optimizada.

Sin embargo, a partir de la matriz neoclásica y en estrecho contacto con el discurso del bienestar, pueden surgir "posiciones reformistas de mal comportamiento", bien representadas por Lange, quien critica al capitalismo por su escasa eficacia y procura demostrar, mediante el discurso del bienestar, que solamente en el socialismo se hará posible reducir la economía política a la teoría de la política económica.

²⁹*Ibidem*, p. 122.

³⁰J.E. Meade, "Planning and the Price Mechanism", citado por Joan Robinson, en *Economic Philosophy*, Chicago, Aldine Publishing, 1962, p. 125.

ca.^{31, 32} Lange admite que "la máxima satisfacción de las necesidades se logra cuando las utilidades marginales son las mismas para todos los que reciben ingresos, y cuando las cantidades de trabajo se distribuyen entre las diferentes profesiones de un modo tal que las diferencias de valor entre los productos marginales del trabajo, en las diferentes profesiones, equivalen a las diferencias en la desutilidad marginal de dichas profesiones. Una distribución igualitaria de rentas garantiza el máximo de riqueza en una sociedad, considerando la desutilidad del trabajo como 'costo de oportunidad' e incluyendo los beneficios de libertad, seguridad y condiciones agradables de trabajo dentro del sistema de preferencias".³³

Por otra parte, para Lange, y puesto que el capitalismo no garantiza una competencia perfecta, el ideal del bienestar (correspondencia entre precio y costo marginal) no es realizable en este sistema; solamente una economía socialista planificada podría adoptar dicho criterio. Lange, con el discurso del bienestar y el *pathos* neoclásico, demuestra racionalmente las ventajas del socialismo. Esta demostración es incómoda porque es 'científica' y se apoya en el neoclasicismo.

Estos tipos reformistas del discurso académico del bienestar, aunque son inocuos en relación con la historia, producen lo que yo denominaría una desconfianza neoclásica que opera (como segunda derivada de su función ideológica) un vaciamiento de la concepción inicial de bienestar. De ese modo, Little llega a la conclusión de que no existe un criterio objetivo de bienestar.³⁴ Todos los criterios tienen alguna axiología: ¿por qué no reconocer que cualquier examen, en nombre del ideal del bienestar, depende de opciones axiológicas? Arrow es un neoclásico escéptico en cuanto a la utilización de las demostraciones de la nueva

³¹La línea de Lange fue explorada por muchos autores: Dickinson, Durein, Taylor, y otros. Muchos neoclásicos, en crisis frente a la crisis de los años treinta, hicieron una demostración economicista de la necesidad racional del socialismo.

³²Oscar K. Lange y Fred M. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 2.ª ed., 1948. Véanse las pp. 101 y 102.

³³G. Stavehagen, *op. cit.*, p. 331.

³⁴I.M.D. Little, *A Critique of Welfare Economics*, Oxford, Clarendon Press, 1950.

economía de bienestar.³⁵ El individuo puede definir su nivel mientras la sociedad no puede hacerlo; y a partir de los individuos no se llega al criterio de bienestar colectivo. Una autoridad superior puede fijar el criterio, aunque no haya garantía científica de que sea racional; incluso con un sistema democrático la elección de un sistema por la mayoría no garantiza racionalidad, porque la minoría queda sin protección. Siguiendo esta línea, Arrow desarrolló (*a priori*) una posición de intransigente defensa de las libertades individuales, retomando una larga tradición de defensa en el estilo de Von Mises, Hayek y otros...

Otros, con Watson, reconocen y lamentan que la economía del bienestar se haya frustrado en su objetivo de construir un cuerpo de conocimiento capaz de fundamentar un conjunto de principios para las políticas económicas sectoriales, por cuanto no resolvió el problema de los conflictos de intereses.³⁶ Testimonios de este tipo (fase de depresión) deben contraponerse a la advertencia de Hicks (fase de prosperidad), según la cual "...la exclusión de la economía del bienestar del cuerpo de investigación del economista podría transformarse fácilmente en una escapatoria para evitar cuestiones agudas, la cual llevaría con certeza a la eutanasia de nuestra ciencia".³⁷

El increíble rebuscamiento del discurso, la adopción de la jerga de criterios de verificación del significado del positivismo lógico, el lenguaje de los modelos y sus relaciones funcionales, la 'frontera del bienestar' de producción como aplicación de la teoría matemática de los máximos condicionados, el uso de la teoría de

conjuntos, ecuaciones diferenciales, primeras derivadas parciales, etc. ... series discretas y ecuaciones de diferentes finitas, análisis de insumo-producto, incorporación de expectativas y probabilidades en el discurso, etc., ... una febril actividad intelectual y editorial, merecen del insospechable Robertson la siguiente evaluación: "Mi opinión personal es que, a pesar de que se ha gastado en este campo (el de bienestar) una buena dosis de energía intelectual de primer orden durante los últimos quince años, no se ha producido nada de verdadera importancia".³⁸ Otros, reflejando la opinión del 'modesto-operador', concuerdan con Meynaud en que "como estas teorías (de bienestar) tienen la pretensión de sustituir las motivaciones empíricas de las autoridades por criterios de acción científicamente indiscutibles, no podemos extraer de ellas otra conclusión que la de su fracaso".³⁹ Finalmente, otros, como el generoso Smithies, consideran que lograron: a) sustituir el desgastado hedonismo por una nueva base ética; b) fundamentar la progresividad del impuesto personal sobre la renta; c) imponer el concepto de renta nacional real como medida del bienestar material; y d) afirmar la creencia en la eficiencia de la elección.⁴⁰

La historiofobia impide, a los afectados por tal enfermedad, ver la realidad. Si hubiera necesidad de evidencias para la veracidad y significación de este enunciado, la selva del bienestar bastaría para proporcionarlas en forma inequívoca.

Los abismos que la vaciedad pone a disposición de sus cultores son verdaderamente insondables. Algunos ejemplos seleccionados: "La antigua economía del bienestar demostró que, con una determinada distribución de recursos y un determinado estado de la técnica, se obtendría un óptimo de bienestar en condiciones de competencia perfecta. La nueva economía del bienestar presentó la proposición inversa, o sea, a cada óptimo de bienestar corresponde una situación de competencia

³⁵K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1952.

³⁶D.S. Watson, *Política económica*, Madrid, Gredos, 1965. Por ejemplo, respecto de la política fiscal, Samuelson, en tres artículos publicados en *The Review of Economics and Statistics* ("The Pure Theory of Public Expenditures"), vol. XXVI, N.º 4, noviembre de 1954; "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure"; vol. XXXVII, N.º 4, noviembre de 1955, y "Aspects of Public Expenditure Theories", vol. XL, N.º 4, noviembre de 1958, sacó como conclusión la imposibilidad teórica de alcanzar una solución para la política fiscal optimizadora.

³⁷Véase J.R. Hicks, "The Foundations of Welfare Economics", en *The Economic Journal*, Londres, vol. XLIX, diciembre de 1939.

³⁸D.H. Robertson, "A Revolutionist's Handbook", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXIV, N.º 1, febrero de 1950, p. 7.

³⁹J. Meynaud, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁴⁰A. Smithies, *op. cit.*, pp. 18-22.

perfecta en cada uno y en todos los mercados. Esta demostración biunívoca de óptimo y de competencia perfecta es considerada por algunos neoclásicos del bienestar como justificación 'científica' para la política ahistórica anti-monopolista. Otros, como Building, más adheridos a lo 'real' admiten (leyeron los trabajos de Robinson, Chamberlin, Schumpeter, y otros...) que las formas imperfectas, monopolios y oligopolios, existen en la realidad, y son útiles y eficaces para el sistema (economías de escala, control de riesgos, etc...)"

Sin embargo, intoxicados por las demostraciones del bienestar, sugieren la institución de un control público sobre el funcionamiento de las empresas, a fin de asegurar la fijación de precios de acuerdo con el costo marginal. Finalmente, algunos, como Graaf, hablan de bienestar potencial (lo fijado por la teoría) y de bienestar factible (lo obtenible incorporando las restricciones provenientes de la situación real — la segunda vía de adhesión a que nos referimos antes).⁴¹ Escuchemos lo que nos dice, en el decenio de 1960, este autor del bienestar: "la relación entre la frontera del bienestar (o lugar de la posibilidad de utilidad) y la línea de eficiencia (lugar de las alternativas distintas de bienestar obtenibles por articulaciones redistributivas) debe concebirse en la siguiente forma: la frontera del bienestar muestra lo mejor que se puede hacer — dados los gustos y las técnicas— en un vacío institucional; la línea de eficiencia indica lo mejor que se puede hacer si se considera dado el marco institucional vigente dentro del mismo".⁴² Graaf sostiene que la posición de la novísima economía del bienestar se debe preocupar por comparar posiciones subóptimas: "¿Por qué nos interesa comparar posiciones subóptimas? Pues porque en el mundo actual es extraordinariamente difícil que una sociedad esté situada sobre su frontera del bienestar. Si no existiesen efectos externos, si la frontera de la producción fuese independiente de la distribución de la riqueza, y si las curvaturas relativas de las curvas de transformación y de indiferen-

cia fuesen 'correctas', podría llegarse a un equilibrio competitivo pleno".⁴³

Graaf deplora el mundo actual, puesto que se salió de los límites del bienestar. Así, la nueva economía del bienestar se retira hacia las fronteras del subóptimo, donde, como la topología — la geometría de las geometrías, nuevo modismo matemático—, ciertamente continuará, en busca del *Second best*, explorando el vacío en sus infinitas posibilidades de vacuidad.⁴⁴

¿Qué quedó entonces del esfuerzo por la teoría de la política económica, fuera de la amenaza siempre renovada de enmarañar aún más la selva? ¿Hay algún premio de consuelo? Creo que sí. Veamos:

a) Consiguió dar a la economía neoclásica un encadenamiento abstruso y aterrador. Mimetizado en ciencia, el valor de uso, con el inmenso encargo proporcionado por el discurso lógico-matemático, adquirió, para los espíritus menos prevenidos, el aspecto de ciencia, con sus atributos pedagógicos intimidantes (poco clara, expresada en símbolos, densa, etc.); dio así a sus cultores no el conocimiento de los sabios, sino su 'aspecto'. Y esto tiene importancia para la 'ciencia oficial'.

b) Siempre es posible invocar el valor heurístico de sus construcciones teóricas. Blaug se consuela: "muchos fenómenos económicos no han sido todavía sistematizados, y a pesar de ello los economistas no quieren permanecer callados sólo porque se diga que la ciencia debe consistir únicamente en teoremas verificables. Una 'teoría' no debe condenarse solamente porque ahora sea improbable; tampoco porque su configuración impida una demostración, siempre que dirija su atención a un problema importante y proporcione un marco adecuado para su estudio, a partir del cual surja tal vez, algún día, una consecuencia que la compruebe. No se puede negar que muchas de las llamadas 'teorías económicas' carecen de contenido sustantivo y sirven únicamente como sistemas de registro para organizar

⁴¹J. de V. Graaf, *op. cit.*, p. 81.

⁴²*Ibidem*, p. 81.

⁴³*Ibidem*, p. 80.

⁴⁴Fronteras con hipótesis de conjuntos finitos de unidades discretas admiten tratamientos topológicos. (Así dicen.)

la información empírica. Pedir la eliminación de todos los postulados y teoremas heurísticos, con el deseo de llevar al límite el principio de verificación, equivale a prohibir toda nueva investigación en muchas ramas de la economía".⁴⁵

Tenemos aquí al economista Pangloss: "todo es para mejor en la mejor de las teorías posibles"; además, Blaug dice que "es mejor una mala teoría que ninguna teoría". Mientras no aparecen las consecuencias que sirven de comprobación, el economista Pangloss siempre puede, con un máximo de aparato lógico y matemático, aceptando, como lo hace Samuelson en sus *Fundamentos*, la meta de demostrar la presencia de "...teoremas significativos...", comprobar en el campo de la economía del bienestar (interpretado como maximización de relaciones de insumo-producto) lo que señaló Seligman: "Samuelson encontró que únicamente se alcanzaban resultados triviales. La conclusión de que la producción mayor de un bien era deseable o que el mismo *output* podía obtenerse con una cantidad menor de *input*; la igualdad en la distribución de ingresos, normalmente presentada como condición para la maximización del bienestar, implicaba también la igualdad en los gustos, etc..."⁴⁶

c) En una época permisiva, es perfectamente admisible refugiarse en el plano de la omnisciencia. Los viejos neoclásicos, con la tranquilidad que les confería la Ley de Say, trabajaban sus abstracciones microeconómicas, con la condición *ceteris paribus*. Los nuevos neoclásicos, empujados hacia el nivel macroeconómico, perturbados por el vértigo, tienen una escapatoria en el recurso epistemológico que Graaf confiesa honestamente que utilizará: "Un recurso expositivo que emplearemos ocasionalmente (...) consiste en suponer la existencia de un personaje omnisciente (el 'economista observador') que dispone de cuanta información pueda hacernos falta en lo relativo a gustos y técnicas, al porvenir y a cualquier otra cosa. Este procedimiento, que ni aun subjetivistas recalcitrantes aplicarían con carácter general, tiene, sin embargo, sus ventajas. Nos

permitirá asegurar, con certidumbre, que la información obtenida por tal medio es *correcta*, privilegio del que carecerán, en cambio, los miembros de la comunidad estudiada".⁴⁷ (El valor heurístico también aplicado al economista.)

No conseguimos despejar la zona densa de la floresta; sus tecnicismos y modismos nos fastidian, y nos desanima completamente construir teorías de política económica de valor heurístico, que extienden el principio hasta abarcarlo a uno mismo. Carecemos de las fuerzas necesarias para tanto; sin embargo, cabe, a estas alturas, hacer un balance del neoclasicismo en materia de teoría de la política económica:

a) Repitieron, *urbi et orbi*, las excelencias de un sistema de competencia perfecta. Demostraron hasta la saciedad el tema. Con mil variantes, se encaminaron desde allí a la realidad. Algunos lo desconocieron y se encerraron en la caparazón científica; éstos merecen un cuidadoso estudio malacológico. Otros pretendieron reformar la realidad atrayéndola hacia lo ideal; a eso lo llamaron teoría de la política económica. Otros admitieron que la realidad podía proporcionar una escala de valores arbitrariamente establecida por el Estado o por las élites, o bien fijada en forma democrática. Para algunos, este problema era motivo de temor, por causa de las minorías. En este caso evolucionaron hacia el nivel ideológico más elemental, haciéndose propagandistas y defensores de los principios de la libre empresa, el respeto a la tradición, qué sé yo. Algunos se transformaron en socialistas neoclásicos, como Oscar Lange. Una legión permanece en la selva, intentando, con la moda del momento, despejarla (en este momento, la moda es la topología).

Al fin de cuentas, el concepto de bienestar es tan simpático, tan unificador, que puede polarizar toda la política económica. Bajo una función de bienestar agregada es posible ordenar y hacer progresar la sociedad. El concepto permite eludir todo el sistema de juicios de valor económico del individuo, de los grupos sociales y de la sociedad. ¿Cómo re-

⁴⁵M. Blaug, *op. cit.*, pp. 884-885.

⁴⁶B. Seligman, *op. cit.*, p. 519.

⁴⁷J. de V. Graaf, *op. cit.*, pp. 12-13.

nunciar a la teoría de la política económica? Debe existir alguna manera; continuemos.

b) Todos repudian la historia; son historiófobos. En esto están de acuerdo todos: positivistas, neopositivistas, neo-neo-positivistas, etc. Esta opción ya se tomó. Están con la ciencia.

c) En lo que respecta a las instituciones adoptan una postura doble: desconocerlas como categoría, por su contaminación historicista; aceptarlas y servir las con su ciencia. De ahí la pobreza de su visión del Estado, tratado como sujeto en las operaciones teóricas, ignorado en la mayoría de los modelos, considerado como receptor/pagador en la parte especial-fiscal de la ciencia que construyen, es, por otra parte, un patrón al que hay que servir.

A aquellos que, en materia de política económica, se refugian en la ingenua transposición de la fórmula de Robbins, los llamo 'modesto-operadores', por cuanto reservo la denominación de 'neopositivistas' para los esforzados autores de la economía del bienestar. Alguno podría discutir esta denominación, considerando que el rasgo dominante del pensamiento positivista es el respeto por los hechos. A esta objeción respondería diciendo que sus rasgos principales me parecen la historiofobia y la pretensión de construir un saber atemporal y universal. Con este saber, su aspiración principal sería aconsejar al hombre y a la sociedad. Este fue el máximo deseo de la investigación acerca del bienestar, y de allí proviene su denominación. Creo que el formalismo es un corolario de la historiofobia y creo, también, que esto nunca inhibió a los espíritus positivistas.

En materia de política económica, la actitud neopositivista tiene una postura idealista en relación con la ciencia económica hipertrofiada, lo que se opone al pragmatismo de la posición del modesto-operador. En la medida en que la presencia de la política se funda en la disensión derivada de la heterogeneidad social y de la diversidad de situaciones concretas de los actores político-económicos, el modesto-operador, reconociendo la presencia del conflicto, pretende renunciar al arbitraje en materia de fines y refugiarse en lo que considera un territorio neutro: los medios. El neo-

positivista es más ambicioso; la ciencia puede y debe, mediante la utilización de los procesos específicos, identificar los fines de la política económica. La indicación de los fines, así como la de los medios, debe fundarse en el conocimiento científico racional.

Lo que el modesto-operador deja al arbitrio del político —renunciando a fundamentarlo en cuerpos teóricos— pasa, para el neopositivista, a constituir una responsabilidad de la ciencia. La economía del bienestar, al proponer la primacía de la teoría sobre la política económica, admite implícitamente (por lo menos, no le he visto confesado) que la disensión es igual, en sí misma, y desde un punto de vista lógico, al desconocimiento. Una elección basada en poder es considerada de por sí un procedimiento precientífico, donde la disensión que exige la elección —el arbitraje de las autoridades— se deriva de la carencia o desconocimiento de las indicaciones científicas. La economía del bienestar relega a un nivel precientífico el proceso político. El conflicto en el mundo proviene de la disensión derivada de la falta de conocimiento científico; no es producto de clases, grupos, individuos diferenciados y en situaciones heterogéneas, con intereses opuestos. La economía del bienestar recupera en ese sentido el ideal iluminista de la ciencia que se propone pacificar el mundo revelando y propagando *urbi et orbi* sus realidades y óptimos universales como metas unificadoras. La economía del bienestar se proponía una inmensa catequesis del mundo.

La comprobación de los magros resultados de tan prodigiosa labor no desanimó a la ciencia oficial en lo que respecta a su vocación catequista. Crear con la ciencia un biombo que oculte el conflicto, superar el proceso político, calmar a la turba, siguen constituyendo una propuesta para muchos espíritus científicos. Hoy en día, bajo el nuevo ropaje de la idea de la planificación, la 'ciencia oficial', con fe renovada, insiste en su vocación catequista. La búsqueda de una técnica que permita que las complejas y múltiples acciones político-económicas de un Estado agigantado se integren en un todo coherente, compatible y congruente, cubre con un nuevo lenguaje antiguas intenciones frustradas. Los planificadores

asegurarán la bandera del bienestar. Alabada sea su insistencia.

Ambas posiciones —la del modesto-operador y la del neopositivista— ofrecen sus servicios al Estado. El modesto-operador ofrece el óptimo de medios para el sistema del poder, y el neopositivista ofrece el conocimiento de los fines óptimos para la sociedad en su conjunto. El Estado, una vez en posesión de esos conocimientos, podría realizar la política económica adecuada, ya sea para el sistema de poder o para la sociedad en su conjunto.

Ambas posiciones muestran desinterés acerca de la viabilidad socio-política de sus recomendaciones. El modesto-operador pensará “no es cosa mía”; y el neopositivista confiará en que “tarde o temprano se buscará la salvación en el conocimiento”. Como no consideran este problema de viabilidad, introducen en sus recomendaciones una nota de ingenuidad y de irrealidad que compromete sus esfuerzos. De todos modos, no es éste el momento de discutir el asunto.

V

La ‘caja negra’ de las ilusiones perdidas

*“El señor Ga había sido tan asiduo, dócil y prolongado paciente del doctor Terapéutica que ahora ya era sólo un pie. Extirpados sucesivamente los dientes, las amígdalas, el estómago, un riñón, un pulmón, el bazo, el colon, ahora llegaba el valet del señor Ga a llamar al doctor Terapéutica para que atendiera el pie del Sr. Ga, que lo mandaba llamar.
“El doctor Terapéutica examinó detenidamente el pie y ‘meneando con grave modo la cabeza’ resolvió: Hay demasiado pie, con razón se siente mal; le trazaré el corte necesario a un cirujano.”*

(Macedonio Fernández)*

En su desarrollo, el pensamiento neoclásico estuvo siempre limitado por una ambición y una fobia. La pretensión fue, y seguirá siendo, la construcción de una teoría general, entendida como la deducción de proposiciones universales susceptibles de confirmar, obtenidas a través del enunciado (o revelación) de determinados principios explicativos. Como estos principios explicativos no son dados en forma inmediata, le cabe a la ciencia, en un laborioso proceso reflexivo, sacarlos a la luz. Por otra parte, como la economía es una ciencia empírica, la construcción teórica debe ser puesta a

prueba, cotejada empíricamente, con lo planteado por la realidad en el plano de la apariencia. Una vez obtenida la teoría, de ella deben derivarse preceptos acerca de los fines y los medios de la conducta individual y colectiva, o sea, de ella se derivaría la teoría de la política económica. La reducción de la economía política a teoría de la política económica fue siempre pretensión del pensamiento neoclásico.

Marshall enuncia con precisión este proyecto: “los esfuerzos que se intentan actualmente anuncian el día en el que la economía política volverá a ser lo que fue al principio: un arte, sin dejar por ello de ser una ciencia. Mas ahora no se trata de un arte empírico, como en tiempos de los mercantilistas, sino de un arte basado en principios científicos, ideado como una aplicación de los descubrimientos de la ciencia ... al cabo de esta evolución, la ciencia económica es una economía política verdadera y que el nombre que Montchrétien le diera había sido bien elegido”.⁴⁸

La fobia ya la conocemos; el reconocimiento de la primacía de la historia parece al

*De. “Un paciente en disminución”, *Papeles de Recienvenido*.

⁴⁸Véase A. Marshall, *Metodología de la ciencia económica*, trad. de Constantino Dimitriu, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1957, p. 6. Una radicalización del ‘proyecto’ se presenta en el trabajo de L. Rogin, “The Meaning and Validity of Economic Theory” (1956), donde se plantea que el significado objetivo de una determinada teoría económica radica en sus recomendaciones aplicadas al campo de la política práctica.

positivista una negación de la posibilidad teórica; parece un veto a la ciencia, una amenaza a la dignidad de las barbas blancas.

El desarrollo del discurso neoclásico es dramático. Se trata de un discurso lacerado por el drama de la incompatibilidad entre las dos misiones que se autoimpone como 'ciencia oficial': por una parte, mediante la dignidad de la objetividad científica, plantear en el lenguaje de la ciencia un conjunto de premisas que defienden el *statu quo*; y por otra, entender el mundo real a fin de permitir dentro del sistema una operatoria capaz de conferirle eficacia, respondiendo así a las problemáticas político-económicas de los intereses dominantes en el sistema al cual sirve. El drama se plantea —por una ascesis teórica— en términos de trascender por una parte la historia, y por otra, sumergirse obligadamente en ella. ¿Cuál de las dos misiones debe cumplirse? Respuesta: ambas. ¿Cómo compatibilizarlas? Arduo problema; múltiples 'soluciones' son posibles, sin embargo, ninguna de ellas es tranquilizadora.

No es que los 'historicistas' hagan tambalear sus convicciones. El positivista mira con desdén estas críticas que provienen, a su juicio, de un nivel 'precientífico'. La intranquilidad emana de las observaciones de sus pares, cada solución 'compatibilizadora', diseñada por un positivista, inspira observaciones metodológicas de otro positivista; es en la comunidad científica, en el mundo académico, donde no se logra el consenso.

¿Qué decir entonces de las preguntas, cuando son planteadas por boca de los mismos poderosos? ¿Qué responder a Robert Kennedy en 1968, cuando alegaba: "El producto nacional bruto no toma en cuenta la salud de nuestra juventud, la calidad de su educación ni la alegría de sus juegos. No incluye la belleza de nuestra poesía, ni la solidez de nuestra institución matrimonial, ni la inteligencia de nuestro debate público, ni la integridad de nuestros funcionarios públicos. No mide nuestra sutileza ni nuestro valor, nuestra sabiduría ni nuestra instrucción, nuestra compasión ni nuestra devoción por nuestro país. Mide todo, en resumen, excepto aquello que hace a la vida digna de vivirse". Aun rehusando contestar preguntas de este tipo, donde se sospecha un

cierto fariseísmo, hay otras que se plantean en forma ineludible: ¿Cómo responder al desempleo? ¿A la inflación? ¿A la baja en la masa de utilidades? ¿A la disminución de las oportunidades de invertir? ¿A la desestructuración del comercio y del sistema monetario internacionales, etc.? (Interrogantes ciertamente referidas a niveles problemáticos y significativos en el sistema, en horizontes históricos concretos definidos en el tiempo y en el espacio.)

¿Cómo responderlas y mantener la teoría universal y ahistórica, con su objetividad científica? Resolverla mediante un pragmatismo operatorio crea una peligrosa disfuncionalidad: incapacita a la teoría para proporcionar la demostración de que el sistema es racional, cierto, necesario, eterno. Solamente con una teoría de lo universal puede la ciencia dar respuesta unificada a estos dos órdenes de preguntas.

Aquí está el drama. Aquí se enredan las barbas. ¿Quién es responsable del enredo de las barbas blancas? Respuesta: la historia. El capitalismo no se detiene, se transforma, evoluciona en su curso histórico. En su evolución plantea cada vez con mayor urgencia sus preguntas a la 'ciencia oficial', y, al mismo tiempo, erosiona los pilares de la construcción ideológica del neoclasicismo. En su etapa avanzada, el capitalismo aumenta sus exigencias de operación, sin embargo, y a medida que evoluciona, se aparta cada vez más del arquetipo ideal construido por el neoclasicismo para justificarlo científicamente. Y, al mismo tiempo, el sistema clama con insistencia por una neoapologética. Esta dramatización creciente del dilema de la 'ciencia oficial' la ha conducido por los caminos más extraños.

Intentaremos reconstituir algunos de ellos, renunciando, de antemano, a cualquier pretensión de reunir un subconjunto que exprese las mil y una tentativas.

Un camino —ya lo conocemos— consiste en el apriorismo radical de Robbins. "Las leyes económicas describen consecuencias inevitables. Las que anuncian se deducen necesariamente si los datos en que se apoyan se presentan ... Si dentro de una situación determinada los hechos son de cierto orden, estamos autorizados para deducir con absoluta seguridad que otros que ella nos permite describir se hallan

también presentes ... Sus conclusiones son inevitables e ineludibles si la correspondencia entre los supuestos originales y los hechos queda garantizada”⁴⁹ Axiomas escogidos: los del neoclasicismo. Este camino suena metafísico al pensamiento positivo; Robbins, con el apriorismo y el deductivismo, situaría a la economía como ciencia formal, y no ya empírica.

Busquemos otra salida. La teoría de la ciencia y las modernas tendencias del positivismo lógico, en su investigación del lenguaje y el proceso de la ciencia, ¿no podrían, acaso, prestar apoyo? Este es un camino que parece promisorio para el pensamiento neoclásico. (Por ahí entró, aunque no salió.) De la teoría considerada como verdadera explicación de los hechos o como descripción de la realidad, se puede llegar a la teoría considerada como un simbolismo útil y cómodo, atribuyéndole una fusión meramente de manejo y de operación. Se puede permanecer en el estudio de la estructura de la teoría. La ley, como carácter de necesidad de un grupo de hechos de comprobación empírica de una regularidad (comprobación efectuada por inducción para pasar del fenómeno a la ley) puede ser admitida como convención arbitraria (Le Roy) y operativa (como regla para construir proposiciones empíricas — Machi). De la ley a la hipótesis. Existen increíbles posibilidades dentro del concepto de probabilidad; se puede pasar de ley causal a ley estadística; se puede llevar al máximo el interés por la estructura lógica de la ciencia económica, buscando sus analogías con la astronomía, con la física y con la biología, o con formas de ingeniería, o bien —mejor aún— con la matemática. La construcción neoclásica se arma y vuelve a armar de acuerdo a esas múltiples orientaciones.⁵⁰ Desde el punto de vista metodológico, el neoclasicismo se ha

adherido, durante los últimos decenios, a diversas modalidades lógicas y matemáticas, cada una de las cuales genera lo señalado por un analista libre de toda sospecha, cuando dice: “en los últimos veinticinco años se van empleando cada vez más intensamente en la ciencia económica poderosas técnicas matemáticas, en particular la teoría de conjuntos, el álgebra lineal y la topología ... los defensores y practicantes de las técnicas matemáticas están, en general, convencidos de que esas técnicas permitirán la solución de los problemas clave de la disciplina económica, por ejemplo, la asignación de recursos en una economía competitiva, o si no, por lo menos, de que se puede esperar que dichas técnicas contribuyan dentro de poco tiempo y en forma decisiva a solucionar problemas importantes de la economía entendida como ciencia social y política”.⁵¹ El irrealismo de las construcciones neoclásicas de una determinada modalidad tropieza siempre con la crítica de otro neoclásico.

El matemático Wiener captó esta ‘tendencia’. Muy pocos economistas están conscientes de que, si se trata de imitar los procedimientos de la física moderna y no sólo sus apariencias, la economía matemática debería comenzar por la revisión crítica de sus nociones cuantitativas y de los instrumentos adoptados para captarlas y medirlas. Wiener argumenta que los cambios técnicos y sociales (un proceso histórico abierto) hacen que el juego económico sea un juego cuyas reglas están sujetas a importantes revisio-

⁴⁹L. Robbins, *Naturaleza y significación de la ciencia económica*, trad. de Daniel Cosío Villegas, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, pp. 164-165.

⁵⁰Al interesado en el tema se le recomienda la lectura de los siguientes textos: T.W. Hutchison, “The Significance and Basic Postulates of Economic Theory” (1938); F. Machlup, “The Problem of Verification in Economics” (1956); M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1953 (hay versión española, con el título de *Ensayos sobre economía*

positiva, trad. de Raimundo Ortega Fernández, Madrid, Ed. Gredos, 1967); T.C. Koopmans, *Three Essays on the State of Economic Science*, Nueva York, McGraw Hill Book Co., 1957; E. Rotwein, “On the Methodology of Positive Economics”, en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXIII, 1959; D.F. Gordon, “Operational Propositions in Economic Theory” (1955); E. Klappholz y J. Agassi, “Methodological Prescriptions in Economics”, en *Economica*, Londres, año XXXIX, New Series, vol. XXVI, N.º 101, febrero de 1959; S. Shoeffler, “The Failures of Economics: A Diagnostic Study” (1955); J. Buttrick, “Toward a Theory of Economic Growth: The Neoclassical Contribution”, Hoselitz y otros (ed.), en *Theories of Economic Growth*, The Free Press of Glencoe, 1960 (hay versión española, con el título de *Teorías del crecimiento económico*, trad. de Julio Cerón, Centro Regional de Ayuda Técnica, A.I.D., México, 1964); A.G. Papandreou, *Economics as a Science*, Nueva York, Lippincott, 1958.

⁵¹A.G. Papandreou, *Economics as a Science*, op. cit., p. V.

nes, digamos, cada diez años, y, en tales circunstancias, asignar a estas cantidades esencialmente vagas una significación para darles valor preciso no es útil ni honesto, y cualquier pretensión de aplicar una formulación rigurosa a esas cantidades negligentemente definidas es una impostura y una pérdida de tiempo. Wiener considera lastimoso el espectáculo de la 'ciencia oficial', y dice que "el éxito de la física matemática creó entre los científicos sociales envidia de su poder, pero sin una clara comprensión de las actitudes intelectuales que han contribuido a ese poder. El uso de la formulación matemática ha acompañado al desarrollo de las ciencias naturales y se ha puesto de moda en las ciencias sociales. Justamente como los pueblos primitivos adoptaron las modas occidentales de vestuario desnacionalizado y de parlamentarismo, imbuidos del vago sentimiento de que estos ritos mágicos y vestimentas podrían al fin ponerlos frente a la cultura y la técnica modernas, los economistas han desarrollado el hábito de vestir sus muy imprecisas ideas con el lenguaje del cálculo infinitesimal".⁵²

En 1947, Samuelson procuró, en sus *Fundamentos*, rectificar los teoremas neoclásicos, corrigiendo lo que consideró un error metodológico básico de sus predecesores: "sólo en una muy pequeña parte de las obras de economía, teórica o aplicada, se ha tratado la derivación de los teoremas *significativos operacionalmente*. En parte por lo menos, tal situación se debe a los deficientes preconceptos metodológicos, según los cuales las leyes económicas deducidas de los supuestos *a priori* poseen rigor y validez, independientemente de cualquier conducta humana real".⁵³ Samuelson criticó a 'sus mayores' porque operaban con axiomas, proposiciones demostrables y no evidentes, obtenidas por la intuición y 'comprobadas' por la autoevidencia. Samuelson no estima que los axiomas neoclásicos puedan considerarse verdaderos y dignos de confianza científica, mientras no sean expresados en un lenguaje proposicional con significado. El significado de una

proposición equivale a su verificación. De este modo, interesaban las proposiciones acerca de hechos. En los *Fundamentos*, procuró conferir al neoclasicismo un lenguaje con significado, que permitiese la aplicación del principio de verificación, y en términos de positivismo lógico, aplicar el principio de verificación a todas las proposiciones neoclásicas, para separar el trigo de la paja, apartando así un patrimonio científico —proposiciones con significado— de las proposiciones no verificables, es decir, sin una operatividad significativa. En estos términos, rechaza, por ejemplo, las curvas de indiferencia de Hicks y acepta la teoría de la preferencia revelada del consumidor. Hicks no propone un teorema significativo.

Algunos neoclásicos estiman que la mayoría de las contribuciones están en la misma situación: "Las variables endógenas manejadas en los modelos neoclásicos son frecuentemente imposibles de observar; sin embargo, esto podría defenderse perfectamente dada la función heurística de la teorización del 'como si'. Desgraciadamente, la mayoría de los teoremas que surgieron de esta análisis no consiguió ser empíricamente significativo".⁵⁴

Con sus *Fundamentos*, Samuelson intentó que el neoclasicismo proporcionase a la estadística matemática un contenido de proposiciones con significado, que permitiesen a la econometría realizar pruebas de verificación. Más adelante veremos qué tiene que decir 'la econometría; por ahora, cabe retener que Samuelson, en nombre del neoempirismo, estaba abriendo el camino del neoclasicismo hacia la 'caja negra'.

En verdad, al surgir la propuesta de aplicar el principio de verificación a la economía, el drama al que antes se aludió se ponía en claro, con perdón de la redundancia, 'dramáticamente'. La economía dispone de hechos proporcionados por la historia; renuncia a los axiomas para buscar leyes fundadas en las interrelaciones de la realidad; la reflexión neoclásica se encamina así hacia lo singular y específico. Lo que gana en operatividad lo pierde en función apologética-ideológica. ¿Cómo resolver esta maldita compatibilización?

⁵²N. Wiener, *God and Golem Inc.*, se cita según *Dios y Golem S.A.*, trad. española de Javier Alejo, México, Siglo XXI Editores, 1967, p. 96.

⁵³P. Samuelson, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁵⁴M. Blaug, *op. cit.*, p. 892.

Una línea es la que denomino “honesta admisión de la ideología”. Existe una larga tradición de autores que admiten la primacía de lo ideológico. En 1934, decía Cohen: “Todos los que pretenden permanecer indiferentes a toda consideración sobre lo justo y lo injusto formulan luego, en la realidad, un juicio acerca de lo justo y lo injusto, en forma implícita, cuando no abierta; y tales juicios no son mejores por el hecho de que nunca llegaron a ser objeto de un examen crítico explícito”.⁵⁵ En 1933, Myrdal afirmó, dentro de la misma línea, que “...la creencia explícita en la existencia de un cuerpo de conocimientos científicos adquiridos independientemente de todos los juicios de valor es, según lo vemos mejor ahora, de un empirismo ingenuo. Los hechos no se organizan por sí mismos en conceptos y teorías, sólo por el hecho de ser contemplados (o manejados) con rigor; excepto dentro del marco de los conceptos y de las teorías, no existen los hechos científicos, sino sólo el caos. Existe un ineludible elemento *a priori* en todo trabajo científico”.⁵⁶ Y continúa: “Casi todos los términos generales de uso corriente en economía política y en ciencias sociales tienen, en general, dos significados: uno en la esfera de ‘lo que es’ y otro en la esfera de ‘lo que debería ser’. La palabra ‘principio’, por ejemplo, significa, por una parte, ‘teoría’, o ‘base de una teoría’ o ‘hipótesis de trabajo dentro de una teoría’... sin embargo, la palabra ‘principio’ también puede significar ‘objetivo de esfuerzo consciente’ o ‘medios principales para alcanzar un fin determinado’ o ‘regla general de acción’. El doble significado de nuestros términos no es accidental; constituye la expresión de la forma normativo-teleológica de pensar que es tradicional en las ciencias sociales y, de hecho, programática en la filosofía de la ley natural sobre la cual se fundaron”.⁵⁷

En este tema interviene también nuestro conocido Fenizio: “El precepto metodológico

de eliminar completamente las valoraciones del hombre de ciencia de sus investigaciones en el campo de la economía política acabó por ser un ideal, a un tiempo inalcanzable y de dudosa realización”.⁵⁸

Robinson repite en la misma línea, inspirada en *An International Economy*, de Myrdal: “En medio de toda la confusión [de la teoría económica] existe un sólido bloque de ideología inalterable, que tanto lo damos como un hecho que ni siquiera se repara en él: se trata del nacionalismo”.⁵⁹

Finalmente, para terminar esta selección de citas de la línea de ‘honesta explicitación ideológica’, escuchemos al honestísimo Wright Mills, en una obra editada póstumamente y que aborda la ciencia política —la cual, a mi juicio, puede sustituirse, en su discurso, por la economía política—: “En todo momento he tratado de ser objetivo, pero no pretendo ser un desinteresado. Ningún filósofo político puede ser un desinteresado; sólo puede presumir de serlo y yo he escrito este libro, en parte, como un filósofo político, lo cual sólo significa: como alguien que busca, junto con sus lectores, orientación política. Por consiguiente, trataré de ser explícito acerca de mis propios juicios políticos y morales”.

“*Primero* y antes que nada, una filosofía política es en sí misma, una realidad social: es una ideología en términos de la cual se justifican ciertas instituciones y prácticas y se atacan otras; ella provee las frases en las que se plantean demandas, se hacen críticas, se pronuncian exhortaciones, se formulan proclamas y, en algunas ocasiones, se determinan lineamientos políticos.

“*Segundo*, es una ética, una articulación de ideales, que en diversos niveles de generalidad y refinamiento, se utiliza al juzgar hombres, acontecimientos y movimientos, y como metas y criterios orientadores de aspiraciones y políticas.

“*Tercero*, una filosofía política designa agentes de acción, de los medios de reforma, revolución o conservación. Contiene estrategias y programas que encarnan tanto los medios como los

⁵⁵M. R. Cohen y E. Nagel, *An Introduction to Logic and Scientific Method*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1934.

⁵⁶G. Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1953, p. VII.

⁵⁷*Ibidem*, p. 19.

⁵⁸F. Di Fenizio, *op. cit.*

⁵⁹Joan Robinson, *op. cit.*, p. 124.

finés. Designa, en suma, los instrumentos por medio de los cuales se realizan los ideales o se mantienen después de haber sido realizados. "Cuarto, contiene teorías del hombre, la sociedad y la historia, o, cuando menos, supuestos relativos a la composición y al funcionamiento de la sociedad; relativos a lo que se considera que son sus elementos más importantes y cómo éstos están típicamente relacionados; sus principales puntos de conflicto y cómo se resuelven estos conflictos. Sugiere los métodos de estudio apropiados a sus teorías. De estas teorías y con estos métodos, se derivan las expectativas. "Una filosofía política nos dice cómo descubrir dónde nos encontramos y hacia dónde podemos estarnos dirigiendo; nos da algunas respuestas a estas preguntas; nos prepara para los futuros posibles. Así pues, para examinar cualquier filosofía política debemos examinarla como una ideología, como una enunciación de ideales, como una designación de agencia o agencias, y como un conjunto de teorías sociales".⁶⁰

Es innecesario decir que, a pesar de que en cada generación de economistas hay algunos que ponen en claro su posición ideológica en forma honesta, la 'ciencia oficial' tiende a poner oídos sordos a aquellas extemporáneas y honestas confesiones. El motivo es evidente; si por un lado permite en su nombre un festival ideológico de tipo libertario, mediante la valorización de la libre empresa, la libre iniciativa, etc., 'a la Hayek', etc., tiene la desventaja de abrir camino a proposiciones de reforma radical y transformar el sagrado territorio de la ciencia en 'vulgar arena política' donde se enfrentan las ideologías. Para evitar ese tumulto, surgen neologismos como protopostulados, hipótesis-guías, juicios de valor controlables, o bien la propuesta de dar tratamiento científico y objetivo a los juicios de valor mediante reglas del discurso científico. Por este camino se llega a la atmósfera ultrarrarificada de una metafísica disfrazada de teoría general de la ciencia.

Otro camino repudiado es el relativismo de una sociología del conocimiento. Esta posición considera cada teoría como expresión y

reflexión de condiciones y de problemas existentes en su tiempo histórico. Su perspectiva consiste en preguntar: ¿Por qué se produjeron tales ideas o teorías? Sin embargo, este camino es por demás horripilante para el hombre de ciencia positivista. Primero, porque está demasiado cerca del marco histórico-concreto; después, porque es exageradamente indiscreto, pues, al plantear la pregunta ¿por qué se produjo?, conduce en forma casi inmediata a otra pregunta indiscretísima: ¿Para quién se produjo tal idea o cual teoría? Las respuestas a estas preguntas pueden ser del siguiente tipo: para racionalizar intereses de clases, o de grupos sociales, o bien para brindar argumentos políticos para alguien. El pensador positivista se siente muy incómodo frente a este tipo de respuesta, se siente amenazado como hombre de ciencia cuando se le identifica con el ideólogo.

Frente a las penetrantes observaciones planteadas por la sociología del conocimiento, el pensador positivo intenta defensas desesperadas y brillantes. Un tipo general de auxilios consiste en considerar, como Blaug, que hasta 1870 la economía atravesó un estado precientífico, durante el cual se transparentaba la ideología; pero a partir de esta época comenzaron a imperar los procedimientos científicos, que planteaban la idea de un acercamiento a la objetividad científica a lo largo del siglo siguiente. Habría pues, siempre según Blaug, una tendencia de la economía hacia la condición científica.⁶¹

Esta salida es muy seductora, pues en vez de considerar los malabarismos lógico-matemáticos como un infecundo 'pataleo' dramáti-

⁶⁰C. Wright Mills, *Los marxistas*, trad. de José Luis González, México, Ed. Era, 1964, pp. 1 y 4.

⁶¹M. Blaug, véanse la introducción, "Progreduiu a teoria económica?", y el capítulo 16, "Apéndice Metodológico", de *op. cit.* Confróntense también los trabajos de Hutchison, *A Review of Economic Doctrines, 1870-1929*, Oxford, Clarendon Press, 1953 (hay versión española: *Historia del pensamiento económico, 1870-1929*, trad. de Enrique Fuentes Quintana, Madrid, Ed. Gredos, 1967), y el de J.A. Schumpeter, *Historia del análisis económico*, trad. de Carlos Villegas y Lucas Mantilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1971. En esta última obra el pensamiento económico es considerado en la perspectiva de la idea de 'camino hacia la ciencia'. Para una refutación inteligente, véase R.L. Meek, *Economics and Ideology and Other Essays - Studies in the Development of Economic Thought*, Londres, Chapman & Hall, 1967.

co, ve en ellos un proceso de aproximación sucesiva, mediante prueba y error, a su magnífica condición de ciencia. Por lo tanto, no debe sorprendernos de que la mayoría de los cultores de la 'ciencia oficial' se sitúe en esta posición: camino hacia la ciencia (lo que siempre les levanta el ánimo para nuevos malabarismos).

Un camino paralelo consiste en imponer, como Samuelson, la primacía del principio de la verificación a aquellas construcciones neoclásicas que permiten formular teoremas con significado. Para que una generalización pueda llamarse científica, es indispensable su verificación, o sea, es indispensable que se someta a un control objetivo interpersonal. Esta posición toma en préstamo de la teoría de la ciencia toda una semántica de criterios de selección, prueba directa e indirecta, criterios de control de resultados, criterios de eliminación de errores de observación, etc. En líneas generales, a través de formalizaciones lógico-matemáticas, con vistas al auxilio posterior de la estadística matemática, esta posición intenta instaurar el reinado del principio de verificación. Por este camino, se insinúa una revalorización de la econometría, la cual, a pesar de estar avalada por uno de sus más ilustres cultores, no parece, sin embargo, encontrarse bien. "Debemos enfrentar el hecho de que los modelos que utilizan instrumentos y conceptos teóricos y estadísticos muy elaborados no han conseguido, en la mayoría de las pruebas disponibles, mucho más que las fórmulas más simples y mecánicas de extrapolación"; "no sabemos cuáles supuestos básicos acerca del comportamiento de unidades estratégicas de decisión son empíricamente pertinentes. Mientras no lo sepamos, la construcción de modelos será una rama de las matemáticas y de la lógica antes que un instrumento poderoso para una ciencia económica empírica."⁶²

Aquí se plantea una situación restrictiva. La economía pide a las matemáticas y a la lógica

una vía hacia la verdad; éstas declaran que sin teoría económica no pueden alcanzarla. Sin embargo, esta restricción puede ser, y es, atenuada por la perspectiva siempre estimulante del 'camino hacia la ciencia'. Por triviales que sean los resultados obtenidos (del tipo 'el individuo prefiere más o menos'), por impotente que sea el reinado del principio de verificación en la ciencia económica, este camino tiene el sabor de un ritual tranquilizador. (Estamos verificando, siguiendo sus procedimientos, somos científicos; y es científico afirmar que se prefiere más o menos.)

Los caminos antes señalados tienen todos una doble deficiencia: no cumplen ninguna de las dos misiones propuestas a la 'ciencia oficial'. Los dos primeros afirman la primacía de la ideología; los dos segundos brindan resultados operativos muy escasos. Ocurre que, a medida que se desarrolla, el capitalismo se va tornando más impaciente: ¿Cuál es, al fin de cuentas, la respuesta que da mi pomposo empleado (la ciencia positiva oficial) a mis preguntas? Necesito de una operatividad eficiente dentro del sistema y de una ciencia que, con toda objetividad, demuestre que soy eterno.

Respuestas tales como 'soy ideología' o 'estoy comprobando y llegaré a ser ciencia positiva' no bastan. Sea objetiva, 'señora ciencia oficial', parece reclamar, cada vez con mayor insistencia, un capitalismo impaciente.

Exigida e incitada, la 'ciencia oficial' da un gran paso, que considero fundamental para la comprensión de su actual estado en relación a la teoría de la política económica. Veamos cuál fue.

En 1938, Hutchison, en su obra *The Significance and Basic Postulates of Economic Theory*, introdujo en la 'ciencia oficial' el criterio de verificación. Es necesario distinguir, en las ciencias empíricas, sus proposiciones pertinentes. "Todo enfoque científico de una ciencia empírica se caracteriza fundamentalmente por tratar de responder a determinados 'por qué' con determinadas pruebas. Las pruebas favorables y adversas de cualquier proposición valoran y ordenan su admisibilidad dentro del campo de la ciencia."⁶³ Vimos ya

⁶²T.C. Koopmans, *Three Essays on the State of Economic Science*, Nueva York McGraw-Hill Book Inc., 1957. La primera cita corresponde a la p. 212; la segunda a la p. 209, Koopmans menciona a otro ilustre econométrista, Tobin, quien se encuentra en su misma posición.

⁶³Enrique Fuentes Quintana, "Una introducción", en

que Samuelson, en 1947, procuró con sus *Fundamentos* separar el trigo de la paja, delimitando el campo: el planteamiento de un problema no es científico si no puede ser refutado por los hechos. Sin embargo, la 'ciencia oficial' encontró dificultades para someter a prueba sus proposiciones. Blaug nos dice que "desgraciadamente, la mayoría de los teoremas que surgió no consiguió ser empíricamente significativa".⁶⁴ Es muy difícil verificar la validez descriptiva de las suposiciones de la 'ciencia oficial'. ¿De qué manera puede superarse el problema?

Friedman propone, en 1953, una salida brillante: "Considerada como un cuerpo de hipótesis sustantivas, la teoría ha de juzgarse por su poder de predicción respecto de la clase de fenómenos que intenta 'explicar' "⁶⁵ (*Fiat lux*). Blaug subraya: "La teoría económica, desde los tiempos de Adam Smith, consistió en un cotejo de suposiciones 'a priori' y generalizaciones empíricas empleadas en la producción de teorías o hipótesis que proporcionan predicciones sobre acontecimientos en el mundo real. Por mucho que en los supuestos estuviesen implícitas variables no observables, las deducciones finales siempre se referirán a variables observables, ya que los economistas siempre quisieron 'explicar', en el sentido de predecir, los fenómenos económicos tal como realmente ocurren. En otras palabras, los economistas siempre consideraron su tema de estudio como ciencia en el sentido moderno de la palabra".⁶⁶

Es necesario aclarar el sentido de 'predicción'. "La estructura de la predicción científica es la de una declaración condicionada, de modo que, si tales hechos ocurren, se predice que se seguirán tales otros ... debe diferenciarse la predicción de la descripción y de la profecía."⁶⁷ Sin embargo, subsiste una ambigüedad, que el propio Friedman reconoció en su ensayo metodológico: la afirmación de que no importa en

qué grado las premisas estén desligadas de la realidad. Seligman resume el problema: "La validez de una hipótesis, de acuerdo con la discusión de Friedman, debe solamente ser juzgada según sus poderes predictivos. Recíprocamente, si una predicción no era contradicha por los subsiguientes acontecimientos, la hipótesis inicial quedaba como claramente aceptable. Esto es, la verificación directa resultaba esencial. Así, en teoría económica, se convertía en irrelevante cualquier consideración acerca del 'realismo' de unas suposiciones dadas. El argumento era realmente ingenioso; no había necesidad de analizar las suposiciones dadas porque cualquier teoría es una abstracción de una realidad compleja, y está apartada de las condiciones reales, tanto en el presente como en el futuro."⁶⁸

La proposición antes esbozada recibe un poderoso apoyo metodológico de la doctrina neopositivista de la verificación, propuesta por el profesor Popper en su obra *The Logic of Scientific Discovery*. Para distinguir las proposiciones científicas de las no científicas, Popper plantea la prueba de la posibilidad de comprobar su falsedad. Supone la existencia de una asimetría que procede de la forma lógica de los enunciados universales que, como no son derivables de enunciados singulares, pueden, sin embargo, ser contradichos por los enunciados singulares; afirma Popper que la proposición científica es refutable (puede demostrarse su falsedad), o mejor dicho, que puede concebirse la posibilidad de que sea refutable (o que puede demostrarse su falsedad). La proposición no científica, puesto que no explica nada, se hace muy probable. Por consiguiente, la ciencia no consiste en una colección de observaciones de las cuales se extraen por inferencia leyes e hipótesis, sino en el examen crítico de hipótesis destinadas a eliminar las que conducen a conclusiones falsas. La ciencia no consiste solamente en la confirmación de hipótesis, sino en la acumulación de pruebas para juzgar si las hipótesis son refutables. Un sistema científico debe ser susceptible de ser refutado por la experiencia.

T.W. Hutchison, *Historia del pensamiento económico, 1870-1929*, op. cit., pp. X-XI.

⁶⁴Véase la cita en este texto.

⁶⁵M. Friedman, *Ensayos de economía positiva*, op. cit., p. 14.

⁶⁶M. Blaug, op. cit., p. 882.

⁶⁷Enrique Fuentes Quintana, op. cit., p. XI.

⁶⁸B.B. Seligman, op. cit., p. 808. (Se introdujeron algunos cambios en la traducción española.)

El grado de difusión de la propuesta de Popper puede comprobarse recurriendo a los manuales de análisis económico. Por ejemplo, G. Ackley, autor de un manual consagrado, dice lo siguiente: “el teórico económico tiene que decidir primero sobre qué bases considera plausible a un modelo..., si el modelo es susceptible de pruebas estadísticas (y no todos los modelos lo son), el estadístico puede decir si es necesario rechazarlo. No obstante, no puede ‘probar’ jamás que es ‘la’ teoría correcta ... Las otras bases que para un teórico determinan la plausibilidad (de un modelo) presumiblemente son su compatibilidad con postulados *a priori*. En último análisis, estos postulados son, o bien la destilación de otras pruebas u observaciones empíricas, a menudo casuales en vez de sistemáticas, o deducidas del supuesto del ‘comportamiento racional’ y así reflejo tácito de una observación empírica (más casual que científica) de que los hombres se comportan ‘racionalmente’, por lo menos en ciertas esferas”.⁶⁹

En una obra posterior, Friedman aclara el doble sentido de la teoría, que pone en claro la ambigüedad a la que antes se hizo referencia: “La teoría económica, como toda teoría, puede interpretarse de dos maneras: como idioma o sistema de clasificación, o como una serie de proposiciones sustantivas con contenido empírico. Si se acepta la teoría como idioma, lo pertinente es su utilidad, y no su verdad o falsedad. (...) La teoría económica como sistema de proposiciones sustantivas contiene afirmaciones que, en principio, pueden someterse a prueba, pues pretenden ser predicciones. La definición de la curva de demanda es teoría en el sentido del idioma. Sin embargo, afirmar que la curva de demanda tiene una inclinación negativa es teoría como proposición sustantiva de contenido empírico. Esta tiene consecuencias empíricas observables, mientras que la definición de curva de demanda no las tiene”.⁷⁰

Premisas desligadas de la realidad y no verificables, teoría como idioma o sistema de

clasificación, todo ello (esta ambigüedad) resulta poco halagador para la teoría como apolo-gética. Es claro que existe una compensación: todo esto es muy útil operacionalmente o, por lo menos, puede serlo. Para eliminar la ambigüedad hace falta un paso.

Para ello, escuchemos a Papandreou: Actualmente, nadie puede dudar del desenlace de este debate. El punto de vista del ‘realismo de los supuestos’ ha cedido su lugar al criterio de ‘poder de predicción’. De acuerdo con este último, una teoría tiene sentido cuando puede ser refutada mediante referencia a datos empíricos. O para decirlo más correctamente, las hipótesis que en la teoría figuran como teoremas deben, en principio, poder refutarse mediante la referencia a la evidencia empírica. Si las predicciones contenidas en las hipótesis no son contradichas por la evidencia empírica, pueden ser adoptadas por el teórico, aun cuando en forma tentativa, pues siempre pueden ser desmentidas por nueva evidencia empírica. Constituye una costumbre el calificar dichos teoremas o hipótesis de operativamente significativos.⁷¹

Y ahora llegamos al paso final. Papandreou nos enseña que los economistas teóricos se dedican principalmente a construir modelos, no teorías. Y los modelos se diferencian de las teorías en un aspecto importante; en los primeros, la clase de fenómenos cuya explicación buscamos —el ámbito social pertinente— no está caracterizada adecuadamente; en una teoría sí lo está. Una consecuencia interesante de este hecho es que las hipótesis que se presentan en modelos sólo pueden ser confirmadas refiriéndolas a la evidencia empírica; pero nunca pueden ser refutadas por ella.⁷²

Detengámonos. Atención a lo que acabamos de escuchar: el criterio científico es el poder de predicción. Debemos cotejar las conclusiones del modelo, y no sus hipótesis, con la realidad: “Una teoría no puede verificarse comparando ‘directamente’ sus ‘supuestos’ con la realidad”.⁷³ El corolario de la

⁶⁹G. Ackley, *op. cit.*, pp. 358-359.

⁷⁰M. Friedman, *Teoría de los precios - Apuntes para un curso en la Universidad de Chicago*, trad. de José Vergara y José Vergara L. de San Román, Alianza Editorial, Madrid, 1966, p. 16.

⁷¹Véase A. G. Papandreou, *Economics as a Science*, Nueva York, J. B. Lippincott Company, 1958, pp. 6-7.

⁷²Véase *Ibidem*, pp. 8-9.

⁷³M. Friedman, *Ensayos de economía positiva*, *op. cit.*, p. 42.

posición es “en un modelo, la clase de fenómenos cuya explicación buscamos ... no está caracterizado adecuadamente. Luego, las hipótesis que se presentan en modelos pueden confirmarse mediante verificación empírica, aunque la misma evidencia no sirve para refutarlas”. En resumen: todo modelo, cualquiera que sea, sirve o puede servir desde el momento en que la evidencia empírica —sea cuando sea— lo confirme.

Todo lo que escuchamos lleva a una primera lectura. El apriorismo tradicional de la apologética neoclásica fue rechazado y la ‘ciencia oficial’ se propone realizar una radical expurgación, tomando como opción la operatoria con modelos verificables, de acuerdo con el criterio de la predicción condicionada (la realidad sería lo inmediatamente verificable).

Se habría dado un gran paso hacia la ‘caja negra’ de los instrumentos teóricos o caja de modelos. Tomemos los modelos como herramientas de un carpintero. El carpintero (economista) dispone de cepillos, sierras, púas, martillos, formones, etc. (modelos). Según lo encargado, el carpintero (economista) hará la obra —silla, mesa, mostrador—, de madera blanca o de jacarandá, en obra lisa o tallada, en la oficina o en la casa del cliente. Según sea el encargo, empleará sus herramientas (modelos): para aserrar, la sierra; para agujerear, la púa; para martillar, el martillo; para madera dura, serrucho fino; para madera blanda, serrucho largo; para volutas, gubia especial. Si la herramienta (modelo) no sirve para la tarea o para la madera (exigencia político-económica específica), el carpintero emplea otra herramienta (otro modelo). Con alguna o algunas herramientas (modelo) realizará la tarea (político-económica). No existe herramienta mala; cada tarea requiere su herramienta. Sin embargo, ningún carpintero se desprende de las herramientas que intentó utilizar (modelos) y que no sirvieron para una determinada tarea (político-económica), pues con espíritu previsor, sabe que por cierto las herramientas pueden servir para otra tarea. Por eso, el carpintero (el economista) las deposita cuidadosamente de vuelta en la caja (caja de instrumentos teóricos). El economista, como el carpintero, con su caja de modelos, los pone a prueba frente a la evidencia empírica, sirviéndose de ellos

cuando la comprobación resulta positiva, o depositándolos de nuevo en la ‘caja negra’ en caso contrario, pues podrá tal vez utilizarlos en otra coyuntura (otra prueba empírica). Aquí está la ciencia. Dice Braithwaite: “Una teoría científica es un sistema deductivo en el cual ciertas consecuencias observables se siguen de la conjunción de hechos observados con la serie de hipótesis fundamentales del sistema”.⁷⁴ Esto, para las ciencias naturales; para las ciencias sociales, modelos y, en vez del sistema teórico general, una ‘caja negra’ de modelos.

Se perdió la ilusión. El economista de la ‘ciencia oficial’ es un carpintero. Sin embargo, no falta una palabra de consuelo. Dice Milikan, después de un ciclo de conferencias donde denuncia las limitaciones de la economía del bienestar, declara su neoclasicismo y reconoce la necesidad y las limitaciones de los modelos generales y parciales: “Pero yo aprobaría la construcción de un gran número de modelos simplificados de caminos de desarrollo económico, con el objeto de ilustrar las consecuencias sociales de las diferentes alternativas de sistemas de valores en relación a bienes intermedios, producción y organización de la economía. La finalidad de esos modelos no sería, primordialmente, la de orientar la política de gobierno, sino la de estimular al mayor número posible de individuos a reconsiderar sus metas, sus valores y sus objetivos a la luz de una evaluación más realista de todas sus consecuencias”.⁷⁵ Esta hermosa oración de modestia, recuerda a los renuentes a ser carpinteros que en la ‘caja negra’ está su papel en el mundo. Tal vez Milikan recordaba que el padre del Salvador de la Humanidad fue carpintero, y que ésta podría ser una magnífica misión.

Sí, porque en la lectura que estamos realizando, ‘hacer teoría’ llegó a ser extremadamente difícil. Ackley, comentando la función de consumo keynesiana, mostró la dificultad: “Dada una base empírica o teórica para aseverar algo acerca de nuestra propensión margi-

⁷⁴R.B. Braithwaite, *Scientific Explanation*, 1953, p. 22.

⁷⁵M. Millikan, “A teoria econômica do bem-estar e o desenvolvimento econômico”, en *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, año XII, N.º 4, diciembre de 1958, p. 75.

nal, tenemos una hipótesis útil que, si se muestra que es válida por la experiencia repetida, podría alcanzar la dignidad de ser llamada teoría, o hasta 'ley'. Pero para que una hipótesis, teoría o ley sea útil (es decir, diferente a una tautología), tiene que poder demostrarse que es errónea. Una que tenga que ser verdadera siempre, por definición, es peor que inútil: peor porque puede hacernos la ilusión de pensar que sabemos algo cuando en realidad no es así".⁷⁶

O bien entonces (y es ésta una segunda lectura de la labor metodológica) el discurso Friedman-Papandreou hizo que teorizar fuese algo muy fácil. En verdad, el corte semántico entre teoría y modelo de Papandreou crea la facilidad. Si no, veamos: el modelo puede refutarse —incluso necesita ser refutable para no ser tautológico—; y puede ser construido con distintas premisas teóricas, cualesquiera que éstas sean. El que está a prueba, y debe dar testimonio de su poder de predicción condicional, es el modelo y no la teoría. Además, no es necesario eliminar el modelo; podría servir en alguna otra oportunidad.

Este paso crea un inmenso grado de libertad para la teoría. Su suerte científica no depende ya de pruebas destinadas a verificar las premisas; este problema corresponde al modelo. El modelo protege la teoría. La distinción de Papandreou no disminuye la teoría; por el contrario, potencial e indirectamente, la dignifica. El modelo es sólo herramienta; sirve para operar. ¿Y la teoría? Respuesta: sirve para la apologética. La teoría fue preservada porque ahora se encuentra desconectada del incómodo nivel de las apariencias.

La lectura hecha por Ackley sugiere una imposibilidad de teoría. Otra completamente diferente es la lectura de la escuela de Chicago: Knight, Winer, Stigler, Simon, Friedman, y otros, que son los líderes americanos del neotradicionalismo. Escuchemos a Seligman hablando de Knight: "Siempre hubo una dualidad especial en sus escritos; por un lado, la teoría económica era una disciplina pura, concerniente a las inferencias derivadas de una cierta cantidad de definiciones *a priori* y, por lo

tanto, exenta de historia y de implicaciones normativas, mientras que, por el otro lado, el comportamiento económico estaba condicionado por la costumbre, las instituciones y el marco legal. Las dos posiciones nunca coincidieron ... y ésta fue la característica dominante de todo el sistema de ideas de Knight".⁷⁷ (Teoría: *a priori*; comportamiento: lo verificado.) Esta es una gran fórmula. Friedman/Papandreou, con el corte entre teoría y modelo, pueden de verdad proponer cualquier premisa *a priori* (nivel teórico no verificable) y operar con cualquier modelo sujeto al poder de predicción condicionada (nivel operativo verificable). Teoría como apología no verificable (eterna); operación con modelos (construcciones menores, sustituibles y ajustables).

Luego, en la 'caja negra' del economista-carpintero también hay lugar para premisas apologéticas no verificables. Y la escuela de Chicago atiborró la 'caja negra'. "La mejor teoría económica será aquella que menos interfiera en el mundo económico donde vivimos (con sus costumbres, instituciones y marco legal)", dice Chamberlin: para la caja negra.⁷⁸ Cada familia tiene una reserva de capital (que incluye su capacidad de trabajo), desarrollando, según Friedman, la hipótesis de la renta permanente: para la 'caja negra'; Savage y Friedman, utilizando la teoría de los juegos de Morgenstern/Neumann, a partir del problema de la elección con utilidad/riesgo, llegan a la conclusión de que la utilidad marginal decrece según la clase de renta, aunque aumenta cuando la unidad familiar sube en la pirámide social: para la 'caja negra', etc.

Ahora el ingenio teórico-apologético tiene las manos libres del nivel de apariencia. Teoría es apología; apología es teoría. Es posible, ahora, reservar la dignidad de teoría para la hipótesis de la perfecta competencia en todos los mercados. Todo lo que el neoclasicismo presentó inicialmente como proposición relativa a la naturaleza del hombre es ahora un componente teórico de un sistema de ideas o de clasificación. "El hombre económico se

⁷⁷B. Seligman, *op. cit.*, p. 776.

⁷⁸E.H. Chamberlin, *Towards a More General Theory of Value*, Nueva York, 1957, p. 298.

⁷⁶G. Ackley, *op. cit.*, p. 334.

presenta en un mismo nivel epistemológico que los electrones de la moderna física nuclear.”⁷⁹ La teoría y la ideología expuestas como premisas no verificables con mensaje subliminal no son importantes. (Aunque si se repite hasta la saciedad, luego, sí es importante.) Lowe concluye, maliciosamente, que “...no se puede dejar de simpatizar con la conclusión del profesor Von Mises de que la ciencia del mercado necesita ser tratada como un producto de la razón pura, puesto que sus teoremas no están sujetos a verificación o negación basadas en la experiencia”.⁸⁰

Y el patrón, ¿qué dice de esta ‘caja negra’? Sospecho que no está satisfecho. En primer lugar, porque la economía se ‘pasó de la raya’ y estaría renunciando a cumplir su función —su doble función— apologética y operativa con el ropaje de la objetividad científica derivada de una teoría general comprobada; en segundo lugar, porque la principal herramienta del economista de la ‘caja negra’, la econometría, que está dispensada de la verificación de la apología, no ha proporcionado una eficaz operación dentro del sistema. Escuchemos a Lowe, en desacuerdo con Wiener: “Contrariamente a lo que opina la crítica fácil, el punto flaco de la econometría no es la técnica estadística por la cual más se la conoce. Lo que se presenta como fuente de inconvenientes es la teoría que le sirve de base, formalizada en las llamadas ‘ecuaciones estructurales’ y, sobre todo, en las ecuaciones de comportamiento de los modelos. Generalmente, estas ecuaciones formalizan los mismos patrones rígidos de comportamiento y las mismas hipótesis motivacionales supersimplificadas que caracterizan la teorización tradicional en general, y por la propia naturaleza del caso, no podría ser de otra forma. ¿Cómo sería posible inferir determinados macroestados a partir de determinadas micropremisas, si no fuera postulando ciertas directrices universales para acciones y expectativas también universales? Más aún, el trabajo de computación impone serias limitaciones a la forma matemática de las proposiciones críticas,

y no debería sorprender el hecho de que las hipótesis básicas que determinan, entre otras cosas, los indicadores decisivos de las ecuaciones estratégicas difieran poco de la sabiduría convencional incorporada en la clásica ley de la oferta y la demanda”.⁸¹

Así, el patrón puede estar descubriendo que la ‘caja negra’ desvistió un santo sin vestir a otro. Con el fin de disociar una apologética de una operatividad dentro del sistema, la ‘ciencia oficial’, en verdad, está pasando gato por liebre a los viejos axiomas neoclásicos en las ecuaciones de comportamiento de la econometría. Y, al disociar la teoría de los modelos, está dejando de cumplir su función de ideología-apologética del *statu quo*, dejando la ideología demasiado al descubierto. Esa hipótesis (de que el patrón no está satisfecho) se fundamenta en un resurgimiento de la economía del bienestar: ¿qué sería la neo-nueva economía del bienestar? La posición de la ‘caja negra’ era categórica en cuanto a su valor: “La economía del bienestar, es decir, una economía no positiva, queda completamente excluida de la discusión”, según Papandreou,⁸² quien dice además que la “discusión se limita a construcciones científicas que incluyen sistemas de proposiciones o afirmaciones”.⁸³

La ‘caja negra’, satisfecha con el malabarismo, parece haberse olvidado de la prudencia de Milikan (que tan útil le fue en su carrera), ya que el análisis económico es, en sentido amplio, un análisis del bienestar social que directa o indirectamente se destina a aclarar cuestiones de política económica. Graaf, hablando en nombre de la neo-nueva economía del bienestar (la de las fronteras de subóptimos), levanta la bandera e intenta ‘pasar por encima’ mostrando ‘su dificultad’ (la de la neo-nueva): “En efecto, mientras en la economía positiva el medio normal de verificar una teoría consiste en verificar sus conclusiones, la forma en que normalmente se verifican los postulados del bienestar consiste en la verificación de los supuestos. Conviene interpretar en todo su alcance esta diferencia. En la economía positiva, a menudo es posible simplificar los su-

⁷⁹G.J. Stigler, *The Theory of Price*, Nueva York, Macmillan Co., 1946, p. 148.

⁸⁰Véase A. Lowe, *op. cit.*, p. 44.

⁸¹*Ibidem*, p. 56.

⁸²A. Papandreou, *op. cit.*, p. vii.

⁸³*Ibidem*, p. vi.

puestos tan bizarramente como se desee, confiando en que su acierto se probará cuando llegue el momento de aplicar las conclusiones implícitas a la observación del mundo circundante. Esta confianza no se justifica, por otra parte, en la economía del bienestar, cuyos supuestos deben examinarse con el mayor de los cuidados. Cada uno tiene que sostenerse aquí por sí mismo. No podemos permitirnos simplificar demasiado, ni esperar que dos supuestos erróneos se neutralicen recíprocamente, si queremos construir una conclusión aceptable y, sin embargo, esos procedimientos son tan comunes como esenciales en la economía positiva; aquí la excelencia del pastel se conoce al comerlo, pero ¡el pastel del bienestar es de tan difícil paladeo, que debemos probar cada ingrediente antes de cocinarlo!⁸⁴

Adoptando la imagen del cocinero —el patrón parece haber comido el pastel de la ‘caja negra’, y no le gustó—, la neo-nueva pide tiempo para probar los ingredientes. Y la historia continúa; el patrón no morirá de hambre.

Hemos examinado sumariamente tres posiciones relativas a la teoría de la política económica. En lo que denominamos la ingenua trasposición robbinsiana, la teoría se centraría en la articulación entre fines y medios. La posición neopositivista, mediante un gigantesco esfuerzo escolástico, buscó formular, dentro de sus propios límites, el conjunto de fines y de medios. La pobreza de sus resultados y la presión de la realidad llevó a la tercera posición, la de la ‘caja negra’, donde se hace un corte entre teoría y modelo. Distanciémonos de estas tres posiciones, apartémonos de la controversia activa y a veces cruel entre iguales, para aislar elementos de su denominador común.

A nuestro juicio, para la concepción político-económica, el elemento más importante consiste en una visión unilateral del Estado como sujeto de la política económica. En verdad, ven las relaciones entre Estado y sociedad en una sola dirección: el Estado como sujeto y la Sociedad como objeto. Prevalce la idea de la ciencia que presta un servicio

al Estado: como apoyo para los medios (robbinsianos); como indicación científica acerca de fines y medios (teóricos del bienestar), y mediante el suministro de modelos probados (‘caja negra’). Disponiendo de los servicios científicos, el Estado podría generar el comportamiento económico de la sociedad o hacer posible que ésta genere el comportamiento económico en la forma y con el desempeño que éste (el Estado) considere convenientes. Ninguna de las posiciones coloca al Estado en una perspectiva intrasocial, viéndolo como un ente-objeto dentro del proceso político-económico. Es cierto que, en tantísimas páginas como se han escrito, hay ciertas referencias que contradicen esta perspectiva. Algunos autores llaman la atención sobre las costumbres, los intereses, las instituciones; otros hablan explícitamente de grupos de presión: relaciones de poder extraeconómicas, etc ... Sin embargo, estas referencias —que en muchos autores no existen— se encuentran siempre adyacentes a la teoría de la política económica, puesto que la concepción político-económica no incorpora las restricciones a la acción del Estado que provienen de su presencia dentro del tejido social. El corolario de esta posición consiste en una olímpica despreocupación en lo que se refiere al problema de la viabilidad socio-política de las recomendaciones político-económicas.

El otro elemento básico es la perspectiva neoclásica que apoya la articulación de las tres posiciones. La posición de Robbins es la neoclásica tradicional; los grandes nombres del bienestar son neoclásicos; los partidarios de la escuela de Chicago, constructores de la ‘caja negra’, son neoclásicos. La teoría de política económica que emana de sus construcciones es, en último término y dejando de lado las filigranas, la de la perfectibilidad teórica y práctica de una economía organizada bajo los supuestos de competencia perfecta en todos los mercados, donde los agentes microeconómicos se guían por el ‘principio del extremo’, para utilizar la expresión de Lowe. La forma mediante la cual la visión neoclásica se traslada a la teoría de la política económica varía, como vimos, de acuerdo a la posición. Para Robbins, se encuentra en el buen sentido en que se funda su radical apriorismo; para los teóricos

⁸⁴J. de V. Graaf, *op. cit.*, p. 3.

del bienestar, en las premisas del comportamiento de los agentes considerados para el montaje de su sistema de ecuaciones y en los criterios de identificación del óptimo; para los de la 'caja negra', está en el ingenio de las premisas de los modelos y en la dignidad que mantiene la teoría en cuanto teoría.

Finalmente, cabría mostrar que los discursos de las tres posiciones presentan 'fracturas' internas. Robbins no pensó en las transposiciones que transformaron su esquema en una praxiología del modesto operador de cualquier sistema; los neoclásicos del bienestar se irritan ante el socialismo marginalista y el reformismo

radical, que pueden derivarse discursivamente de sus construcciones; los de la 'caja negra' por cierto que se asustan como los post-keynesianos de diverso tipo, al hacer modelos para un Estado agigantado. Lo más curioso del esfuerzo de la teoría de la política económica neoclásica consiste en este efecto de *boomerang* de sus construcciones. Siempre alguien da vuelta la fórmula encontrada para ponerla al servicio de concepciones político-económicas que chocan con la visión liberal. Y lo más irónico es que este 'alguien' es con frecuencia un tráfuga académico que recibió una formación neoclásica típica.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina, E/CEPAL/1061, Edición mimeografiada en dos volúmenes, Santiago de Chile, 1979, 394 páginas.

Los representantes de los gobiernos de América Latina se reúnen cada dos años con el objeto de evaluar los progresos realizados por sus países en función de los objetivos establecidos en la Estrategia Internacional del Desarrollo. De acuerdo con resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y con el fin de facilitar la tarea de aquéllos, la Secretaría de la CEPAL elabora informes sobre la situación económica y social de la región; éste es el principal de ellos —el cuarto de este tipo preparado en la década— y lleva el mismo título que el publicado en 1977 (E/CEPAL/1024).

En esta oportunidad, al aproximarse el fin del presente decenio y cuando se intensifican en el plano técnico y político las actividades de las Naciones Unidas tendientes a definir las directrices para la elaboración de una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para la próxima década, resulta aún más oportuno e interesante examinar y evaluar la naturaleza y alcances del desarrollo económico y social que prevalece en la región, y en particular los diversos aspectos y problemas de sus relaciones económicas externas. Esto adquiere singular importancia porque la CEPAL deberá contribuir con sus ideas y planteamientos al debate, iniciado ya, para que la nueva Estrategia pueda llegar a representar un programa eficaz de acción internacional para impulsar el desarrollo de los países periféricos e incorporar, asimismo, materias y objetivos que puedan revestir especial interés para América Latina.

Por estos motivos, se ha estimado conveniente encuadrar esta evaluación en el marco de un análisis a largo plazo, de manera que puedan ilustrarse y comprenderse con mayor precisión las profundas mutaciones registradas en la economía y en las sociedades latinoamericanas, y en la inserción de estos países en la economía internacional.

El primero de los volúmenes está destinado a examinar el desarrollo económico, tanto desde un punto de vista global como sectorial, el desarrollo social y la distribución del ingreso; mientras que el segundo aborda algunas cuestiones clave de las relaciones económicas internacionales, tales como el proteccionismo en los países desarrollados, el programa integrado para los productos básicos, el financiamiento externo y los problemas monetarios, la cooperación regional, y otros.

Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina, por Alberto Fracchia. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 24, Santiago de Chile, 1978, 59 páginas.

Los estadísticos de cuentas nacionales confrontan una creciente demanda de estimaciones más detalladas, confiables y oportunas sobre el crecimiento del volumen físico y de los precios de las diferentes corrientes y agregados de la producción y su utilización; al mismo tiempo, enfrentan complejos problemas para continuar adaptando la información básica, particularmente los índices tradicionales, a sus necesidades de cálculo. En el Capítulo I de este trabajo se presenta una descripción actualizada de la disponibilidad de estimaciones de cuentas nacionales en términos reales en los países de la región, así como de los índices de precios conexos, examinando su cobertura y los criterios e indicadores empleados. Se evalúa desde ese punto de vista la información básica utilizada, en especial la relativa a índices que tradicionalmente se elaboran con propósitos analíticos y para el examen de aspectos específicos de las tendencias económicas.

El capítulo II proporciona antecedentes para el debate sobre las ventajas y características de una pauta de coordinación. La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas ha preparado la versión preliminar del documento *A system of quantity and price statistics* (ST/ESA/STAT.73), que propone los rasgos fundamentales de un sistema de índices de precios y cantidades complementario del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y es apto para servir de pauta de coordinación entre los índices tradicionales y los de las cuentas nacionales. Como se trata del intento más completo realizado hasta ahora, se ha estimado conveniente exponer en la primera sección del capítulo II un resumen de los principios y características generales del sistema y de los índices sugeridos, con el objeto de que sirva como antecedente para los debates. En un apéndice figura una descripción detallada de las corrientes que incluye el sistema. En la segunda sección del capítulo se sugieren clasificaciones y sectores especiales, y conceptos adicionales a los contenidos en el proyecto de la Oficina de Estadística. Como ellos responden a características particulares de las economías de la región, podrían tenerse en cuenta al analizar la adaptación del sistema a estos países.

En la tercera parte del informe se presentan cinco cuadros que describen los principales índices tradicionales de precios y cantidades existentes en la región: precios minoristas, precios mayoristas, volumen físico de la producción industrial, estadísticas de la edificación y ventas minoristas.

Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 25, Santiago de Chile, 1979, 153 páginas.

La explotación petrolera, que se inició en gran escala en 1972, tuvo enorme trascendencia para el desarrollo de la economía ecuatoriana, pues junto con el alza de los precios del combustible de fines del año siguiente, provocó una inusitada afluencia de divisas, si se la compara con la

exigüidad de los recursos externos tradicional en el país. Por lo tanto, Ecuador ofrece una situación opuesta a la de la mayoría de los países en desarrollo, cuya insuficiente capacidad para importar es uno de los factores que más seriamente limitan la formación de capital y el crecimiento económico.

Las repercusiones de estos acontecimientos sobre la economía ecuatoriana constituyen el tema central del presente estudio dividido en cuatro capítulos.

Comienza el primero por trazar un cuadro de los grandes rasgos y problemas de la economía ecuatoriana antes de la explotación petrolera. En seguida analiza las características principales de la industria del petróleo, el aporte que significa al país en materia de divisas y mayores ingresos del Estado, su distribución y aprovechamiento, las políticas del Gobierno y los posibles problemas de su desenvolvimiento futuro, para terminar con una mención sumaria de los cambios principales observados en el Ecuador luego de la aparición del petróleo.

El capítulo segundo estudia los principales beneficios que ha traído para el desarrollo económico y social del país la riqueza petrolera. Así, su sector externo se ha ampliado considerablemente, no sólo por las exportaciones del petróleo, sino también por las de otros rubros exportables y por la afluencia de capitales. Los recursos adicionales del Estado han permitido realizar inversiones públicas cuantiosas y, asimismo, ampliar considerablemente los servicios proporcionados por las entidades gubernamentales. Una buena parte de las entradas petroleras han llegado al sector privado en forma de subsidios a ciertos consumos, menores gravámenes fiscales y créditos de las instituciones oficiales.

A consecuencia de la explotación del petróleo se aceleró el ritmo de crecimiento económico y el producto interno bruto registró tasas de expansión sin precedentes. Particularmente considerable fue el incremento del sector manufacturero y de la construcción; la agricultura, que durante mucho tiempo permaneció rezagada, mejoró sus realizaciones entre 1973 y 1976 al impulso de estímulos fiscales, crediticios y de precios, aunque decayó nuevamente en 1977.

El tercer capítulo se refiere a las tensiones y desajustes provocados por el auge petrolero y por otros factores, lo que se tradujo en una agudización del proceso inflacionario hasta un punto antes desconocido en el Ecuador. Se analiza luego la magnitud del proceso, los efectos de la inflación importada y las presiones de costos; también se examinan aquí los cambios en la demanda global y en los agregados monetarios, y se considera la inflación como reflejo de las disparidades en los crecimientos sectoriales de la economía.

Las políticas aplicadas por las autoridades para contener y reducir la inflación son objeto de una mención pormenorizada; se señalan asimismo las principales distorsiones producidas por el proceso inflacionario, especialmente en la tasa de interés, en el tipo de cambio y en ciertos precios clave.

El capítulo cuarto hace una evaluación global de las políticas y de las perspectivas futuras. En primer lugar se comparan las realizaciones del período 1973 a 1977 con las metas del Plan de Transformación y Desarrollo Econó-

mico aprobado a fines de 1972. Además, se analizan políticas optativas frente a los principales problemas que ha enfrentado la economía ecuatoriana, con especial referencia al tipo de desarrollo económico observado y al papel que en él ha desempeñado el sector público; a la necesidad de fortalecer el sector externo; a las perspectivas de desarrollo industrial y agropecuario, y a la distribución del ingreso. Finalmente, se reseñan los principales proyectos de inversión que el Gobierno se ha propuesto para los próximos años.

Políticas de promoción de exportaciones, E/CEPAL/1046, Santiago de Chile, 1978, vols. III, IV, V, VI, con 110, 201, 151 y 105 pp., respectivamente.

A lo largo de 1978 continuó la publicación de los volúmenes correspondientes a la Reunión que sobre políticas de promoción de exportaciones organizaron la CEPAL, el PNUD y el Banco Mundial en Santiago de Chile a fines de 1976. La finalidad de todos los estudios allí presentados consistió en responder, desde diferentes perspectivas teóricas y situaciones nacionales, algunos interrogantes clave que derivan de la experiencia realizada en este campo, tanto dentro como fuera de la región.

¿La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas deben considerarse como alternativas excluyentes o como elementos complementarios de una política de desarrollo para los países de América Latina en los próximos lustros? ¿Es compatible la especialización con el logro de una estructura diversificada de exportaciones? ¿Con qué criterios deben elegirse los bienes en torno a los cuales se centre el esfuerzo exportador de los países de América Latina? (Un análisis más detallado del objetivo general de los estudios puede encontrarse en las páginas 243-244 del N.º 5, primer semestre de 1978, de esta *Revista*.)

Hasta el momento se han publicado los siguientes estudios:
Vol. I Resúmenes y comentarios de todos los documentos.

Vol. II 1) Las exportaciones manufactureras de América Latina: experiencias y problemas, por Angel Monti.

2) Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina, por Barend A. de Vries.

Vol. III 1) Los incentivos a la exportación y el comportamiento de las exportaciones en los países en desarrollo: Análisis comparativo, por Bela Balassa.

2) Políticas de promoción de las exportaciones en los países en desarrollo, por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera.

Vol. IV Las exportaciones manufactureras argentinas, por Angel Monti.

Vol. V La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil, por Héctor A. García.

Vol. VI La política colombiana de promoción de exportaciones, por Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera.

Energy in Latin America: The historical record y The price of world oil: Prospects and implications for energy planners in Latin America's oil-deficit countries, por Joseph Mullen. Serie Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978, 66 y 79 pp., respectivamente.

Hacia fines de 1978, Joseph Mullen, de la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la CEPAL, publicó dos estudios sobre problemas económicos en el campo de la energía.

En el primero de ellos —*Energy in Latin America*— ofrece una descripción del patrón de crecimiento y cambio de las industrias energéticas en América Latina en el último cuarto de siglo. Comienza esbozando la situación energética de la región, para analizar después su potencial en este campo y el crecimiento y cambio de las industrias energéticas más importantes: petróleo y gas natural, carbón y energía eléctrica.

En el segundo enuncia un pronóstico sobre la evolución del precio internacional del petróleo hasta fines de siglo para, sobre esa base, examinar las opciones de política posibles que enfrentan los países deficitarios en materia de petróleo de la región. Una síntesis de este estudio ya apareció con el título, "Un pronóstico de los precios mundiales de petróleo" en el N.º 6, segundo semestre de 1978, pp. 265-270 de esta *Revista*.

Bibliografía analítica sobre documentos menos diseminados producidos por agencias de integración de América Latina y el Caribe, 1970-1978, CEPAL/CLADES, Santiago de Chile, 1978, 410 páginas.

Esta bibliografía, primer producto de la base de datos sobre integración establecida en CLADES, fue concebida como una herramienta de trabajo destinada a las personas e instituciones cuya actividad se relaciona con el proceso integracionista. Tiene por objeto facilitar el conocimiento y control de las materias sobre integración tratadas por las agencias regionales a través de su documentación. Registra un volumen de alrededor de 700 documentos, la mayor parte de los cuales corresponde a documentos de menor diseminación. Contiene materiales provenientes de ocho agencias y organismos regionales especializados, incluyendo a la CEPAL, producidos a partir de alrededor de 1970

a la fecha y para cuyo procesamiento se ha utilizado el Sistema ISIS (Integrated Set of Information Systems) puesto en marcha por el CLADES desde 1976. Consta de dos partes: la primera presenta la descripción bibliográfica de cada documento, un breve resumen de su contenido y, a continuación, una secuencia de términos, que expresan los conceptos, ideas, datos, etc., más relevantes del resumen. La segunda parte la componen diversos índices cuya estructura y presentación pretenden facilitar el acceso a la documentación desde los múltiples aspectos que ésta presenta, tanto desde el punto de vista físico como de su contenido.

Manual para el uso de la hoja de análisis bibliográfico de CLADES, CEPAL/CLADES, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1979, 115 páginas.

Este *Manual* procura normalizar la descripción bibliográfica de los diversos documentos que ingresan a la base de datos de CLADES y lograr una mayor cooperación con instituciones de la región que deseen utilizar este sistema de análisis, agilizando de esta manera las operaciones de insumo.

En su preparación se han usado como punto de partida las normas del UNISIST, las del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá y las normas de catalogación angloamericanas, con algunas modificaciones indispensables para adaptarlas a las propias necesidades.

El *Manual* consta de 5 partes. En la primera se agrupan todas las operaciones relacionadas con la identificación de la entrada de los documentos que serán analizados. Estas operaciones son previas a la descripción bibliográfica de los documentos y permiten establecer las decisiones que deben tomarse para lograrlo; en la segunda se describen los diversos campos asignados para el registro de los documentos que se analizarán y se dan pautas para ello; la tercera se refiere al análisis del contenido del documento; la cuarta comprende los campos que permiten la ubicación física del documento, los datos adicionales necesarios para su adquisición y el nombre de la base de datos a la cual se incorporará el documento analizado; y finalmente, la quinta incluye los datos para el control interno de la institución que efectúa el trabajo de análisis.

Integración Latinoamericana

N.º 32

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Enero-Febrero 1979

TRES AÑOS DE INTEGRACION REGIONAL

Presentación

Introducción

Lista de Siglas

I. Resúmenes de artículos

II. Índice de autores y títulos

III. Índice general de autores

IV. Índice temático analítico

Cronología de los Números 1-30

Secciones permanentes de la Revista

NOTAS Y COMENTARIOS

- información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas
- actividades del intal • historia latinoamericana • 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.

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 y Manuel Uribe Castañeda. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVI

(2)

México, abril - junio de 1979 Núm. 182

Sumario

Artículos:

Víctor L. Urquidi y Alejandro Nadal, *Algunas observaciones acerca de la teoría económica y el cambio técnico.*

Luciano Tomassini, *El diálogo norte-sur: confrontación o negociación.*

Eduardo Lizano, *Reflexiones en torno al proyecto de tratado de la comunidad económica y social centroamericana.*

Manuel Gollás, *Tamaño y crecimiento de las empresas industriales de México.*

Fernando Clavijo y Octavio Gómez, *Parámetros e interdependencias en la economía mexicana. Un análisis econométrico.*

René Villarreal, *Economía internacional: Las teorías clásica, neoclásica, del imperialismo - dependencia y su evidencia histórica.*

Eugeniusz Garbacik, *El proceso de crecimiento económico a la luz de la ley de la entropía.*

DOCUMENTOS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
REVISTA DE REVISTAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA
Av. Universidad 975, México 12, D.F.

Director: José Luis Martínez
Subdirector: Jaime García Terrés; **Gerente de producción:** Alí Chumacero

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción anual cuesta: en México, \$ 200.00; en el extranjero, Dls. 20.00. Número suelto: en México, \$ 120.00, en el extranjero, Dls. 12.00. Suscripción por cinco años: \$ 600.00 (Dls. 60.00). Suscripciones y anuncios: Teléfono: 524-22-04, señora Irma Barrón de Villarreal.

NUEVA SOCIEDAD

39

Notas del editor

Ahmed Mohiddin, *Hacia una cultura y política apropiada para el Africa.*

Samir Amin, *El futuro de Africa del Sur.*

Abdul Aziz Jalloh, *Integración regional en Africa: Lecciones del pasado y perspectivas para el futuro.*

Michael Manley, *El racismo es el efecto de la injusticia en Africa del Sur.*

Cadman Atta-Mills, *Africa y el Nuevo Orden Económico Internacional.*

Daniel Waksman Schinca, *El eje entre Sudáfrica y el Cono Sur Americano.*

P. J. Patterson, *ACP y CEE: Por un Nuevo Modelo de Orden Económico justo.*

Steven Langdon, *Transferencia de tecnología por las corporaciones multinacionales en Africa.*

Michael Crouzet, *La OUA quince años después.*

Harry Galbourne, *Aspectos de la función ideológica en el desarrollo postcolonial de Tanzania.*

NOTICIAS DATOS INFORMES DOCUMENTOS LIBROS Y AUTORES

Suscripción Anual US\$ 10
Número Suelto US\$ 2

Suscripciones:
Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza
Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Direc-
ción Postal: Apartado 874 — San José — Costa
Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución:
Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio IASA.
Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Aparta-
do: 61.712 — Chacao — Caracas 106 — Venezue-
la.

ECONOMIA DE AMERICA LATINA

Revista de información y análisis de la región

Consejo: Antonio Sacristán Colás (Presidente), Enrique Florescano, Horacio Flores de la Peña, Carlos Quijano, María Concepción Tavares, Ricardo Torres Gaytán, Pedro Vuskovic.

Comité Editorial: Armando Arancibia, Samuel Lichtensztejn, Trinidad Martínez Tarragó, Marc Rímez.

Semestre Núm. 2

Marzo 1979

CONTENIDO

PRESENTACION

ENFOQUES

América Latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo, por **Pedro Vuskovic**

Internacionalización y regionalización del capital: el caso de la minería metálica latinoamericana, por **Juan C. Bossio**

La crisis alimenticia y el Tercer Mundo: una perspectiva latinoamericana, por **Miguel Teubal**

Rivalidad intercapitalista e industrialización en el subdesarrollo. *Notas para un estudio sobre la división internacional del trabajo*, por **Isaac Minian**

Las experiencias de apertura externa y desprotección industrial en el Cono Sur, por **Marc Rímez**

ANALISIS NACIONALES

Argentina: Autoritarismo, 'Librecambio' y Crisis en el proceso actual, por **Mirta Botzman, Edgardo Lifschitz y María R. Renzi**

Bolivia: Los costos de una aparente prosperidad, por **Gustavo A. Trigo**

México: Devaluación, Petróleo y Alternativas de desarrollo, por el **Grupo de Economía Mexicana-CIDE**

DIFUSION E INFORMACION

Bases y obstáculos de una política internacional sobre productos básicos, por **Gonzalo Martner**

1978: Principales medidas de política económica en la región. Investigaciones en curso sobre economía latinoamericana en centros académicos (CEASPA)

ECONOMIA DE AMERICA LATINA
Apartado Postal 41-655, México 10, D.F.

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, A. C.

Precio del ejemplar: \$ 80.00 en México; US\$ 8.00 en el extranjero (incluyendo envío por correo aéreo). Suscripción anual: \$ 150.00 en México; US\$ 15.00 en el extranjero (incluyendo envío por correo aéreo).

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النسخ في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي ستعلم منها
أو اكتب إلى الأمم المتحدة، صندوق البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в нашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Precio de la suscripción anual de la Revista de la CEPAL, por vía aérea (dos números en español o inglés):

América del Sur y Centroamérica	:	US\$ 6.00
México, E.E.UU. y Canadá	:	8.00
Europa y Asia	:	10.00
Oceanía	:	16.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaslas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179 - D, Santiago de Chile