

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 17

Santiago de Chile

Agosto 1982

S U M A R I O

El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	7
Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado. <i>Mario Movarec.</i>	51
El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia. <i>Ian Thomson.</i>	85
Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina. <i>Jorge Beckel y Salvador Lluch.</i>	119
Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950 - 1980. <i>Victor E. Tokman.</i>	129
Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. <i>Raúl Prebisch.</i>	143
El receso internacional y la América Latina. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	171

El desarrollo esquivo

La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo

*Marshall Wolfe**

Las tareas destinadas a incorporar lo 'social' en la política de desarrollo o a formular estilos alternativos de desarrollo, enfrentan no sólo las restricciones relacionadas con los supuestos de la racionalidad y benevolencia de los gobiernos, y con la disposición de éstos a acoger todo tipo de asesoramiento, sino también con la posibilidad de ofrecer recomendaciones prácticas para el desarrollo sin un previo acuerdo acerca de una teoría de cambio societal.

A partir del examen del proyecto sobre enfoque unificado llevado a cabo bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la CEPAL, el autor examina los distintos criterios con que se abordan estas cuestiones —tecnocrático o participativo, universalista o particularista, etc.—, y rechaza la idea de un modelo único de acción universal para el desarrollo, supuestamente adecuado a todos los países, y sugiere una actitud flexible hacia el desarrollo y la necesidad de criterios mínimos de aceptabilidad y viabilidad de las situaciones internas y externas de los países.

Por último, alude a varios dilemas y desafíos futuros de la investigación en torno a políticas; para que ésta pueda contribuir de manera efectiva deberá reconocer la existencia permanente de sus propios mandatos y de los supuestos implícitos en ellos.

*Consultor de la CEPAL.

I

Marco del proyecto del 'enfoque unificado'

En febrero de 1971 un equipo organizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Comisión Económica para América Latina y la División del Desarrollo Social de la Sede se reunió en Ginebra para planificar "la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", con un plazo de alrededor de dieciocho meses para realizar su labor. Dos resoluciones aprobadas el año anterior por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas establecían cual era el desarrollo orientado a la justicia social que debería perseguirse.

Poco puede sorprender que el equipo no haya elaborado durante su existencia un 'enfoque unificado' que cumpliera lo estipulado en las resoluciones, o que las actividades ulteriores de funcionarios del UNRISD no hayan logrado sintetizar un enfoque de esa índole a partir del material acumulado. Al culminar la década del setenta las deficiencias de los procesos y políticas de desarrollo actuales se hacen aún más evidentes que en sus inicios, y se ha ampliado la gama de caracteres contradictorios que exigen 'unificación': la conciliación de la racionalidad tecnocrática con la participación popular, de la producción en constante expansión con la protección del medio humano y la dotación de recursos, de los apetitos del hombre en constante diversificación con la prioridad de satisfacer las necesidades humanas esenciales; todo esto plantea interrogantes que tal vez sean algo más claras que antes, pero que distan como siempre de tener respuestas plausibles. El proyecto del enfoque unificado ha sido una de las muchas tentativas de abordar esta realidad recalcitrante; en ciertos aspectos, ha sido dejado a la zaga por otras exploraciones que cuentan con mayores recursos y parten de desafíos más radicales frente a la sapiencia tradicional en materia de desarrollo.

Sin embargo, el proyecto ayudó a incubar ideas y consignas que siguen evolucionando y ramificándose, de modo a veces imprevisto, en las organizaciones internacionales y en los di-

ferentes marcos regionales y nacionales. Conveniría dar una mirada crítica a su historia, no como fuente de recetas para el desarrollo, sino como fuente que permita interiorizarnos sobre cómo se estuvo y se está realizando la búsqueda de esas recetas en las organizaciones internacionales; los preconceptos ideológicos y los rituales burocráticos que configuran esta búsqueda; las posiciones disciplinarias y teóricas que convergen y buscan compromisos (o se desconocen) en un equipo como el encargado del proyecto; y las interacciones, si las hubiere, entre las iniciativas de esta índole y la evolución de la política pública y de la opinión pública.

La búsqueda de medios para poner en correspondencia más estrecha el futuro del hombre con valores profesados ha tendido a sustituir la innovación terminológica por la innovación conceptual, a reinventar soluciones 'prácticas' de sobra conocidas y a eludir definiciones que revelarían la falta de consenso sobre la naturaleza actual de las sociedades humanas y sobre la naturaleza de la Buena Sociedad buscada. Estas características derivan del pie forzado en que se realiza la búsqueda, sobre todo en el seno de las organizaciones internacionales, y del papel que posee la investigación del desarrollo como actividad proveedora de empleo que alienta a sus técnicos a aplicar una mezcla juiciosa de espíritu de innovación y conformidad. Están esos rasgos tan íntimamente relacionados con los procesos mismos del cambio conflictivo y la búsqueda solapada de determinados intereses de grupos que configuran el 'desarrollo' en la práctica, que su sola denuncia no basta para controlarlos; en todo caso, la literatura clandestina de bromas y versos que circula entre quienes se ocupan del desarrollo constantemente pone de relieve las evasiones. Sin embargo, el estudio histórico-crítico de la búsqueda de un enfoque unificado podría hacer algunos aportes constructivos, especialmente porque el equipo encargado del proyecto luchó en contra de las diferentes formas de evasión y las reconoció en forma explícita.

La publicación, en 1952, por parte de las Naciones Unidas del *Informe preliminar sobre la situación social en el mundo* es un punto de partida conveniente para bosquejar los hechos que

precedieron al enfoque unificado. Huelga decir que un bosquejo semejante omite muchas iniciativas paralelas o coincidentes, dentro y fuera del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. Las resoluciones de las Naciones Unidas que pedían la preparación de este informe sostenían que "la situación social en el mundo" era una realidad definible que podía estudiarse y recogerse en un informe tal como la "situación económica en el mundo", objeto ya por ese entonces de informes anuales de la Organización.¹ Sin embargo, en las resoluciones quedaban implícitos el contenido y los límites de la 'situación social'.

El reducido equipo de la Secretaría encargado de preparar el informe no podía partir de un concepto unificador del tema; disponía de información escasa y dudosa sobre la mayor parte del mundo con respecto a una excesivamente amplia gama de asuntos que podían estimarse 'sociales'. Encaraba ciertas trampas políticas derivadas de la guerra fría y de los incipientes procesos de descolonización. Encaraba, asimismo, ciertas trampas burocráticas derivadas de la 'compartimentalización' de las actividades 'sociales' entre organismos y dependencias que el sistema de las Naciones Unidas ya había alcanzado. Buscaba una interpretación modesta y manejable de su mandato: el informe se concentraría en las "condiciones sociales existentes", ocupándose sólo incidentalmente de los "programas para mejorar esas condiciones". Las 'condiciones sociales' que abordaría serían prácticamente sinónimas de 'niveles de vida'; las evaluaría en la medida de lo posible mediante indicadores cuantitativos. El tema se descompondría en 'sectores sociales', o 'elementos' del nivel de vida, definidos en la práctica por los límites jurisdiccionales de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupaban de dichos sectores y que, en general, redactaban los capítulos sobre ellos. Para compensar hasta cierto punto la 'compartimentalización' por sectores resultante y las generalizaciones

¹Habitualmente, las resoluciones sobre cuestiones sociales han emanado de la Comisión de Asuntos Sociales (denominada ulteriormente Comisión de Desarrollo Social), un órgano asesor del Consejo Económico y Social, y luego han sido ratificadas, con o sin enmiendas, por resoluciones del Consejo Económico y Social y, por último, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

por sectores a escala mundial, donde lo 'social' se desligaba inevitablemente de sociedades concretas, el informe contenía capítulos sobre tres regiones del mundo que comenzaban a catalogarse entonces como 'menos desarrolladas': América Latina, el Oriente Medio y Asia Sudoriental.

Los órganos de las Naciones Unidas que habían solicitado el informe lo acogieron con beneplácito. Este despejó las dudas sobre si una tarea de esta índole podía llegar a una conclusión coherente, alcanzó una circulación externa infrecuente entre las publicaciones de las Naciones Unidas y dio origen a una serie de trabajos donde pueden advertirse los sucesivos intentos por superar las limitaciones autoimpuestas del informe preliminar. Estos esfuerzos influyeron mucho en la forma como se concibió y persiguió en definitiva el 'enfoque unificado'. Formaron parte de una evolución conflictiva de ideas y de estructuras de organización en la Secretaría de las Naciones Unidas que reflejaba controversias más amplias existentes en otros organismos internacionales, universidades, institutos de investigación y gobiernos nacionales. Los pequeños personalismos, las luchas por la supervivencia y el crecimiento entre las entidades burocráticas y los estereotipos que cada parte achacaba a las demás, desdibujaron o distorsionaron, por cierto, la reflexión. Expresado en términos muy sencillos cabe distinguir tres posiciones principales.

Por una parte, estaban los economistas que dominaban la versión autorizada del pensamiento en materia de desarrollo en las Naciones Unidas, de formación econométrica y partidarios de leyes y modelos cuantificables; algunos de estos economistas no veían motivos para tomar en cuenta lo 'social' por ningún concepto. Otros consideraban que las asignaciones al consumo y a algunos servicios sociales eran factores importantes para elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Otros estaban convencidos de que el bienestar y la igualdad del hombre, es decir, los valores que justificaban los esfuerzos en materia de desarrollo, exigían prestar cierta atención inmediata a las medidas redistributivas. De todos modos, sólo podían aceptar lo social mediante una cuantificación compatible con sus propias técnicas de elaborar cuentas nacionales, construir modelos, ana-

lizar costos y beneficios, calcular funciones de producción, etc. Si los proponentes de las políticas sociales querían ser escuchados, debían aprender las mismas técnicas y proporcionarles datos utilizables. Las políticas de desarrollo racionales, posibilitadas por la cuantificación de todos los factores pertinentes, en definitiva beneficiarían a todos; los gobiernos y otros actores sociales bien informados solidarizarían con ellas en su propio interés.

Por otra parte, estaban quienes proponían actividades sociales sectoriales, dominadas durante la década del cincuenta por la experiencia de los Estados Unidos, entonces en la cúspide de su seguridad en sí como dispensador de consejo y ayuda a los países pobres o devastados por la guerra. Dichas actividades estaban orientadas a paliar la pobreza, universalizar los servicios sociales públicos esenciales existentes en los países industrializados, estimular la iniciativa de la comunidad y propagar las normas y técnicas de las 'profesiones benéficas', sobre todo el servicio social. Estos proponentes daban por descontado que las formas de acción social con las que se identificaban eran derechos humanos esenciales, y que sus normas y técnicas, con adaptaciones menores, serían adecuadas para todo el mundo. Si los recursos locales eran insuficientes, la ayuda externa y la capacitación podían salvar la brecha. Eran tan insensibles como los economistas a las cuestiones de cambio social estructural y relaciones de poder, pero eran particularmente insensibles a una cuestión capital para los últimos, la de los criterios para asignar recursos escasos.

El equipo encargado de los informes sobre la situación social en el mundo se encontró entre estas dos posiciones procurando comprender las preocupaciones de los cuantificadores económicos y las de los especialistas en servicio social y tratando de establecer vínculos entre ellos, cada vez más escéptico respecto a las pretensiones de ambos, pero impedido de formular críticas por falta de un marco de referencia alternativo y por el malestar que provocaban en la Secretaría las polémicas y 'líos' internos.

En su labor, la expresión 'desarrollo social' fue desplazando paulatinamente a 'situación social' con sus connotaciones estáticas, pero no recibió una definición más precisa. El 'desarro-

llo social' pasó a ser la contrapartida habitual de 'desarrollo económico'. Sus usuarios lo identificaron entonces principalmente con el mejoramiento mensurable de los estándares o niveles de vida (refiriéndose el primer término a las normas y el segundo a las realidades) y con acciones de gobierno dirigidas a este fin. En 1955 y 1959, se publicaron dos Estudios Internacionales de los Programas de Desarrollo Social que se atuvieron a esta última interpretación. Posteriormente, los informes sucesivos sobre la situación social en el mundo recibieron el mandato de incluir "programas para mejorar las condiciones".

Desde el comienzo los informes invadieron campos que los economistas podían reclamar como propios, sobre todo en relación con los criterios para evaluar el volumen de asignaciones destinado a programas sociales y la tensión entre la acumulación de capital y el mejoramiento inmediato de los niveles de vida. Al poco tiempo, los informes comenzaron a analizar el efecto social de los fenómenos económicos y viceversa; las justificaciones sociales de los programas económicos y viceversa.

Los informes de la década de 1950 mantuvieron un tono de optimismo condicionado. La 'situación social' mejoraba continuamente según los indicadores estadísticos, aunque la distribución de esa mejoría era desigual y "mucho quedaba por hacer". Los gobiernos estaban introduciendo continuamente programas sociales nuevos y perfeccionados; prácticamente todos ellos estaban avanzando, por caminos diferentes, hacia metas sociales similares, con mayor o menor dificultad producto de la información errónea, los recursos escasos y las deficiencias de los agentes humanos para cumplir sus fines. Los intereses de los países 'desarrollados' y 'menos desarrollados' en un futuro mundial de niveles de vida en ascenso eran en esencia coincidentes; la ayuda que los primeros prestaban a estos últimos constituía una realidad importante, por mal planificada y escasa que fuera. Las políticas sociales de todos los países brindaban 'lecciones' que merecían ser estudiadas por sus vecinos, aunque la corriente de lecciones aplicables, y de expertos que las enseñaran, fuera principalmente de los desarrollados a los menos desarrollados. Reinaba un

orden mundial predominantemente racional y benevolente, aunque muy imperfecto.

A comienzos de la década de 1960 la lectura de la evidencia estadística y la evaluación de las políticas estaban experimentando grandes cambios, aunque la concepción del desarrollo social seguía siendo la misma. El *Informe sobre la situación social en el mundo*, 1965, dio una tónica que iría a repetirse hasta ahora con ciertas variaciones:

"A la mitad del Decenio para el Desarrollo, se ve que el progreso social ha sido angustiosamente lento. Si bien algunos sectores del desarrollo (especialmente en materia de educación) han seguido progresando más que otros, y algunos países (y partes de países) han avanzado con más rapidez en comparación con otros, parece evidente que, en la mayoría de ellos, el reciente esfuerzo ha quedado muy por debajo de las esperanzas y previsiones. Es posible que ciertas esperanzas hayan sido indebidamente optimistas; pero es más pertinente averiguar si han sido suficientes los esfuerzos emprendidos, tanto en el plano nacional como en el internacional, y si se han realizado en la dirección oportuna.

"El progreso ha sido limitado tanto por las presiones del exterior como por las realidades políticas y sociales internas. Las tendencias desfavorables del comercio y los problemas de financiación exterior han limitado enormemente los recursos materiales para el desarrollo en muchos de los países más pobres, mientras que la consecución de las metas del desarrollo ha sido entorpecida en varios de estos países por la inestabilidad y disensiones políticas, países donde con frecuencia se ha derrocado a los gobiernos, que han sido acusados de corrupción; otras veces, los obstáculos se han debido a la falta de la voluntad política necesaria para el desarrollo y, con frecuencia, a la persistencia de estructuras administrativas y sociales que no han ofrecido una organización básica para los cambios y el desarrollo, o porque no han logrado atraer el interés y la participación populares." (p. vi).

De hecho, los sostenedores del desarrollo social comenzaban a concebir el desarrollo como un proceso complejo de cambio y modernización societal, donde lo 'económico' y lo 'so-

cial' eran separables sólo en forma artificial y esto con fines de análisis. Sin embargo, la desconfianza que les inspiraban las teorías y modelos globales (o la inhibición institucional que les impedía elegir una teoría definida de cambios sociales), sumada al tipo de información que disponían y a los hábitos intelectuales generados por la organización sectorial de los informes y la negociación de sus contenidos con los guardianes burocráticos de dichos sectores, los retrotraía siempre a una visión más estrecha del desarrollo social constituida por el progreso de elementos aislados del nivel de vida, mensurables mediante indicadores estadísticos ineludiblemente heterogéneos y promovibles mediante programas sociales y económicos igualmente heterogéneos. Se volvieron lo bastante sensibles a la fragilidad de la base de datos de las complicadas manipulaciones y modelos estadísticos de los economistas como para no aventurarse a elaborar estadísticas sociales igualmente frágiles. Estudiaron, pero rechazaron por impracticable, el objetivo de unificar el concepto de nivel de vida y medir el 'desarrollo social' mediante un indicador estadístico compuesto comparable al ingreso nacional o al producto nacional bruto. Aprovecharon en parte las conclusiones de las investigaciones sociológicas y antropológicas, pero no hallaron en las teorías entonces en boga en esas disciplinas ningún asidero para interpretar el desarrollo social que se equiparara con las imponentes estructuras erigidas en torno al desarrollo económico.

Entretanto, la idea de contar con pautas objetivas para asignar recursos públicos y disponer de un mejor apoyo mutuo entre programas económicos y sociales llamó la atención de los representantes nacionales ante los órganos deliberativos de las Naciones Unidas. Durante la década del cincuenta, varias resoluciones de las Naciones Unidas abogaron por un "desarrollo económico y social equilibrado" y solicitaron a la Secretaría que elaborara informes para señalar qué camino conducía a ese desarrollo. El debate entre los economistas sobre las estrategias de crecimiento 'equilibradas' en oposición a las 'desequilibradas' contribuyó a la popularidad del vocablo, aunque los conceptos de qué se entendía por 'equilibrada' tenían poco en común. Las resoluciones ofrecían una visión

de los 'campos' sociales y económicos como campos verdaderos que merecían cantidades iguales de fertilizantes.

El interés por el 'equilibrio' también tenía una motivación más concreta. El crecimiento de la asistencia técnica internacional hacia los países 'menos desarrollados' hacía que los organismos internacionales encararan una competencia por las asignaciones a programas sociales y económicos comparables a la experimentada por las administraciones nacionales, y los órganos deliberativos de las Naciones Unidas no poseían criterios generalmente aceptados para poner orden en la competencia. Entretanto, los promotores internacionales abrumaban a las administraciones nacionales con una abismante variedad de proyectos y enfoques y contraían alianzas con intereses sectoriales nacionales. Al mismo tiempo, muchos países establecían organismos de planificación, y algunos de esos organismos recibían el encargo oficial de centralizar las peticiones de asistencia técnica y de oficiar de árbitros entre las diferentes solicitudes sectoriales de asistencia. Era razonable suponer que lecciones útiles debían haber surgido de esos esfuerzos, pero asimismo que tendrían que evolucionar de técnicas de planificación de desarrollo *económico* a algo más global. Por ende, una de las resoluciones pedía "... estudios por casos acerca de la experiencia positiva de los gobiernos en materia de integración de los programas sociales entre sí y con los programas económicos, así como en la adopción de decisiones sobre la cuantía y orden de prioridad de las asignaciones en los planes de desarrollo general".²

El equipo de la Secretaría encargado de elaborar los informes sobre la situación social en el mundo, después de algunos años de hablar de 'equilibrio' como *desiderátum*, comenzó a abordar el tema en forma sistemática alrededor de 1957, y presentó sus conclusiones en el informe de 1961, que expresa al comenzar: "Para los poderes públicos, la cuestión del desarrollo económico y social equilibrado es eminentemente un problema de distribución de los gastos públicos. Hasta hoy no se ha ideado

²Véase la "Introducción" a la *Planificación del desarrollo social y económico equilibrado: Estudio de 6 países* (Naciones Unidas, Nueva York, 1964).

ningún concepto global ni teoría general sobre el desarrollo equilibrado que pueda aplicarse al régimen de gastos públicos de los países insuficientemente desarrollados; sólo hay fragmentos de una teoría y el 'sentido común'."

El enfoque del tema en el informe de 1961 mantuvo el tono empírico mesurado de la cita precedente, reseñando una amplia gama de interacciones posibles entre lo 'social' y lo 'económico' y de teorías relativas a esas interacciones, concluyendo que "teóricamente, no se puede decir cuáles son los grados de desarrollo de los diversos componentes sociales que *deben acompañar* a determinados grados de desarrollo económico, pero sí se puede afirmar, en cambio, cuáles son los niveles sociales que *acompañan* a determinados niveles económicos", y que "el estudio empírico de orientaciones efectivas del desarrollo puede ayudar a adoptar decisiones prácticas ... ofreciendo casos de niveles sociales que manifiestamente pueden alcanzarse en determinados niveles de desarrollo económico [y] proporcionando casos de desequilibrio" (p. 44).

Entre 1957 y 1964, se completaron y publicaron trece "estudios de casos por países" como documentos de antecedentes para el proyecto de 'desarrollo equilibrado'. Algunos de esos estudios confiaban en las perspectivas que ofrecía la variante nacional de la planificación; otros ponían de manifiesto las fallas evidentes de parte de los líderes políticos y planificadores para prever los recursos movilizables para lograr sus fines o las consecuencias más vastas de sus esfuerzos. No indicaban ninguna técnica fácilmente transferible para alcanzar el equilibrio, y confirmaban que la yuxtaposición de los programas sociales y económicos en un plan de desarrollo no garantizaba ni su integración ni su ejecución. La mayoría de los estudios confirmaban en forma implícita que la magnitud de las asignaciones dependía de una suerte de combinación entre la inercia burocrática, la fuerza relativa de las presiones organizadas, la relativa capacidad de persuasión de los defensores o las corazonadas de los líderes políticos, pero no de criterios técnicos. Además, en varios de los países los regímenes políticos y los planes cambiaban radicalmente antes incluso que los editores de la Secretaría tuvieran tiempo de publicar el estudio.

Durante la década del sesenta hubo en el seno de las Naciones Unidas por lo menos dos enfoques definidos, que si bien no fueron simultáneos, se dieron en yuxtaposición con las tentativas de poner bajo el alero del 'desarrollo social' el sinnúmero de actividades relacionadas con el bienestar humano, medir sus progresos y equilibrarlas con las actividades económicas. Naturalmente, el más influyente fue la formulación de normas para el desarrollo económico del Tercer Mundo, configuradas por el pensamiento económico ya descrito, y simbolizadas por el primer Decenio para el Desarrollo. El interés se concentraba en las metas de inversión, en los flujos financieros y técnicos desde los países 'desarrollados' a los 'en desarrollo', en las relaciones de intercambio, y como resultado previsto, en las tasas de incremento del producto nacional bruto. El segundo enfoque, más visionario, fue la formulación de declaraciones normativas sobre los derechos sociales y económicos, lo que pese al cisma existente entre los votos gubernamentales en pro de dichos derechos y la capacidad o voluntad gubernamental de cumplirlos llegó a su culminación en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social aprobada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV) de 1969.

Los enfoques de los economistas del desarrollo y los sostenedores de la acción social sectorial evolucionaron durante la década de 1960, aunque es dudoso que llegaran a entenderse mejor. Los economistas se volvieron más inclinados a reconocer los 'aspectos sociales' y los 'obstáculos sociales' que entorpecían el desarrollo económico, al menos como excusas para los planes frustrados y la falta de dinamismo, y para exigirles consejo a los sociólogos sobre cómo insertar los ingredientes que faltaban y eliminar los obstáculos.³ Comenzaron a interesarse más en las contribuciones de la

³La Comisión Económica para América Latina fue tal vez el primer órgano de las Naciones Unidas orientado a lo económico que procuró incorporar (desde el comienzo de la década de 1950) un enfoque teórico sociológico a su pensamiento sobre el desarrollo económico. Este enfoque, bajo el liderazgo intelectual de José Medina Echavarría, se apartó paulatinamente de su función auxiliar de diagnosticar aspectos y obstáculos sociales y condujo a un diálogo bastante diferente en materia de desarrollo. Véase, en particular, José Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas*

educación y de los servicios sanitarios por mejorar 'los recursos humanos' e idearon métodos para cuantificar esas contribuciones con la esperanza de poder incorporarlas en modelos y planes. Además, los econométristas dominantes tuvieron que tomar en cuenta críticas más fundamentales sobre la sapiencia tradicional proveniente del propio reducto económico, en particular de Gunnar Myrdal en *Asian Drama* (1968).

Los grupos sociales sectoriales ahora miraban a los economistas como figuras poderosas pero de mente estrecha que podían asegurar que se prestara una atención adecuada a los intereses sociales, al incluirlos en los planes de desarrollo, una vez que se hallaran los argumentos correctos para esclarecerles la importancia de esos intereses. Por ende, entraron a participar, aunque algo a regañadientes, en el juego de calcular los rendimientos económicos de los programas sociales y a sostener su eficacia para eliminar los 'obstáculos sociales'. Asimismo, comenzaron a pedir en sus informes y resoluciones que sus especializaciones debían integrarse en la planificación 'al más alto nivel'.

El primer Decenio para el Desarrollo llegó a su fin entre desilusiones de diversa índole: respecto al rechazo tácito de los países 'desarrollados' de poner en práctica sus recomendaciones y respecto a las consecuencias para el bienestar humano de los tipos de crecimiento económico y modernización que se estaban dando. La tasas globales de crecimiento económico no distaban demasiado de las metas proclamadas ni tampoco los progresos de ciertos indicadores 'sociales', pero como lo había señalado el *Informe sobre la situación social en el mundo* de 1965, las interpretaciones optimistas de las estadísticas eran cada vez menos plausibles. La serie de 'disbeneficios' y peligros futuros sólo estaba comenzando a vislumbrarse. Si eso era 'desarrollo', no constituía una bendición precisamente, y cada vez aumentaban las sospechas de que tal vez jamás lo sería, incluso entre algunos economistas del desarrollo.

Los resultados decepcionantes del primer Decenio para el Desarrollo brindaron a los proponentes de los diversos enfoques sociales y de cambios radicales en los enfoques económicos poderosos argumentos para que se prestara una atención más adecuada a sus intereses en la Estrategia que se prepararía para el Segundo Decenio para el Desarrollo. Estudios y reuniones de diversa índole comenzaron a girar en torno a este objetivo.

Una manifestación, derivada de la búsqueda del 'desarrollo equilibrado' y conducente en forma directa al 'enfoque unificado', fue la convocatoria a una reunión de expertos en política y planificación social, celebrada en Estocolmo, en setiembre de 1969. Dicha reunión fue una tentativa de los sostenedores de una concepción general pero pragmática del desarrollo social de fortalecer su posición creando un frente común con los economistas críticos. Más de la mitad de los diez expertos, seleccionados según los criterios habituales de distribución geográfica y política, eran economistas que ya habían tratado, en diversas formas, de incorporar factores no económicos a su pensamiento.

En su informe se advierten, como en todos los informes de reuniones de esta especie, los ecos de voces con preocupaciones, formaciones teóricas y terminologías diferentes.⁴ El informe abarca toda la gama de cuestiones sociales sectoriales ya tradicionales en las Naciones Unidas, en términos que difieren escasamente de los informes sobre la situación social en el mundo. Aunque los expertos tuvieran o no algo nuevo que decir, tampoco podían permitirse que se les acusara de desatender la importancia de la educación, la salud, etc. Sin embargo, las proposiciones más medulares del informe constituyen una demostración interesante de la forma como generalmente se concebía en ese entonces el problema de repensar el desarrollo, lo que configuró a su vez las atribuciones del proyecto de enfoque unificado.

"La finalidad de la Reunión era elucidar más el papel de los factores sociales en el desarrollo, con miras a asegurar su inclusión ade-

sobre el desarrollo económico (CEPAL, Santiago de Chile, 1963) y *Filosofía, educación y desarrollo* (Textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1967); y Adolfo Gurrieri, "José Medina Echavarría: Un perfil intelectual", *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979.

⁴El informe de la Reunión de Expertos en Políticas y Planificación Social fue publicado en la *Revista internacional de desarrollo social*, N.º 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1971, pp. 5-18.

cuada en los planes y programas de desarrollo". Esta proposición y la de "integrar el enfoque económico del análisis y la planificación del desarrollo con un enfoque social, de distinto carácter, que guardaría más relación con los problemas de los países en desarrollo en el próximo decenio", se yuxtaponían a fórmulas menos sencillas: "Es sumamente necesario considerar el proceso de desarrollo como un único todo complejo, que comprende elementos económicos en el sentido estricto pero también otros elementos sociales, así como políticos y administrativos. Cualquier plan para establecer una estrategia nacional o internacional del desarrollo debe abarcar todas las esferas citadas si se quiere que tenga sentido y que sea intrínsecamente congruente y susceptible de aplicación efectiva". La 'compartimentalización' gubernamental y la de las Naciones Unidas debía dar paso a un "criterio más unificado", donde "la idea de un sistema social único en el que tiene lugar el desarrollo" debía "tomarse seriamente como punto de partida".

Las equívocas líneas divisorias entre los fenómenos económicos y sociales y entre el desarrollo económico y social, se habían debido "en parte al criterio bastante estrecho aplicado al proceso de desarrollo que caracterizaba a las teorías económicas de antaño, que se basaban en gran medida en modelos econométricos simplistas con variables de un carácter demasiado general", y en parte a la 'compartimentalización' burocrática y gubernamental de las Naciones Unidas. "La excesiva importancia atribuida a las tasas de crecimiento de la producción se ha basado en la aparente facilidad de cuantificar el concepto de ingreso nacional o producto nacional bruto de los países en desarrollo." "El predominio de los economistas entre los especialistas en ciencias sociales, así como el desarrollo anterior y la cuantificación más fácil de sus conceptos, ha significado que en los enfoques del desarrollo se han pasado por alto algunos aspectos no relacionados con el mercado, que se denominan indebidamente sociales." Los expertos recomendaron que esos aspectos se trataran como 'aspectos descuidados' y no como 'factores sociales', pero no se cifieron a esta recomendación en el resto de su informe.

El informe apoyó una versión del concepto

'dualista' alrededor del que se habían concentrado bastantes polémicas ideológicas y confusiones semánticas durante la década del sesenta: "... en todo enfoque positivo de la planificación del desarrollo debe tenerse en cuenta la doble estructura de muchas sociedades en desarrollo, doble en función de las diferencias entre el sector moderno y el tradicional, de las diferencias dentro de esos mismos sectores y de las existentes entre los que participan en el desarrollo y los que quedan atrás o al margen del mismo. ... El hecho de que el desarrollo deja atrás, o en cierto modo incluso crea, grandes sectores de pobreza, estancamiento, marginalidad y sectores que de hecho quedan excluidos del progreso económico y social, es demasiado evidente y urgente para ser pasado por alto".

El informe volvió a sentar los pies sobre la tierra al destacar como capital un problema general para una estrategia de desarrollo aceptable: "Es probable que el problema principal del Segundo Decenio para el Desarrollo sea el desempleo y el empleo insuficiente ... a falta de una política de empleo vigorosamente aplicada, la sombría perspectiva del Segundo Decenio para el Desarrollo es de un desempleo cada vez mayor ... acompañado de una concentración cada vez mayor de los peores aspectos de la pobreza en las ciudades, y diferencias cada vez mayores en el nivel de bienestar entre los grupos sociales y entre las regiones de cada país, así como entre los distintos países. En la mayoría de los países en desarrollo todo esto puede ir acompañado de tasas de aumento del ingreso nacional tan elevadas o más que las alcanzadas durante sus períodos de industrialización por los países adelantados técnicamente".

El informe yuxtapone la visión tecnocrática del desarrollo dirigido desde arriba y la visión participativa del desarrollo que emana de la iniciativa popular, pero revela más afinidad con la primera: antes, el análisis de los aspectos sociales del proceso de desarrollo y las políticas afines se concentraba en los "objetivos sociales del desarrollo" y los "obstáculos sociales que entorpecen el desarrollo". Los procesos y políticas debían apreciarse también "en función de una transformación social sistematizada ... las políticas pueden y deben concebirse con miras

a activar a estratos sociales más vastos para que acrecienten su participación en el proceso de desarrollo". Un requisito previo fundamental para el desarrollo es "una transformación social radical y pacífica, realizada lo más rápidamente posible". "Debía permitirse que se crearan y prosperaran movimientos nacionales pacíficos cuyo objeto fuera la transformación rápida, y cuando fuera posible se los debía apoyar en la medida en que ayudaran a promover un sentido de participación y de consagración social." Sin embargo, para el planificador social sería importante "obtener conocimientos y directrices respecto a ... si transformaciones radicales [de actitudes] pueden alcanzarse con mayor facilidad que una sucesión de pequeños cambios".

Por último, para "conseguir una planificación eficaz del desarrollo, todos los planificadores deben tener presentes todos los objetivos".

Las citas precedentes, junto con otras formulaciones del informe sugieren ciertas diferencias encubiertas entre los 'expertos' respecto a la naturaleza de lo 'social', pero indican asimismo una suerte de compromiso sobre ciertos supuestos clave que ya habían sido cuestionados durante la década del sesenta.

En síntesis, destacan algunos problemas conceptuales que iban a plagar la búsqueda ulterior de un enfoque unificado:

i) El informe supone que hay un proceso común identificable como 'desarrollo' que está en marcha en los llamados países 'en desarrollo'. Este proceso es, casi por definición, bueno y necesario, aunque sus actuales deficiencias, desde el punto de vista del bienestar humano, podrían demostrarse con mayor facilidad que sus bondades. Estas deficiencias pueden atribuirse en gran medida a defectos de las políticas gubernamentales, y éstas a su vez al predominio de los planificadores económicos con concepciones demasiado estrechas e instrumentos inapropiados. Si bien el informe expone muchas de las críticas de los actuales procesos de crecimiento económico y modernización dependiente que iban a volverse más insistentes durante la década del setenta, los trata como defectos remediables. No plantea la posibilidad de que los defectos sean inseparables del funcionamiento del orden internacional actual, o que dicho orden sea esencialmente incompa-

tible con el mejoramiento del bienestar del hombre a largo plazo. Menos aún, plantea la posibilidad de que el 'desarrollo' sea un mito inspirador, que justificara en un principio la tentativa de reproducir en todo el mundo ciertas estructuras para organizar la producción característica del pasado reciente de partes de Europa y América del Norte, recargado entonces con atributos adicionales para fortalecer su supuesta conveniencia e inevitabilidad.

ii) El informe (debido en parte tal vez al mandato de la reunión) deposita una confianza ilimitada en la capacidad potencial de los planificadores para tomar todo en cuenta de un modo integral, y revelar a los formuladores de política la mejor forma de hacer lo que quieran hacer. Supone que el desarrollo puede ser en gran medida lo que los planificadores y formuladores de política hagan de él, y que si a éstos se les esclarece lo suficiente la importancia de los factores 'sociales' o descuidados, ellos pueden convertirlo en algo mucho mejor que hasta ahora. No hay rastros de las diversas posiciones disciplinarias y teóricas, antiguas y nuevas, que cuestionaban la capacidad del hombre para planificar globalmente con el fin de llegar a fines predeterminados, y que encontraban (a veces) razones para tener un optimismo moderado en el mercado, en la 'mano invisible' que estimulaba a los posibles agentes de cambio encubriéndoles las dificultades, en el juego recíproco entre las instituciones políticas democráticas, o en la aceptación y manipulación informada de la 'racionalidad limitada' de las organizaciones burocráticas.

iii) El informe no admite la posibilidad de que las organizaciones internacionales y los gobiernos a los que se dirigen, derivados de las estructuras de poder responsables de las iniquidades que señala, pudieran no estar en condiciones o no estar dispuestos a emprender transformaciones radicales; que, incluso podrían considerar que sus propias peticiones de tales informes serían un ritual inocuo que testimoniaria sus buenas intenciones. El informe se refiere al carácter inadecuado de los gobiernos sólo en términos del concepto de Gunnar Myrdal del 'Estado blando' con "poder o voluntad insuficiente para llevar a cabo algunas políticas convenientes", y postula en forma implícita que un 'Estado duro' podría tener ese po-

der y voluntad. Se supone que los gobiernos asesorados por planificadores idóneos promoverían transformaciones sociales rápidas y radicales, pero pacíficas, y tendrían derecho a *permitir o respaldar* movimientos sociales según su propio criterio sobre lo pacífico del movimiento y su ayuda potencial para promover “un sentido de participación y mayor compromiso social”. “La participación en el proceso de desarrollo” de “estratos sociales más vastos” se lograría mediante políticas de “transformación social dirigida”. A principios de la década del ochenta, esta fe en la benevolencia racional de los Estados duros para dirigir transformaciones sociales radicales y pacíficas que permitan a los estratos más vastos participar en un proceso de desarrollo, cuya adaptabilidad para satisfacer sus necesidades en vez de excluirlas o explotarlas se da por descontada, parece el aspecto más ingenuo del informe. Sin embargo, dentro del contexto de fines de la década del sesenta constituía un reconocimiento mesurado, ajustado al público al que estaba destinado el informe, de las críticas revolucionarias de las estructuras sociales y políticas existentes que surgían entonces por doquier.

El Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron el informe de los expertos en 1970 y lo decantaron en instrucciones a la Secretaría de proseguir la tarea.⁵ Dichas resoluciones confirmaban “la necesidad de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo en el que se integren plenamente el criterio económico y el criterio social en la elaboración de políticas en los planos nacional e internacional”. Establecían postulados, emanados del informe de los expertos, para la especie de ‘criterio unificado’ que se deseaba. Debía ‘incluir elementos’ destinados a:

- a) No dejar a ningún sector de la población al margen de los cambios y del progreso;
- b) Efectuar cambios estructurales que favorezcan el desarrollo nacional y activar todos los sectores de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo;
- c) Procurar la equidad social y, en particu-

lar, tratar de lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la nación;

- d) Dar alta prioridad al desarrollo del potencial humano, sobre todo a la formación profesional y técnica, a la creación de oportunidades de empleo y a la atención de las necesidades de los niños.”

Los elementos aludidos debían tenerse presentes en “los procedimientos de análisis y planificación del desarrollo, así como en sus repercusiones, según las necesidades particulares, en materia de desarrollo, de cada país”. El Secretario General debía presentar un informe sobre el criterio unificado a la “mayor brevedad posible”; además, la resolución de la Asamblea General le solicitaba, en forma más concreta, que “elabore métodos y técnicas para la aplicación de un criterio unificado para el desarrollo, que se pondrán a disposición de los gobiernos que los soliciten”.

Durante ese mismo año, la Asamblea General aprobó una “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio para el Desarrollo”, el de la década del setenta. La preparación principal de la Estrategia estuvo a cargo del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, un órgano asesor permanente instituido en 1966 e integrado por eminentes economistas, cuya labor preliminar para la Estrategia había sido criticada en el informe de los expertos en política social como poco orientada al bienestar humano. Al parecer, y sea cual fuere la razón, el informe de los expertos no llegó a la atención del Comité de Planificación del Desarrollo. Por ende, la resolución sobre el ‘criterio unificado’ y la Estrategia llegaron a la Asamblea General, y pasaron por ella, por conductos separados. La Estrategia, como su predecesora, consagró la mayor parte de su contenido a los objetivos de crecimiento económico, comercio y transferencias financieras. Sin embargo, el espíritu de esa época garantizaba que contuviera no sólo una serie de recomendaciones convencionales y vagas sobre lo social (“los países en desarrollo deberán hacer vigorosos esfuerzos para mejorar ..., adoptarán políticas nacionales adecuadas ..., adoptarán medidas para suministrar ...”, etc.), sino también una afirmación de la necesidad de un criterio unificado algo más firme que el de

⁵La *Revista internacional de desarrollo social*, N.º 3, 1971, contiene el texto de dichas resoluciones.

las resoluciones emanadas del informe de los expertos.

“... Los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse sustancialmente. Estos objetivos son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados,

por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico, y requieren un enfoque unificado.”

De esta forma, el ‘enfoque unificado’ había sucedido al ‘desarrollo equilibrado’ en el repertorio internacional de aspiraciones que podrían significar casi todas las cosas para casi todos los hombres.

II

Restricciones metodológicas e institucionales

Las páginas anteriores han sugerido ciertas restricciones metodológicas e institucionales que los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deben enfrentar en relación con temas ‘sociales’ o de ‘desarrollo’:

i) El problema por tratar se definió normalmente a través de una resolución. Esta provenía en parte de informes anteriores presentados por la Secretaría, y en parte de los intereses y opiniones de los representantes de gobierno en los órganos deliberativos. En la práctica, los gobiernos, a través de sus representantes, no solían proponer formulaciones ideológicas coherentes; en general, les bastaba con el reconocimiento de sus realizaciones, con la posibilidad de refutar las críticas y, en ocasiones, con un ajuste de cuentas con los adversarios. En el caso de lo ‘social’, materia más o menos marginal con relación a las preocupaciones básicas de los gobiernos, solían imponerse los términos propuestos por la Secretaría, modificados por los intereses y opiniones personales de algunos representantes, siempre y cuando quedara en claro que todo ello no significaría nuevos gastos ni para los gobiernos ni para las Naciones Unidas.

ii) Una vez definido el problema, solía dirigirse al Secretario General, en su calidad de responsable final de las labores de las dependencias de la Secretaría dedicadas a temas sociales, una solicitud para la elaboración dentro de un determinado plazo de un informe con recomendaciones ‘prácticas’. El plazo fijado dependía del calendario de futuras reuniones de los organismos deliberativos y de la necesi-

dad de dar tiempo suficiente a la traducción y distribución previa de los documentos. Durante los años setenta, los plazos estuvieron también cada vez más vinculados a las disposiciones sobre estudio y evaluación periódica de las realizaciones del Segundo Decenio para el Desarrollo y de los ‘años’ internacionales dedicados a problemas sociales de amplio alcance. Los destinatarios de las recomendaciones prácticas eran los gobiernos, lo cual suponía que éstos querrían —y podrían— actuar sobre la base de recomendaciones muy generales. Las convenciones de dichos ejercicios permitían una amplia crítica de ‘algunos gobiernos’, ‘muchos gobiernos’, etc., los cuales podrían ser caracterizados como ineficientes, corrompidos, faltos de visión, o que actúan inorgánicamente; sin embargo, ésta se permitía siempre y cuando no se identificara por su nombre a los países, y se considerara que los rasgos señalados constituían deficiencias superables mediante un consejo adecuado. Se excluían de antemano las hipótesis según las cuales la solución de dichos problemas no estaba en la planificación ni en acciones gubernamentales de cualquier clase, o las que sostenían que gobiernos del tipo de los existentes no tomarían las medidas pertinentes debido al carácter y los objetivos de las fuerzas dominantes en el país.

iii) En cuanto a las técnicas de investigación que excedían la compilación y síntesis de la información publicada, existía un limitado número de alternativas, generalmente señaladas en la respectiva resolución:

a) Hacer circular un cuestionario entre los

gobiernos, para recoger sus opiniones acerca del problema y los métodos adoptados para abordarlo. A esta técnica, utilizada en etapas previas de los estudios de política social, se recurrió más tarde para encontrar 'aplicaciones prácticas' del enfoque unificado; sin embargo, carecía de relación directa con el trabajo emprendido en conformidad con las resoluciones del año 1970. El empleo de dichos cuestionarios tenía como ventaja crear una distancia entre la Secretaría y la responsabilidad de encontrar soluciones a los problemas más controvertibles; sin embargo, presentaba la desventaja de que reunía materiales incorregiblemente heterogéneos, por lo general provenientes de una pequeña minoría de gobiernos miembros, los que obligadamente debían ser 'tomados en cuenta', como fuere, en los informes.

b) Preparación de estudios por países, realizados por instituciones nacionales de consultores o por funcionarios de la Secretaría. Esta técnica tenía mayor probabilidad de ofrecer nueva información y nuevas ideas en forma relativamente coherente. Sin embargo, las convenciones exigían que los países estudiados se seleccionaran dentro de un máximo de diversidad geográfica y política, y el hecho de que la selección dependiera de tantos factores ajenos no permitía una definición clara de lo que se habría querido demostrar. Las limitaciones presupuestarias y la brevedad de los plazos (los estudios por países se concebían como aportes a informes que debían redactarse en un plazo inferior a dos años) limitaban la selección de los autores, y obstaculizaban las consultas y revisiones indispensables para el análisis crítico y la comparabilidad. Solía suceder que los informes hicieran escaso uso de los estudios por países, ya sea porque éstos se entregaban después del plazo final, porque perdían con rapidez su vigencia debido a cambios en las circunstancias del país, o porque presentaban un exceso inasimilable de detalles.

c) La resolución original generalmente contemplaba consultas y aportes de organismos especializados y otros del sistema de Naciones Unidas con responsabilidades sociales (OIT, FAO, UNESCO, OMS, UNICEF, etc.). Dichas consultas podían o no ser un mero trámite; sin embargo, el hecho de compartir ámbitos de jurisdicción y la susceptibilidad ante la crítica de

ciertos dogmas y programas creaban aún mayores dificultades para la preparación de informes amplios y supuestamente 'unificados'.

d) Se hacía prácticamente obligatoria, en alguna etapa de la recolección de informes y recomendaciones, una 'reunión de expertos'. Las convenciones vigentes exigían que la selección de los expertos así como de los países objeto de estudio por parte de la Secretaría se realizara procurando un máximo de diversidad, dentro de los límites impuestos por los contactos y la información acerca de antecedentes y disponibilidades. En relación con temas tales como política social, desarrollo equilibrado o enfoque unificado, el término 'experto' ampliaba inusitadamente su alcance. Los participantes en dichas reuniones podrían ser 'expertos' en diversas especializaciones de importancia, pero mal podrían serlo en un campo todavía ni explorado ni delimitado. A medida que el tiempo transcurría y las reuniones se multiplicaban, la reiterada participación de planificadores y estudiosos contribuyó sin duda a una comprensión recíproca, y ésta dio origen a formulaciones de 'otro desarrollo' durante los años setenta. Sin embargo, el papel asignado al experto, el cual supuestamente debía evaluar y mejorar las ideas presentadas por la Secretaría, adolecía de ambigüedad. Cuando los expertos lo desempeñaban con gran vigor intelectual, se ponían de manifiesto las diferencias de formación y de puntos de vista que los separaban, lo cual complicaba la labor de la Secretaría, que tenía por objeto producir un informe coherente y 'práctico'. A mayor compromiso de un experto con una teoría o una estrategia propia, menores eran sus posibilidades de participar en un ejercicio inevitablemente ecléctico.

La combinación de las instrucciones y técnicas esbozadas hasta aquí parecían impedir que se pudiera seleccionar o elaborar una teoría única del cambio social capaz de servir de base a una estrategia integrada de desarrollo social. Dentro de este marco se hacía inevitable tomar en cuenta información heterogénea, incompleta y seleccionada con criterios muy diversos; los representantes de diferentes puntos de vista y de distintas terminologías se veían obligados a buscar un mínimo común denominador, y el informe respectivo debía incorporar todas aquellas propuestas no definitivamente

inaceptables para los demás participantes ni manifiestamente incompatibles entre sí.

Luego de una donación de los Países Bajos (complementada más tarde por otras de Canadá y de Suecia), se hizo posible emprender un estudio ajeno a la rutina de los informes sociales mundiales periódicos; se decidió entonces, en la Sede de Nueva York, concentrar el estudio de un enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo en el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Dicha institución contaba con un personal y un programa de trabajo provenientes de los conceptos de nivel de vida, desarrollo social y desarrollo equilibrado elaborados por la Secretaría, y con métodos de investigación similares a los de esta última, en especial en cuanto a la búsqueda de información acerca de grandes temas a través de estudios de países; sin embargo, estaba menos comprometido con las restricciones y convenciones que entorpecían la acción de ésta.

El núcleo del equipo de investigación, que se reunió por vez primera en febrero de 1971, y se dedicó a analizar esbozos preliminares y estudios conceptuales durante la mayor parte de dicho año, estuvo compuesto por el Director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, quien había tenido un papel destacado en la evolución del pensamiento social de las Naciones Unidas a partir del *Informe preliminar sobre la situación social en el mundo*; el Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina, donde se habían cultivado hacía ya algún tiempo líneas de pensamiento más vinculadas a aspectos políticos y conflictivos; un economista experimentado en la organización planificadora francesa y en el estudio de indicadores de desarrollo; un especialista en el estudio de los procesos decisorios; y finalmente, otro economista, autor de numerosos trabajos acerca del desarrollo, quien había actuado como consultor en materias de política y planificación en diversas partes del mundo. En el curso del año, otras personas se sumaron al equipo, o aportaron estudios conceptuales, o participaron en sus debates: directores de organismos nacionales de planificación, consultores de planificación para el desarrollo, miembros del Comité de las Naciones Unidas

para la Planificación del Desarrollo, especialistas en planificación regional, en geografía humana, en técnicas econométricas, etc., cuya función era abarcar aspectos ajenos a la competencia de los miembros del núcleo del equipo, pero vinculados a un 'enfoque unificado'.

Incluso los mismos miembros del equipo también tenían otras responsabilidades en la Secretaría, en otros proyectos de investigación del Instituto, en instituciones académicas, o como planificadores o consultores del desarrollo en diversos países. Desde un comienzo se hizo evidente que un grupo de esta clase, que disponía de un plazo inferior a dos años, no lograría ni un consenso teórico ni un conjunto amplio de recomendaciones para un desarrollo unificado. Sus expectativas eran más modestas: consistían en alcanzar acuerdos acerca de ciertos conceptos centrales, en aclarar cuáles eran las fuentes de divergencias teóricas o disciplinarias, en el caso de otros, en estimular nuevas formas de pensamiento acerca del desarrollo, y en producir dos tipos de informe: primero, una síntesis de los problemas principales y de los conceptos generales, junto con algunas pautas cuidadosamente 'prácticas'; segundo, un trabajo relativamente detallado acerca de todos los aspectos considerados pertinentes e importantes por el equipo, tratado cada uno en un capítulo escrito por un miembro del grupo o por un consultor, que reflejase sus diferentes puntos de vista, pero procurando alcanzar también, a través de debates con el equipo en su conjunto, un grado razonable de coherencia.

El primer informe debía ser entregado en octubre de 1972, plazo determinado por la necesidad de presentarlo al próximo período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. El plazo final para el segundo informe tenía cierta elasticidad, pero de todos modos se esperaba que estuviera completo a fines de 1973.

En la práctica, las limitaciones presupuestarias y los restantes compromisos de los miembros del equipo hicieron imposible prolongar más allá de 1971 el diálogo comenzado, y los textos resultantes, tanto en sus 'enfoques' como en sus estilos, siguieron siendo demasiado diferentes como para ser integrados para su publicación en un segundo informe consolidado. En etapas posteriores, una serie de personas

trató de poner orden en la creciente acumulación de materiales dispares.

Durante 1971, el equipo prestó gran atención a planes y negociaciones para una serie de estudios de experiencias nacionales; ocho de ellos fueron finalmente completados por instituciones nacionales o por consultores, aunque sólo uno dentro del plazo fijado (mayo de 1972), razón por la cual dichos estudios sólo pudieron utilizarse en forma muy limitada para la redacción del informe preliminar del proyecto. Cinco de ellos fueron publicados a mimeógrafo por el Instituto. Los estudios contemplaban una considerable libertad de sus autores para tratar aspectos que consideraran de importancia nacional; sin embargo, se procuró alcanzar un cierto grado de uniformidad solicitándoles que analizaran determinadas hipótesis preliminares del proyecto a la luz de las situaciones nacionales. Dichas hipótesis eran, específicamente, la de una 'crisis triple' en la planificación del desarrollo: en su pensamiento fundamental o en sus metas finales, en sus vinculaciones con la formulación de políticas y con los procesos decisorios, y en la idoneidad de sus técnicas; en su mayor parte provenían del campo de la economía. La mitad de los estudios fueron realizados por economistas; en muchos casos eran los únicos candidatos capaces de tener una visión global de lo que sucedía en sus países en nombre del desarrollo.

A pesar del reducido número de estudios, merecen atención las diferencias de contenido y de criterio de sus autores, en cuanto éstas revelan diversidades en el mundo real de las sociedades nacionales, a las cuales se orientaba la búsqueda de un enfoque unificado.

Dos de los estudios se referían a países asiáticos (Filipinas y Sri Lanka), cuyos programas sociales eran amplios y burocratizados, que contaban con mecanismos formales de planificación y con sistemas políticos de partidos en competencia, donde los servicios sociales, los subsidios al consumo, la creación de empleos y las promesas y realizaciones en materia de obras públicas constituían elementos cruciales para la victoria de los partidos en las elecciones periódicas. Dichos estudios fueron realizados colectivamente por instituciones: una escuela universitaria de administración pública y un instituto privado de investigacio-

nes socioeconómicas, cuyo personal estaba compuesto en gran medida por personas con experiencia anterior en el sistema nacional de planificación. Documentaron en detalle el funcionamiento de los programas y las deficiencias en la coordinación y en la orientación general de políticas. Al enfrentar situaciones nacionales de competencia política con objetivos limitados, de parcelación burocrática de las actividades sociales y económicas y de insatisfacción difusa ante el mal funcionamiento del sistema, pero sin perspectivas inmediatas de grandes cambios en la distribución del poder ni en las expectativas de los diferentes grupos de interés en las sociedades, estos estudios podían hacer diversas sugerencias prácticas para el mejoramiento de la formulación y ejecución de políticas, pero no ofrecían esperanzas de un 'enfoque unificado' de carácter radicalmente diferente. Ambos textos señalaban que las contradicciones en el funcionamiento de las sociedades se harían probablemente más marcadas, pero que el deterioro consiguiente demoraría largo tiempo en afectar la estabilidad básica de las mismas. Mientras tanto, los planificadores debían intentar comprender las realidades políticas, adaptar sus proposiciones a dichas realidades, y contribuir a formar los líderes políticos y la opinión pública.

Otro de los estudios trataba de un país asiático —Irán— que por entonces mostraba un rápido proceso de modernización bajo autoridad autocrática; contaba con recursos muchísimo mayores que los de la mayoría de los países 'en desarrollo'; tenía, además, mecanismos formales de planificación, pero carecía, sin embargo, de canales abiertos para la competencia de los grupos de intereses y los movimientos políticos. Dicho estudio fue realizado por un cientista político con contactos en el organismo de planificación. Se caracterizaba por una intensa y diversificada frustración: en primer lugar, la del alto costo social y la falta de equidad del proceso de modernización; en segundo lugar, la de la forma limitada y caprichosa como el 'gobernante patrimonial' utilizaba el consejo de los tecnócratas y planificadores; en tercer lugar, la de la precaria estabilidad social, dependiente de minorías cuyo compromiso con el sistema era meramente 'cínico' y de una mayoría marginada y resentida. En este caso existía

una cierta unificación de política en el más alto nivel, y las restricciones burocráticas, políticas y financieras eran menos formidables; sin embargo, no había primera prioridad para los objetivos del bienestar humano propios del enfoque unificado; la planificación de orientación social no podía contar con la comprensión de la autoridad, y las líneas de comunicación entre la autoridad y la sociedad funcionaban en forma defectuosa.

Dos de los estudios, realizados por economistas, trataban de países africanos de reciente independencia, Kenya y Togo, cuyos mecanismos de planificación formal provenían en parte de su pasado colonial y se estaban adaptando a nuevos objetivos de política; que tenían una participación política abierta pero no intensa. En estos casos, los estudios se caracterizaban por un optimismo cauto y realista: la caprichosa formulación de políticas y la falta de eficacia de la planificación se había debido a la escasa información, a mecanismos administrativos deficientes y a la carencia de recursos. Un mejoramiento gradual de la planificación, conforme a las posibilidades del Estado, ofrecía cierta esperanza de alcanzar políticas más coherentes y equitativas. Sin embargo, parecía escasamente aconsejable, tal vez impracticable, un enfoque unificado radicalmente diferente y ambicioso, que exigiría datos y recursos humanos calificados, todo lo cual era muy escaso. Otro estudio, realizado también por un economista, acerca de Trinidad y Tabago, de la subregión del Caribe, se centraba también en las modestas potencialidades de la planificación como fuerza racionalizadora en el caso de un país muy pequeño, recién salido del colonialismo, con un exceso de burocracia, intensas divisiones internas y falta de visión política clara acerca del futuro nacional.

Otros dos estudios, realizados por científicos políticos, abordaban la situación de sendos países latinoamericanos, Chile y Perú. Estos experimentaban entonces cambios semirrevolucionarios (más tarde fracasados), dentro de marcos de gran incertidumbre acerca de la verdadera distribución del poder, y también acerca de la capacidad de los regímenes políticos para transformar el sistema de producción y la distribución del ingreso, de la riqueza y del consumo, y para conducir al mismo tiempo las

nuevas formas de participación política de las masas 'marginadas'. Dichos estudios describían los mecanismos nacionales de planificación y los programas sociales y económicos vigentes, pero su principal interés estaba en otros aspectos. A diferencia de los demás estudios mencionados, los sistemas políticos y económicos y la distribución del poder no podían considerarse restricciones permanentes para la política y la planificación. Tanto en Chile como en el Perú, bajo los auspicios muy diferentes de una coalición de partidos políticos principalmente marxistas y socialistas en el primer caso, y de un gobierno militar nacionalista, en el segundo, existían iniciativas destinadas a transformar los sistemas y estructuras, contra la oposición de otras combinaciones de fuerzas. Aun cuando ambos regímenes tenían una favorable disposición ante la planificación, las condiciones existentes hacían relegar a un segundo plano los problemas de mejoramiento de las metodologías y de la influencia de los planificadores sobre líderes políticos y burocracias sectoriales. En un primer plano figuraban cuestiones relativas al carácter, al grado de coherencia y a la fuerza relativa de las tendencias de apoyo o de oposición a los cambios estructurales en materia de tenencia de la tierra y control de recursos industriales y mineros; a sus tácticas y capacidades para movilizar grandes sectores de la población en favor o en contra de dichos cambios; a la posibilidad de realizar los cambios dentro de un mínimo de eficiencia, y en condiciones inevitablemente conflictivas; a las posibilidades de transacción o de alteraciones en materia de alianzas políticas; a la compatibilidad de los cambios en procesos políticos abiertos y con el respeto a leyes que, en general, mostraban un sesgo contrario; a las alternativas de regímenes políticos futuros y de forma de participación popular, para el caso que los cambios lograran sus objetivos inmediatos; a la búsqueda de medios para lograr apoyo internacional y para neutralizar la oposición de ciertos gobiernos y empresas transnacionales.

En todos los estudios mencionados, las distintas preocupaciones de las personas e instituciones que los realizaron parecen haber coincidido con diferencias verdaderas en las situaciones nacionales respectivas. Dichos estudios se terminaron en una fecha en que ya se había

dispersado el equipo del proyecto; si no hubiese sido así, su estudio comparativo podría haber tenido una valiosa función correctiva del sesgo normativo, universalista y tecnocrático característico del mandato del proyecto. Los estudios sugerían que eran reales, pero limitadas, las posibilidades de racionalizar políticas para alcanzar objetivos de bienestar humano; a pesar de todas sus diferencias, ninguno de los trabajos lograba vislumbrar una eliminación a corto

plazo de los obstáculos a un enfoque unificado; lo más probable era que a través de la interacción de factores económicos y políticos, los problemas se transformaran en otros problemas, no necesariamente menos graves. Los agentes potenciales de un desarrollo orientado al bienestar humano se verían obligados a buscar oportunidades dentro de los procesos existentes, y no a inventar recomendaciones ideales.

III

Diferentes criterios ante el enfoque unificado

Dos documentos expusieron los elementos de consenso a los cuales llegó el proyecto de enfoque unificado mientras aún se mantenía en cierta medida el trabajo del equipo interdisciplinario: i) el *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General* (E/CN.5/477), del 25 de octubre de 1972; dicho informe fue preparado por un miembro del equipo y ampliado y revisado a base de las observaciones de otros miembros del mismo; ii) Informe del Secretario General acerca de la Reunión del Grupo de Expertos sobre un Enfoque Unificado para el Análisis y la Planificación del Desarrollo, celebrada en Estocolmo entre el 5 y el 10 de noviembre de 1972. En dicha reunión participó la mayoría de los miembros del equipo, junto con un reducido número de otros economistas, sociólogos, planificadores y representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas. Ambos documentos fueron presentados a uno de los períodos de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, en febrero de 1973; pero dados los plazos fijados por dicha Comisión, el informe preliminar no pudo ser revisado para tomar en cuenta las observaciones del grupo de expertos.

En conformidad con el Informe Preliminar, un enfoque unificado "debe aplicar dos maneras complementarias de enfocar el desarrollo: i) el desarrollo como un avance perceptible hacia fines específicos basados en valores de la sociedad; ii) el desarrollo como sistema de

cambios interrelacionados de la sociedad que fundamenta y condiciona la factibilidad del avance".

"En el primer sentido se supone la existencia de una capacidad humana de conformar el futuro para fines humanos. También se supone que la sociedad actual tiene el derecho y la capacidad para decidir por consenso general o por conducto de agentes que representen los mejores intereses de la sociedad, las opciones y los sacrificios que requiere el desarrollo ...

"En el segundo sentido se supone que el desarrollo es un fenómeno inteligible, susceptible de diagnóstico y de proposiciones objetivas acerca de las interrelaciones de factores y de las probables consecuencias más amplias del cambio en los principales componentes del 'sistema' o de la acción sobre esos componentes.

"Desde el punto de vista aquí adoptado, el desarrollo no es un único proceso o dimensión uniforme de cambio, y no puede suponerse que el 'desarrollo' significa transformación de los países actualmente denominados 'en desarrollo' en copia de países actualmente denominados 'desarrollados'. Todas las sociedades nacionales se estarán desarrollando o tratando de hacerlo en el futuro próximo, y al mismo tiempo tratarán de resolver las contradicciones e inconvenientes que se desprendan de su proceso de desarrollo. No hay ninguna razón para esperar que sus esfuerzos lleven a futuros uniformes

o a una resolución final de sus luchas en un estado bienaventurado de 'desarrollo'."

Más adelante el *Informe preliminar* afirmaba que "el examen realista de las posibilidades de una acción más racional y eficaz por los agentes humanos requiere el reconocimiento de la existencia y de la inevitabilidad de diferentes estilos —esto es, diferentes combinaciones de fines y medios aplicadas a las diferentes modalidades reales de crecimiento y cambios. Requiere también que se tomen en cuenta las dos diferentes clases de limitaciones de los estilos de desarrollo —limitaciones en función de la coherencia interna y la viabilidad, y limitaciones en función de la compatibilidad con el bienestar humano y con los valores de equidad".

El *Informe preliminar* distinguía entre el "estilo real de desarrollo" ("lo que realmente ocurre en una sociedad nacional determinada") y el "estilo preferido de desarrollo" ("lo que los dirigentes políticos nacionales, el organismo de planificación o algún otro agente importante de la sociedad desean o esperan que suceda"). Rechazaba la posibilidad de un "conjunto universal detallado de normas para el desarrollo" o de una "definición particularizada" del mismo, pero en cambio proponía un "criterio mínimo" para la evaluación de los estilos de desarrollo: "el grado en que el estilo de desarrollo permite a una sociedad funcionar a largo plazo para el bienestar de todos sus miembros". Desde el punto de vista de este criterio, ciertos estilos podrían ser viables pero no aceptables, y otros aceptables pero no viables.

El criterio significa opciones, sean ellas explícitas o implícitas, respecto de lo siguiente: "i) el grado y naturaleza de la *autonomía* nacional; ii) el grado y naturaleza de la *participación* popular; iii) la importancia que se da a la *producción* en general, a las líneas y técnicas específicas de producción, a los incentivos y a las formas de control de los medios de producción; iv) la *distribución* de los frutos del desarrollo y los mecanismos para la redistribución; v) el aliento o desaliento de las formas concretas de *consumo* individual o colectivo de bienes y servicios; vi) el grado y naturaleza de la *protección del medio humano*; vii) el grado y naturaleza de la *protección de las relaciones humanas* que contribuyen a la solidaridad, a la seguridad, a la realización de la propia personalidad, y a la libertad. Estas

opciones son complejamente interdependientes. Si son mutuamente contradictorias más allá de cierto punto, el estilo no será viable. Si las opciones se eligen aisladamente una de otra, es probable que sean mutuamente contradictorias hasta un extremo peligroso".

Tras analizar los supuestos de cada una de estas opciones, el *Informe preliminar* pasaba a esbozar una tipología de estilos nacionales reales de desarrollo, y luego a proponer ciertas orientaciones estratégicas de políticas y ciertos criterios acerca de las decisiones y diagnósticos para el desarrollo.

Los diferentes criterios que se analizarán a continuación surgieron no solamente durante la actividad del equipo de trabajo, sino también en posteriores intentos de sintetizar los materiales en un informe final 'unificado', y en debates fuera del proyecto mismo. Podría pensarse que cada miembro del equipo comenzó y terminó con su propio 'enfoque unificado', más o menos compatible con las posiciones antes resumidas y más o menos modificado por sus contactos con otras posiciones, pero manteniendo las premisas provenientes de la ideología, la especialidad y la experiencia anterior del participante. Mientras tanto, en la escena internacional surgían continuamente nuevos problemas de importancia, nuevos enfoques y nuevas consignas. En vez de progresar hacia un consenso acerca de un 'enfoque unificado', se asistió en los años setenta a una continua diversificación de las interpretaciones del desarrollo, a declaraciones internacionales cada vez más ambiciosas que intentaban reconciliarlas, y también a una creciente crítica del 'desarrollo', desde puntos de vista muy diferentes, considerándolo como un mito desgastado y equívoco.

Las páginas que siguen no intentan reproducir las posiciones de los participantes en el proyecto de enfoque unificado; antes bien, se proponen utilizar dichas posiciones como puntos de partida para un análisis de los diferentes criterios que continuamente se han estado enfrentando y han entrado en transacción en el plano del debate internacional, dentro o fuera de los marcos del proyecto. En el seno del proyecto algunas de estas posiciones estuvieron representadas en forma más contundente y típica; y otras fueron formuladas más explícita-

mente que antes durante el transcurso del mismo; hubo también algunas más ambiciosas y exclusivas que las demás en sus pretensiones explicativas y operativas; otras constituyen versiones simplificadas de posiciones que una misma persona podría sostener en ocasiones diferentes, sin por ello caer en la inconsistencia. Algunas de las contribuciones más importantes para el grado de consenso logrado en el *Informe preliminar* provinieron de participantes que no podrían identificarse con ninguno de los 'enfoques'. Todos los aportes son, de una o de otra manera, intervencionistas; el único criterio importante acerca del desarrollo no representado en los debates fue el del *laissez-faire* o la regulación por medio de las fuerzas del mercado.

1. *La economía del desarrollo: reestudio y ampliación*

Este criterio daba por supuesto a la vez el carácter central y la insuficiencia de las teorías de desarrollo económico, así como del instrumental de diagnóstico y de planificación aplicado a economías de mercado o a economías mixtas. En la economía se encontraba la mejor aproximación a una visión coherente del desarrollo, pero aún no se habían 'tomado en cuenta' todos los factores pertinentes; el criterio suponía además que los economistas tenían un papel fundamental como consejeros de los gobiernos. El 'enfoque unificado' debía, por consiguiente, presentarse a los economistas en términos que éstos pudiesen aceptar, incorporar en sus metodologías y comunicar a líderes políticos que tenían sus propias preocupaciones y limitaciones de visión.

Los elementos principales de este enfoque eran varios:

i) Interés en diagnósticos sociológicos y psicológicos de los 'obstáculos sociales para el desarrollo' o de los 'prerrequisitos sociales del desarrollo'. Se suponía que los valores 'tradicionales', las actitudes hacia el trabajo y el ahorro, las barreras de clase o de casta en cuanto obstáculos para la movilidad, las costumbres en materia de crianza de los niños, las vinculaciones con una familia ampliada, etc., impedían un proceso de desarrollo, el que exigía la acumulación acelerada de capital y de inversión, la

permanente innovación tecnológica, la formación de una fuerza laboral disciplinada y capacitada, y por parte de la población, una receptividad predecible a los incentivos del mercado. El avance del proceso de desarrollo sería más rápido y más fácil una vez que los expertos en asuntos sociales diagnosticaran los obstáculos y recomendaran medios para superarlos.

ii) Interés en programas educacionales, de salud, de seguridad social y otros de carácter sectorial, puesto que exigían recursos públicos y hacían un aporte al desarrollo económico a través del mejoramiento de los 'recursos humanos'. La cuantificación de dicho efecto y el cálculo de la proporción ideal de las asignaciones a programas sociales se consideraban finalidades clave para un enfoque unificado, aun cuando se reconocía que eran difíciles y tal vez imposibles de alcanzar.

iii) Preocupación por los aspectos mensurables de la justicia social y del mejoramiento en los niveles de vida, en cuanto éstos constituían legítimos fines del desarrollo. Aquellos economistas ya habían abandonado la expectativa —vigente aún entre muchos de sus colegas— de que estas finalidades se alcanzarían eventualmente, y más o menos en forma automática, mediante la maximización de la inversión y de las tasas de incremento del producto nacional. Los inconvenientes más obvios del crecimiento económico en los países en desarrollo eran la creciente desigualdad en los niveles de ingreso y de consumo, los nuevos patrones de empobrecimiento e inseguridad, y la incapacidad de las economías para ofrecer empleo productivo a una gran parte de la fuerza laboral. Por lo tanto, este enfoque destacaba la importancia de las políticas de empleo, de redistribución del ingreso y de reforma agraria como elementos esenciales de un enfoque unificado.

iv) Preocupación por el mejoramiento de los métodos cuantitativos para compatibilizar objetivos múltiples y para orientar la selección de proyectos de desarrollo. Los defensores de este criterio tenían gran familiaridad con los métodos cuantitativos, los cuales respondían a las exigencias que enfrentaban, tanto en materia política como de planificación; pero no podían dejar de reconocer la fragilidad de la base empírica de sus cálculos. Existían dudas acerca

de si convenía buscar técnicas cada vez más elaboradas, que exigían mayor cantidad de datos, para construir con ellas indicadores compuestos del desarrollo preferiblemente convertibles en términos monetarios, con el fin de complementar el producto nacional bruto, de cuantificar el mejoramiento en los niveles y distribución del bienestar, de calcular el 'retorno' de la inversión social, etc.; o si era preferible buscar técnicas, tales como las de precio de cuenta (*shadow pricing*), que permitieran un ordenamiento y una opción racional entre asignaciones alternativas con un mínimo de datos. En última instancia, era posible que la función y la necesidad de la cuantificación fuese más la de un instrumento heurístico o la de un medio de convencer a los legos que la de un reflejo fidedigno de la realidad.

Durante los años cincuenta y sesenta, tal como se dijo antes con relación a la prehistoria del enfoque unificado, los continuos debates en organismos internacionales y otros lugares habían creado variantes de este enfoque, las que tenían su origen en una posición más exclusivamente econométrica. En particular, este criterio había inspirado una serie de conferencias intergubernamentales sobre educación y desarrollo, auspiciadas conjuntamente por la UNESCO y por las comisiones económicas regionales, donde las autoridades educacionales y las de planificación económica y preparación de presupuesto de los países se reunían con el fin de convencerse unas a otras de que la educación debía ser planificada con el fin de capacitar 'recursos humanos' para el desarrollo económico, y que debería recibir una mayor participación en el gasto público.

Se trataba de un criterio que resultaba natural para los economistas, quienes sentían una mezcla de triunfo y de frustración en relación con sus experiencias como planificadores y consultores del desarrollo. También era afín a muchos especialistas en determinados sectores sociales, a pesar de la incomodidad que sentían al someterse al predominio de las justificaciones económicas para programas sociales; les brindaba un nuevo medio de ordenar coherentemente lo que hacían, así como una recepción más abierta de círculos que —según se suponía— ejercían una influencia decisiva en la asignación de recursos.

2. Rehabilitación y perfeccionamiento de la planificación para el desarrollo

Este criterio tenía su origen en las preocupaciones de los planificadores de algunos países 'desarrollados' con economías mixtas o de mercado, y, mucho más aún, en las de planificadores de países en desarrollo. Durante los años cincuenta y comienzos del decenio siguiente, se había multiplicado el número de países que contaban con organismos de planificación y preparaban planes a plazo fijo. Incluso aquellos gobiernos que no tenían intención de aplicar la planificación en sus propios países comenzaron a darle su apoyo en el caso de los países 'en desarrollo', aunque más no fuera como un medio para utilizar en forma más efectiva su 'asistencia' a esos mismos países: el ejemplo más notable es el apoyo brindado por los Estados Unidos a los planes decenales de desarrollo económico y social, los que constituían una condición para recibir asistencia en el marco de la Alianza para el Progreso. También las potencias coloniales habían dejado una herencia de 'planes de desarrollo', así como algunos rudimentarios mecanismos de planificación en muchos de los países de reciente independencia. Proliferaron los cursos destinados a capacitar 'planificadores' que ocuparían los cargos creados en nuevos organismos de planificación, y surgió un conjunto de planificadores profesionales con intereses creados en el éxito de su empresa. La capacitación de estos planificadores tomaba en cuenta principalmente teorías y técnicas económicas, pero incluía asimismo otros tipos de planificación con historia propia, en particular la planificación de recursos físicos, vinculada a las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería. Comenzaron a perfilarse como especializaciones la planificación educacional y de salud, y en otros sectores de acción social surgió, al menos como una aspiración, la adquisición de técnicas y personal de planificación propios.

Las preocupaciones de los planificadores coincidían en gran medida con las de los defensores de la economía del desarrollo, ya analizadas; sin embargo, atendían más a la legitimidad de su propia función, a sus vinculaciones con la política, a la naturaleza y a la efectividad de la relación entre planificación y aplicación. Hacia

1970, la experiencia había incorporado una gran dosis de frustración y de inseguridad a las primeras aspiraciones de la planificación. Comenzaba a parecer dudosa la importancia de los planes formales de desarrollo. Los planificadores no podían sino ver que sus recomendaciones se seguían sólo en forma esporádica, y que los resultados de esta planificación parcial mostraban desviaciones claras e impredecibles en relación con sus objetivos y proyecciones. Los planificadores y los teóricos de la economía tenían una influencia mucho menor sobre la asignación de recursos públicos que las alianzas de empresas industriales y de construcción, los ingenieros y los políticos, todos los cuales, por diferentes razones, se vinculaban a proyectos de gran alcance, con uso intensivo de capital y de tecnología avanzada, que producían un gran efecto, aun cuando acarrearán fuertes trastornos para el medio ambiente y los medios de vida de las personas supuestamente beneficiarias de los mismos. Más aún, en el marco de desafíos radicales de las estructuras de poder existente a fines del decenio de 1960, muchos planificadores ya no podían aceptar el papel de técnicos neutrales al servicio del Estado, que los había protegido al iniciarse la institucionalización de la planificación. ¿No debían acaso servir al pueblo antes que al Estado? En ese caso, ¿cómo hacerlo si el Estado era su empleador?

Una de las reacciones consistió en proponer funciones más amplias y más ambiciosas para la planificación. Este criterio fue el predominante en la tercera parte del *Informe preliminar*, que señalaba las siguientes condiciones para una planificación eficaz:

i) "... la planificación debe ser una actividad continua, es decir un intento para aplicar la racionalidad a las diversas fases del proceso que comprende la preparación de la adopción de decisiones, su aplicación, el control sobre las medidas adoptadas y la revisión final de las orientaciones seguidas." La planificación no debe confundirse con "la elaboración periódica de un documento llamado 'plan'."

ii) "La segunda condición de la planificación eficaz es la difusión de las actividades de planificación por toda la sociedad... Primero, las actividades de planificación deben extenderse a todos los departamentos de gobierno

central en vez de quedar circunscrita a un 'ministerio de planificación' u oficina de planificación... Segundo, las actividades de planificación deben ser difundidas a otros niveles administrativos además del gobierno central". En tercer lugar el sector privado debe participar activamente en la planificación, con una "corriente recíproca de técnicas" entre la empresa privada y la planificación del sector público.

iii) La planificación debe ser un proceso "diversificado pero coherente" donde se utilizan en forma coordinada la planificación financiera, la planificación de las asignaciones, la planificación física o espacial y la planificación institucional.

iv) La planificación debe funcionar como "parte de un proceso real de adopción de decisiones", y debe pues reconocerse como una actividad política. Es un mito la idea según la cual la planificación constituye un ejercicio técnico neutro, aun cuando dicho mito puede resultar, en determinadas condiciones, útil para los planificadores. "Los planes siempre expresan opciones, los modelos dan por sentadas ciertas premisas de lo que habrá que aceptarse como constantes (limitaciones) en el medio sociopolítico, los valores interfieren en la elección de medios y fines, las técnicas como el análisis de costo-beneficios se basan en juicios de valores, y los indicadores, sean económicos o sociales, expresan... alguna teoría o interpretación del funcionamiento de la sociedad". En condiciones ideales, debería haber una "combinación o fusión de capacitación e intereses" entre quien toma las decisiones, el administrador y el planificador.

Una planificación eficaz supone "la difusión de una actitud o criterio de racionalidad y eficiencia en todos los planos de adopción de decisiones". Supone asimismo un enfoque estratégico en el cual se seleccionan las cuestiones esenciales para "un esfuerzo de planificación intenso", y un "enfoque innovador" en "la definición y organización de los recursos, las clases de objetivos y medios escogidos y sus interrelaciones, en la manera de evaluar y ejecutar los programas y proyectos, y en la orientación general de las oficinas y de los administradores de la planificación".

De hecho, este criterio parece vislumbrar un orden social futuro donde la planificación

—como sucede en otras sociedades con la religión— llega a convertirse en una actividad y una fuente de orientación que todo lo impregna; una sociedad donde los planificadores profesionales asumen la función de maestros y profetas, pero en la cual un conjunto de legos continuamente aprende y aplica técnicas más integrales de planificación, resolviendo sus inevitables conflictos de intereses y de valores mediante la integración de sus diversos planes.

Los dos criterios que se analizarán a continuación niegan implícitamente esta visión de sociedades planificadas, aun cuando la misma podría incorporarlas como facetas legítimas de una actividad de planificación omnipresente.

3. *Mejoramiento pragmático en lo social y en lo económico*

Este criterio otorgaba prioridad a la identificación de políticas y medidas efectivas, en el sentido de aquellas que han aumentado ostensiblemente el bienestar humano; a la consideración de cómo éstas podrían funcionar aún mejor; y a criterios pragmáticos para combinarlas en conjuntos de acciones que se reforzaran mutuamente. Su origen natural estaba en una parte de los *Informes sobre la situación social en el mundo*, en la relativa a los programas de desarrollo social; en principio, en ella se identificaban programas de funcionamiento satisfactorio, con el objetivo de que sirvieran a modo de 'lecciones' para los gobiernos de otros países con problemas similares. (En la realidad, los redactores de los informes, dada la gran escasez de información y las restricciones políticas, no estaban en situación de afirmar con algún grado de confianza que los programas por ellos descritos, principalmente a través del resumen de documentos oficiales, eran verdaderamente eficaces.) El mismo criterio predominaba en la asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia social; los 'expertos' aplicaban métodos aprendidos en sus países de origen, en el supuesto de que podrían adaptarse a la situación política y social del país al cual se brindaba asesoramiento. En la práctica, en muchos casos, proponían en realidad métodos que jamás habían podido aplicar en sus respectivos países de origen.

Durante muchos años, este criterio de me-

joramiento pragmático en lo social y económico se había enfrentado a críticas acerbadas y evidentes; sin embargo, sus defensores disponían de argumentos plausibles. Después de todo, en todo el mundo continuaba apareciendo y ampliándose una gran variedad de programas de bienestar y de recursos humanos. Por entonces ya representaban una proporción considerable de los gastos públicos y del producto nacional en la mayor parte de los países, sin distinción de tipos de estructura o niveles de producción, de sistemas políticos o de distribución del poder. Tal vez algunos de ellos eran más eficaces que otros; un estudio comparativo podría aclarar los motivos de ello, así como los medios para mejorar el nivel general de eficacia. Presumiblemente, podrían establecerse algunos criterios generales no sólo acerca de las sumas destinadas a dichas actividades, sino también acerca de los *tipos* de actividad del sector social apropiados para países en diversos niveles o etapas de desarrollo. Quienes argumentaban que tales mejoras podrían no ser sino paliativos, dada la carencia de una teoría unificada del desarrollo, o cambios estructurales profundos, o una transformación de valores, o una planificación realmente integral, o una revolución social, tal vez simplemente enunciaban excusas intelectuales para no emprender actividades necesarias, aunque difíciles y minuciosas, que efectivamente podían realizarse. Se hacía necesario poner cuidado en no estimular una conclusión inaceptable: "nada puede hacerse". Mejoramientos importantes en materia de educación, salud y otros servicios para la mayoría de los pobres no sólo atenderían necesidades y derechos básicos, sino además harían más factible la participación de dicha mayoría en cambios estructurales o revolucionarios.

De allí se desprendía que el proyecto del 'enfoque unificado' tendría, entre sus objetivos, un conjunto de recomendaciones prácticas y realistas, susceptibles de ser puestas en práctica por los tipos de gobierno efectivamente existentes en el mundo. Debería investigar y describir lo más promisorio en materia de actividades de desarrollo y métodos de integración de las mismas. No le correspondería fijar excesivos prerrequisitos o metodologías rígidas, ni tampoco seguir a fondo líneas de pensamiento acerca de las sociedades humanas, las cuales

podrían poner en duda al 'desarrollo' como objetivo o a la viabilidad de un enfoque unificado del mismo. Como se verá más adelante, este criterio de mejoramiento pragmático fue uno de los dos que los órganos deliberativos de las Naciones Unidas tomaron en cuenta para los mandatos posteriores relacionados con el enfoque unificado.

4. Capacitación de las sociedades nacionales

Este criterio destacaba especialmente el cambio social estructural, el establecimiento de instituciones para el diagnóstico y la solución de problemas; los mecanismos de participación, y los programas educacionales que posibilitarían un mejor funcionamiento de la sociedad por la acción informada y cooperativa de sus miembros. El criterio no parecía comprendido en el esquema inicial de investigación del proyecto, aun cuando un estudio del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) acerca de los sistemas de decisión podría haber llevado a él;⁶ sin embargo, la metodología de dicho estudio suponía una forma de pensamiento *sui generis*, que dificultaba su fácil asimilación. En etapas posteriores, la capacitación surgió como una alternativa a la planificación integral del futuro de una sociedad y como complemento al mejoramiento pragmático en lo social. Fue bautizada en un informe preparado en 1974 por el UNRISD.⁷

En conformidad con este informe, "la planificación para el desarrollo se planteó inicialmente en relación con la producción material... En los últimos decenios, la planificación se ha hecho extensiva a más y más esferas de actividades de desarrollo, incluidas las esferas sociales; pero en este proceso se han formulado objetivos que se prestan menos a una medición directa, las relaciones causales se han hecho más complejas y menos claras y el control del futuro ha adquirido un carácter diferente". Más

aún, "la planificación convencional tiende a dar excesiva importancia a la inversión de capital en estructuras físicas y equipo, en especial en las esferas sociales, ya que estos objetivos son más fáciles de manejar con la metodología de la planificación (y políticamente suelen tener más demanda) que otros diversos tipos de actividad que para el desarrollo pueden ser igualmente deseables o más, y quizá mucho menos costosos".

Se hace necesario pues otro tipo de criterio racional frente al cambio societal y el desarrollo. "El médico o el maestro no hacen planes o proyectos del futuro como el arquitecto, pero su actividad y sus métodos son igualmente racionales. Del mismo modo, en el plano de la sociedad, conviene pensar en una operación de 'capacitación' con la que se trate no tanto de definir y controlar el futuro como de establecer las condiciones o capacidades actuales que permitan a una determinada sociedad abordar sus problemas en el futuro. Lo que más importa en tal enfoque no es establecer objetivos de producción para el futuro, sino diagnosticar las deficiencias y potencialidades actuales, hallar políticas apropiadas y vigilar constantemente el curso del desarrollo." "Un ejemplo de esta actividad de 'capacitación' sería la iniciación del cambio estructural o institucional, al cual no son directamente aplicables los métodos técnicos de la planificación convencional."

Dentro del proyecto, no hubo otro análisis de los supuestos y consecuencias de un 'enfoque de capacitación'. De su mera descripción parece desprenderse una cierta fe en la existencia de una entidad racional y benévola, capaz, efectiva o potencialmente, de dirigir la capacitación. Sin embargo, parece sugerirse además que la formulación de políticas de desarrollo puede concebirse como una experiencia educativa, en la cual los actores sociales aprenden a enfrentar las situaciones abocándose a problemas en condiciones de limitada racionalidad, lo que hace de éste un criterio aplicable no sólo a sociedades nacionales, sino también a grupos y organizaciones locales; todo ello lo relaciona con la posición de economistas como Albert O. Hirschman y científicos políticos como Warren F. Ilchman, Norman Thomas Uphoff, Michel Crozier y Erhard

⁶Véase J.M. Collette, *Etude sur les systèmes de décision* (informe UNRISD, N.º 70.11/1, Ginebra, 1970).

⁷"Criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo". Nota del Secretario General, E/CN.5/519, 5 de diciembre de 1974. Este informe será discutido más adelante en el presente trabajo.

Friedburg.⁸ Si el proyecto hubiese dispuesto de un mayor plazo que permitiera aprovechar las reacciones dialécticas ante los criterios inicialmente presentados, éste habría sido, muy probablemente, uno de los caminos cuya exploración aparecía como más promisorio.

5. Ilustración a través de la información

En los *Informes sobre la situación social en el mundo* a partir de los años cincuenta, así como en el programa del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), había líneas de pensamiento que proponían una transformación de las condiciones de la acción pública a través de mejores métodos de obtención, difusión, interpretación e integración de información exacta y pertinente para el diagnóstico de los problemas sociales y la evaluación de los avances. Para los defensores del desarrollo social, resultaba deseable liberar su uso de la información del dominio de la metodología económica, y elaborar una metodología más adecuada a sus propios objetivos. Cuestionaban la idoneidad de los estudios de distribución del ingreso para reflejar los niveles de vida, y cuestionaban también el sentido de ciertos indicadores nacionales agregados, tales como el producto interno bruto.

Varios supuestos complementarios refrendaban su énfasis en el mejoramiento de la información. El primero era que el 'desarrollo' no tenía una clara orientación de bienestar humano puesto que los responsables de políticas no estaban suficientemente informados acerca de las necesidades existentes; el segundo, que informar acerca de las deficiencias crearía presiones y forzaría a los gobiernos a actuar, o bien a dejar paso a otros regímenes dispuestos a hacerlo. En un nivel más modesto de expectati-

vas, se esperaba que la información oportuna contribuiría a robustecer las fuerzas dispuestas a abordar los problemas sociales, tanto dentro de los gobiernos nacionales como en las organizaciones internacionales. Estos supuestos eran claramente legítimos, aun cuando podían acotarse en diversas formas: solía suceder que los gobiernos no tomaran acción alguna respecto de problemas que preocupaban a la opinión pública internacional; muchas veces era el exceso —y no la falta— de información acerca de problemas que exigían soluciones inmediatas lo que abrumaba a los gobiernos; la información podía utilizarse no sólo para fomentar el bienestar general, sino también con fines represivos o como técnica para evadir la acción. En todo caso, el mejoramiento de la información era la esfera de acción más accesible a los defensores internacionales del desarrollo social. Llegaría a ser un 'enfoque' a nivel de los antes analizados, sólo en el caso de ser considerada como 'llave maestra' de la política de desarrollo.

La Parte IV del *Informe preliminar*, que trata de diagnóstico, información e indicadores, toma en general una posición demasiado cauta como para corresponder a semejante denominación. La información se subordina a las proposiciones anteriores del informe: "Idealmente, debería existir una acción recíproca continua entre el diagnóstico, la redefinición de los estilos preferidos, y las orientaciones estratégicas... En la práctica, se encuentra con mayor frecuencia una especie de círculo vicioso que una relación mutuamente estimulante: las clases de información buscada y sus usos en el diagnóstico están regidos por ideas inadecuadas e imitativas de estilos y estrategias, y, por otra parte, las ideas sobre estilos y estrategias están limitadas por las clases de información empleadas para el diagnóstico..." "Si por desarrollo se entiende un sistema interdependiente de cambios en vez de la expresión de una sola cantidad, entonces es preciso estructurar métodos de medición y de análisis cuantitativo apropiados para ese concepto."

Al mismo tiempo, este criterio sustentaba ciertas propuestas, hechas en los *Informes sobre la situación social en el mundo*, según las cuales la posibilidad de una política unificada dependía del correcto manejo de la información y del

⁸ Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (1963), *Development Projects Observed* (1967) y *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (1971); de este último libro existe versión española: *Desarrollo y América Latina. Obstáculos por la esperanza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (1969); existe versión española: *La ciencia política en la economía dinámica*, Ed. Limusa-Wiley, México, 1971. Michel Crozier y Erhard Friedburg, *L'acteur et le système* (1977).

rechazo de determinadas falacias en dicha materia:

i) El desarrollo debía ser medido en forma desagregada antes de ser 'unificado' en una política. "El diagnóstico del desarrollo unificado incluye una tentativa para ver si se tienen en cuenta adecuadamente y en la proporción apropiada los diferentes factores... si no se descuidan algunos provocando una demora general en el sistema, en tanto otros están tan avanzados que no puede absorberse su producto." (Entre los 'factores' se cuentan los convencionales —educación, salud, alimentación, vivienda, industria, condiciones de trabajo y de empleo, etc.— y sus subdivisiones, tales como la educación superior, la educación secundaria, etc., conceptos en torno a los cuales se habían estructurado los *Informes sobre la situación social en el mundo*.) Aun cuando resulta imposible especificar los requisitos cuantitativos simples de un factor para el crecimiento de otro factor, "mediante el análisis internacional comparativo, pueden determinarse las 'correspondencias' normales entre los factores sociales y económicos a un grado dado de desarrollo... Cuando un país presenta marcadas anormalidades... se pueden plantear cuestiones acerca de su estilo real de desarrollo". Puesto que "el desarrollo no constituye un fenómeno unidimensional", lo que se necesita no es un indicador único, sino un "conjunto o perfil de indicadores para cada país".

ii) "Hasta donde sea posible deben concebirse los sistemas de reunión y análisis de la información para que faciliten la comprensión de las relaciones existentes entre diferentes fenómenos. Ello no puede hacerse mediante agregados que se refieran a la población nacional en su totalidad o a grandes grupos. Pueden determinarse más fácilmente las interrelaciones a nivel local u operacional"... "Una dificultad que plantean la mayoría de los indicadores es que se utilizan como agregados nacionales o promedios que no reflejan la distribución. Otra dificultad consiste en que el indicador que en teoría parece tener sentido en el plano nacional quizás no resulte muy lógico si se considera en el plano local." "... Para diagnosticar y entender las relaciones causales entre los diferentes factores del desarrollo suele ser necesario ir al nivel donde realmente se producen las interac-

ciones en lugar de ocuparse de las relaciones entre abstracciones a nivel nacional."

De este modo, y de acuerdo con el análisis de la información, el desarrollo se transforma en un rompecabezas multidimensional, cuyas piezas de mayor tamaño son divisibles en piezas menores que encajan unas en otras, tanto vertical como horizontalmente. Un enfoque unificado debe procurar aplicar técnicas que expresen toda la complejidad de sus relaciones; sin embargo, las piezas siguen teniendo contornos claros, susceptibles de una descripción cuantitativa significativa una vez que estén suficientemente desagregadas, y combinables por parte del jugador gubernamental bien informado, el cual puede armarlas hasta constituir un todo coherente a 'nivel nacional'.

6. Socialismo marxista institucionalizado y 'profundos cambios estructurales'

De todos los enfoques hasta aquí analizados, éste es el primero que cuestionaba la posibilidad de que un desarrollo que cumpliera requisitos mínimos de aceptabilidad y de viabilidad pudiera darse en el marco de economías de mercado o mixtas. Sin embargo, dicho cuestionamiento se producía en una forma especialmente ambigua y estereotipada, propia del papel del bloque socialista en las Naciones Unidas y del modo en que los órganos deliberativos, así como la Secretaría, le presentaban sus respetos, eludiendo al mismo tiempo su posición ideológica. Según los representantes de las sociedades nacionales que se identificaban como socialistas, donde el Estado controlaba los medios de producción y las fuentes de inversión y ejercía el poder en nombre de la clase obrera, dichas sociedades podían dar lecciones al resto del mundo en lo que respecta al funcionamiento de un 'enfoque unificado'. Los frutos de este enfoque unificado eran la garantía de pleno empleo, la distribución relativamente igualitaria del ingreso, la universalización de la seguridad social y del acceso a los principales servicios sociales. Para alcanzar tales avances, constituían un prerrequisito los llamados 'cambios estructurales profundos', fórmula que abarcaba muchos tipos de cambio, incluso algunos como la reforma agraria o la participación popular en las decisiones del desarrollo, a los

cuales la mayor parte de los gobiernos se habían comprometido a través de sus votos en las Naciones Unidas. Debía darse por supuesto que los gobiernos podían realizar tales cambios estructurales si así lo deseaban, y que habían reconocido el deber de hacerlo. No había para qué contestar la pregunta de si acaso el cambio estructural clave no era la abolición de la propiedad privada de los medios de producción. Se mantenía en la sombra la hipótesis marxista-leninista tradicional acerca de la necesidad de la destrucción del Estado burgués y de la toma del poder por parte del proletariado como condición indispensable de dichos cambios estructurales.

El mandato del proyecto de enfoque unificado, así como su marco internacional, le impedían tratar de decidir si el socialismo (de cualquier definición) o cualquier otro sistema integral de organización política y económica constituía una condición indispensable para el enfoque unificado. En todo caso, la mayoría del equipo no consideraba necesario hacerlo; pensaban que sus diversos criterios eran aplicables tanto a sistemas socialistas como a economías de mercado o mixtas. La afirmación de la legitimidad de diversos estilos de desarrollo dentro de un criterio mínimo de aceptabilidad y viabilidad negaba implícitamente la necesidad de una revolución socialista, sin por ello dejar de considerarla una posibilidad. En todo caso, el Estado seguía siendo el centro de la atención en cuanto ejecutor de todo cambio estructural factible dentro del estilo de desarrollo.

7. *Socialismo neo-marxista de carácter participativo y autónomo*

Este criterio, cuya denominación exacta resulta particularmente difícil, entró al debate acerca del enfoque unificado en una etapa posterior, introduciendo en él una combinación de proposiciones derivadas de la teoría de la dependencia, del maoísmo y de otras corrientes marxistas recientes, de doctrinas de 'concientización', etc., vigentes en los años sesenta, principalmente fuera del marco intergubernamental del debate acerca del desarrollo. El enfoque aceptaba las áreas de opción derivadas del 'criterio mínimo' expuesto en el informe preliminar; sin embargo, dejaba de lado la legitimidad

de los diversos estilos de desarrollo. El intento de reformular el enfoque unificado en estos términos tenía un aura de posiciones intransigentes y excluyentes en el plano teórico y valorativo, lo que venía a sustituir el intenso esfuerzo de encontrar algo bueno en todas las posiciones, que lograba incluso incorporar el criterio de "profundo cambio estructural" ya analizado. Asimismo, alteraba el marco de desarrollo *nacional*, con ayuda internacional, más o menos aceptado por los demás enfoques.

Según un defensor de este criterio, "los países del Tercer Mundo se encuentran frente a una alternativa. O aceptan su dependencia o siguen el camino de su desarrollo autónomo e independiente. En el primer caso, están condenados a una creciente polarización, a la desigualdad, a la pobreza masiva y a continuar aceptando la movilización de sus recursos principalmente en función de las necesidades extranjeras. La movilización de la inmensa reserva de potencialidad productiva y creativa latente en las masas de sus pueblos seguirá sin utilizarse o utilizándose en proporción insuficiente... Esta posición sostiene que los países del Tercer Mundo sólo lograrían superar su pobreza y estancamiento si deciden optar por una nueva alternativa y por un camino original para el desarrollo, cualitativamente distinto del seguido por los países industriales avanzados."⁹

Las fuerzas dominantes de los países 'industriales avanzados' son responsables del 'subdesarrollo' del resto del mundo y dependen de la explotación que realizan; por ello, el mundo en desarrollo no puede buscar 'ayuda' en ellos, ni menos aún tomarlos como modelos de desarrollo. En realidad, su estilo de desarrollo es moralmente indefendible, y se hará insostenible en la práctica una vez que el Tercer Mundo haya tomado otro camino; su necesidad real de transformación es tan urgente y tan ineluctable como la del Tercer Mundo.

⁹Cfr. Joost B.W. Kuitenbrouwer, *Towards Self-reliant Integrated Urban-rural Development*, The I.C.S.W. Regional Conference for Asia and Western Pacific, Hong Kong, setiembre de 1975. Este criterio frente al enfoque unificado se presenta también con cierto detalle en J.B.W. Kuitenbrouwer, *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, United Nations Economic Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, 1975, texto originalmente presentado al proyecto una vez dispersado el equipo inicial.

La transformación no puede ser guiada por los incentivos del mercado ni tampoco por el socialismo burocrático de planificación central, donde los objetivos fijados desde arriba llevan a acelerar la acumulación del capital, mediante la reducción de los niveles de consumo popular y la extracción de excedente del campesinado. Un criterio unificado de desarrollo tiene a la vez como objetivo central y como principal medio el despertar de la creatividad y de la participación activa de las masas populares. Debe tenderse hacia un "hombre nuevo en una nueva sociedad", con valores igualitarios, aspiraciones frugales de consumo y relaciones sociales cooperativas, todas ellas muy diferentes de las actuales. Tanto las políticas como los mecanismos de producción, distribución y servicios sociales, en especial la educación, deben configurarse de modo que contribuyan a ese objetivo central.

A pesar de significar un desafío radical frente a otros enfoques más acomodaticios, esta posición entró en los debates acerca del enfoque unificado en una versión relativamente ambigua, lo que en la práctica era una condición para participar en los mismos. De acuerdo con sus premisas, los gobiernos vigentes y el sistema mundial de Estados reflejaban relaciones de dominación y de explotación. Para lograr un desarrollo auténtico, la liberación de la creatividad popular debía barrer con dichas relaciones. Sin embargo, esta posición sugiere que los 'países', representados por sus gobiernos, pueden 'optar' por hacerlo, y que resulta legítimo ofrecerles consejos detallados sobre cómo llevarlo a cabo. Se mantiene en una nebulosa la naturaleza de la fuerza catalítica que permitiría que las masas se trocaran de objetos de explotación, acobardadas por la represión y cegadas por las seducciones de la sociedad de consumo, en participantes creadores, capaces de controlar su propio destino.

Sin embargo, esta ambigüedad, que se perpetúa en versiones posteriores de 'otro desarrollo', no proviene simplemente de un esfuerzo para adaptar una posición revolucionaria a la ineludible tarea de las organizaciones internacionales, que consiste en "aconsejar a los gobiernos". Corresponde a una ambigüedad en el modo como los Estados del Tercer Mundo concebían su papel, la cual fue haciéndose más

evidente durante los años setenta. Hubo algunos liderazgos políticos y algunos grupos dentro de las administraciones públicas nacionales, e incluso dentro de los organismos de planificación, que efectivamente se identificaron o con un enfoque neo-marxista basado en la participación y en la autonomía, o al menos con ciertos aspectos de este enfoque. Los países donde dicho criterio ejerció una influencia apreciable dentro del Estado estaban, en general, fuera de la esfera de dominación de un poder central; tenían grupos de intereses internos incipientes o débiles, identificados con un crecimiento económico basado en las leyes del mercado; y por ello la conducción política y la burocracia parecían tener amplia autonomía para elegir un estilo de desarrollo. Sin embargo, en tales condiciones, podía esperarse que fuera mínima la capacidad de éstas para transformar una población predominantemente rural en participantes creadores, y resultaba fácil que una movilización voluntaria se transformara en una obligación burocrática.

8. *Ecodesarrollo*

El objetivo central de este enfoque consistía en la armonización de la producción, el consumo y las modalidades de los asentamientos humanos con la capacidad del planeta para mantenerlos, y la compatibilización de dicha finalidad con una distribución equitativa de recursos entre los pueblos del mundo, todo lo cual suponía una drástica reducción de los niveles de consumo de los países más prósperos. Tenía una larga historia como fuente de críticas a las políticas orientadas exclusivamente hacia el crecimiento económico; su acción era paralela a las críticas y recomendaciones hechas en nombre del desarrollo social, pero la interacción entre ambas tendencias había sido escasa.

La iniciación de las actividades del proyecto del enfoque unificado coincidió con el informe Meadows al Club de Roma acerca del problema de los 'límites del crecimiento', y con la rápida intensificación de la preocupación internacional acerca de los posibles perjuicios que las innovaciones tecnológicas en la producción y el consumo artificialmente estimulado podrían acarrear al medio ambiente. El proyecto trató inicialmente de tomar en cuenta

estas preocupaciones sin atribuirles una posición principal. De este modo, el consenso expresado en el *Informe preliminar* incluía “la protección del medio humano” entre sus áreas de opciones de políticas, pero lo analizaba en forma relativamente superficial. El *Informe preliminar* afirmaba, con reservas, la necesidad y factibilidad del incremento de la producción; en aquellos textos que mencionaban los posibles perjuicios del crecimiento económico, dichas afirmaciones se estaban transformando en descargos obligatorios de responsabilidad; evitaban reconocer afinidad con las posiciones de “crecimiento cero”, que congelarían las ventajas de los países más prósperos y la pobreza del resto del mundo.

“Es prematuro pasar al otro extremo y propugnar una tasa de crecimiento igual a cero. El nivel de producción en la mayor parte del mundo es muy bajo para que se pueda conciliar con cualquier estilo aceptable de desarrollo de la sociedad, y los objetivos de producción preocuparán inevitablemente a muchas sociedades nacionales en el futuro previsible. Los estilos aceptables y viables de desarrollo exigen que estas sociedades dediquen su producción mucho más sistemáticamente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, traten de encontrar técnicas de producción que minimicen la degradación del medio y el derroche de recursos naturales y maximicen la participación creativa del hombre... A la larga, las sociedades nacionales más pobres deben aumentar varias veces su producción por habitante... Sin embargo, elevarla el número de veces requerido para ‘cerrar la brecha’ existente en comparación con las actuales sociedades de altos ingresos no es factible ni pertinente para lograr estilos aceptables de desarrollo...”

En las etapas posteriores del proyecto, las teorías de ‘ecodesarrollo’ fueron consideradas en forma más positiva, como introducción del ‘ingrediente que faltaba’. Tales teorías, identificadas especialmente con la labor de Ignacy Sachs en el *Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement*, en París, destacaban especialmente la planificación del manejo de recursos naturales y sociales de determinadas ‘eco-regiones’; procuraban encontrar tecnologías, modalidades de asentamiento, sistemas de producción y de distribución adapta-

dos a cada ‘eco-región’, que tuvieran por objeto, en la medida de lo posible, sustituir el uso de los recursos no renovables por la utilización y manejo de recursos locales renovables. Un enfoque como éste, del desarrollo localizado, que suponía la creación de sistemas autosuficientes, capaces de renovarse a sí mismos y de aumentar gradualmente el bienestar de la población local, presentaba interesantes posibilidades de interacción con varios de los otros enfoques antes descritos —capacitación, ilustración a través de la información, desarrollo participativo y autónomo— y significaba asimismo un desafío al sesgo universalista del mandato del proyecto. Lamentablemente, cuando el ecodesarrollo llegó a constituir una alternativa claramente delineada,¹⁰ la oportunidad para este tipo de interacción ya había pasado.

9. *Análisis de opciones políticas y estilos de desarrollo*

En las páginas que anteceden ha podido apreciarse la preferencia implícita del autor por un criterio diferente de los expuestos, aunque no radicalmente incompatible con la mayor parte de ellos. Dicho criterio intenta identificar y explicar los factores políticos y de otra índole que condicionan el carácter y los límites de la intervención pública en el cambio social, en qué circunstancias podrían surgir políticas de desarrollo cercanas al criterio mínimo de aceptabilidad y de viabilidad, así como la identidad de los agentes sociales que podrían intervenir en favor de dichos ‘enfoques unificados’. Rechaza el supuesto ecléctico de que las sociedades nacionales pueden escoger a su antojo elementos de diferentes ‘lecciones’ provenientes del extranjero y armar los fragmentos del modo que les parezca, así como el supuesto según el cual sólo existe Una Única Vía de desarrollo que las sociedades nacionales deben determinar y aplicar para evitar una catástrofe. Cada sociedad nacional enfrenta una gama delimita-

¹⁰Véase Ignacy Sachs, “Población, tecnología, recursos naturales y medio ambiente”, en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973. Este enfoque tiene una evidente vinculación con la búsqueda de ‘tecnologías apropiadas’ y con iniciativas similares surgidas durante los años setenta.

da de opciones, las cuales dependen de sus estructuras políticas, sociales y económicas, históricamente condicionadas; de su capacidad productiva, de sus recursos humanos y naturales; de sus valores predominantes y de su lugar en el orden internacional. Estos factores suponen diferentes ventajas, diversos grados de equidad o falta de ella, distintos costos y peligros. Existen ciertas opciones que están permanentemente fuera del alcance de una determinada sociedad, o que sólo serían factibles a través de una transformación revolucionaria que no puede ser deliberadamente ordenada por un régimen configurado por los valores y relaciones de poder existentes. En los términos utilizados por el *Informe preliminar*, diferentes estilos reales o preferidos de desarrollo pueden ser evaluados en relación con un criterio doble de viabilidad y de aceptabilidad. Un criterio de este tipo no puede evitar la búsqueda de un marco teórico o de un conjunto de hipótesis destinado a ordenar sus análisis de las sociedades nacionales; sin embargo no se espera que el éxito de esta búsqueda sea algo más que parcial y provisional. En la versión que aquí se describe, dicho criterio reconoce el permanente peligro de verse aprisionado por una teoría, la cual condicionaría la selección o la interpretación de hechos en conformidad con sus postulados, y tal vez universalizaría fenómenos coyunturales o de carácter local. Considera que muchos de los intentos realizados para utilizar el marxismo como marco de análisis y de acción son ejemplos notables de dicho peligro.

Los organizadores del proyecto del 'enfoque unificado' admitieron desde un principio el análisis estructural, tanto político como social, a modo de correctivo ante los criterios normativos, técnicos e institucionales que se proponían integrar. Los defensores de estos últimos criterios no podían sino estar conscientes de los obstáculos políticos y sociales, puesto que muchos de ellos los habían enfrentado directamente en su calidad de planificadores o consultores del desarrollo. Sin embargo, como es natural, no deseaban una visión panorámica de todos los obstáculos que surgían para su visión de una Buena Sociedad, sino que buscaban ideas sobre cómo eliminarlos, para posibilitar así el avance de las estrategias que defendían.

Este criterio podía criticarse en el sentido de que llevaba a la desmoralizadora conclusión de que nada puede hacerse. Aun cuando la versión incorporada al proyecto afirmaba que mucho podía y debía hacerse a través de diversos tipos de agentes sociales, mantenía un franco escepticismo acerca del enfoque unificado concebido como un conjunto de recomendaciones de aplicación universal, para la asignación de recursos, para técnicas de diagnóstico y planificación o para la transformación de estructuras y valores de la sociedad. Las instituciones humanas, desde el orden internacional hasta el grupo local, tenían trayectorias tan diversas y objetivos tan distintos que, para intentar percibir su sentido e influir sobre ellas en nombre del desarrollo, se hacía necesaria una combinación excepcional de audacia y de humildad. El proyecto de enfoque unificado podría ser un aporte en este sentido en caso de mantenerse iconoclasta, consciente del aspecto ritual de su propia actividad y de las ambivalencias de todas las tareas humanas. No podía dar por sentado ni que las sociedades nacionales eran capaces de perfeccionarse una vez diagnosticadas correctamente sus deficiencias, ni tampoco que sus irracionalidades y desigualdades exigían un total arrasamiento y transformación.

Para clasificar 'los enfoques', caben diversos criterios alternativos, los que permiten señalar otras tensiones y ambigüedades propias de la búsqueda de recomendaciones para un desarrollo unificado. En términos de criterios extremos, pueden distinguirse los siguientes:

Criterios tecnocráticos por oposición a *criterios participativos*. Los primeros dan por supuesto que la solución correcta u óptima para cada problema puede provenir de especialistas suficientemente competentes, llevando así a un estilo óptimo de desarrollo. La política de desarrollo se unificará en la medida en que dichos especialistas puedan buscar y aplicar las soluciones sin transar con resistencias y exigencias incompatibles con ellas. Idealmente, por lo tanto, la 'participación' debe consistir en adoc-trinamiento acerca de la solución óptima y del comportamiento correspondiente. El segundo criterio da por supuesto que la solución óptima sólo puede surgir de la creatividad de un pueblo dueño de su propio destino, o bien que no existe una solución óptima, y que pueden en-

contrarse diversas soluciones satisfactorias a través de la competencia política democrática. La imposición tecnocrática, o el recurso a políticas que no exijan la comprensión popular, se considera estéril de por sí.

Leyes económicas o sociales permanentes por oposición a *voluntarismo orientado hacia el bienestar humano*. Las leyes a que se refiere el primer tipo de criterio podrían ser las del mercado, o las de las condiciones psicológicas para una modificación planificada del comportamiento humano, o las de las condiciones socioeconómicas para la transición al socialismo. Se supone que el desarrollo unificado depende de una correcta comprensión de dichas leyes, y de algún tipo de combinación entre el someterse a las condiciones que éstas imponen y el manejo de dichas condiciones. La posición opuesta niega la validez de las leyes o bien la posibilidad de que se interpreten en forma infalible. Los agentes sociales deben pues orientar sus tareas fundamentalmente a través de sus propios valores. Sólo la lucha y la innovación revelarán en qué medida dichos valores pueden llevarse a la práctica y en qué medida pueden aumentar el bienestar humano. Aun cuando la primera de estas posiciones parece ser más afín al enfoque tecnocrático y la segunda al enfoque de participación, cualquiera de ellas puede coexistir con una visión general predominantemente tecnocrática o predominantemente participativa.

Apelación a marcos de referencia teóricos o metodológicos por oposición a una *aceptación pragmática de fórmulas eficaces en la práctica*. Este contraste se asemeja al anterior, pero ambas posiciones polares son menos extremas. El marco de referencia no intenta explicar las leyes del desarrollo o del cambio social, sino aquellas que rigen la planificación en determinadas condiciones y con un determinado instrumental. El pragmatismo se aplica a la extensión y adaptación de técnicas sociales y económicas que aparentemente han sido eficaces, sin aspirar por ello a dar un 'empujón' voluntarista hacia el tipo de sociedad deseado.

Criterios universalistas por oposición a *particularistas*. La primera posición supone que el desarrollo debe tener aproximadamente el mismo sentido en todas las sociedades nacionales, sea cual fuere dicho sentido: todas las sociedades deben ser predominantemente industriali-

zadas, urbanas y orientadas hacia el mercado; o todas las sociedades deben tender a una igualdad democrática; o todas las sociedades deben adoptar estilos de vida y utilización de recursos de carácter colectivista y frugal. El universalismo suele entrar en combinación con posiciones catastrofistas de todo o nada: salvo que toda la humanidad alcance rápidamente ciertos objetivos de capacidad productiva, prudencia tecnológica, justicia social, desarme, libertad, austeridad en el consumo, o limitación de la población, toda la humanidad, o el 'mundo', o la 'civilización', están condenados a desaparecer. Los criterios universalistas suelen además llevar implícito que el 'desarrollo' debe significar una transición de una situación estática 'mala' a una situación estática 'buena'; una vez que toda la humanidad haya superado la pobreza, la injusticia, la violencia y el derroche, debería mantenerse en armonía o en equilibrio en relación con su medio ambiente.

Las variantes de la posición 'particularista' dan por supuesto que las sociedades nacionales, o cualquier tipo de organización social que las reemplace, seguirán desarrollándose por muchas líneas diferentes, algunas más 'aceptables' por sus valores y algunas más 'viables' debido a su coherencia interna y a su eficiencia. Resulta improbable que alguna de ellas alcance una perfección armoniosa y estática, y puede esperarse que ciertas líneas degeneren o incluso se extingan, debido a sus errores o a una combinación insuperable de desventajas. Puede o no existir para cada sociedad un estilo óptimo de desarrollo objetivamente definible; sin embargo, no puede haber un estilo universalmente óptimo, salvo concebido en términos tan generales que dejan de ser útiles. La inevitable diversidad tiene sus peligros, en especial los de conflictos entre las sociedades nacionales y los de explotación de los débiles por parte de los más fuertes, pero tiene asimismo sus ventajas; no es ni posible ni conveniente la homogeneización de la humanidad; mientras mayor sea la variedad de estilos de desarrollo, mayor es la probabilidad de que se realice en el futuro una interacción positiva. Tanto la posición 'particularista' como la posición 'universalista' pueden, por supuesto, combinarse con un sesgo tecnocrático o participativo, con la creencia en leyes inmovibles del desarrollo o en el voluntarismo.

IV

El cambiante mercado internacional de proposiciones acerca del desarrollo: sus variaciones paralelas y posteriores al proyecto del enfoque unificado

Se ha dicho ya que el proyecto del enfoque unificado constituyó sólo una de las manifestaciones además —relativamente modesta— de la divergencia de interpretaciones en torno al desarrollo y de la multiplicación de los caracteres del mismo, fenómenos que habían tomado cuerpo durante los años sesenta y habrían de hacerse más pronunciados y complejos durante el decenio siguiente. La noción de 'desarrollo' debe necesariamente corresponder a algo por lo cual valga la pena realizar esfuerzos, y el núcleo de aquel 'algo' seguía siendo, a comienzos de los años setenta la idea de aumentar la capacidad productiva, especialmente la industrial, mediante la acumulación de capital, las inversiones y la innovación tecnológica. Sin embargo, la experiencia hacía más difícil creer que el crecimiento de la producción podría, por sí mismo (ya sea orientado por el mercado o por la planificación centralizada) lograr beneficios equitativamente distribuidos en materia de bienestar humano, o creer que los países más pobres podrían alcanzar un crecimiento suficiente para este fin sin realizar profundos cambios en sus políticas internas o sin alterar su posición en el sistema mundial. Cada uno de los defensores de los más diversos objetivos y políticas argumentaban que su doctrina planteaba los atributos esenciales del desarrollo auténtico, y que el cumplimiento de los otros objetivos del desarrollo debía ser subordinado a sus proposiciones. Entre las tareas del proyecto del enfoque unificado figuraba la de unificar lo unificable en estas diversas opciones, desde el punto de vista de una de ellas: aquel conjunto de objetivos de bienestar humano y de programas sociales sectoriales que había llegado a llamarse 'desarrollo social'. Sin embargo, antes de que el proyecto pudiera cumplir con este cometido ya se había ampliado el espectro de las posiciones que debía unificar.

Por ahora, bastará con resumir algunos ras-

gos del cambiante mercado internacional de proposiciones acerca del desarrollo, tanto dentro como fuera de las organizaciones intergubernamentales.

Dentro de estas últimas, el principal marco del debate lo constituía el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual estaba regido por una Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1970. Dicha estrategia consultaba procedimientos periódicos de 'revisión y evaluación' de lo realizado por los diversos organismos de las Naciones Unidas, actividades éstas que dieron origen a un formidable número de informes. Mientras la Estrategia Internacional de Desarrollo pareció tener alguna trascendencia potencial en relación con las políticas gubernamentales, los defensores de los diversos enfoques y prioridades presentaban sus propuestas en calidad de ampliaciones de aspectos de la Estrategia, o de cambios de énfasis en la misma, o de medios de llevarla a la práctica. Una de las justificaciones del proyecto de 'enfoque unificado' había sido precisamente la del enriquecimiento del contenido social de la Estrategia.

Esta yuxtaponía dos principales clases de proposiciones; unas todavía vinculadas a las expectativas del primer Decenio para el Desarrollo, y las otras relacionadas con las críticas según las cuales éste se había concentrado excesivamente en el crecimiento económico. En el transcurso del Decenio, hubo nuevas proposiciones que reemplazaron a las dos citadas:

i) *Las relaciones económicas internacionales y el deber de los países más prósperos de contribuir al desarrollo del resto del mundo a través de la asignación de un porcentaje mínimo de su ingreso nacional, así como de políticas comerciales más equitativas.* La Estrategia presentaba proposiciones de este tipo con gran detalle, pero en formulaciones que

eran producto de transacciones y negociaciones entre representantes de los gobiernos deseosos de lograr compromisos de carácter obligatorio y los representantes de otros gobiernos dispuestos a evitar tales compromisos sin por ello rechazarlos de plano. A medida que transcurría el decenio, la lucha en favor y en contra de tales compromisos se repitió en un foro tras otro. Ya en 1974, se tornó evidente que las transacciones de la Estrategia carecían manifiestamente de operatividad, y los países del Tercer Mundo dedicaron sus esfuerzos a una Declaración y Programa de Acción para un Nuevo Orden Económico Internacional, frente al cual la mayor parte de los países del Primer Mundo, que actualmente constituyen en las Naciones Unidas una pequeña minoría, no asumieron ninguna responsabilidad concreta. Los debates sobre relaciones económicas internacionales no caben en el presente trabajo; sin embargo, es necesario destacar que, para los representantes de la mayoría de los países del Tercer Mundo, el problema de dichas relaciones siguió siendo fundamental, y se mantuvo la esperanza de lograr compromisos estables. Muchos de estos representantes pensaban que los aspectos analizados más adelante sólo eran expresiones inofensivas y bien intencionadas; otros la consideraban sólo peligrosas desviaciones en relación con los puntos centrales de sus exigencias. Dichos representantes seguían suponiendo, asimismo, que para sus países, el desarrollo podría tener el mismo sentido que había tenido para los países ya industrializados, y que la interdependencia internacional a través de las corrientes comerciales y financieras se mantendría en forma indefinida, con reformas, pero sin transformaciones.

ii) *Los contenidos del desarrollo en el plano nacional.* Se mencionó ya que la Estrategia hacía un llamado a un enfoque unificado, y asimismo se ha dicho como abordaba los objetivos sociales sectoriales. Durante los años setenta, los períodos de sesiones de algunos organismos regionales de las Naciones Unidas aprobaron fórmulas más elaboradas y algo más osadas en torno al desarrollo integrado y al sentido social del desarrollo mediante sus evaluaciones del cumplimiento de la Estrategia; fuera de ello, las proposiciones de carácter social recibieron escasa atención. A mediados del de-

cenio de 1970, el Nuevo Orden Económico Internacional disputaba el papel protagónico en la escena mundial con una serie de proposiciones detalladas de enfoques de desarrollo, centradas en 'redistribución con crecimiento', eliminación de la extrema pobreza y prioridad para la atención de las necesidades básicas, las cuales provenían principalmente del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo. Estas últimas reemplazaban la ino-cua yuxtaposición de objetivos económicos y sociales con una nueva versión de la vieja controversia en torno a las prioridades. Los enfoques de 'necesidades básicas' y otros similares concedían importancia fundamental a las políticas de producción, de innovación tecnológica, de distribución y de empleo; sin embargo, subordinaban los contenidos de las mismas a objetivos inmediatos de bienestar humano. Muchos de los defensores del Nuevo Orden Económico Internacional interpretaron esta última actitud como una táctica de los países capitalistas centrales, utilizada para justificar su falta de atención a las exigencias que se les hacían en el campo comercial y asistencial y para limitar al Tercer Mundo a un semidesarrollo de segunda clase a través del empleo de tecnologías que hacían uso intensivo de la mano de obra. En realidad, los nuevos enfoques tenían diversas variantes; algunas contemplaban modestas reasignaciones de recursos a los pobres, junto a la ayuda a los esfuerzos de los mismos interesados; otras hacían un llamado a transformar las estructuras de producción y distribución, y poner fin a la prosperidad de las minorías. Estas ideas alcanzaron, a través de organizaciones no gubernamentales, un mayor desarrollo hacia una formulación de alternativas coherentes para el futuro del hombre; el intento más ambicioso en este sentido lo constituyó la proposición de 'otro desarrollo', formulada por la Fundación Dag Hammarskjöld y publicada en 1975.

La forma internacional de abordar el desarrollo durante los años setenta tuvo, sin embargo, otro rasgo igualmente espectacular: se fueron poniendo en primer plano, sucesivamente, una serie de 'problemas principales', todos los cuales fueron abordados en una forma que llegó a constituir un ritual estereotipado.

La población, el medio ambiente humano,

la condición de la mujer, el hábitat, el empleo y el hambre fueron algunos de los temas que recibieron este tipo de atención. En cada uno de los casos, existía efectivamente un problema real, y éste había constituido por mucho tiempo la preocupación principal de ciertas instituciones y sectores de opinión, principalmente en los países del Primer Mundo. La persistencia de los interesados, así como generalmente alguna intensificación evidente del problema, llegaban a colocarlo en el primer plano de la atención mundial.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamaba entonces un Año Internacional dedicado a reconocer la importancia del asunto. Se convocaba así una Conferencia Mundial, precedida de conferencias regionales y reuniones de 'expertos' acerca de la relación del problema con otros problemas; la Conferencia Mundial aprobaba un Plan de Acción Mundial, y luego se convocaban nuevas conferencias regionales y reuniones especializadas para analizar la aplicación de dicho Plan. Se constituía una secretaría internacional, temporal o permanente, y se creaba un fondo para financiar medidas prácticas en torno al problema.

El reconocimiento del problema presentaba varias fases. Se daba gran publicidad a interpretaciones simples, de causa a efecto, acerca de la naturaleza del mismo, y se proponían remedios directos, todo lo cual era sometido a crítica desde los más diversos puntos de vista. Los representantes del Tercer Mundo expresaban sus sospechas acerca de los orígenes de las primeras interpretaciones del problema, y su disposición a reconocer la necesidad de acción sólo en la medida que ésta no significara distraer la atención debida al desarrollo económico y al hecho de que los países prósperos tenían la obligación de contribuir al mismo. En todo caso, podía demostrarse que dicho problema tenía una compleja relación con todos los demás problemas principales, y sólo podía ser resuelto dentro de los marcos del desarrollo. De este modo, todos los caminos llevaban de vuelta al enfoque unificado.

¿Pero quién tenía que hacer la unificación? Podría haberse pensado que cualquiera de los problemas principales constituiría un punto de partida hacia una concepción amplia del desarrollo y una estrategia para el mismo,

en torno a los cuales otros problemas y aspiraciones podrían tomar su lugar; pero no que todos podían ocupar simultáneamente un primer plano. Existía ya una amplia distancia entre la capacidad de los gobiernos y de otras instituciones humanas del mundo real para diagnosticar, escoger y fijar prioridades, y la exigencia de que avanzaran hacia objetivos múltiples; cada uno de estos 'problemas principales' tendía a aumentar aún más esta distancia. Al mismo tiempo, podía argumentarse que, dado el recargo de trabajo que tenían, los gobiernos no encararían acción alguna ante dichos 'problemas' si éstos no les eran presentados en forma insistente, con el apoyo de presiones populares organizadas y de advertencias según las cuales las soluciones rápidas eran indispensables para evitar catástrofes.

Mientras tanto, fuera de los círculos burocráticos y académicos internacionales (en los cuales se hacía obligatoria la fe en la buena voluntad y en la racionalidad de los gobiernos) había insistentes y diversos desafíos a toda la estructura de estrategias internacionales de desarrollo, nuevos órdenes económicos internacionales y planes de acción. Cada uno de estos desafíos presentaba variantes, que iban desde un rechazo total hasta la crítica cuidadosa de lo que entonces se daba por cierto.

i) El 'desarrollo económico' fue reducido a la condición de mito movilizador, incluso por parte de algunos economistas muy destacados en materia de formulación de políticas de desarrollo. Uno de los más elocuentes en este sentido fue Celso Furtado, quien afirmó que "los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, le permiten tener una visión clara de ciertos problemas y no percibir en absoluto otros, y al mismo tiempo le dan tranquilidad espiritual, puesto que sus propios juicios de valor le parecen un reflejo de la realidad objetiva.

"Se sabe más allá de toda duda que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas en el sentido de llegar a ser similares a las economías que forman el centro actual del sistema capitalista. Sin embargo, no puede negarse que la idea del desarrollo ha tenido gran utilidad, puesto que ha servido para movilizar los pueblos de la periferia e inducirlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destruc-

ción de formas arcaicas de cultura, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio ambiente físico, y para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo.

"En consecuencia, esta posición afirma que la idea de desarrollo económico es simplemente un mito, gracias al cual ha sido posible desviar la atención de la tarea básica que consiste en identificar las necesidades fundamentales de la colectividad y las posibilidades que el progreso de la ciencia abre a la humanidad, y concentrarla en cambio en objetivos abstractos tales como la inversión, la exportación y el crecimiento."¹¹

Un desafío como éste hacía temblar el piso de las declaraciones de la serie de reuniones para las cuales los 'objetivos abstractos' del desarrollo económico iban indisolublemente unidos al tratamiento de las necesidades básicas o de los 'problemas principales'.

ii) Durante los años setenta, a medida que se hacían más patentes las deficiencias del intervencionismo gubernamental e intergubernamental, persistía y adquiría nueva fuerza la confianza en el mercado como árbitro de opciones de desarrollo, en el carácter inagotable de los recursos naturales, y en la capacidad del ingenio humano, azuzado por los incentivos de mercado, para resolver los problemas a medida que éstos se iban presentando. Según los defensores de diversas variantes de esta posición, desde Daniel Moynihan a Herman Kahn y Milton Friedman, el principal peligro para el futuro humano consistía en el afán de circunscribirlo mediante reglamentaciones, y el principal obstáculo en el camino del desarrollo de los países pobres era su insistencia en aplicar políticas de bienestar y una planificación socialista. Las fuerzas dominantes en buen número de países del Tercer Mundo habían sostenido ese tipo de opiniones incluso durante los años de mayor prestigio de la planificación y de las medidas de 'desarrollo social'. Durante los años setenta, la influencia del neoliberalismo sobre las políticas gubernamentales fue más abierta e incluso doctrinaria, particularmente en ciertos países 'semidesarrollados' de América Latina y

del sudeste de Asia. Los gobiernos de estos países participaban de la solidaridad del Tercer Mundo en lo que se refiere a exigir cambios en las relaciones económicas internacionales, es decir, un mejor acceso a los mercados y al crédito; sin embargo, se mantenían apartados de las fórmulas de desarrollo social o de desarrollo unificado que solían acompañarla, y se oponían activamente a algunos de los compromisos más concretos de acción en torno a los 'problemas principales'.

iii) La penetración de las empresas transnacionales en las economías del Tercer Mundo, el surgimiento de 'élites transnacionales' identificadas con dichas empresas, y la mutación de las culturas nacionales y de las pautas de consumo nacionales producidas por los medios de comunicación masivos manejados por dichas empresas y por la publicidad, parecieron consagrar la caducidad de la visión de un desarrollo nacional autónomo y autosostenido. Bien podría ser que, en relación con el futuro, las estrategias de desarrollo realmente importantes no sean las adoptadas por los gobiernos, sino las utilizadas por las empresas transnacionales.

iv) De la preocupación frente a la perspectiva del agotamiento de los recursos, de la contaminación ambiental, de la posible destructividad de nuevas tecnologías y de la sobrepoblación, surgieron dos tipos de desafío. El más directo negaba la posibilidad o la conveniencia de todo aquello que pudiera identificarse con los conceptos anteriores acerca del desarrollo. Algunas variantes de esta posición sacaban como conclusión el deber de las sociedades nacionales prósperas de limitar su consumo y de asistir a los países más pobres, en una transición equitativa, a un crecimiento cero tanto de la población como de la economía, aproximándose en esto a uno de los criterios del enfoque unificado descritos con anterioridad. Otras variantes llegaban a la conclusión de que las sociedades prósperas debían concentrarse en sí mismas y ayudar a otras sociedades sólo si estas últimas mostraban promesas de viabilidad. Incluso había otras posiciones según las cuales la fuerza de las tendencias actuales y la limitada capacidad de previsión y de acción racional hacían improbable el poder evitar una catástrofe, ya sea para la humanidad entera o para las

¹¹Cfr. Celso Furtado, *El desarrollo económico: Un mito*, Siglo XXI, México, 1975.

sociedades más prósperas. Algunos grupos pequeños o familias podrían tal vez protegerse preparándose con anticipación para estilos de vida austeros y autosuficientes, y retirándose de los centros urbanos industriales, donde la catástrofe sería más arrolladora. En los debates internacionales acerca del desarrollo y acerca de 'problemas importantes' tales como población, medio ambiente y abastecimiento de alimentos, las variantes de este desafío despertaron mucha atención, aunque como herejías repudiadas.

Las diversas variantes del otro desafío surgido del mismo diagnóstico admitían la posibilidad de solucionar problemas de recursos, de medio ambiente y de población, pero insistían en que tales soluciones debían ser integrales y probablemente ajenas al sentir general. Solucionar los problemas a medida que se iban presentando, mediante medidas 'prácticas', 'de parche', sería empeorar la situación, pues éstas repercutirían en otros sectores del sistema. Una posición cuestionaba entonces la capacidad de las instituciones humanas para crear y manejar soluciones integrales; los límites sociales y políticos llegarían a inmovilizar el desarrollo aun antes de que lo hiciesen los límites del medio ambiente y de los recursos. Otra variante argumentaba que las soluciones necesarias para garantizar la supervivencia humana exigirían un alto grado de regimentación y la supresión de la disidencia; en tales condiciones, los valores de bienestar humano, equidad y creatividad serían arrojados por la borda, junto con la libertad.

v) Los diagnósticos según los cuales el orden capitalista internacional y las estructuras de clase y de poder en los Estados nacionales tenían un carácter explotador *per se* llevaron a muchas variantes de la conclusión de que la destrucción de ambos constituía un prerrequisito para alcanzar la Buena Sociedad. A través de sus vinculaciones con las fuerzas dominantes en ciertos países del Tercer Mundo, con los movimientos terroristas organizados y con las luchas políticas internacionales, por una parte, y, por otra, con las concepciones participativas

y de 'otro desarrollo', estas posiciones tenían complejas y ambiguas relaciones con los debates internacionales acerca de las recomendaciones para el desarrollo; sin embargo, lógicamente negaban su importancia. Las fuerzas dominantes de los países capitalistas centrales no podrían comprometerse a poner fin a su explotación del resto del mundo, aunque los gobiernos que de ellas dependían llegaran a suscribir tales compromisos. Cuando mucho, podría esperarse una 'renegociación' inaceptable de las 'condiciones de la dependencia', la cual sólo beneficiaría a las minorías explotadoras de los países dependientes.

Para estos últimos países, una vez que estuvieran en manos de sus propios pueblos, la única solución parecería consistir en la eliminación de todo vínculo económico o político, y en la aceptación de las consecuencias, es decir, la austeridad y la liquidación de minorías que, a través de sus papeles económicos y de sus esquemas de consumo, se identificaran con las antiguas vinculaciones de dependencia. Las relaciones internacionales podrían entonces reanudarse en forma selectiva, y principalmente con sociedades nacionales que contaran con regímenes genuinamente revolucionarios y similares al existente en la nación.

Las mismas posiciones revolucionarias negaban que los gobiernos nacionales en ejercicio fueran capaces de lograr un orden social y económico aceptable, cualesquiera que fueren las intenciones de sus integrantes: incluso aquellos que se consideraban 'socialistas' eran en realidad 'capitalistas burocráticos'. La debilidad de los líderes políticos y de las burocracias frente al orden internacional y a las empresas transnacionales, su incapacidad para identificarse con el pueblo y sus aspiraciones consumistas, determinaban esa incapacidad. Se hacía necesario un levantamiento de masas de carácter profundo y de destrucción creadora; y tendría que ser la voluntad de esas masas, y no las recomendaciones internacionales, lo que a la larga determinara el futuro.

V

El proyecto de enfoque unificado en la nueva reflexión internacional acerca del desarrollo

La expresión “enfoque unificado del desarrollo” ha mantenido una cierta vigencia en los círculos internacionales durante los años setenta, y un buen número de las ideas propuestas bajo este nombre en reuniones o en informes de consultores del desarrollo, tienen su origen en el proyecto aquí analizado. Sin embargo, algunas variantes de estas ideas habrían circulado de todas maneras, y apenas si se ha tomado en cuenta el rasgo principal que distinguía al consenso parcial alcanzado por el proyecto.

Como se ha dicho antes, el *Informe preliminar* no se proponía ofrecer ni una teoría original del desarrollo ni un conjunto integral de recomendaciones prácticas. A pesar de algunas inconsistencias internas, intentaba proponer un modo flexible de pensar el desarrollo, y de co-tejar su criterio mínimo de aceptabilidad y de viabilidad con las situaciones nacionales y con un orden internacional en el cual nada podía darse por sentado, en el cual la planificación y formulación de normas tendían a transformarse en actividades rituales destinadas a compensar la incapacidad para influir efectivamente en las tendencias reales, dados los límites de la acción de los agentes sociales, tanto dentro como fuera de los gobiernos nacionales. Un estudio realizado con auspicio intergubernamental honestamente no podía hacer mucho más que decir lo siguiente: si su sociedad tiene tales y cuales características, y las instituciones y grupos por ustedes representados desean alcanzar tales y cuales objetivos, deben tomar en cuenta determinados factores, y ciertos métodos pueden serles más útiles que otros. Este esqueleto de recomendación podría, por supuesto, encarnarse y materializarse a través de estudios intensivos de experiencias nacionales; sin embargo la limitada capacidad del proyecto en este sentido se había agotado ya durante las primeras etapas del mismo.

La Comisión de Desarrollo Social y el Consejo Económico y Social, destinatarios del *Informe preliminar*, deseaban ir más allá de esos

límites, y solicitaron que el informe final se preparase “en forma tal que tenga el mayor valor práctico posible para los planificadores, los que toman las decisiones y los administradores”. El equipo del proyecto ya se había dispersado, y su presupuesto estaba agotado; la preparación de un informe final del tipo originalmente contemplado ya no resultaba posible. El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) respondió a esta solicitud mediante un breve “informe final” presentado en 1975 al XXIV período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. Dicho informe exponía en más detalle algunas de las proposiciones acerca del análisis del desarrollo y de la planificación contenidas en el *Informe preliminar*, e introducía la idea de ‘capacitación’; sin embargo, reiteraba también que “una de las conclusiones del estudio es que la acción en pro del desarrollo unificado debe basarse en el diagnóstico de las circunstancias particulares. Por consiguiente, la utilidad práctica ha de residir en gran parte en los principios generales del planteamiento de los problemas y en las sugerencias relativas a los procedimientos para lograr soluciones concretas, más que en un modelo de desarrollo unificado de aplicación universal que se suponga adaptable a todos los tipos de países en desarrollo. Aun así, en un informe de esta clase las sugerencias relativas a un tema tan amplio han de formularse con gran modestia”.¹²

Los órganos deliberativos de las Naciones Unidas no permitieron que ésta fuera una respuesta definitiva. Solicitaron luego al Secretario General que preparase un “informe sobre la aplicación por los gobiernos de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo” y también proposiciones de ‘pro-

¹²Criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo (E/CN.5/519, 5 de diciembre de 1974).

yectos piloto' que demostraran la aplicación práctica de dicho criterio.

De hecho, estas solicitudes yuxtaponían dos visiones muy diferentes del enfoque unificado, propuesta cada una de ellas por representantes de diversos gobiernos. La primera provenía de la tesis según la cual los "cambios estructurales profundos" dentro de las sociedades nacionales constituían un prerrequisito esencial para un enfoque unificado. Ciertos gobiernos creían que estaban en posesión de las especificaciones propias de tales cambios; aun cuando no podían esperar un consenso intergubernamental al respecto, podían utilizar el enfoque unificado para mantenerlas en una primera línea de atención y para demostrar sus propias realizaciones.

La segunda visión provenía de un concepto del enfoque unificado según el cual éste era principalmente cuestión de integrar los programas sociales y los económicos, y asimismo de un supuesto, propio del comienzo de las actividades sociales de las Naciones Unidas, según el cual la concentración de métodos avanzados y de servicios integrados en una población local podría dar origen a enseñanzas y realizaciones extensibles a actividades de mayor escala. Dicha expectativa, si alguna vez se ha cumplido lo ha sido en forma mínima; sin embargo, revivía continuamente gracias a la perpetuación de proyectos sociales de asistencia técnica en pequeña escala, las evidentes virtudes de la integración de los servicios, y los obstáculos políticos, burocráticos y de información que en el plano nacional se oponen a dicha integración. El proyecto de enfoque unificado había acariciado también este tipo de expectativas, particularmente en relación con la importancia de la información en el plano local, pero había concentrado principalmente su atención en el plano nacional. Un enfoque unificado en torno a proyectos piloto podría resultar atractivo para aquellos gobiernos que no tenían intención alguna de auspiciar cambios estructurales profundos, y en cambio preferían dirigir la atención hacia las posibilidades de cambios y avances más modestos pero mejor administrados.

A estas alturas, y mientras el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social se esforzaba por llegar a una conclusión coherente con relación a los aspec-

tos de la investigación del enfoque unificado, la responsabilidad de responder a esta nueva solicitud recayó principalmente en el Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, organismo cuyas orientaciones eran predominantemente económicas y que con anterioridad había mostrado una actitud decididamente distante con respecto al enfoque unificado. La Secretaría no estaba en situación de decidir cuáles eran los gobiernos que aplicaban un enfoque unificado, sea cual fuere la definición de éste, o de evaluar las tareas realizadas en tal sentido; por ello, recurrió a su método tradicional para abordar mandatos controvertibles, haciendo circular entre los gobiernos una solicitud de información, tal como lo había hecho hacía poco para responder a otra resolución que solicitaba datos acerca de la introducción de cambios profundos en lo social y en lo económico. Los veinte países que respondieron fueron divididos en "países con economías de planificación centralizada", "países desarrollados con economías de mercado" y "países en desarrollo con economía de mercado", y se resumió la información proporcionada, que trataba principalmente acerca de sus sistemas de planificación; la conclusión fue que "aunque muchos países han adoptado un criterio integrado o unificado para la planificación del desarrollo, evidentemente no hay un enfoque único que pueda considerarse aplicable a todos los países".¹³ Algunos miembros de los organismos destinatarios del informe manifestaron su decepción ante una conclusión tan poco concluyente; sin embargo dado el escaso número de gobiernos que se molestaron en responder a la solicitud de la Secretaría, se hizo evidente que dicho método no podría rendir mayores frutos en relación con el enfoque unificado.

La Secretaría preparó asimismo proposiciones de proyectos piloto; sin embargo, y a pesar de su cauta redacción, éstas encontraron cierta resistencia en el Consejo Económico y Social: "Varios representantes opinaron que en

¹³Aplicación por los gobiernos de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Informe del Secretario General. (E/CN.540, 28 de septiembre de 1976.)

los proyectos sobre el criterio unificado se debían tener plenamente en cuenta los imperativos de la soberanía de los Estados miembros. Pusieron de relieve que había que tener muy presente, en primer lugar, las metas de desarrollo determinadas por cada país para sí mismo. Dado que cada país tenía su propia concepción de los sistemas económicos, sociales y políticos que resultaban adecuados, los planes de desarrollo y las medidas de políticas aprobados por los gobiernos sólo podían formularse y aplicarse en el contexto de las condiciones efectivamente vigentes en cada uno de los países. Por lo tanto, un proyecto sobre la planificación integrada del desarrollo no debía tener por objeto asegurar la aplicabilidad universal de sus conclusiones ni debía ser empleado para vigilar y juzgar, sobre la base de un único conjunto de criterios, los objetivos del desarrollo y el desempeño de los países en desarrollo".¹⁴

El Consejo Económico y Social solicitó una reformulación de las proposiciones; sin embargo, a estas alturas, el enfoque unificado había llegado a un punto muerto como línea definida de investigación. Más aún, su consideración en los órganos deliberativos de las Naciones Unidas estaba siendo desplazada por otro tipo de enfoques normativos; en primer lugar, las reformulaciones de política internacional de desarrollo, especialmente el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Resolución de la Asamblea General, sobre el Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (3362 (S VII) del 16 de septiembre de 1975); en segundo lugar, las diversas cruzadas destinadas a llamar la atención sobre 'problemas principales'; y en tercer lugar, las proposiciones provenientes de la Organización Internacional del Trabajo y del Banco Mundial en torno a políticas de desarrollo destinadas a la atención de necesidades básicas o a la eliminación de la pobreza crítica. Estos últimos enfoques solían identificarse con el enfoque unificado y, de hecho, habían heredado

algunas de las propuestas centrales del proyecto en lo que respecta a opciones de política.

Las proposiciones reformuladas de proyectos piloto presentadas por la Secretaría se limitaban a trabajos acerca de los cambios de prioridades puestos de manifiesto por los planes nacionales de los países en desarrollo, a estudios de experiencias nacionales en la aplicación de planes, y a la capacitación de funcionarios de países en desarrollo en torno a los "principales aspectos de la planificación integrada del desarrollo". Parecería haberse desvanecido la actitud escéptica y radicalmente revisionista ante los planes y la planificación que había sido característica del proyecto de enfoque unificado.¹⁵

El proyecto de enfoque unificado ejerció cierta influencia en las comisiones regionales de las Naciones Unidas, y a su vez recibió el influjo de corrientes de pensamiento ya existentes en estas últimas; sin embargo, hubo diferencias en lo que respecta a los elementos de intercambio, en parte debido a la naturaleza de los contactos entre el proyecto y las comisiones, y en parte a las diversas situaciones nacionales y preocupaciones de política de cada una de éstas. Los estudios de experiencias nacionales realizados por el proyecto sugerían de antemano tales diferencias.

En América Latina, región que comenzaba a ser catalogada como 'semidesarrollada', se concentraba la atención en cuestiones de opciones viables entre estilos de desarrollo y la relación entre dichas opciones, las ideologías y la distribución del poder político. ¿Era acaso inevitable que el 'desarrollo' capitalista o que la modernización de países periféricos como los latinoamericanos generasen una dependencia cada vez mayor respecto de los centros mundiales, mayores desigualdades en la distribución del consumo y la riqueza, mayor inseguridad y una pobreza relativa, si no absoluta, para grandes sectores de la población, además de una

¹⁴Proyectos sobre la aplicación práctica de un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe del Secretario General. (E/5974, 4 de mayo de 1977.)

¹⁵El informe, de cinco páginas, citado en la nota anterior, parece ser la manifestación más reciente del enfoque unificado como tema separado dentro de las deliberaciones de las Naciones Unidas, además de un suplemento al documento de "Aplicación por los gobiernos", el que contiene un resumen de las cinco respuestas adicionales recibidas hasta el 31 de octubre de 1978.

creciente represión de la disidencia? ¿Cómo podrían las evidentes mejoras en la capacidad productiva, en la infraestructura económica y social, en la capacitación de la fuerza laboral y en los recursos administrativos gubernamentales transformarse en adelantos para el bienestar del hombre, y quiénes podrían actuar como agentes societales de ese proceso? La experiencia de diversos países de la región parecía señalar que políticas basadas en un rápido crecimiento económico a través del estímulo gubernamental de las fuerzas del mercado, o en transformaciones estructurales e igualdad social, podrían lograr sus finalidades respectivas tal como se planteaban, con costos diferentes aunque altos en ambos casos, siempre y cuando contaran con el poder suficiente; pero que eran relativamente malas las perspectivas de las políticas cuya intención fuera reconciliar múltiples objetivos de crecimiento y de bienestar en condiciones de abierta competencia política. Los estilos de desarrollo acordes con el criterio mínimo del enfoque unificado parecían exigir una transformación no sólo de las estructuras de poder, sino también de los valores y las expectativas; sin embargo, las circunstancias del semidesarrollo, en especial la penetración de empresas transnacionales y las aspiraciones de consumo de los sectores 'modernos' de la población, hacían difícil imaginar el camino hacia esa clase de transformaciones.

La Comisión Económica para América Latina había planteado problemas de este tipo en varios estudios¹⁶ y había aportado al proyecto el criterio aquí denominado de análisis de opciones políticas. Las ideas generadas en el seno del proyecto influyeron a su vez en nuevos estudios y polémicas en torno a los estilos de desarrollo en la secretaría de la CEPAL.¹⁷

Más aún, las ideas fueron incorporadas a una serie de declaraciones normativas aproba-

das por los gobiernos de los países miembros de la CEPAL en los períodos de sesiones de 1973, 1975 y 1977, dentro del contexto de sus evaluaciones periódicas de los avances en relación con el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.¹⁸ En estas declaraciones, las proposiciones acerca de un 'desarrollo integral', aunque sólo fueron apoyadas activamente por una minoría de gobiernos, concitaron un sorprendente grado de asentimiento por parte de la mayoría, en lo que podría calificarse como una condena de lo que ostensiblemente sucedía en nombre del desarrollo, y se tradujo en la afirmación de que "el objetivo del desarrollo en América Latina debe ser la creación de una nueva sociedad y de un nuevo tipo de hombre". La declaración de 1975 situaba esta aspiración en una perspectiva más sobria: "A pesar de los propósitos profesados y de la mayor capacidad material para eliminar la pobreza que deberían representar las favorables tasas de crecimiento económico de varios países, no es sorprendente que se avance con mucha lentitud en el logro de las metas sociales del desarrollo. Es ahora más esencial que nunca que los gobiernos de América Latina no pierdan de vista —por un optimismo excesivo sobre los resultados espontáneos del crecimiento económico dinámico, ni tampoco por una posición pesimista respecto a la posibilidad de prever el futuro e influir sobre los procesos de cambio social en una coyuntura tan compleja y cambiante —que para lograr un desarrollo integrado y justo se necesitan mayores esfuerzos con el respaldo de un crecimiento y de una apreciación profunda y realista de lo que está pasando".

Finalmente, un estudio exhaustivo de las teorías de desarrollo y de su aplicación en América Latina, realizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, vinculado a la CEPAL, descartó el enfoque unificado y las declaraciones normativas intergubernamentales vinculadas a él en los siguientes términos:

¹⁶Véanse especialmente de Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963; *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, BID - Fondo de Cultura Económica, 1970 (de ambos trabajos hay versión inglesa); y *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (Naciones Unidas, Nueva York, 1969).

¹⁷Véanse especialmente los trabajos de Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe, en *Revista de la CEPAL*, N.º 1, primer semestre de 1976.

¹⁸Evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo: Quito, 1973; Chaguaramas, 1975 (ambas constituyen el Cuaderno de la Cepal No. 2); Guatemala, 1977 (Cuaderno de la CEPAL No. 17).

“El enfoque unificado no es sólo la clara expresión de una utopía tecnocrática sino que, pese a su nombre, es una utopía por agregación de objetivos, cuya validez aislada casi nadie puede negar, acompañada de las constantes reservas de que la situación particular de cada país puede legitimar el que no sean cumplidos o incluso sean dejados de lado para un futuro indeterminado e indeterminable... Un enfoque unificado del desarrollo digno de ese nombre supone una ciencia social unificada, que no existe actualmente y que sólo podría ser construida sobre ciertos postulados filosóficos, derivados de una teoría general, que, a su vez, no podría contar por largo tiempo con apoyo universal. Simultáneamente, una declaración internacional de objetivos supone, para ser posible, eludir las discrepancias filosófico-políticas, por lo que la única base posible de un enfoque unificado, una filosofía común está descartada de partida. Pese a ello se propone como tal y la única manera de hacerlo, de manera aparentemente legítima, es la agregación de objetivos.”¹⁹

En la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) la acogida del enfoque unificado estuvo condicionada en un primer momento por la complejidad relativa de los servicios sociales y de los mecanismos de planificación y administración de los países de mayor tamaño, y por las reuniones periódicas de un comité de desarrollo social de la CESPAP. El enfoque unificado fue considerado principalmente como un nuevo intento de abordar preocupaciones anteriores del Comité una mejor integración entre los programas gubernamentales en lo social y en lo económico, mayor prioridad para lo ‘social’, e indicadores estadísticos más adecuados para los objetivos sociales del desarrollo. Sin embargo, ante la pobreza masiva de poblaciones predominantemente rurales, la incapacidad del crecimiento económico con sesgo urbano industrial y de los programas sociales se hacía cada vez más ominosa; este hecho, junto con la presencia de China como demostración de la posibilidad de un estilo radicalmente diferente, llevó a los estu-

dios de la CESPAP y a sus misiones de asesoramiento a una actitud favorable al criterio participativo y autónomo antes descrito, en una variante que provenía directamente de las últimas etapas del proyecto de enfoque unificado.²⁰

En Africa, la consideración del enfoque unificado se inició principalmente a través de un estudio conjunto de la Comisión Económica para Africa y del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, presentado al sexto período de sesiones de la Conferencia Africana de Planificadores (octubre de 1976),²¹ y también a través de visitas de equipos CEPA/UNRISD a siete países de Africa. El estudio reunió y analizó planes de desarrollo vigentes en dicho continente con el fin de determinar en qué grado los documentos de cada uno de ellos representaba un intento sistemático de abordar el problema del desarrollo desigual determinándolo en razón del alcance y la especificación de los objetivos del plan, del tipo de información y de procedimientos de planificación utilizados, y de las políticas y proyectos planificados en relación con servicios esenciales, composición de la producción, la investigación y la tecnología, cambios institucionales y relaciones económicas externas. Asimismo, las visitas a los países abordaban principalmente los objetivos y las técnicas de planificación. Como era de esperar, tanto los estudios como las visitas pudieron comprobar una cierta correspondencia entre los objetivos enunciados en los preámbulos de los planes y los parámetros de bienestar humano del proyecto del enfoque unificado; sin embargo, pudieron además apreciar la escasa relación existente entre esos objetivos y los proyectos y técnicas contenidos en la parte principal del plan. Se dieron diversas razones para explicar las divergencias: falta de mano de obra y de financiamiento, compromisos políticos inadecuados, falta de disponibilidad de datos necesarios, desviaciones deliberadas por parte de los organismos ejecutores. Otro argumento que

¹⁹Aldo E. Solari, Rolando Franco, Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. Textos del ILPES, México, Ed. Siglo XXI, 1976, p. 621.

²⁰Véase Joost B.W. Kuitenbrouwer, *op. cit.*, y también informes de misiones de asesoramiento a Filipinas, Paquistán y Papúa-Nueva Guinea.

²¹*Application of a Unified Approach to Development Analysis and Planning under African Conditions* (E/CN.14/CAP.6/4).

solía darse era el de que los proyectos en favor de las personas de menores recursos son sumamente difíciles de organizar y de manejar; en cambio, los grandes proyectos con inversión intensiva de capital pueden realizarse y administrarse con mucha mayor eficacia.

De esta manera, el estudio africano se inició aceptando provisionalmente los planes como expresiones válidas de la política nacional, y a los planificadores—principales interlocutores del grupo de estudio— como agentes sociales clave. Al señalar las insuficiencias y defectos, el estudio intentó sugerir medidas modestas de mejoramiento, en vez de estilos o estrategias radicalmente diferentes. ¿Cómo podrían los planificadores diagnosticar mejor, e influir más eficazmente en la política con el fin de orientarla hacia objetivos de bienestar humano, en condiciones de información rudimentaria, de inestabilidad política, y de gran limitación de los recursos que el Estado podía asignar? Al mismo tiempo, el Instituto Africano para el Desarrollo Económico y la Planificación, dependiente de las Naciones Unidas, diagnosticaba que los estilos de desarrollo vigentes en los países no eran ni aceptables ni viables, y proponía ciertas variantes del criterio autónomo y participativo; sin embargo, había escaso contacto entre esta línea de pensamiento en África y el proyecto del enfoque unificado.

El mandato del proyecto del enfoque unificado consideraba preferentemente las necesidades de los países 'en desarrollo' o 'pobres'. Su posibilidad de vigencia en relación con los países que se definían como 'desarrollados'

nunca se especificó claramente. Según algunos de los criterios incorporados al proyecto, dichos países constituían sobre todo fuentes de asistencia y de experiencias útiles para los países 'en desarrollo'; y puesto que eran 'desarrollados', era de suponer que, o tenían ya un enfoque unificado, o bien no lo necesitaban. Según otros criterios del enfoque unificado, los países 'desarrollados' constituían una parte del problema y no una parte de la solución. Sus pueblos, al igual que los del resto del mundo necesitaban transformar sus estilos de desarrollo, y tal vez la tarea les sería incluso más difícil, debido a la inversión material y psicológica en los esquemas vigentes de producción y de consumo. El resto de los pueblos debía liberarse de la dominación económica, política y cultural que ellos ejercían, así como de su desastroso ejemplo de consumo artificialmente estimulado, de uso irresponsable de la tecnología y de devastación del medio ambiente.

Sin embargo, los contactos entre el proyecto y la Comisión Económica para Europa apenas si tocaban estos aspectos. La faceta del enfoque unificado que más interesaba en este caso era la de mejoramiento de la información: el diseño de indicadores de desarrollo y de una 'contabilidad social' que pudiera servir de complemento al producto interno bruto (parcialmente desacreditado) y a las cuentas nacionales, en países cuyas condiciones les permitían disponer de estadísticas abundantes, relativamente fidedignas, y capaces de dar respuesta a nuevas preguntas; incluso, presumiblemente, a la de la relación entre crecimiento económico y bienestar humano.

VI

La investigación internacional en torno a políticas; sus dilemas y algunas lecciones para el futuro

En las páginas anteriores se han abordado algunas de las manifestaciones de la aspiración internacional de dar forma al futuro. A través de los últimos tres decenios, dicha aspiración originó cientos de reuniones, y también cientos de miles de páginas de documentación. En torno a

la incesante actividad generada por los ciclos de reuniones de los organismos internacionales, existe un fermento aún más diverso y complejo de teorización, investigación empírica, polémica y proselitismo ideológico, cuyos agentes entran en interacción con los esfuerzos

internacionales para dar normas y preceptos y a su vez contribuyen a ellos, mientras los miran con desdén por su ritualismo, su utopismo, su evasividad y su falta de rigor científico.

Aun cuando el proyecto no logró prescribir una fórmula única de "enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", y de hecho concluía que, en su sentido literal, dicho objetivo carecía de sentido, logró una 'explicitación' más clara de ciertos dilemas que saldrían al paso de todo proyecto internacional de investigación en torno a políticas; asimismo, postuló que dichos dilemas resultaban inevitables en el contexto de un proyecto de esa índole. La investigación en torno a políticas, si había de hacer un aporte al bienestar humano, se vería obligada a reconocer una permanente tensión y ambigüedad en relación con lo que se esperaba de ella, y a mantener una actitud crítica acerca de su propio mandato y de los supuestos en él implícitos.

Un mandato que pide reconciliar lo irreconciliable tiene por lo menos la virtud de reproducir condiciones algo similares a las de la formulación de políticas en sociedades nacionales reales. El desenlace más probable es la evasión; sin embargo, no es el único posible. Probablemente podría evitarse si se ponen de manifiesto las contradicciones, incorporándolas a las hipótesis de la investigación; lo que seguramente plantearía menos inconvenientes y peligros a un equipo que aborda asuntos de política en el plano internacional que a los asesores de regímenes políticos nacionales.

¿Cuáles son los dilemas y las tensiones con los cuales debe contemporizar la investigación internacional en torno a políticas?

En primer lugar, existe la tensión entre el ideal de una definición explícita de conceptos, hipótesis y premisas valorativas básicas, y las presiones hacia una combinación de eclecticismo y consenso, aparentemente legitimada por la heterogeneidad de las situaciones. No puede considerarse un accidente el que los interminables análisis del desarrollo hayan dejado sin tocar la confusión entre el desarrollo concebido como proceso empíricamente observable de cambio y de crecimiento dentro de los sistemas sociales, y el de desarrollo pensado como progreso hacia una sociedad mejor según la versión que al respecto tenga el observador. En el

primer sentido, el desarrollo puede ser evaluado positiva o negativamente, o puede ser considerado inherentemente ambiguo en cuanto a sus consecuencias para el futuro humano. En el segundo sentido, el desarrollo es conveniente por definición. Los debates tampoco han superado la confusión entre considerar el desarrollo como un proceso sujeto a leyes uniformes o pensarlo como una amplia variedad de esquemas reales y de aspiraciones posibles. En último análisis, ¿puede acaso el término 'desarrollo' ser otra cosa que un sello simbólico de aprobación para aquellos cambios que el usuario del término considera inevitables o convenientes?

El proyecto del enfoque unificado intentó delimitar su tema legitimando diversos estilos de desarrollo capaces de alcanzar un mínimo de aceptabilidad y de viabilidad; sin embargo, ante este criterio podría argumentarse que prácticamente cualquier combinación de políticas susceptibles de ser defendidas por un régimen podría llegar a cumplir con estas condiciones. Resultaría igualmente fácil defender una estrategia de transformación estructural inmediata, de distribución igualitaria y de autonomía (que incidiría a corto plazo en los niveles de inversión, producción y consumo), como otra de maximización de inversión y crecimiento de la producción (la que a corto plazo produciría una distribución muy desigual, dependencia respecto del capital extranjero y represión de la disidencia).

La investigación internacional en torno a políticas deberá proseguir sus esfuerzos para definir más claramente el concepto de desarrollo, así como otros conceptos, haciéndolo con relación a sus propias necesidades, pero con plena conciencia de que ninguna definición logrará satisfacer a todos los usuarios, como así tampoco evitar el recargo del término, que lo hace a la vez expresión de lo real y de lo deseable.

En segundo lugar, existe una tensión vinculada a la anterior que se crea entre el ideal de una teoría integrada y coherente capaz de explicar los fenómenos que se investigan y se desean modificar, y las presiones en favor de incongruentes contubernios entre lo pragmático y lo universal. En años recientes, han proliferado las teorías de desarrollo y de cambio

social; sin embargo, han disminuido grandemente tanto su poder de explicación como su prestigio. El proyecto de enfoque unificado no logró realizar una elección fundamentada entre las teorías ya existentes ni tampoco elaborar una teoría original. Además de los evidentes obstáculos de falta de tiempo y de divergencias (disciplinarias y de otro carácter) en el seno del equipo, se veía inhibido por el prejuicio contra la teorización que mostraban los auspiciadores institucionales del proyecto. Según dicho prejuicio, la argumentación teórica produce divisiones; además, de acuerdo con lo que suele repetirse en los órganos deliberativos de las Naciones Unidas, constituye un lujo que no puede permitirse dada la urgencia de los problemas por solucionar. Las explicaciones teóricas preexisten, o bien es posible actuar sin ellas. La reiterada superficialidad o evasividad de las generalizaciones contenidas en los documentos de las Naciones Unidas, en el afán de mantenerse dentro de los límites de lo permitido, sirve para confirmar esta evaluación. Así, los órganos deliberativos exigen lo 'concreto' y lo 'práctico', pero con la premisa, explícita o implícita, que las recomendaciones prácticas y concretas deben evitar el juicio acerca de situaciones y políticas nacionales específicas. Quienes redactan los informes deben entonces buscar recomendaciones que parecen ser concretas, pero que, en realidad, son suficientemente generales como para poder ser aplicadas por cualquier gobierno que quiera prestarles oído. El resultado de este proceso ha sido una larga serie de respuestas por parte de la Secretaría a las exigencias de soluciones 'prácticas' para problemas urgentes, respuestas todas que fueron olvidadas a partir del momento que fueron presentadas. Así sucedió con las proposiciones de 'aplicación práctica' provenientes del proyecto de enfoque unificado. Sin embargo, y como se dijo antes, el proyecto se había resistido a avanzar mayormente en esta dirección.

Se hace presente entonces la conocida respuesta según la cual nada es más práctico que una buena teoría; sin embargo, en este caso, no parece contribuir mayormente a resolver dicha tensión. Es probable que la investigación internacional en torno a políticas prosiga como consumidora de teorías y no como productora de las mismas, y que deba abrirse, en determina-

das condiciones, a la posible validez de una amplia variedad de desafíos teóricos acerca de la pertinencia de lo llamado 'práctico'.

En tercer lugar, existe la tensión entre el ideal de una crítica sagaz de los lugares comunes acerca del desarrollo y la inserción de la investigación en un complicado conjunto de instituciones y de expectativas que provienen de dichos lugares comunes, particularmente en un momento en que estos últimos han perdido coherencia, si es que alguna vez la tuvieron. La investigación en torno a políticas debe, según se supone, proponer algo nuevo y criticar lo anterior. No se realizaría si sus auspiciadores pensaran que los diagnósticos y políticas existentes son satisfactorios. La misma urgencia con que se exigen recomendaciones 'prácticas' indica un sentimiento general de crisis.

La crítica debe entonces abocarse a una mezcla contradictoria de supuestos convencionales (especialmente en lo que se refiere al papel del Estado), de objetivos amplios y aparentemente radicales —participación popular, eliminación de la pobreza, atención de las necesidades básicas, etc.— y de innovaciones terminológicas que dan un aire nuevo a políticas existentes desde hace ya tiempo. El mismo 'enfoque unificado' comenzó principalmente como innovación terminológica en relación con un objetivo antes denominado 'desarrollo social y económico equilibrado'.

Tal vez el correctivo más útil ante esta situación sea el cultivo de la conciencia histórica. Todavía es corta la historia del desarrollo como mito movilizador; sin embargo, es suficiente como para hacer sumamente pertinente la observación según la cual quienes olvidan la historia están condenados a repetirla.

Ya ha cumplido su ciclo, y tal vez con exceso, la búsqueda de un enfoque unificado del desarrollo en términos de normas y de recomendaciones. Para las próximas etapas de la investigación en torno de políticas, el camino más prometedor parece encontrarse en aquellos niveles que se ubican entre las explicaciones teóricas o ideológicas generales del cambio societal y las manifestaciones locales de cambio, junto con las políticas consiguientes. Existen aún pocos estudios comparativos con perspectiva histórica acerca de las formas como los diversos agentes sociales de cambio perciben

sus papeles y actúan, y de la relación entre lo que así perciben y las situaciones concretas en las cuales están tratando de realizar su acción. Puede suponerse que las investigaciones en este sentido mantendrán válida la esencia de la aspiración hacia una acción planificada racionalmente para lograr que el cambio social y el crecimiento económico lleguen a una mayor correspondencia con ciertos valores generalmente aceptados de bienestar humano, de equidad y de libertad. Muy probablemente, sin

embargo, contribuirán a desaprobarnos aún más la imagen del Estado como entidad racional, coherente y benévola, capaz de ejercer el derecho a elegir un estilo de desarrollo, dotado de gran poder pero asimismo totalmente carente de imaginación, de modo que debe buscar asesoramiento en todos los planos y luego aplicarlo; tal vez surja de la investigación un marco de referencia más realista, que permita interpretar, en términos de política, qué hace el Estado y qué evita hacer, por qué, y cómo.

Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros Importancia y significado

*Mario Movarec**

El dinamismo que a partir de 1975 evidenciaron las exportaciones de América Latina hizo suponer que, si se mantuviese dicho ritmo, la región llegaría a recuperar algo de la participación que tuvo en el comercio mundial en los años cincuenta. Puesto que esa pérdida de participación fue ocasionada por los productos primarios y no por las manufacturas, que en cambio la incrementaron, es importante investigar el comportamiento de las exportaciones latinoamericanas de estos bienes.

El autor aborda fundamentalmente las exportaciones de manufacturas latinoamericanas con destino a los países industrializados puesto que éstos, por sus elevados niveles de ingreso y consumo, son los que adquieren la mayor proporción de las mismas.

Luego de llamar la atención sobre el significado del comercio de manufacturas desde la perspectiva de la oferta regional y de la demanda mundial de importaciones, analiza los niveles de concentración o diversificación de las exportaciones alcanzadas por los países latinoamericanos, derivados de los productos primarios como el petróleo y de las manufacturas, respectivamente.

Al tratar el tema central examina diversos aspectos de importancia relacionados con las exportaciones de manufacturas, como la identificación de los productos tanto manufacturados como agroindustriales que se exportan; el grado de penetración de dichos productos en los mercados de los países industrializados; la participación de los países latinoamericanos exportadores; la distribución de la exportación de manufacturas latinoamericanas entre los países industrializados; y, finalmente, esboza algunas perspectivas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados y agroindustriales y la posible incidencia de esos incrementos en las exportaciones totales de América Latina.

* Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Introducción

El objetivo que este trabajo persigue es responder a algunas interrogantes planteadas por Raúl Prebisch, Director de la *Revista de la CEPAL*, relacionadas con las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, y más en especial, las destinadas a los países industrializados.

El interés del tema no es reciente y obedece a la necesidad de conocer el tipo de bienes manufacturados que exporta la región a los centros, para de este modo determinar lo más detalladamente posible el grado de penetración de esas manufacturas en los países importadores.

Cuando se intentó investigar sobre esta materia, surgió la necesidad de examinarla tanto desde la perspectiva de la oferta latinoamericana como de la demanda en los países centrales, donde sus elevados niveles de ingreso y consumo son determinantes del nivel de las exportaciones periféricas.

Es en torno a esta relación entre centro y periferia que la CEPAL ha venido examinando la evolución del comercio exterior latinoamericano. Dada la gravitación económica del sector, desde sus comienzos se ha ocupado en formular propuestas tendientes a lograr una acción regional que conduzca al logro de una estructura de comercio y una relación de intercambio con el resto del mundo que hagan del comercio internacional uno de los factores dinámicos que faciliten el crecimiento. El dinamismo que pueda generarse dependerá, por una parte, de la creación de una corriente en aumento de productos exportables y, por la otra, de su acceso a los mercados internacionales.

1. Oferta regional

Puntos clave de la estrategia propiciada por la CEPAL respecto a las exportaciones han sido:

a) Plantear la defensa de los productos básicos, buscando establecer con ese fin acuerdos que favorezcan la estabilización de los precios de los alimentos y las materias primas; y

b) Propender a la diversificación de las exportaciones de los países de la región, procurando la colocación paulatina de manufacturas cuya producción implique el incorporo de un valor agregado creciente.

Con relación al primer punto, se reconoce

que en la mayoría de los países de la región, el valor que alcanzan anualmente sus exportaciones depende de muy pocos productos y que cuando sus precios en el mercado internacional registran intensas fluctuaciones, como con frecuencia ocurre, afectan sus economías.

Esta situación de dependencia de la actividad económica respecto a algunos productos primarios supera el ámbito nacional y es igualmente significativa a nivel regional, puesto que los productos primarios representaron todavía a fines del decenio pasado el 75% de las exportaciones totales de 23 países latinoamericanos.¹

Hay en consecuencia algunos factores condicionantes de esa alta correlación que existe entre la economía de los países de la región y los productos básicos de exportación, cuya tónica dominante es la vulnerabilidad de éstos dada la inestabilidad de su demanda, las grandes fluctuaciones de sus precios en el mercado internacional y la desfavorable relación de sus precios con los de las manufacturas que se importan.

Si la situación prevaleciente, es decir la elevada proporción de los productos primarios sobre las exportaciones totales de la región, se proyecta a corto y a mediano plazo, las perspectivas indicarían que dicha participación no variará fundamentalmente.

Esta situación justifica las acciones ya emprendidas en el orden internacional para lograr, por una parte, la racionalización de la oferta de esos productos y, por la otra, propiciar entendimientos con los países importadores que permitan establecer nuevos acuerdos internacionales de productos básicos.²

Sin embargo, los éxitos ya alcanzados y los que en el futuro puedan lograrse entre países exportadores en desarrollo e importadores desarrollados, no aminoran ni eluden el problema de la dependencia de las exportaciones. Por el

contrario, ésta podría aumentar si además de lograr estabilidad en la demanda, y consecuentemente en sus precios, no se desarrollara al mismo tiempo una política de diversificación de las exportaciones. De este modo, por ejemplo, si un país principalmente exportador de café obtuviera mayores ingresos de sus exportaciones por un aumento creciente de la demanda y del precio en los países consumidores, por esas mismas circunstancias aumentaría también la participación porcentual del café con relación a sus exportaciones totales y se acentuaría aún más la dependencia respecto a dicho producto, situación ésta que ha caracterizado la evolución histórica de las exportaciones en varios de nuestros países. Por consiguiente, la solución del problema de las grandes fluctuaciones del valor de las exportaciones provocadas por su concentración en uno o en muy pocos productos, tiene más estrecha relación con el ritmo con que pueda reducirse su elevada participación, a través de una diversificación de las exportaciones, que con el comportamiento favorable de la demanda en los países industrializados.

En otros términos, la posibilidad de corregir la vulnerabilidad de las exportaciones dependerá más de la incorporación de nuevos productos, para diversificarlas, que de defender ante los países importadores el nivel de ingresos de sus productos tradicionales de exportación.

Se advierte entonces que la exportación de productos no tradicionales ayuda a disminuir el efecto perjudicial de las grandes variaciones en los ingresos de exportación. Así, cuanto mayor sea el número de productos exportados, más diverso sea el origen de la actividad económica de la cual provengan y más equilibrada sea su proporción sobre el total, tanto menores serán las fluctuaciones del valor de las exportaciones ocasionadas por el factor precio. Ello es válido aun suponiendo que un país logre diversificar sus exportaciones exclusivamente con nuevos productos primarios, sean éstos de origen agropecuario o minero, puesto que las variaciones cíclicas de los precios de los productos básicos no son coincidentes y a veces sus tendencias divergen.

Mientras en algunos productos la tendencia de sus precios es creciente, en otros puede

¹Véase Naciones Unidas, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Santiago de Chile, 1981, p. 74.

²En 1973 existían 21 asociaciones de países productores a las que pertenecían 70 países y cuyos objetivos eran tanto la defensa de los productos primarios en el mercado internacional como la cooperación entre países productores. Véase Naciones Unidas, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, op. cit., p. 65.

ser decreciente o mantenerse. Ese comportamiento de la tendencia de las cotizaciones de los precios en el mercado internacional explica por qué los valores unitarios de exportación de América Latina en su conjunto no variaron históricamente más todavía. Como es obvio ello se debió a las disímiles variaciones de los precios de los productos de exportación de la región. Las grandes fluctuaciones singulares se compensan en alguna medida, atenuándose por consiguiente las oscilaciones del índice de valor unitario regional.

Nótese que la alternativa que de este modo se enuncia, exportar productos tradicionales o nuevos (o no tradicionales) es distinta a la que comúnmente suele plantearse entre productos primarios y manufacturados. Puesto que los productos considerados como no tradicionales difieren de país a país, e incluso varían en cada uno de ellos a través del tiempo, se torna difícil adoptar una definición estadística aplicable regionalmente.

Es evidente que con la incorporación de nuevos productos, sean éstos primarios o manufacturados, no sólo se consigue aminorar las grandes variaciones de los ingresos de exportación sino que su mayor efecto es evitar el estrangulamiento externo, en la medida en que gracias a la diversificación aumente el valor de las exportaciones hasta generar saldos positivos del balance comercial y de la cuenta corriente del balance de pagos.

Si el análisis se circunscribiera entonces exclusivamente al comercio exterior, parecería también satisfactorio diversificar las exportaciones con productos primarios o con manufacturas.

Empero surge aquí la importancia del segundo punto mencionado al comienzo, acerca de la conveniencia de exportar cada vez en mayor proporción productos industriales con un contenido creciente del valor agregado, y esto por los beneficios que reportaría a las economías nacionales.

En primer término aseguraría un aumento más dinámico de las exportaciones dado que el crecimiento de la demanda mundial de manufacturas es relativamente mayor que el de los productos básicos. De esta manera se obtendrían ingresos de exportación con menores variaciones que los percibidos históricamente. A

ello contribuirían además las tendencias más estables de las variaciones de los valores unitarios de las manufacturas respecto a los productos básicos.

A estos beneficios se agregaría lo más importante. Los efectos favorables que se producirían dentro mismo de los países, ya que es obvio que la producción manufacturera contribuye al fortalecimiento de las estructuras económicas nacionales, al fortalecimiento y diversificación de los procesos de industrialización y, muy especialmente, al aumento de la ocupación y del empleo con la consiguiente calificación de la mano de obra.

Por todo lo anterior, en los países latinoamericanos, y también en otros países en desarrollo, se aprecian las ventajas que reporta la exportación de manufacturas, y en este sentido se estuvieron orientando sus programas de promoción de exportaciones.

En todo caso, cabe señalar que desde el punto de vista de la oferta regional exportable, la exportación de manufacturas constituye sólo un aspecto parcial de una estrategia global de diversificación de exportaciones, si bien en la formulación de dicha estrategia las manufacturas constituyan los productos más 'deseables' o 'convenientes' para exportar.

2. *Demanda mundial y tecnología*

En cambio, desde la perspectiva de la demanda mundial de importaciones, el comercio de productos manufacturados adquiere una mayor significación. En los treinta años transcurridos desde que la CEPAL divulgó sus primeras ideas sobre el tema, se registraron importantes cambios en el comercio regional y mundial. Algunos de ellos atañen a nuestros países, puesto que los más grandes han logrado notables avances en la diversificación de sus exportaciones, tema que aquí se tratará más adelante. Pero el hecho más revelador se refiere a las modificaciones de la estructura del comercio mundial.

En 1955, los productos manufacturados no alcanzaban a representar ni la mitad del comercio mundial de bienes (45%). A partir de entonces fue aumentando sostenidamente su participación hasta llegar al 63% en 1972. En dicho año, previo a la crisis del petróleo, los combus-

tibles representaban sólo un 10% y los otros productos primarios habían perdido su importancia relativa a punto tal que su participación (27%) era menor que la mitad del porcentaje de las manufacturas.

Si bien a partir de 1974, debido precisamente al aumento de los precios del petróleo, los combustibles duplicaron su participación (20%), las manufacturas mantuvieron su proporción mayoritaria y durante el último quinquenio ésta alcanzó al 58%.

En el Gráfico 1 se observa cómo la superficie correspondiente a las manufacturas aumentó a expensas de la de los otros productos primarios, cuya superficie a su vez disminuyó pau-

latinamente hasta reducirse en 1979 a la mitad (22%).

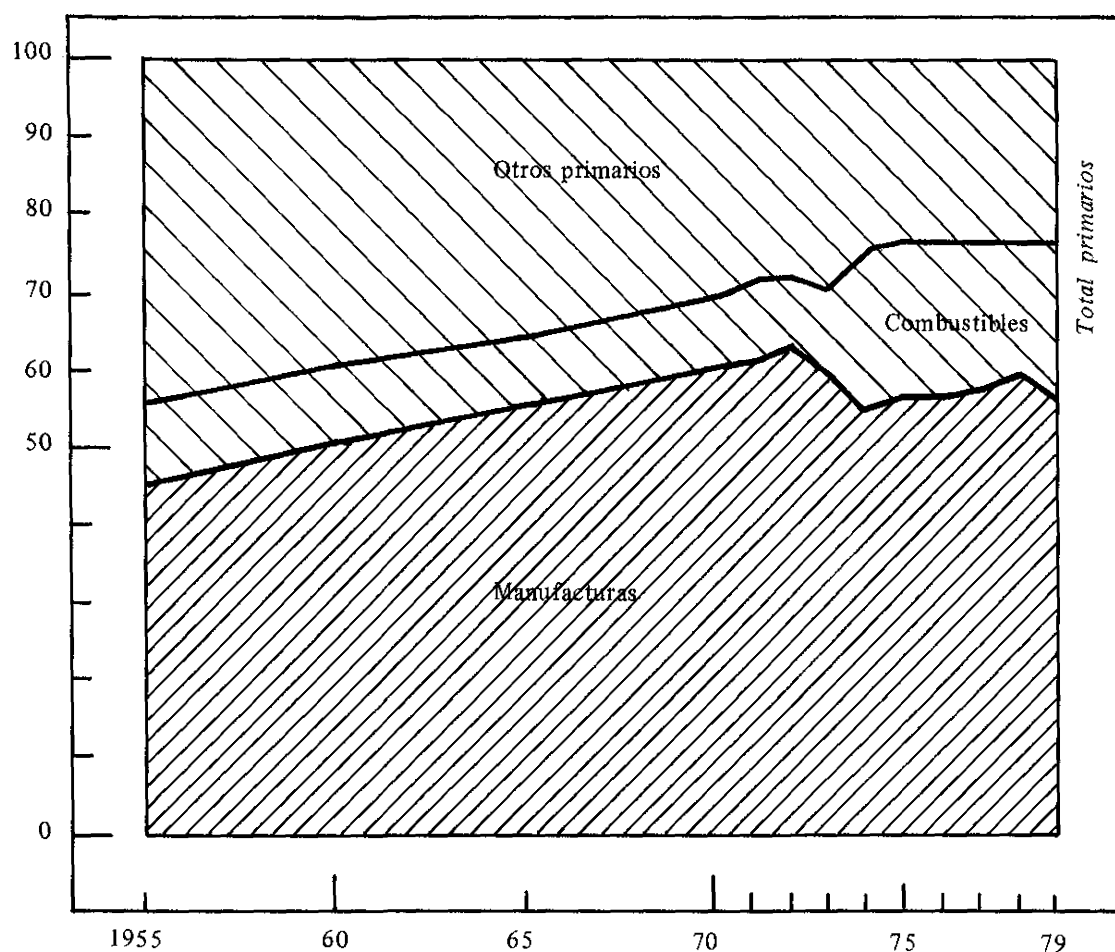
Los últimos 25 años registran por lo tanto una clara tendencia del comercio mundial: las manufacturas estarían desplazando, o más bien 'desalojando' a los productos primarios en el valor de dicho comercio. Esa tendencia, determinada según valores en dólares corrientes, se estaría produciendo por la influencia de:

1. El crecimiento relativamente mayor de la demanda mundial de los productos manufacturados, dada la elasticidad ingreso de la demanda de esos bienes, que favorece un mayor intercambio de manufacturas.
2. Los avances tecnológicos en los países

Gráfico 1

COMERCIO MUNDIAL: PARTICIPACION DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS
Y LAS MANUFACTURAS

(Porcentajes)



centrales que conducen a disminuir gradualmente en cada unidad de producción manufacturera los insumos en materias primas y productos intermedios. Así, las tecnologías de 'producción' conforman un desarrollo cada vez mayor de tecnologías de 'sustitución', mediante la cual materias primas 'nobles' (maderas, caucho, fibras textiles naturales, lanas, cueros, toda la variedad de los metales, minerales no metálicos, etc.) son sustituidas por productos sintéticos y artificiales en la producción de bienes comprendidos en prácticamente todas las ramas de la actividad económica, como por ejemplo materiales de construcción, plásticos y toda su variedad de productos, fibras textiles artificiales y sintéticas, vestuario, calzado, abonos y otros insumos para la agricultura, productos metalmecánicos, automóviles y vehículos de transporte, maquinarias y equipo en general y manufacturas diversas.

Por consiguiente, el desarrollo y la aplicación de tecnologías de sustitución en los países industrializados estaría demandando insumos decrecientes de materias primas. Esa disminución se estimularía desde dos frentes. De un lado se produciría una demanda mundial relativamente menor de las cantidades (cuántum) de las materias primas, ya sea porque éstas se han logrado sustituir o bien porque nuevas técnicas facilitan la producción de bienes industriales con insumos decrecientes de materiales. Del otro, los sustitutos producen a su vez caídas ostensibles en las cotizaciones internacionales de las materias primas.

En consecuencia, las tecnologías de sustitución estarían incidiendo negativamente en los dos factores componentes del valor de los productos básicos: sus cantidades y sus precios. El efecto negativo combinado de ambos factores contribuiría, junto con lo señalado en el primer punto, a que las materias primas tengan una participación decreciente en el valor del comercio mundial.

Así entonces, la proporción creciente de las manufacturas en el comercio mundial sería, en buena medida, una consecuencia de la incorporación de tecnologías cada vez más avanzadas en su producción.

Este hecho induce a pensar que a medida que el tiempo transcurra, dicha tendencia continuaría manifestándose, puesto que es proba-

ble que la brecha tecnológica que separa a los países en desarrollo de los países industrializados siga ampliándose, pese a los esfuerzos desplegados hasta ahora, principalmente por las Naciones Unidas en el seno de la UNCTAD, por lograr acuerdos de transferencia de tecnología que favorezcan al mundo en desarrollo.

Sin ahondar en lo que en materia de tecnología puedan transferir específicamente los países industrializados a determinados países en desarrollo, debe siempre considerarse que "la tecnología es el vínculo fundamental entre los sistemas naturales y sociales".³ Como tal, el desarrollo tecnológico que hoy han conseguido los países industrializados es una consecuencia de su nivel económico y social. A ello han contribuido todos los factores económicos y sociales;⁴ los sectores productivos primarios, la industria de transformación y los servicios (entre ellos, la educación, la capacitación técnica, profesional y científica) e incluso los patrones de comportamiento de las sociedades nacionales (hábitos de puntualidad, disciplina laboral, sentido de responsabilidad, etc.). Si bien no es posible cuantificar la influencia de esos factores en el desarrollo de la tecnología, no hay duda de que le dan continuamente tanto su orientación como su dirección. Es pues un proceso gradual y continuo mediante el cual "se

³Véase Mostafá K. Tolba, "Estilos de desarrollo y problemas del medio ambiente", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1980, p. 14.

⁴La expresión factor económico y social aquí utilizada, se refiere a todas las categorías de actividad contenidas en el documento de Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M, N.º 4, Rev. 2, *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas* (CIIU), Nueva York, 1969. En consecuencia, los tres sectores a que se hace referencia, comúnmente denominados también sectores primarios, secundarios y terciarios, abarcan todas las actividades económicas que pueden tener lugar en una economía, en las esferas de la población, la producción, el empleo, el ingreso nacional y otras actividades económicas. Así por ejemplo, los combustibles, sus derivados y la energía, se encuentran ubicados en esa clasificación, según su etapa de transformación, en las siguientes agrupaciones y grupos de la CIIU: 210 explotación de minas de carbón; 220 producción de petróleo crudo y gas natural; 351 fabricación de sustancias químicas industriales derivadas del petróleo y del carbón; 352 fabricación de otros productos químicos derivados del petróleo y del carbón; 353 refinerías de petróleo; 354 fabricación de productos diversos derivados del petróleo y del carbón; 610 las estaciones de venta de petróleo al por mayor; 620 las estaciones de gasolina (comercio al por menor); 4101 la generación, transmisión y distribución de electricidad para su venta a consumidores domésticos,

fijan cada vez más las pautas para la definición de necesidades y la utilización de recursos".⁵

Esa gradualidad permite desarrollar la tecnología en pasos sucesivos y cuya secuencia permite avanzar sobre lo ya alcanzado. De allí surge su característica esencial: estar siempre en continua transformación. Por eso la tecnología de hoy es tan distinta de la de ayer y será también diferente de la de mañana. Y por esta razón puede decirse que "la tecnología no puede importarse a 'fardo cerrado'".⁶

Pero siempre hay un primer paso; y ese paso inicial se corresponde con las investigaciones que se realizan para vincular el medio ambiente con la sociedad. Como por lo general dichas investigaciones comienzan en los países centrales, las técnicas que allí se desarrollan a partir de las mismas contemplan realidades ambientales y sistemas de vida que difieren de los existentes en los países a los cuales ulteriormente se transfieren sus resultados; con el añadido de que toda transferencia de tecnología transporta no sólo lo 'deseable' sino también lo 'indeseable'. "Es incalculable lo que la técnica productiva ha contribuido al bienestar humano. Pero al mismo tiempo son cada vez más notorios e inquietantes los males que trae aparejados. No me refiero solamente a las aberraciones de la sociedad de consumo, sino también a la contaminación; al deterioro del medio ambiente y al abuso irresponsable de recursos naturales agotables".⁷

Lo que en un momento dado se puede transferir suelen ser sólo aspectos parciales del proceso tecnológico de un país que permitirían, por ejemplo en el campo industrial, mejorar en otros los métodos o técnicas de produc-

ción de determinados bienes, mediante nuevos equipos de mejor productividad. Pero los cambios cada vez más significativos que ocurren en la productividad real de los factores productivos, y, por consiguiente, en una economía nacional en su conjunto, motivados por los avances tecnológicos, son intransferibles.

En todo caso, cuanto mayores sean los cambios que se produzcan entre los sistemas naturales y sociales de los países industrializados con respecto a los países en desarrollo, tanto mayores serán los progresos que se producirán en la tecnología de los primeros, ampliándose así aún más la brecha tecnológica que los separa. Por lo tanto, lo más probable es que el 'componente tecnológico' sea proporcionalmente mayor en los procesos productivos del futuro y por ello cada vez más determinantes del aumento de participación de las manufacturas en el comercio mundial.

Si bien esto vendría a confirmar la tendencia del comercio mundial durante el último cuarto de siglo, en sus rasgos más profundos sólo sería una manifestación de la pérdida de importancia de los sectores primarios respecto a los secundarios y terciarios, proceso que traen aparejado los procesos de desarrollo.

En cierto modo lo expresado podría inducir a arribar a una conclusión fatalista del porvenir del Tercer Mundo. Sin embargo, téngase presente que toda tendencia siempre tiene una medida y un límite. La medida correctiva del deterioro de la relación tecnológica entre los centros y la periferia depende de aquel paso inicial ya mencionado y que compete a la investigación para promover su desarrollo en la región. Investigación necesaria no sólo para evitar los males que introduce la tecnología importada, sino también para establecer en nuestros países un nexo entre la naturaleza y las condiciones de vida de sus habitantes, el que debe ser más acorde con nuestra realidad.

Finalmente, hay un límite que la tecnología no podrá sobrepasar. Porque aun cuando eventualmente por su acción se pueda modificar la interrelación entre los centros y la periferia, a favor o en contra de ésta, la técnica en modo alguno puede prescindir de la materia. Por ello la técnica nunca será 'creación'. Si la técnica se desarrollara al punto de poder crear cosas de la nada, lograría la igualdad suprema:

industriales y comerciales; 4102 la producción de gas en fábricas y la distribución de ese gas o de gas natural mediante una red de tuberías para el consumo doméstico, industrial y comercial; 4103 los establecimientos que se dedican principalmente a la producción y distribución de vapor y agua caliente para calefacción, fuerza motriz y otros usos.

⁵Véase Mostafá K. Tolba, *Estilos de desarrollo y problemas del medio ambiente*, op. cit., p. 14.

⁶Véase Miguel S. Wionczek, "Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones. Código de conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología", en *Revista de la CEPAL*, N.º 10, abril de 1980, p. 102.

⁷Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre de 1976, p. 17.

Hombre = Dios. Pero el Hombre nada puede crear de la nada; sólo puede transformar la materia. He aquí la diferencia esencial entre espíritu y materia. Si se prescinde de la materia, lo único transferible al Hombre será el conoci-

miento, y el conocimiento por medio de la Palabra. "En el principio la Palabra existía y la Palabra estaba con Dios, y la Palabra era Dios. Ella estaba en el principio con Dios".⁸

I

¿Diversificación o concentración de las exportaciones latinoamericanas?

Un hecho contrario a los intereses de América Latina que se viene registrando desde hace muchos años es la pérdida de su participación en las exportaciones mundiales. En 1950 era del 11%; treinta años después, en 1980, se redujo al 5%, es decir aproximadamente en más de la mitad.

A esa disminución porcentual contribuyeron, negativamente, 22 de los 24 países de la región incluidos en dicha comparación.⁹

Únicamente Ecuador y Trinidad y Tabago mejoraron levemente la proporción que les correspondió en 1950, y esto por el aporte del petróleo en las exportaciones de ambos países. En Trinidad y Tabago una alta proporción de sus exportaciones petroleras está constituida por refinados de petróleo que se procesan en el país con insumos de petróleo crudo importado.

Si se comparan las participaciones de cada país en 1980 con un año más cercano, 1970, se comprueba que sólo cuatro países mejoraron su posición relativa en 1980; y ellos son nuevamente el Ecuador y Trinidad y Tabago, y además Brasil y México. En este último país el petróleo también fue el producto determinante del aumento de su participación en el comercio mundial, a un nivel similar, aunque ligeramente inferior al de 1950.

Los resultados que arroja la comparación entre 1970 y 1980 sirven para aquilatar con qué intensidad se ha evidenciado esa pérdida de la posición relativa que hace 30 años tenía América Latina en el comercio mundial, no obstante el dinamismo que a partir de 1975 evidenciaron las exportaciones de varios de los países latinoamericanos. Ese dinamismo reciente hizo suponer que, de mantenerse, la región llegaría a recuperar parte de la participación que tuvo en el pasado.¹⁰ Sin embargo, se puede comprobar en 1980 una menor participación de la región en las exportaciones mundiales no sólo con respecto a 1950 y 1960, sino también con respecto a 1970. (Véase el cuadro 1.)

Este es un indicio de que el empeoramiento de la participación de América Latina en el comercio mundial ha sido muy intenso y que alterar esa tendencia requerirá esfuerzos muy superiores a los hasta ahora realizados por cada país.

Si al análisis del comportamiento de las exportaciones por países (los sujetos del comercio), se agrega un examen según grandes categorías de productos (el objeto del comercio), se observa que la pérdida de participación fue ocasionada por los productos primarios. En

⁸Evangelio según San Juan 1, 1-2. (Citamos según la versión de la *Biblia de Jerusalén*, Desclée de Brouwer, Bruselas, 1967, p. 1412.)

⁹Se consideraron los 11 países miembros de la ALADI (ex ALALC), los 5 países miembros del Mercado Común Centroamericano, y además Barbados, Cuba, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago.

¹⁰En el período 1975-1978 el cuántum de las exportaciones de América Latina aumentó a una tasa acumulativa anual del 9.2%, superior al 6.8% del comercio mundial. No obstante, entre 1970 y 1975 la tasa de crecimiento de las exportaciones regionales fue de sólo 1.8%, muy inferior a la mundial de 5.2%. Por ello, durante el período 1970-1978 el volumen físico de las exportaciones regionales creció a una tasa promedio anual del 4.5%, inferior a la de 6.1 del comercio mundial.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1980
<i>Mundo</i>	100.00	100.00	100.00	100.00
Argentina	1.92	0.84	0.56	0.40
Brasil	2.22	0.99	0.87	1.01
Chile	0.47	0.38	0.39	0.24
México	0.86	0.59	0.40	0.81
Paraguay	0.05	0.02	0.02	0.02
Uruguay	0.42	0.10	0.07	0.05
Bolivia	0.12	0.04	0.06	0.05
Colombia	0.65	0.36	0.23	0.21
Ecuador	0.12	0.11	0.06	0.13
Perú	0.31	0.34	0.33	0.19
Venezuela	1.91	1.90	1.00	0.96
Grupo Andino	3.13	2.74	1.70	1.54
ALADI	9.06	5.67	4.02	4.07
Costa Rica	0.09	0.07	0.07	0.05
El Salvador	0.11	0.09	0.07	0.05
Guatemala	0.13	0.09	0.09	0.08
Honduras	0.09	0.05	0.06	0.04
Nicaragua	0.04	0.04	0.06	0.03
M.C.C.A.	0.48	0.34	0.36	0.24
Cuba	1.10	0.48	0.33	...
Haití	0.06	0.02	0.01	0.01
Panamá	0.03	0.02	0.03	0.02
República Dominicana	0.14	0.14	0.07	0.05
Barbados	0.03	0.02	0.01	0.01
Guyana	0.05	0.06	0.04	0.02
Jamaica	0.07	0.13	0.11	0.05
Trinidad y Tabago	0.17	0.22	0.15	0.20
<i>Total</i>	11.23	7.13	5.16	4.68 ^a

Fuente: United Nations Conference on Trade and Development, Supplement 1980, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, y cifras preliminares del año 1980, basadas en estadísticas oficiales.

^a Excluye Cuba.

efecto, dichos productos, que en 1970 representaban el 13% de las exportaciones mundiales de ese tipo de bienes, disminuyeron en 1978 al 11%. En esa caída incidieron principalmente los combustibles (del 13% al 9%) y los minerales, incluidos los metales no ferrosos (del 14% al 11%). Los alimentos y materias primas agrícolas sólo en 1978 lograron recuperar la proporción que les correspondió en 1970. (Véase el cuadro 2.)

En cambio, las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, que en 1970 representaban el 1% del intercambio mundial de dichos bienes, en 1978 aumentaron al 1.4% y fue el

único grupo que incrementó su participación en el valor de las exportaciones mundiales. Aun cuando dicho porcentaje es todavía muy bajo, debe considerarse que las manufacturas representaban en 1978 el 60% del valor total del comercio mundial; en consecuencia, los incrementos porcentuales sobre esos valores alcanzan montos significativos.¹¹

¹¹ Así, por ejemplo, en 1978, un incremento de 1% de la participación de la región en las exportaciones mundiales de manufacturas habría significado aumentar las exportaciones totales de América en desarrollo en 12%, equivalente a 7 800 millones de dólares.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION SEGUN PRODUCTOS EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

(Porcentajes)

	Total (CUCI 0-9)	Alimentos y materias primas agrícolas (0+1+2-27 -28+4)	Minerales (en bruto y metalíferos) y metales no ferrosos (27+28+68)	Combustibles (3)	Productos primarios (0 a 4+68)	Manufacturas (5 a 8-68)
1970	5.6	13.0	13.6	13.1	13.1	1.0
1971	5.2	12.0	13.0	12.7	12.3	0.9
1972	4.9	11.8	11.7	11.1	11.5	1.1
1973	5.2	11.1	11.2	12.2	11.5	1.3
1974	6.0	11.8	11.8	11.5	11.7	1.4
1975	5.6	12.2	12.5	10.8	11.6	1.2
1976	5.5	12.8	12.8	9.8	11.3	1.3
1977	5.5	13.9	11.5	9.1	11.3	1.4
1978	5.1	12.9	11.0	9.1	11.0	1.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*, Nueva York, julio 1975, mayo 1977 y julio 1980.

Nota: En este cuadro se incluyen, además de las exportaciones de los 24 países considerados en el cuadro 1, las exportaciones de las Antillas Neerlandesas, Bahamas, Bermudas, la Guayana Francesa, Groenlandia, Guadalupe, las Islas Vírgenes, Martinica y Suriname.

Adviértese de esta manera que las exportaciones latinoamericanas de productos primarios son proporcionalmente más importantes en el comercio mundial que las de las manufacturas, y se confirma así la tradicional posición exportadora de productos primarios que caracteriza a la región.

La mayor proporción de las ventas de manufacturas, traducidas en el aumento de la participación de América Latina en el comercio mundial de bienes industriales, es un acontecimiento muy positivo que no sólo ha significado lograr conquistas en el mercado internacional, sino que a esos efectos se ha promovido el desarrollo de los sectores de actividad más dinámicos de la economía de algunos de nuestros países.

Los cambios registrados en el decenio pasado respecto a la participación latinoamericana por grupo de bienes —disminución de los productos primarios y aumento de las manufacturas exportadas— implican de hecho que las exportaciones de la región se diversificaron. A

esa evidencia habría que agregar que algunos países latinoamericanos diversificaron sus exportaciones con productos primarios no tradicionales, o dejaron de serlo durante un período y luego se volvieron a exportar. Pero téngase presente que ese tipo de diversificación no puede determinarse a nivel latinoamericano, puesto que cuando un país exporta un producto primario por primera vez, por definición será considerado producto 'no tradicional', mientras que otros países latinoamericanos seguramente lo exportan como tradicional. De modo que cuando ocurre dicha diversificación a nivel nacional, ésta no puede distinguirse regionalmente y antes bien contribuye a mostrar mayor concentración si se la mide para el conjunto de los países latinoamericanos.

El caso más reciente es el de la concentración de las exportaciones latinoamericanas que se habría producido en el petróleo durante 1981. Según cifras preliminares, debido al gran aumento de las ventas al exterior de petróleo mexicano, cuyo valor habría ascendido a los 15

mil millones de dólares,¹² las exportaciones latinoamericanas de este producto llegarían a representar el 40% del valor total en dicho año. Tan elevada participación para un solo producto es la mayor registrada hasta ahora en América Latina.

Si las ventas petroleras de México al exterior, dada su magnitud, modificaron las participaciones porcentuales de los productos de exportación de América Latina en su conjunto, su repercusión sobre la economía del país ha sido enorme y no exenta de controversia interna. Sólo el petróleo representó el 64% de sus exportaciones totales de mercancías en 1981 y esta cifra podría aumentar en el transcurso de los próximos años. Si bien es inferior a las de Venezuela, 91%, y Trinidad y Tabago, 89%, es indudable que el petróleo ha provocado en México una elevada concentración de sus exportaciones.

Sin embargo, considerando la estructura y el nivel de desarrollo alcanzado por México en su industria y en otros sectores de su economía, así como los proyectos de desarrollo puestos en marcha gracias a los recursos financieros generados por el petróleo, el significado y el efecto de dicha concentración no es comparable al que tradicionalmente se estaba registrando en otros países de la región. Y esto, sobre todo si se toma en cuenta la seriedad con que el Gobierno de México está abordando el desarrollo del Plan Nacional Energético y el papel que se asigna al petróleo para el desarrollo económico y social del país.

"Hoy las reservas son de 72 000 millones de barriles, en tanto que las reservas probables llegan a 58 650 millones de barriles, y el volumen de las potenciales, que incluyen las anteriores más la producción acumulada hasta la fecha, a 250 000 millones.

"Hace un año las reservas petroleras de México ocupaban, por su volumen, el sexto lugar en el mundo. Hoy están en el cuarto lugar, y siguen incrementándose continuamente.

"Desde 1976 las reservas probadas de hidrocarburos se multiplicaron diez veces; la producción se triplicó; las exportaciones de crudo

crecieron a tasas exponenciales; la capacidad de refinación aumentó 50% en estos cinco años, y la capacidad de producción de petroquímicos básicos prácticamente se duplicó.

"Pero el objetivo de la política gubernamental en la materia, no es el convertirnos en un país exportador de hidrocarburos, en un país 'petrolero' abastecedor de materias primas. De ahí los esfuerzos realizados no sólo para agregar valor a nuestros hidrocarburos, sino también para incrementar la capacidad de la industria nacional, a fin de surtir los equipos que requiere el propio sector energético y las otras ramas básicas de la economía. Se han instalado, así, fábricas para producir válvulas, compresores, plataformas, tuberías y otros equipos que no se producían en el país. Asimismo, están en marcha proyectos para la construcción de barcos de tamaño medio, forja y fundición pesadas, y diversas instalaciones siderúrgicas para abastecernos de la materia prima correspondiente.

"La mayor producción de hidrocarburos ha creado no sólo mayores demandas de bienes de capital, de técnicos, de obreros, sino también, por medio de las exportaciones, ha generado recursos para adquirir del exterior las técnicas y equipos complementarios que permitirán alcanzar un crecimiento integral.

"Además, estamos conscientes de que el petróleo no es garantía de crecimiento económico si no se usa en congruencia y en ritmo con el desarrollo de otros sectores. Prueba de ello es que algunos países exportadores de petróleo decrecieron 3% en 1980, en tanto que México creció a más de 8% en el mismo año.

"En México estamos 'sembrando' el petróleo para que se convierta de un recurso no renovable, en una fuente permanente de ingresos.

"Ante la urgencia de modernizar el país conjugando crecimiento con justicia, teníamos que superar la tentación de resolver los problemas de hoy echando mano del recurso disponible, sin considerar sus consecuencias futuras. Esta es la esencia de los planes y programas elaborados, ésta es la base de la plataforma de exportación de hidrocarburos que se ha fijado y que nos aleja del concepto de petrolización. Es el uso racional y programado de un recurso para facilitar y propiciar el crecimiento de otros. Quienes se asustan por la participación muy

¹²Véase José López Portillo, "Quinto Informe Presidencial", en Banco de México, *Comercio Exterior*, 1.º de septiembre de 1981.

alta del petróleo en un momento dado, excluyendo su relación con los esfuerzos que se están realizando en otros sectores y olvidándose de limitaciones claramente establecidas en los planes y programas, adoptan la misma tesitura, la misma actitud mental y, de hecho, la misma precipitación de quienes abogan por exportar todo el petróleo que podamos y ajustarnos ciegamente a las fuerzas del mercado.

"Reiteramos y confirmamos que México no es un país petrolizado, o en vías de petrolizarse. El petróleo apenas ocupa 7% de la producción nacional; es decir, por cada peso que se produce en el país, solamente 7 centavos corresponden al petróleo, mientras que en países petroleros, por cada peso de producción, 46 centavos provienen de ese producto.

"Del total de ingresos presupuestales del sector público mexicano, 28% se recibe del petróleo, mientras que en los países petroleros esta cifra fluctúa entre 50 y 90 por ciento.

"En México la inversión de todo el sector petrolero es apenas de 12%, mientras que en los países petrolizados es el motor fundamental de su crecimiento.

"De los ingresos que México recibe del exterior (por concepto de mercancías y servicios), sólo 38% proviene del petróleo, mientras que muchos países petroleros dependen en más de 90% de esa fuente de divisas.

"La expectativa alentada por el petróleo y nuestra presencia repentina en el mundo de sus conflictos, nos tomó por sorpresa y todavía no serenamos la comprensión de su significado. Aceptamos con graciosa naturalidad los movimientos de su precio al alza y al primer cambio a la baja nos desalentamos y desgraciamos. Ha sido un golpe de conciencia para aquellos que creyeron que íbamos a salir de pobres sin trabajar, casi el paraíso, y de júbilo morbosos para los que aceptan que el petróleo nos lo escribió el diablo, para olvidarnos del establo; o de los que fincan su éxito en el fracaso del país, que de todo hay en nuestro pluralismo y libertad.

"Recordemos que nunca ofrecimos, vía petróleo, un jardín de rosas. Dijimos, y está siendo cierto, que nos daría autodeterminación finan-

ciera; que sería pivote y detonador del desarrollo económico.

"No vamos a ser grandes vía especulación. Sólo el trabajo nos da esa oportunidad. Sigamos trabajando y dejémonos de cuentos, ilusiones, terrorismo conceptual, calumnias y bilis."¹³

Se trata entonces de una concentración de las exportaciones de efecto 'dinamizador', si cabe el término, puesto que a las exportaciones se ha sumado un nuevo producto, que aunque aumenta la concentración, incrementa sustancialmente el ingreso de divisas y de este modo evita el tradicional estrangulamiento externo del país. Valga también el término, para diferenciarla de la concentración tradicional o 'estática' de las exportaciones, en la que pocos productos tienen una elevada participación en el valor total y ésta se mantiene a través del tiempo; sus efectos ya fueron considerados.

Un indicador adecuado para medir el nivel de concentración del comercio exterior de un país es un índice de concentración de productos. A base de índices calculados con la fórmula de Hirschman se observa que durante un período de 17 años los países latinoamericanos lograron avances significativos en la diversificación de sus exportaciones. Así, en 1977, en todos los países, con la única excepción de Jamaica donde dicho índice aumentó, los índices de concentración fueron menores que los de 1960. (Véase el cuadro 3.)

Brasil fue el país que logró una mayor disminución de su índice de concentración de las exportaciones, es decir, que logró una mayor diversificación de las mismas, seguido luego por la Argentina y Barbados.

En cambio, Venezuela fue el país de la región que menos disminuyó su índice de concentración porque el petróleo sigue constituyendo su gran producto de exportación.

El orden en que los países lograron disminuir sus índices de concentración fue el siguiente:

¹³Fragmentos del Quinto Informe Presidencial que el Presidente de la República, José López Portillo, sometió al Congreso de los Estados Unidos de México, el 1.º de septiembre de 1981, citado en nota anterior.

<i>País</i>	<i>Disminución del índice de concentración entre 1960 y 1977 (Porcentajes)</i>
Brasil	63
Argentina y Barbados	50-60
Guatemala, Panamá y Costa Rica	30-40
República Dominicana, Honduras, México, Ecuador y Nicaragua	20-30
Colombia, Trinidad y Tabago, Guyana y El Salvador	10-20
Venezuela	8
Jamaica (el único país que aumentó su índice de concentración en 21%)	

Para el resto de los países latinoamericanos no se han calculado índices de concentración en 1960 y/o 1977.

En el cuadro 3 los países se clasificaron según el orden decreciente del índice de concentración del año 1977, de modo que los primeros países de la lista son aquellos que tienen una mayor concentración de sus exportaciones por productos y por su parte los últimos los que tienen sus exportaciones más diversificadas. Obsérvese que entre éstos aparecen Argentina, México y el Brasil. Es probable que en los años posteriores a 1977 se haya modificado significativamente el índice de concentración de México y, más moderadamente, el de Brasil. En México dicho índice debe haber aumentado apreciablemente por la gravitación que ahora tiene el petróleo. En Brasil, país que ha continuado diversificando sus exportaciones a un ritmo sostenido, su índice de concentración debería descender, de manera que el índice del Brasil estaría más cerca del valor del índice de la Argentina y, el índice de México se distanciaría del de estos dos países.

Brasil, como acaba de verse, ha sido el país que logró una mayor diversificación de sus exportaciones. Ese proceso, notable por sus resultados, se ha caracterizado por:

i) El alto ritmo de crecimiento de sus exportaciones que superó al crecimiento del comercio mundial;¹⁴

ii) La venta muy diversificada de productos tanto primarios como industriales por montos altamente significativos;

iii) La diversificación de países y zonas de destino, que le significó ampliar el número de países copartícipes, entre los que ahora aparecen naciones compradoras de África y el Medio Oriente.

Al elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones del Brasil han contribuido significativamente algunos productos que, por no corresponder a ninguno de los grandes productos básicos determinantes de las exportaciones de la región en el pasado, con seguridad que no se consideraron ni se incluyeron en algunos programas nacionales de promoción de exportaciones.

Sin embargo, únicamente con tres productos 'no tradicionales', de muy escasa o ninguna importancia hasta hace pocos años (carne de ave, jugo de naranja y calzado) están ingresando al Brasil divisas que por lo menos duplican las que reciben seis países de la región por sus exportaciones totales, y son también equivalentes a las que reciben otros siete países. (Véase el cuadro 4.)

Con respecto al destino de esos productos cabe señalar que se dirigen a los países que cuentan con altos ingresos por habitante, como son los del Medio Oriente y los industrializados. Los países del Medio Oriente importan la carne de ave y los industrializados son sus principales compradores de jugo de naranja y calzado.

En cambio, es llamativo que las exportaciones de esos productos destinados a América Latina no alcancen al 3%. (Véase el cuadro 5.)

La diversificación alcanzada por el Brasil, que bien puede medirse por la disminución del índice de concentración ya analizado, se manifiesta también muy claramente cuando se observa cómo el café fue perdiendo allí paulatinamente su importancia relativa. (Véase el cuadro 6.) Más aún, las exportaciones brasileñas del sector automotriz llegarían en 1981 a un

superior a la del 20% del comercio mundial. En 1981 las exportaciones del Brasil aumentaron en 16% sobre el valor de 1980, mientras que el valor del comercio mundial del primer semestre de 1981 disminuyó en 1% respecto al mismo semestre del año anterior.

¹⁴El valor de las exportaciones del Brasil aumentó entre 1970 y 1980 a una tasa acumulativa anual del 22%,

Cuadro 3
AMERICA LATINA: INDICES DE CONCENTRACION DE LAS
EXPORTACIONES POR PRODUCTOS

Países ^a	1960	1966	1968	1976	1977
Jamaica	0.560	0.536	0.553	0.509	0.679 ^b
Venezuela	0.725	0.702	0.692	0.688 ^c	0.668
Trinidad y Tabago	0.766	0.864	0.680	0.633	0.626
El Salvador	0.712	0.500	0.413	0.448	0.609
Colombia	0.743	0.664	0.609	0.530	0.600
Ecuador	0.644	0.650	0.515	0.564	0.507
Chile	...	...	0.747	0.547	0.471
Guyana	0.543	0.554	0.527	...	0.456
Guatemala	0.694	0.496	0.337	0.306 ^c	0.444
Haití	...	...	0.406	0.280 ^c	0.438
Barbados	0.862	0.740	0.655	0.436	0.423
Costa Rica	0.609	0.462	0.379	0.337	0.409
Rep. Dominicana	0.541	0.598	0.553	0.563 ^c	0.407
Honduras	0.511	0.531	0.460	0.358	0.397
Panamá	0.561	0.592	0.581	0.492 ^c	0.370
Nicaragua	0.460	0.517	0.391	0.313	0.364
Perú	...	...	0.335	0.287	0.266
Uruguay	...	...	0.458	0.271	0.257
Brasil	0.580	0.463	0.400	0.237	0.217
México	0.272	0.243	0.147	0.174	0.212
Argentina	0.300	0.322	0.207	0.164	0.149
Cuba	...	...	0.754	0.871 ^c	...
Bolivia	...	...	0.492	0.444 ^c	...
Paraguay	...	...	0.301	0.272 ^c	...

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD basados en el índice de Hirschman. El índice de concentración por productos es igual a 1.0 si únicamente se exporta un producto (concentración máxima), y su valor decrece con el grado de diversificación de las exportaciones. Los índices de Hirschman se han calculado con la siguiente fórmula:

$$H_j = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^{182} \left(\frac{x_i}{X} \right)^2} - \sqrt{1/182}}{1 - \sqrt{1/182}}$$

donde j = índice del país
 x_i = valor de exportación del producto i
 X = $\sum_{i=1}^{182} x_i$

y 182 = número de productos al nivel de tres dígitos de la CUCI.

Véase United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1969, 1979 y 1980.

^a Orden decreciente según el índice de concentración de Hirschman de 1977.

^b Índice correspondiente a 1976.

^c Índice correspondiente a 1975.

Cuadro 4

**BRASIL: EXPORTACIONES DE 3 PRODUCTOS NO TRADICIONALES CUYO MONTO CUBRE
LAS EXPORTACIONES DE 13 PAISES LATINOAMERICANOS, 1980**

(Millones de dólares)

Exportación de Brasil		Exportación Total de	
Carne de ave	207	Barbados	189
Jugo de naranja	339	Guyana	389
Calzado	388	Haití	211
Total 3 productos	934	Nicaragua	532
		Panamá	336
		Paraguay	400
		Bolivia	942
		Costa Rica	1 017
		El Salvador	963
		Honduras	835
		Jamaica	960
		Rep. Dominicana	962
		Uruguay	1 029

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, diciembre 1981; CEPAL, E/CEPAL/L.260, "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1981"; Banco do Brasil, *Carteira de Comercio Exterior, Informação semanal*, N.º 736, marzo 1981.

Cuadro 5

**BRASIL: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE 3 PRODUCTOS
NO TRADICIONALES, 1978**

(Porcentajes)

	Carne de ave (NAB 02.02)	Jugos de frutas (NAB 20.07)	Calzado (NAB 64.01 a 64.06)
Africa	3.3	—	—
América Latina	1.0	2.4	0.9
Medio Oriente	94.9	—	—
Países industrializados	0.8	97.1	98.3
URSS y Europa Oriental	—	0.5	0.6
No especificado	—	—	0.2

Fuente: Ministerio de Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Coordenação do sistema de informações econômico-fiscais, *Comercio Exterior do Brasil, Exportação*, 1978.

Nota: El producto principal de la posición 20.07 es el jugo de naranja.

valor estimado cercano a los dos mil millones de dólares, valor que superaría al del café en el mismo año. Y estas exportaciones se distribuirían aproximadamente en proporciones iguales entre los países industrializados y los países en desarrollo; a su vez, las ventas de la región se estiman en 250 millones de dólares. Estas últimas cifras tienen un gran significado puesto que el café en el año 1952 llegó a representar el

74%; en 1981 se estima que su participación no pasará del 8%.

Ningún otro país como el Brasil, logró diversificar sus exportaciones. Así, por ejemplo, en Colombia, el café también fue perdiendo su participación hasta llegar en 1974 a representar el 44% del total; pero a partir de entonces, este producto volvió a ganar importancia, y en 1980 subió al 61%. Obsérvese cómo, debido a su

Cuadro 6
PARTICIPACION DEL CAFE EN LAS
EXPORTACIONES TOTALES DEL
BRASIL Y COLOMBIA

(Porcentajes)

Período	Brasil	Colombia
1950-54	61	81
1955-59	61	82
1960-64	53	71
1965-69	41	62
1970-74	20	51
1975-79	16	59
1980	12	61

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, febrero 1960, Suplemento 1978, julio 1980 y diciembre 1981.

influencia, el índice de concentración aumenta en 1977 respecto a 1976. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

En síntesis, en América Latina se ha producido una diversificación de las exportaciones, proceso al que las manufacturas contribuyeron en forma más o menos intensa según los países.

El caso de México, donde se produjo una concentración de sus exportaciones debido al petróleo y cuyos alcances ya se comentaron, permite sacar algunas conclusiones.

Si bien toda estrategia de promoción de exportaciones trata de conseguir una alta diversificación, asignando una participación creciente a las manufacturas, su meta es la de trocar la proporción mayoritaria que hoy tienen los productos primarios, de manera que las manufacturas ocupen el lugar preponderante que ocupan los primeros, desplazándolos de las exportaciones latinoamericanas.

Sin embargo, téngase presente que nuestro Continente está dotado de variadas riquezas básicas, lo que al fin de cuentas constituye uno de sus patrimonios más importantes. Otros países, como los del Viejo Mundo y el Japón entre ellos, carecen de muchas de ellas, de modo que siempre tendrán necesidad e interés por obtenerlas. Y no sólo importando esos recursos sino principalmente haciendo inversiones para ex-

plotarlos en los países que disponen de los mismos.

Respecto a las manufacturas, en cambio, en el mundo industrializado no se advierte el mismo interés por promover su producción en América Latina, aun cuando ha ocurrido un importante redespiegue industrial en los países del sudeste asiático, para aprovechar las condiciones y características peculiares allí existentes.

En consecuencia, en nuestros países el desarrollo de industrias orientadas a la exportación dependerá en gran medida del ahorro interno. Dado los bajos coeficientes de ahorro e inversión interna que aquí se registran, la proporción que de éstos puede destinarse al desarrollo industrial requerido para este fin podría ser insuficiente. Lo anterior plantea serias interrogantes sobre las perspectivas de la región de mejorar su actual participación en las exportaciones mundiales, puesto que para lograrlo sería indispensable aumentar las exportaciones de manufacturas en proporciones probablemente difíciles de alcanzar. Por consiguiente, también es poco probable que los productos primarios tengan en el futuro una participación muy reducida de las exportaciones.

De otra parte, lo ocurrido en el Brasil con la diversificación de sus exportaciones, donde algunos productos no tradicionales de origen primario cobraron gran importancia, constituye un valioso ejemplo para otros países de la región de lo que puede conseguirse en este campo. Pero los casos analizados podrían inducir asimismo a pronósticos erróneos si no se considera que aquél país, dada su extensión territorial, está dotado de enormes recursos que le permiten concurrir al mercado internacional con nuevos productos, cuya exportación puede incrementarse anualmente a tasas muy elevadas. Por ello, muchos de los éxitos allí alcanzados podrían no obtenerse en el resto de los países de la región, en especial en los de menor desarrollo económico relativo. Finalmente, de aquí surge esta interrogante: si la integración económica no constituiría para dichos países una alternativa por entero vigente para intentar mejorar su posición en el concierto internacional. Sobre todo si se consideran las crecientes medidas proteccionistas que están poniendo en práctica los países desarrollados.

II

La exportación de manufacturas

Los productos manufacturados que la región exportó en 1978 tuvieron como destino los siguientes mercados:¹⁵

	Porcentaje
<i>Países desarrollados</i>	54.0
— Estados Unidos	30.9
— CEE	15.4
— Canadá	1.4
— Japón	2.0
— Otros países desarrollados	4.3
<i>Países de economía centralmente planificada</i>	2.2
— Europa Oriental	1.1
— Unión Soviética	0.7
— Asia	0.4
<i>Países en desarrollo</i>	43.8
— América Latina	36.9
— África	3.8
— Asia (excluido Medio Oriente)	1.3
— Medio Oriente	1.8

¹⁵Véase Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, op. cit., p. 175.

El dinamismo registrado por la exportación latinoamericana de manufacturas y que se tradujo en un aumento de su participación en el comercio mundial, representa un avance que no sólo implica conquistas en el mercado internacional, sino que pone en evidencia que hay países que han fortalecido internamente algunos sectores de su actividad industrial, los que precisamente influyeron en dicho mejoramiento. El interés reside, entonces, en determinar desde la oferta latinoamericana, los países, los sectores de actividad y los productos que contribuyeron a ese crecimiento; y asimismo, desde el de la demanda, los países importadores de esos productos.

Para ello se presenta en el cuadro 7, la estructura de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas a los países industrializados y a los países en desarrollo. Dentro del conjunto de países se ha determinado dicha estructura por separado para el comercio intra-regional y el de otros países en desarrollo.

Se observa que las manufacturas latino-

Cuadro 7

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DESTINADAS A LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS, LOS PAISES EN DESARROLLO Y AMERICA LATINA, 1978

(Porcentajes)

CUCI Manufacturas	Países industrializados	Países en desarrollo		
		Total	América Latina	Otros
<i>Total manufacturas</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
5 Productos químicos	10.9	15.8	17.5	5.6
6-68 Artículos manufacturados básicos	30.9	31.7	31.0	36.3
65 Hilados y tejidos de fibras textiles	8.2	7.3	6.7	11.1
67 Hierro y acero	7.4	6.3	5.5	10.8
7 Maquinaria y material de transporte	35.7	41.3	38.9	55.3
73 Material de transporte	7.5	17.9	11.9	52.4
8 Artículos manufacturados diversos	22.5	11.2	12.6	2.8
84 Vestuario	9.6	3.5	3.9	1.2
85 Calzado	5.0	0.7	0.8	0.1

Fuente: La misma del cuadro 8 y CEPAL, a base de estadísticas oficiales de los países latinoamericanos.

americanas que se exportan a los países industrializados y a los países en desarrollo, difieren significativamente en la participación que ellas tienen en algunas categorías.

Las destinadas a los países en desarrollo, contienen una mayor proporción de bienes de capital (maquinaria y material de transporte) y de productos químicos que las destinadas a los países industrializados. Mientras la maquinaria y el material de transporte que queda en la propia región representa una proporción ligeramente mayor (39%) a la que corresponde a los países industrializados (36%), dichos bienes de capital cubren más de la mitad (55%) de las manufacturas que América Latina exporta a otros países en desarrollo. Participan en estas ventas Brasil (94%) y Argentina y México con igual porcentaje (3%) cada uno.

En cambio, los países industrializados adquieren una proporción mucho mayor de artículos manufacturados diversos (23%), entre los cuales predominan los bienes de consumo no durables, como vestuario y calzado. Y por el contrario, esas manufacturas tienen una participación más baja en el comercio con los países en desarrollo y con la propia región.

Por último, es comparable la participación de los artículos manufacturados básicos en la importación de las distintas regiones. Así, en la importación de los países industrializados representan 31% y en la de los países en desarrollo 32%.

De lo que se lleva dicho se advierte que la mayor proporción de manufacturas latinoamericanas la adquieren los países industrializados (54%). La investigación de este hecho constituye el objetivo central del presente trabajo, para cuya dilucidación se han adoptado ciertas definiciones y conceptos básicos.

1. Definición de algunos conceptos básicos

Al encarar la investigación del tema, en algunos conceptos básicos fue necesario circunscribirse a ciertas definiciones relacionadas con la cobertura de los países copartícipes, con el concepto de penetración en un mercado y con la definición de manufacturas. Así, también se debió investigar la distorsión que producen las estadísticas con respecto a los productos sometidos en la región al proceso de maquilar.

a) *Las regiones copartícipes del comercio*

La investigación se ha centrado, por consiguiente, en un universo que define, por una parte, a 24 países exportadores latinoamericanos, y por la otra a los Estados Unidos, los nueve países integrantes de la Comunidad Económica Europea (CEE), el Canadá y el Japón.

Estos países en su conjunto adquirieron en 1978 el 92% de las manufacturas latinoamericanas destinadas a los países industrializados¹⁶ y son, por lo tanto, los principales importadores de productos elaborados del mundo desarrollado.

b) *El concepto de penetración en un mercado*

Para determinar el grado de penetración de las manufacturas latinoamericanas en los países industrializados, sería necesario disponer de información no sólo de lo que importan esos países en bienes industriales, sino también de lo que producen y exportan, de modo que el grado o nivel de penetración de uno o varios productos pueda medirse con relación a su consumo aparente.

Pero como las informaciones requeridas al efecto no están disponibles, la investigación se limitará a determinar únicamente qué representan las importaciones de manufacturas procedentes de América Latina en las importaciones totales de los países industrializados de ese tipo de bienes.

Por este motivo se ha seleccionado como fuente de información las estadísticas compiladas por los países industrializados que publica la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

c) *Limitación inherente a la información estadística*

Las conclusiones de una investigación empírica como ésta dependen en buena medida de la calidad y veracidad de las estadísticas. Para el presente estudio, las fuentes de información de los países importadores a las que

¹⁶No se incluye a los siguientes países industrializados: miembros de la EFTA, España, Gibraltar, Grecia, Malta, Yugoslavia, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

debió recurrirse, dan una imagen distorsionada de las relaciones comerciales que se tratan de determinar.

Debido a convenios de subcontratación entre empresas estadounidenses y empresas maquiladoras establecidas en México, cerca de la frontera, hay una discrepancia estadística entre los registros que efectúan los dos países en sus estadísticas oficiales sobre el comercio recíproco.¹⁷ Esas diferencias se originan en la valuación del producto terminado cuando éste retorna a los Estados Unidos, ya que se estaría imputando el valor de las partes y piezas que previamente fueron producidas en los Estados Unidos y no en México, país al que ingresaron sólo temporalmente para trabajos de ensamblaje y terminado.

Si bien cuando vuelven al lado norteamericano para su comercialización, esos productos pagan derecho de aduana sólo sobre la porción de valor agregado por el trabajo realizado en México, en las estadísticas se estaría registrando el valor total del producto terminado. El valor agregado en México no representa más del 30% del valor del producto terminado.¹⁸

Por este motivo son tan notables las diferencias entre los registros de los dos países y afectan a diversos productos manufacturados que aparecen clasificados en distintos capítulos de la CUCI.

Esta circunstancia indujo a realizar una detallada y exhaustiva investigación comparativa entre las estadísticas de exportación de México y las de importación de los Estados Unidos, para de este modo identificar los productos afectados y depurar la información y evitar así conclusiones equívocas. También, por ejemplo, y como se verá detalladamente más adelante, luego de efectuar ajustes a los valores sobre-

valuados de las estadísticas de importación, se modifica la participación relativa entre los productos manufacturados, el orden de importancia de los países latinoamericanos exportadores e igualmente la distribución del destino de las exportaciones tal como originalmente surgen de esas estadísticas.

Realizados los ajustes por la maquila, se comprueba que el comercio entre México y los Estados Unidos, por su ponderación y, sobre todo, por los métodos de la compilación estadística, es lo suficientemente gravitante como para alterar los resultados de la región en su conjunto. De persistir la actual metodología de registro estadístico, su influencia podría ser mayor aún ante la propuesta de creación de una zona de libre comercio a lo largo de los 3 218 kilómetros de frontera compartida por Estados Unidos y México.¹⁹

d) Definición de manufactura

El concepto de manufactura implica una definición y cualquiera sea la adoptada siempre será convencional.

Hay varias clasificaciones de uso internacional que definen, directa o indirectamente, las manufacturas, según criterios básicos adoptados con propósitos definidos y que por ello mismo todas difieren entre sí.²⁰

¹⁹“... He propuesto que los Estados Unidos y México apoyen la creación de una zona de libre comercio a lo largo de la frontera. Mi propuesta, recientemente presentada en una audiencia realizada por la Comisión Consultiva Comercial de los Estados Unidos, establecería dicha zona en una franja de 200 millas en el territorio de cada país, la que se extendería a lo largo de toda la frontera desde Brownsville, Texas, a San Diego, California. Constituiría un mini-mercado común. Cualquier producto cultivado, producido o manufacturado dentro de la zona, en cualquier lado de la frontera, podría circular libre de derechos dentro de la misma... Después de un período de prueba de 10 años, la zona podría ser extendida para incluir una mayor parte o todo el territorio de ambos países. En caso de éxito, el área podría ampliarse aún más, para incluir no sólo a los Estados Unidos y México sino también al Canadá y a las otras naciones de la América Latina y el Caribe.” Fragmento del artículo “La frontera como centro de amistad” de Abelardo L. Valdez, en *Visión*, Vol. 57, N.º 3, del 10 de agosto de 1981. El embajador Abelardo L. Valdez fue administrador para la América Latina en la Agencia de Desarrollo Internacional (ADI) entre 1977 y 1979, y jefe de Protocolo de la Casa Blanca (1979-1981).

²⁰Véanse las siguientes definiciones de manufacturas: a) Naciones Unidas, diversos estudios y publicaciones: secciones 5 a 8 menos el capítulo 68 de la Clasificación Uni-

¹⁷En 1978 los registros recíprocos de la corriente de mercancías exportadas por México a los Estados Unidos son los siguientes:

	Millones de dólares
Exportación de México a los Estados Unidos	4 057
Importación de los EE.UU. desde México	6 195
Discrepancia estadística	2 138

Véase Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Yearbook*, 1980.

¹⁸Véase Héctor Soza, “La discusión industrial en América Latina,” en *Revista de la CEPAL*, N.º 13, abril de 1981, p.55.

Los propósitos que inspiraron esas clasificaciones, en ciertos casos no son los más apropiados para aplicarlos al comercio internacional.²¹

En otras, la definición de manufacturas está basada en razones de orden práctico para obtener las informaciones del comercio exterior a nivel mundial.²²

Finalmente, hay clasificaciones como las del GATT y de la UNCTAD²³ creadas para facilitar la realización de negociaciones, tanto de carácter bilateral como multilateral, en el marco de las actividades propias de esos organismos.

Las estadísticas de las Naciones Unidas sobre las corrientes del comercio mundial de manufacturas, según regiones y países, utiliza la definición basada en las secciones 5 a 8 (excluido el capítulo 68, metales no ferrosos) de la CUCI, y por consiguiente hay que ceñirse a ella cuando se necesita comparar los datos de los países latinoamericanos con los del comercio mundial, porque para este comercio no existen datos según otras clasificaciones.

Se dispone de los datos del comercio mundial según la CUCI, y otro tanto ocurre con la clasificación de manufacturas que de ella se obtiene. Si bien por esta razón aquí se ha utilizado esta definición de manufacturas, en el análisis también se incluyen los productos agroindustriales de las secciones 0 y 1 de la CUCI.

De todos modos, dicha definición no es

totalmente apropiada para investigar las relaciones comerciales de los países latinoamericanos, puesto que ella incluye como manufacturas algunos productos de exportación tradicional como los cueros curtidos, incluidos en la sección 6 y los extractos curtientes vegetales, incluidos en la sección 5. A su vez excluye de la categoría de manufacturas productos semimanufacturados del capítulo 68, metales no ferrosos (cobre, níquel, aluminio, plomo, zinc y estaño) como el alambre, los tubos, cañerías y sus accesorios que muchos países latinoamericanos exportan por valores relativamente importantes.

2. La exportación de manufacturas a los centros

El comercio de manufacturas y productos agroindustriales entre América Latina y los países industrializados se presenta en los cuadros 8, 9 y 10, los que sirvieron de base para el análisis que sigue:

El cuadro 8 indica el valor de ese comercio según la estructura de la CUCI.

En los cuadros 9 y 10 los productos manufacturados y los agroindustriales aparecen ordenados, en forma decreciente, según su participación relativa en el total.

Las manufacturas latinoamericanas que los países industrializados importaron en 1978 representaron el 1.8% del total de sus importaciones de productos elaborados. Y México, Brasil y Argentina cubren el 77% de dichas ventas de la región.

Las importaciones de los países industrializados se distribuyen entre los Estados Unidos, 68%; la CEE, 25%; Japón, 4%; y Canadá, 2%.

Las diferencias entre los registros de México y Estados Unidos atribuidas a los productos terminados en México para reingresar pos-

forme para el Comercio Internacional (CUCI); b) Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Manufacturas, *Definición de los productos básicos, semimanufacturados y manufacturados*, TD/B/C.2/3, julio de 1965; c) GATT, capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera; d) Naciones Unidas, *Informes Estadísticos*, Serie M, N.º 4/Rev. 2, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU), Gran División 3, industrias manufactureras.

²¹Es el caso de la CIU que corresponde a una clasificación de actividades económicas y no de productos.

²²Dadas la estructura de la CUCI y su propiedad de integrarse de menor (partidas de 5 dígitos) a mayor (secciones de 1 dígito), los datos ordenados según esta clasificación pueden reagruparse muy fácilmente basándose en las secciones para obtener los valores del comercio exterior de manufacturas.

²³Nótese que la clasificación establecida en 1965 por la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD venía a

llenar entonces una sentida necesidad en las relaciones económicas internacionales. Las deliberaciones que en el seno de la UNCTAD se realizaron desde un comienzo entre los países industrializados y los en desarrollo, implicaban el reconocimiento implícito de que los primeros eran productores de productos industriales, mientras que los del Tercer Mundo lo eran de productos primarios. Pero hasta ese momento no existía una clasificación internacionalmente admitida que definiera los productos de una u otra categoría.

Cuadro 8

**PAISES INDUSTRIALIZADOS: IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y
PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES LATINOAMERICANOS, 1978**

(Millones de dólares)

CUCI	Manufacturas	Países industrializados	
		América Latina	Mundo
	AGROINDUSTRIALES	1 504	20 160
	ALIMENTOS	1 389	13 663
013	Carnes envasadas herméticamente	334	1 710
032	Pescado envasado herméticamente	46	1 284
053	Frutas en conserva y jugos de frutas	373	2 394
(053.5)	Jugos de frutas	(340)	(925)
055	Conservas de legumbres, tubérculos y raíces	42	1 864
071.3	Extractos y esencias de café	355	689
073	Chocolate y otros alimentos con cacao	183	1 236
099	Preparados alimenticios n.e.p.	19	932
	BEBIDAS	87	5 596
112	Bebidas alcohólicas	86	5 380
122	MANUFACTURAS DE TABACO	28	901
5	PRODUCTOS QUIMICOS	815	50 522
51	Orgánicos, inorgánicos (óxidos y sales)	538	16 681
6	ARTICULOS MANUFACTURADOS BASICOS	2 302	108 769
61	Cueros curtidos, pieles finas y sus manufacturas	383	2 708
63	Manufacturas de madera	168	4 717
64	Papel, cartón y sus manufacturas	82	12 775
65	Hilados, tejidos y confecciones de fibras textiles	611	22 150
66	Manufacturas de minerales no metálicos	320	21 034
67	Hierro y acero	549	26 508
69	Manufacturas de metales n.e.p.	153	13 907
7	MAQUINARIA Y MATERIAL DE TRANSPORTE	2 661	182 341
71	Maquinaria excepto la eléctrica	727	63 959
711	Maquinaria generadora de fuerza	357	11 567
714	Máquinas para oficina	185	11 135
719	Máquinas y aparatos no eléctricos y sus piezas, n.e.p.	125	23 108
72	Maquinaria, aparatos y utensilios eléctricos	1 372	41 372
722	Generadores eléctricos y mecanismos para operar interruptores	261	7 093
723	Equipos para distribución de energía	74	1 266
724	Aparatos de telecomunicación	572	12 656
729	Otras máquinas y aparatos eléctricos	441	15 480
73	Material de transporte	556	77 010
732	Vehículos automotores para carreteras	368	64 705
735	Barcos y botes	103	3 630
8	ARTICULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	1 674	75 366
83	Artículos de viaje, bolsas de mano	93	1 614
84	Vestuario	717	21 426
85	Calzado	369	6 515
89	Artículos manufacturados diversos	363	23 728

Continuación cuadro 8

CUCI	Manufacturas	Importadores	Países industrializados	
			América Latina	Mundo
891	Instrumentos musicales, grabadoras y reproductoras de sonido		77	4 989
894	Juguetes y artículos deportivos		109	4 196
	TOTAL PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES		1 504	20 160
	TOTAL MANUFACTURAS		7 452 ^a	416 998
	TOTAL MANUFACTURAS Y AGRO-INDUSTRIALES		8 956	437 158

Fuente: Compilación del autor, basada en United Nations, Statistical Office, 1978 World Trade Annual, Nueva York, Walker & Co., 1980.

^a Se estima que este valor incluye 1 700 millones de dólares de sobrevaluación en los registros de importación de los Estados Unidos de las manufacturas procedentes de México. Dicho valor afectaría a los siguientes capítulos:

Millones de dólares

71. Maquinaria excepto la eléctrica	184
72. Maquinaria, aparatos y utensilios eléctricos	972
73. Material de transporte	164
84. Vestuario	186
89. Artículos manufacturados diversos	195

Cuadro 9

PAISES INDUSTRIALIZADOS: IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS LATINOAMERICANAS, 1978

(Porcentajes)

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en las manufacturas procedentes de América Latina	Participación de países latinoamericanos exportadores	Distribución a los países industrializados	Participación latinoamericana en la manufactura importada por los países industrializados	Valor para alcanzar 1.4% (millones de dólares)
TOTAL MANUFACTURAS	100.0	México 39, Brasil 28, Argentina 10, Colombia, Uruguay y Jamaica 3, R. Dominicana, Haití, El Salvador y Venezuela 2, Perú 1, Panamá 0.8, Trinidad y T. y Chile 0.7, Costa Rica 0.6, Barbados 0.5, Nicaragua, Guyana y Paraguay 0.3, Bolivia, Cuba, Honduras y Guatemala 0.2, Ecuador 0.1	EE.UU. 68.4, CEE 25.3, Japón 3.9 y Canadá 2.4	1.8	^a

Continuación cuadro 9

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en las manu- facturas pro- cedentes de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en la manufactura importada por los países industrializa- dos	Valor para al- canzar 1.4% (millones de dólares)
84 VESTUARIO (Ropa exterior e interior, accesorios de vestir, vestuario y otros artículos de pieles finas)	9.6	México 30, Uruguay 15, Brasil 10, R. Dominicana y Haití 7, El Salvador y Colombia 5, Costa Rica 4	EE.UU. 83, CEE 15, Canadá 1	3.3	—
65 HILADOS, TEJIDOS y CONFECIONES DE FIBRAS TEXTILES (Hilados e hilos de seda, lana, algodón, lino, ramio y cáñamo; de fibras sintéticas y artificiales. Incluye tejidos de esas fibras y manufacturas como mantas y colchas, ropa de cama, alfombras, tapetes y tapicerías)	8.2	Brasil 44, México 16, Argentina y Colombia 10, Perú 8, Uruguay 7	CEE 54, EE.UU. 38, Canadá 5, Japón 3	2.8	—
724 APARATOS DE TELECOMUNICACION (Aparatos receptores de televisión y radio; aparatos eléctricos para telefonía y telegrafía, micrófonos, amplificadores y altoparlantes)	7.7	México 81, Brasil 18	EE.UU. 92, CEE 4, Canadá 3, Japón 1	4.5	—
67 HIERRO Y ACERO (Hierro en bruto, ferroaleaciones, lingotes, barras, varillas, ángulos, perfiles, planchas, flejes, alambre, tubos y sus accesorios de hierro o acero)	7.4	Brasil 47, Argentina 23, México 14, R. Dominicana 11, Venezuela 3, Chile 2	EE.UU. 61, CEE 27, Japón 10, Canadá 2	2.1	—
51 ELEMENTOS Y COMPUESTOS QUIMICOS (Óxidos e hidróxidos de aluminio, óxidos y peróxidos de zinc, óxidos de plomo, ácidos inorgánicos, amoníaco licuado o en solución, hidrocarburos, alcohol etílico, etc.)	7.2	Jamaica 38, México 25, Argentina 14, Brasil y Trinidad y T. 7	EE.UU. 59, CEE 34, Japón 6, Canadá 1	3.2	—
729 MAQUINAS Y APARATOS ELECTRICOS (Pilas y acumuladores eléctricos, válvulas y tubos electrónicos, transistores, aparatos eléctricos de alumbrado para vehículos, contadores de electricidad y condensadores eléctricos)	5.9	México 59, Brasil 20, El Salvador 13, Haití 3	EE.UU. 91, CEE 8, Canadá 1	2.8	—

Continuación cuadro 9

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en las manu- facturas pro- cedentes de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en la manufactura importada por los países industrializa- dos	Valor para al- canzar 1.4% (millones de dólares)
61 CUEROS CURTIDOS, PIELES FINAS Y SUS MANUFACTURAS (Bandas y correas de cuero para máquinas, sillas de montar y productos de talabartería; piezas para calzado. El rubro principal son cueros curtidos)	5.1	Argentina 51, Brasil 23, Uruguay 7, México 6	CEE 55, EE.UU. 38, Canadá 5, Japón 2	14.1	—
85 CALZADO (Calzado con suela de cuero o con suela de otros materiales como caucho, materia plástica artificial, madera y corcho. Incluye también botas, botines, polainas, etc.)	5.0	Brasil 72, México 12, Uruguay 8, Argentina 6	EE.UU. 76, CEE 20, Canadá 4	5.7	—
732 VEHICULOS AUTOMOTORES PARA CARRETERA (Carrocerías, chasis, bastidores y otras partes; chasis con motor)	4.9	México 67, Brasil 27, Argentina 4, Colombia 2	EE.UU. 65, CEE 32, Canadá 2, Japón 1	0.6	538
711 MAQUINARIA GENERADORA DE FUERZA (Excepto la eléctrica) (Motores de combustión interna para automóviles y para aeronaves)	4.8	Brasil 67, México 28, Argentina 4	EE.UU. 53, CEE 41, Japón 4, Canadá 2	3.1	—
66 MANUFACTURAS DE MINERALES NO METALICOS (Cemento, vidrio y manufacturas de vidrio, ladrillos no refractarios, tejas y productos análogos de cerámica, artículos de porcelana y cerámica, manufacturas de amianto y manufacturas de minerales n.e.)	4.3	México 42, Colombia 20, Brasil 19, Venezuela 17	EE.UU. 67, CEE 18, Japón 14, Canadá 1	1.5	—
722 MAQUINAS GENERADORES ELECTRICOS Y MECANISMO PARA OPERAR INTERRUPTORES (Interruptores, conmutadores, relés, cortacircuitos, tomas de corriente, cajas de empalme, máquinas generadoras, motores y convertidores rotativos y estáticos)	3.5	México 82, Brasil 8, Haití y R. Dominicana 3	EE.UU. 97, CEE 2, Canadá 1	3.7	—
714 MAQUINAS PARA OFICINA (Máquinas de calcular electrónicas, máquinas de escribir)	2.5	Brasil 41, México 34, El Salvador 10, Argentina, Barbados y Haití 4	EE.UU. 51, Japón 25, CEE 20, Canadá 4	1.7	—

Continuación cuadro 9

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en las manu- facturas pro- cedentes de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en la manufactura importada por los países industrializa- dos	Valor para al- canzar 1.4% (millones de dólares)
63 MANUFACTURAS DE MADE- RA Y DE CORCHO (Excepto muebles) (Maderas terciadas, marcos de ventanas y puertas, pi- sos de parqué; mangos para he- rramientas, etc.)	2.3	México 50, Bra- sil 38, Honduras y Bolivia 3	EE.UU. 70, CEE 26, Japón 3, Canadá 1	3.6	—
69 MANUFACTURAS DE META- LES NO ESPECIFICADAS (Estructuras de hierro y acero, depósitos y recipientes, cables alambre y telas metálicas de hie- rro o acero, de cobre y de alumi- nio, clavos, pernos y tuercas, he- rramientas de mano y para má- quinas, cuchillería, enseres do- mésticos de metales comunes)	2.1	México 65, Bra- sil 21, Chile 5, Argentina y Co- lombia 3	EE.UU. 93, CEE 5, Canadá 2	1.1	42
719 MAQUINAS Y APARATOS NO ELECTRICOS Y SUS PIEZAS (Maquinaria de calefacción y re- frigeración, bombas y centrifu- gadoras, máquinas de cargar y levantar, aparatos domésticos no eléctricos, herramientas de ma- no con motor, no eléctrico)	1.7	México 65, Bra- sil 16, Argenti- na 8, Venezue- la 6	EE.UU. 84, CEE 13, Canadá 2, Japón 1	0.5	198
894 JUGUETES Y ARTICULOS DE DEPORTE (Pelotas de base- ball, artículos deportivos de pes- ca y caza, juegos de sociedad)	1.5	México 47, Hai- tí 33, Brasil 12	EE.UU. 92, CEE 3, Canadá 4, Japón 1	2.6	—
735 BARCOS Y BOTES (Remolca- dores, dragas, estructuras flo- tantes)	1.4	Brasil 51, Pana- má 48, Argenti- na 1	EE.UU. 15, CEE 55, Japón 30	2.8	—
83 ARTICULOS DE VIAJE Y BOLSAS DE MANO	1.2	México 30, Bra- sil 23, Uruguay 16, Colombia 12, R. Domini- cana 10, Argen- tina 7	EE.UU. 81, CEE 15, Canadá 4	5.8	—
64 PAPEL, CARTON Y SUS MA- NUFACTURAS (Papel para pe- riódicos, otros papeles de im- prenta y de escribir, bolsas de papel, cajas de cartón y otros en- vases)	1.1	Brasil 46, Méxi- co 44, Argenti- na 6	EE.UU. 82, CEE 17, Canadá 1	0.6	97

Continuación cuadro 9

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en las manu- facturas pro- cedentes de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en la manufactura importada por los países industrializa- dos	Valor para al- canzar 1.4% (millones de dólares)
891 INSTRUMENTOS MUSICA- LES, GRABADORAS Y RE- PRODUCTORES DE SONIDO (Gramófonos, grabadores de cin- tas, discos y cintas grabadas, instrumentos musicales de cuer- da y n.e.)	1.0	México 90, Bra- sil 9, Haití 1	EE.UU. 92, CEE 8	1.5	—
723 EQUIPO PARA DISTRIBU- CION DE ENERGIA ELEC- TRICA (Hilos y cables con ais- lante, tubos aisladores y sus pie- zas de unión, aislados interior- mente)	1.0	México 84, R. Dominicana 5, Chile 4, Bra- sil 3	EE.UU. 95, CEE 5	5.8	—

Fuente: Compilación y cálculos del autor, basados en United Nations Statistical Office, 1978 World Trade Annual, op. cit.

^a Efectuado el ajuste por maquila, el porcentaje de 1.8% de la columna anterior disminuye a 1.4%.

Cuadro 10

PAISES INDUSTRIALIZADOS: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS
AGROINDUSTRIALES LATINOAMERICANOS, 1978

(Porcentajes)

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en el total de la agroindus- tria proce- dente de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en el producto agroindus- trial importa- do por los países indus- trializados	Valor para al- canzar 7.5% (millones de dólares)
TOTAL PRODUCTOS AGRO- INDUSTRIALES	100.0	Brasil 58, Ar- gentina 19, Mé- xico 9, Ecuador 6, Colombia 1.8, Paraguay 1.7, Chile 1.2, Perú y R. Dominica- na 0.8, El Salva- dor 0.5, Vene- zuela 0.4, Costa Rica y Uruguay 0.2, Haití, Cuba, Honduras y Pa- namá 0.1	EE.UU. 60, CEE 31, Canadá 7, Japón 2	7.5	—

Continuación cuadro 10

CUCI PRODUCTO	Participación del producto en el total de la agroindus- tria proce- dente de América La- tina	Participación de países latino- americanos ex- portadores	Distribución a los países in- dustrializados	Participación latinoameri- cana en el producto agroindus- trial importa- do por los países indus- trializados	Valor para al- canzar 7.5% (millones de dólares)
053 FRUTAS EN CONSERVA Y JU- GOS DE FRUTAS	24.8	Brasil 74, Méxi- co 14, Argenti- tina 11	EE.UU. 53, CEE 32, Canadá 14, Japón 1	15.6	—
071.3 EXTRACTOS Y ESENCIAS DE CAFE	23.6	Brasil 91, Co- lombia 4, El Sal- vador y Méxi- co 2	EE.UU. 57, CEE 31	51.5	—
013 CARNES ENVASADAS HER- METICAMENTE	22.2	Argentina 64, Brasil 28, Para- guay 7, Uru- guay 1	CEE 53, EE.UU. 43, Canadá 3, Japón 1	19.5	—
073 CHOCOLATE Y OTROS ALI- MENTOS CON CACAO	12.2	Brasil 51, Ecu- ador 41, Colom- bia y Perú 2	EE.UU. 96, Japón 3	14.8	—
112 BEBIDAS ALCOHOLICAS (Vi- nos, sidra, bebidas fermentadas, cerveza y bebidas alcohólicas destiladas)	5.7	México 50, Ja- maica 23, Trini- dad y T. 13, Ar- gentina 6, Guya- na 4, Chile 2	EE.UU. 61, CEE 20, Canadá 13, Japón 6	1.6	318
032 PESCADO ENVASADO HER- METICAMENTE	3.1	México 48, Chi- le 26, Perú 17, Venezuela 4	EE.UU. 68, CEE 30, Japón 2	3.6	50
055 CONSERVAS DE LEGUM- BRES, RAICES Y TUBERCU- LOS	2.8	México 67, Rep. Dominicana 10, Brasil y Chile 7	EE.UU. 76, CEE 17, Canadá 7	2.3	98
122 MANUFACTURAS DE TABA- CO (Puros, cigarrillos, tabaco manufacturado para fumar, mas- ticar y aspirar)	1.8	Cuba 36, Jamai- ca 21, Honduras y México 11	EE.UU. 57, CEE 43	3.1	40
099 PREPARADOS ALIMENTI- CIOS N.E.P	1.3	México y R. Do- minicana 26, Ar- gentina, Brasil y Venezuela 11, Costa Rica, Chi- le y Panamá 5	EE.UU. 95, Japón 5	2.0	51

Fuente: Compilación y cálculos del autor, basados en United Nations Statistical Office, 1978 *World Trade Annual*, op. cit.

teriormente a los Estados Unidos, ocasionan una sobrevaluación en las estadísticas de importación que alcanza a los 1 700 millones de dólares. Dicho valor es muy superior al que correspondería a la exportación efectiva de manufacturas mexicanas estimada en 950 millones de dólares. En cambio las estadísticas de importación de los Estados Unidos registran un valor de manufacturas de 2 652 millones de dólares.

Si del valor total de las manufacturas latinoamericanas de 7 452 millones de dólares se deducen los 1 700 correspondientes a la sobrevaluación, éstas quedarían reducidas a 5 751 millones de dólares.

Con ese ajuste, como es evidente, también variaría la participación de las manufacturas latinoamericanas importadas por los países industrializados, las que disminuirían del 1.8% al 1.4%.

A su vez dicho ajuste modificaría la participación de los países latinoamericanos exportadores, al invertirse el orden de importancia de México y Brasil, al pasar este país al primer lugar con el 36% seguido por México con el 22%; por su parte Argentina continuaría en el tercer lugar, pero con un porcentaje mayor: 13%.

Los tres países disminuirían su participación al 71%, de modo que el 6% de la diferencia se distribuiría proporcionalmente entre los restantes países latinoamericanos.

En todo caso, obsérvese que aun hechos los ajustes por maquila, Argentina, Brasil y México concentran una parte muy elevada de ese comercio, ya que el 29% restante se distribuye entre los restantes 21 países latinoamericanos.

El ajuste por maquila modifica también las distribuciones porcentuales por destino, aun cuando no se altera el orden de prelación. Así, la participación de los Estados Unidos disminuiría del 68% al 59%, pero de todos modos continuaría siendo el principal comprador de las manufacturas latinoamericanas. La CEE aumentaría su participación del 25% al 33% y el Japón y el Canadá no alterarían su posición minoritaria.

a) Penetración de las manufacturas

Se ha visto que las manufacturas latinoamericanas,

hecho el ajuste por maquila, representan el 1.4% de las importaciones de los países industrializados.

Por sobre ese nivel promedio del 1.4%, se registran 21 rubros para los cuales el mercado de los países industrializados ha sido más propicio.

El de mayor penetración, manufacturas de cuero (incluido el cuero curtido), alcanza al 14%. Sin embargo, esa alta participación se explica porque este rubro incluye principalmente el cuero curtido, producto semimanufacturado tradicional de la exportación regional.

El nivel de penetración de los demás productos es el siguiente:

Productos	Rango de penetración (%)
Material rodante para ferrocarril	6 - 7
Equipos para distribución de energía; artículos de viaje y bolsas de mano; calzado	5 - 6
Aparatos de telecomunicación	4 - 5
Generadores eléctricos y mecanismos para operar interruptores; manufacturas de madera; vestuario; productos químicos (óxidos y peróxidos de aluminio); motores; obras de arte n.e.	3 - 4
Hilados, tejidos y confecciones, máquinas y aparatos eléctricos; remolcadores, dragas, estructuras flotantes; aceites esenciales y productos de perfumería, hierro y acero	2 - 3

Estos productos fueron exportados principalmente por México, Brasil y Argentina.

b) Qué productos se exportan

El rubro de exportación más importante es vestuario que representa 9.6% de las manufacturas que América Latina exporta a los centros. Y si al vestuario se agregan los 10 rubros que le siguen en importancia, se explica el 70% de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas a los centros. Por esta razón un rápido examen de estos rubros facilitaría aún más la comprensión de su significado e importancia.

Dos de los grupos más significativos: elementos y compuestos químicos; y cueros curtidos, pieles finas y sus manufacturas, incluyen

productos que en un alto porcentaje son básicamente primarios o semimanufacturados. Así, entre los elementos químicos se incluyen los óxidos e hidróxidos de aluminio (alúmina) que exporta Jamaica por un valor de 206 millones de dólares. El otro rubro contiene una proporción también muy elevada de productos que son más bien de exportación tradicional, como los cueros y pieles curtidas, punto antes ya comentado.

De los 11 rubros principales, 5 están sobreevaluados por la maquila: vestuario; aparatos receptores de televisión, radio y otros aparatos de telecomunicación; pilas y acumuladores eléctricos y válvulas y tubos electrónicos, transistores y otros aparatos eléctricos; vehículos automotores para carreteras; motores de combustión interna para automóviles y para aeronaves.

Un hecho sintomático que puede servir para apreciar la diferencia existente entre producción industrial propiamente tal y subcontratación o maquila es que Estados Unidos registra una importación desde México de 257 millones de dólares en máquinas y aparatos eléctricos, mientras que la CEE sólo importa desde dicho país 3 millones de dólares. En cambio, el Brasil exporta estos productos en las siguientes proporciones: a Estados Unidos 26%, a la CEE 65%, al Canadá 5% y al Japón 4%.

En el cuarto rubro de importancia está el capítulo 67 de la CUCI que incluye los productos derivados de la industria siderúrgica. En la clasificación de la UNCTAD esos productos se consideran como semimanufacturas, mas aún en algunos documentos publicados por ese organismo aparece excluido el capítulo 67 de las manufacturas, las que se han sumado a los productos primarios.

El segundo rubro en importancia comprende los hilados y tejidos de fibras textiles. Se trata sin duda del rubro manufacturero más 'tradicional' de exportación de la región, en el que participan sólo siete países, con una muy elevada proporción del Brasil (44%).

La importancia del calzado como producto de exportación regional se debe también a las ventas del Brasil que participa con el 72%.

En síntesis, en las exportaciones de manufacturas latinoamericanas hay dos elementos que impiden comprender con nitidez su ver-

dadero significado. El primero: que en algunos rubros de exportación se incluye una importante proporción de semimanufacturas que se obtienen como subproductos de actividades primarias y constituyen más bien productos tradicionales de exportación.

El otro elemento: los productos terminados en México y que retornan a los Estados Unidos, se registran por valores muy superiores al valor agregado en el primer país, lo que permite atribuir a la región una participación superior a la que en realidad le corresponde.

Lo que sí se destaca muy nítidamente en la exportación de manufacturas, es su gran concentración en los tres países grandes de la región.

Si los rubros manufacturados que América Latina exporta se clasificasen según su uso o destino económico, la estructura de la misma sería la siguiente:

	%
<i>Total Manufacturas</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo	29.2
No durables	17.9
Durables	11.3
Productos intermedios elaborados y materiales de construcción	42.2
Bienes de capital	28.6
Para agricultura e industria	13.3
Material de transporte ²⁴	15.3

Destaca por su importancia la participación de los productos intermedios elaborados y los materiales de construcción, que llega al 42%; dicho porcentaje es superior al 29% que les corresponde por separado a los bienes de consumo y a los bienes de capital.

Los bienes de consumo no durables incluyen, entre los rubros principales, al vestuario (10%), calzado (5%), juguetes y artículos de deporte (1.5%), artículos de viaje y bolsas de mano (1.2%).

Entre los bienes de consumo durables, el rubro principal está constituido por los aparatos de telecomunicación que incluye a los aparatos

²⁴Además del capítulo 73 de la CUCI, material de transporte, incluye el grupo 711, motores para automóviles y para aeronaves y parte del grupo 729 (aparatos eléctricos de alumbrado para vehículos).

receptores de televisión y radio (8%); en importancia le siguen las grabadoras y reproductores de sonido (1%) y las obras de arte (cuadros y pinturas) con 1%.

Entre los productos intermedios elaborados y los materiales de construcción sobresalen los hilados y tejidos de fibras textiles (8%), el hierro y acero (7%), los óxidos e hidróxidos de aluminio (alúmina) y de otros minerales (7%), los cueros curtidos y pieles finas y sus manufacturas (5%), el cemento, vidrio y las manufacturas de minerales no metálicos (4%), las manufacturas de madera (2%), las manufacturas de metales (2%) y el papel, cartón y sus manufacturas (1%).

En los bienes de capital, el material de transporte representa un 15% del total de las manufacturas exportadas por la América Latina; por su parte los bienes de capital para agricultura e industria, un 13%.

Los principales rubros de exportación de bienes de capital para la agricultura e industria son los generadores eléctricos y mecanismos para operar interruptores (4%), máquinas para oficina (3%) y máquinas y aparatos no eléctricos (2%).

c) *Los países latinoamericanos exportadores*

Se ha visto que Brasil, México y Argentina participan con el 71% de las ventas de manufacturas. Esa alta concentración se repite casi en todos los productos; así, el Brasil está entre los tres primeros exportadores en 34 rubros de los 48 que integran el total de las manufacturas. México, a su vez, está entre los tres primeros exportadores en 43 rubros y Argentina en 17.

Se destaca la participación relativamente elevada de la República Dominicana, Haití y El Salvador. En Haití y El Salvador ello se debe a que en los últimos años se han establecido zonas francas muy cerca de los aeropuertos internacionales de los respectivos países, donde las empresas maquiladoras se encargan de armar y montar las partes y piezas enviadas por empresas transnacionales y después se devuelven a los Estados Unidos y Europa; las manufacturas que exporta la República Dominicana obedecen a la misma causa, aun cuando las empresas maquiladoras no se han establecido cerca del aeropuerto.

d) *Los países de destino*

Con respecto a los países industrializados importadores de las manufacturas latinoamericanas, también se advierte aquí una importante concentración en Estados Unidos y la CEE. En cambio, Japón sólo en 4 rubros participa entre 10% y 30% del conjunto de esos países, estos rubros son hierro y acero; manufacturas de minerales no metálicos; maquinaria para oficina; y remolcadores, dragas y estructuras flotantes. Corresponde la menor proporción al Canadá, que en ningún rubro alcanza a participar con más del 10%.

3. *La exportación de productos agroindustriales*

Los productos de la agroindustria que la región exporta a los centros consta de 14 rubros. Los cuatro más importantes son: frutas en conserva y jugos de frutas; extractos y esencias de café; carnes envasadas herméticamente; y chocolate y otros alimentos con cacao; entre todos alcanzan al 83% del total de los productos agroindustriales.

En importancia les siguen las bebidas alcohólicas, las conservas de pescado y de legumbres, que, sumados a los anteriores, elevan el porcentaje al 95%. De los productos restantes, ninguno llega al 2%.

a) *Penetración de los productos agroindustriales*

Las importaciones procedentes de América Latina representan el 7.5% de productos agroindustriales que realizan los países industrializados.

Los productos que más han penetrado en estos mercados son los extractos y esencias de café, que llegan al 52% de la importación total de los mismos. Y de dichas ventas el Brasil participa con el 91%.

Luego siguen otros productos que se han logrado introducir en el mercado de los países centrales si bien no en proporciones tan elevadas como el citado, por lo menos duplican el porcentaje promedio del 7.5% que representa el nivel de penetración del sector agroindustrial. La penetración latinoamericana de las conservas de carnes es del 20%; la de los jugos de frutas el 16% y la del chocolate y otros ali-

mentos con cacao el 15%. El aporte del Brasil en la venta de esos productos es superior al 50% en los jugos de frutas y el chocolate, mientras que Argentina exporta el 64% de las carnes envasadas.

En cambio los demás productos agroindustriales registran una penetración muy reducida e inferior al promedio del 7.5%. Curiosamente, sólo en uno de ellos, dulces de azúcar, aparece Brasil como un exportador relativamente importante (38%). En los demás, su aporte es muy escaso.

b) *Los países exportadores*

Los productos agroindustriales que los países industrializados adquieren en la región provienen en un 86% del Brasil, Argentina y México. La concentración de las ventas en estos tres países supera a las de las manufacturas, puesto que únicamente con Brasil y Argentina se llega al 77%.

Sigue en importancia el Ecuador con 6%, por sus exportaciones de chocolate y otros alimentos con cacao, que cubre el 41% del valor de la exportación regional.

Colombia, Paraguay y Chile participan con menos del 2% de las exportaciones y los 10 países restantes tienen participaciones inferiores al 1%.

En los distintos productos agroindustriales, Argentina, Brasil y México ocupan con frecuencia alguno de los tres primeros lugares. México en 8 productos, Brasil en 7 y Argentina en 6 de los 14 que componen la lista.

c) *Los países de destino*

Los productos agroindustriales tienen como principal destino los Estados Unidos, en una proporción que duplica a la destinada a la CEE. Al Canadá y Japón se envía menos del 10% de lo que adquiere el conjunto de los países desarrollados.

Estados Unidos es el principal importador de todos los productos agroindustriales, con excepción de las carnes envasadas. Contrasta esta posición con la del Japón que es en cambio el país que adquiere una menor proporción de cada producto.

4. *Perspectivas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados y agroindustriales*

Se ha visto que la penetración latinoamericana en el mercado de los países desarrollados es mayor en los productos del sector agroindustrial que en los productos manufacturados.

En los primeros, su participación sobre el total de los productos agroindustriales importados por los países industrializados es del 7.5%; en las manufacturas es sólo del 1.4%.

Entre los agroindustriales se han indicado productos como los extractos y esencias de café que alcanzan un porcentaje del 52%; ahora bien, tan elevada proporción permite suponer que la participación de ese producto tenderá a disminuir en vez de aumentar. Y ello podría ocurrir sobre todo debido a que es un solo país, Brasil, el que cubre el 91%.

Debido a los sistemas de comercialización vigentes y a las cuotas a la importación establecidas por los países industrializados, así como la competencia de nuevos productores extra-regionales que puedan surgir y las preferencias que se otorgan a los productores de otras regiones vinculadas a la CEE, la alta proporción de un solo país exportador podría verse desplazada.

En cambio, aumenta la probabilidad de que la incrementen aquellos productos que tienen una participación inferior a la del promedio, ya sea porque alguno de los argumentos expuestos antes pueden tornarse a favor de estos casos o bien porque es dable esperar que los vínculos ya establecidos respecto al intercambio de esos productos permitan mejorar sus bajos niveles de penetración.

Reflexionando sobre lo anterior, se ha calculado en cuántos dólares aumentaría la exportación de los productos manufacturados con porcentaje de penetración inferior al promedio de 1.4% y para los productos agroindustriales cuyo porcentaje no alcanza al 7.5%, si alcanzan los indicados como promedio.

En las manufacturas, 27 rubros aumentarían su valor y ello representaría incrementar las exportaciones totales de manufacturas a los países industrializados en 1 746 millones de dólares; dicho incremento significaría aumentar el valor de exportación de las manufacturas de la región a esos países en 30% y elevar el

porcentaje de la participación de las manufacturas en las importaciones de los países industrializados del 1.4% al 1.8%.

En los productos de la agroindustria, el mejoramiento sería proporcionalmente mayor que en las manufacturas. Así, 11 rubros, de un total de 15, que tienen un porcentaje inferior al 7.5% aumentarían su valor para alcanzar esa participación. De este modo se incrementarían las exportaciones de productos agroindustriales en 805 millones de dólares. Dicho valor representaría un incremento en la exportación de los productos agroindustriales de la región a los países industrializados de un 54% y permitiría elevar el porcentaje de participación de los productos agroindustriales en las importaciones de los países industrializados del 7.5% al 11.5%.

Si bien dichos incrementos podrían lograrse por el mejoramiento conjeturalmente estimado para los productos manufacturados y agroindustriales que registran bajos niveles de penetración, su efecto sobre el valor total de las exportaciones de América Latina sería poco significativo, puesto que éste aumentaría sólo en 5%. A su vez, la participación de América Latina en la exportación mundial aumentaría apenas en 0.2%; este mismo bajo porcentaje de aumento (0.2%) se registraría también en la participación que tendría en la exportación mundial de manufacturas.

Esto último lleva a concluir que, conforme a lo afirmado en el capítulo anterior, las posibilidades de América Latina de mejorar su participación en el comercio mundial están supeditadas al hecho de que sus exportaciones de manufacturas aumenten en forma considerable, puesto que los productos primarios han perdido paulatinamente su importancia relativa. Para ello sería necesario que los productos, tanto agroindustriales como manufacturados, especificados en este trabajo, ingresen en los mercados internacionales en proporciones mucho mayores que las actuales; y luego que, a esos productos se agreguen otros que aún no consiguieron penetrarlos.

En el supuesto optimista de que esta premisa se cumpliera, y por consiguiente América Latina lograra recuperar la participación que tuvo en el pasado, se plantearía otro aspecto, tal vez más importante por dilucidar: ¿qué países

de la región serán los beneficiarios de dichos aumentos? Porque es evidente que Brasil, México y Argentina absorben tres cuartas partes de la exportación latinoamericana de manufacturas. Lo más probable sería entonces que esos mismos países aumenten o por lo menos mantengan dicha proporción, puesto que el acceso de las manufacturas latinoamericanas a los países centrales en buena medida se debe a la capacidad de penetración que han adquirido los tres países (capacidad industrial instalada, tecnología, organización empresarial, sistemas de comercialización y de promoción de exportaciones, concurrencia competitiva a los mercados internacionales, financiamiento a las exportaciones, etc.).

Finalmente, se ha examinado también que, cuando alguno de los tres países, especialmente Brasil, registra bajos niveles de penetración de sus manufacturas, éstos también son bajos para la región. O sea que, si los tres países grandes no penetran, no hay penetración latinoamericana de manufacturas en los mercados internacionales.

5. La exportación de manufacturas y productos agroindustriales en 1980

Luego de concluido este trabajo, la OCDE publicó las estadísticas de comercio exterior de los países miembros de esa organización correspondientes a 1980.²⁵ Dicha publicación permitió actualizar las informaciones de este estudio con el fin de conocer los cambios que pueden haber ocurrido en 1980 en la exportación de manufacturas y productos agroindustriales latinoamericanos destinados a los centros.

Se presentan sucintamente a continuación las principales conclusiones que surgen de la información correspondiente a 1980:

Las manufacturas latinoamericanas que los países industrializados importaron en 1980 representaron el 1.8% del total de sus importaciones de ese tipo de bienes. Ese mismo porcentaje se había alcanzado en 1978 y por consiguiente el bajo nivel de penetración de las ma-

²⁵Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Trade by commodities*, París, enero-diciembre 1980.

nufacturas latinoamericanas en los centros no ha variado.

México, Brasil y Argentina cubren el 79% de dichas ventas a la región. La concentración de las exportaciones de manufacturas en estos tres países es superior a la que se registró en 1978 (77%), por una mayor importancia relativa de México (40%) y Brasil (31%). Argentina, en cambio, registró una menor participación (8%).

Se ha visto que las diferencias entre los registros de Estados Unidos y México atribuidos a los productos terminados en este último país, y que posteriormente reingresan a los Estados Unidos, ocasionan una sobrevaluación en las estadísticas de importación.²⁶ En 1980 la sobrevaluación alcanza a 2 500 millones de dólares. Dicho valor es muy superior al que correspondería a la exportación efectiva de manufacturas mexicanas en ese año que se estima en 1 134 millones de dólares. En cambio las estadísticas de los Estados Unidos registran un valor de importación de manufacturas mexicanas de 3 634 millones de dólares.

Si al valor total de 9 919 millones de dólares de manufacturas exportadas a los centros por América Latina se restan los 2 500 millones de dólares correspondientes a la sobrevaluación en las estadísticas de importación de Estados Unidos de las manufacturas procedentes de México, se reduciría a 7 419 millones de dólares. Este valor ajustado modifica el porcentaje de penetración de las manufacturas latinoamericanas en los países industrializados, el que disminuye del 1.8% al 1.3%.

A su vez dicho ajuste cambiaría la participación de los tres principales países latinoamericanos exportadores, al invertirse el orden de importancia de México y Brasil, al pasar este país al primer lugar con el 42%, seguido por

México con el 22%; por su parte Argentina tendría una participación del 10%.

Se ha mencionado que El Salvador, Haití y República Dominicana lograron en 1978 una participación relativamente importante en la región por sus exportaciones de productos terminados mediante convenios de subcontratación o maquila. En 1980 Haití mantuvo su participación del 2% debido a la exportación de artículos deportivos (principalmente pelotas de *base-ball* destinadas al mercado de los Estados Unidos); la República Dominicana aumentó del 2% al 3% y, en cambio, El Salvador redujo su participación a la mitad (1%), debido que a partir del segundo semestre de 1980 en ese país se agravaron los conflictos internos afectando a la actividad maquiladora a tal extremo que se considera que ésta debe haberse paralizado en la actualidad. Es probable que las empresas transnacionales que operaban en El Salvador se hayan trasladado a otros países del área, dada su acción itinerante que tiende a suscribir convenios de maquila con países donde la mano de obra desocupada pueda contratarse por salarios ínfimos.

Para el resto de los países latinoamericanos, en el último año no se registra ningún cambio significativo respecto a la participación que tuvieron en 1978 en las exportaciones de sus manufacturas destinadas a los centros.

Las distribuciones porcentuales por destino, efectuado el ajuste por maquila, es de 54% a los Estados Unidos, 35% a la CEE, 8% al Japón y 3% al Canadá. Comparando esas participaciones con las registradas en 1978, Estados Unidos continúa siendo el principal comprador de las manufacturas latinoamericanas pero con un porcentaje levemente inferior. En cambio, la CEE y el Japón la aumentaron, también levemente, mientras el Canadá la mantuvo.

Los productos que registran un significativo mayor nivel de penetración son las maquinarias, aparatos y artefactos eléctricos; y los receptores de televisión. Sin embargo, en estos rubros el aporte de México es tan elevado que sólo sus exportaciones a los Estados Unidos alcanzan a 1 562 millones de dólares y cubre el 80% del valor de esos productos exportados por la región. Como se ha explicado, ese valor contiene una proporción muy alta de sobrevaluación de modo que el nivel de penetración que

²⁶En 1980 los registros recíprocos de la corriente de mercancías exportadas por México a los Estados Unidos son los siguientes:

	Millones de dólares
Exportación de México a los Estados Unidos	9.688
Importación de los Estados Unidos desde México	12.774
Discrepancia estadística	3.086

Véase Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Yearbook*, 1981.

se registra para esos productos, cercano al 4%, no es real.

Los demás productos manufacturados que exportó la región tampoco registran variaciones de importancia en 1980 respecto a los niveles de penetración de 1978.

Con relación a la exportación de productos agroindustriales latinoamericanos a los centros, en 1980 alcanzaron un valor de 1 749 millones de dólares, superior en 16% al correspondiente a 1978. El nivel de penetración de este año es comparable al de 1980 (7.2%).

En el último año se aprecia una mayor diversificación del lado de la oferta latinoamericana de productos agroindustriales, puesto que Argentina, Brasil y México disminuyeron su participación al 80%. Ello se debió principalmente a la caída de los precios de los extractos y

esencias de café que determinó que el valor de exportación de ese producto haya disminuido en su valor respecto a 1978 y, consecuentemente, también haya sido menor la participación del Brasil, principal exportador de ese producto.

Respecto a la distribución según países compradores, en 1980 se mantiene el orden de importancia, con Estados Unidos (54%), la CEE (39%), Canadá (5%) y Japón (2%).

Los datos de 1980 revelan que no se han producido respecto a 1978 cambios significativos que alteren el análisis efectuado en los capítulos anteriores y han servido más bien para confirmar la clara tendencia a la concentración de la exportación de manufacturas latinoamericanas destinada a los centros en Brasil, México y Argentina.

El transporte urbano en América Latina

Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia

*Ian Thomson**

Las condiciones de viaje de todos los habitantes urbanos de América Latina se ven agravadas por altos niveles de congestión, pero los estratos de menores ingresos padecen una situación especialmente aguda puesto que suelen verse limitados al uso del autobús, gastando así en viajar una mayor proporción de su tiempo y de su ingreso que los estratos más adinerados.

En la región existen tres medios principales de transporte público: el autobús, el tren suburbano y el metro o subterráneo. En términos generales, el primero de ellos es el medio más usado aunque suele ser el menos favorecido por la política pública; en efecto, tanto el tren suburbano como el metro son habitualmente subvencionados por el Estado mientras que el autobús recibe subsidios sólo en casos excepcionales, y a veces aporta en forma de impuestos y tasas, más de lo que recibe. En consecuencia, para mejorar las condiciones de viaje de los estratos de menores ingresos sería necesario favorecer al transporte por autobús.

En este sentido, el autor sugiere que una medida imprescindible debería ser la reducción de la congestión causada por los automóviles particulares y los taxis a fin de aumentar la fluidez de los autobuses, lo que podría lograrse por medio de un sistema de peaje o gravámenes. De esta manera, se utilizaría mejor la infraestructura existente al transferir el espacio vial hacia los medios que lo utilizan más moderadamente, reduciendo así las presiones por aumentar la capacidad física de la red de transporte urbano —sea por la construcción de metros o de nuevas vías para el tránsito de superficie—, mejoraría el nivel de servicio ofrecido por los autobuses y, eventualmente, reduciría el costo de los pasajes.

*Funcionario de la División de Transporte y Comunicaciones.

I

Relación entre ingreso familiar y accesibilidad

1. Trazado urbano e ingreso

Indudablemente los problemas asociados a la urbanización constituyen uno de los mayores desafíos que hoy debe enfrentar América Latina. De todas maneras, cabe tener presente que la urbanización en la región es, en su mayor parte, un fenómeno relativamente reciente. En 1963 se escribía: "El estudio de la urbanización en América Latina es relativamente nuevo porque es bastante reciente el desarrollo de cualquier población urbana de importancia".¹ Debido en gran parte al hecho de que aquí la ciudad alcanzó su madurez en una época distinta a la de los países industrializados, presenta características diferentes cuyas consecuencias no siempre son adecuadamente apreciadas.

A los fines del presente estudio una de las diferencias más importantes entre muchas ciudades de América Latina y otras del Norte, se debe a la distribución espacial de las clases sociales dentro de las mismas. Es un hecho conocido que los barrios interiores de las ciudades del Norte están habitados a menudo por miembros de las clases sociales menos privilegiadas, con frecuencia inmigrantes que acaban de llegar y viven en condiciones ambientales y económicas seriamente deterioradas. Entre los ejemplos más conocidos: Harlem en Nueva York y Brixton en Londres. También es cierto que las familias de mayores ingresos de las ciudades del Norte a menudo se desplazan hacia los barrios exteriores donde las condiciones ambientales son más atractivas para ellas.

Estas tendencias no son por supuesto desconocidas en las ciudades de América Latina, pero aquí son mucho más débiles que en las del Norte. La situación varía de una ciudad a otra, pero por lo menos en algunas no parece que exista en América Latina ninguna correlación entre el ingreso familiar medio en distintas zo-

¹W. Stanley Rycroft y Myrtle M. Clemmer, *A Study of Urbanization in Latin America*, Commission on Ecumenical Mission and Relations, The United Presbyterian Church in the USA, 1963.

nas de la ciudad y la ubicación de zonas dentro de la misma, o que exista alguna tendencia que indique que las zonas de mayores ingresos están más cerca del centro de la ciudad.² Las razones de esta diferencia entre las ciudades de América Latina y las del Norte varían de un caso a otro; entre ellas están los sistemas inadecuados de transporte de muchas ciudades latinoamericanas que hacen que los prolongados viajes diarios hacia y desde el trabajo sean poco atractivos; el recurso, a veces adoptado en América Latina, de transferir a los habitantes de bajos ingresos de la ciudad desde las 'favelas' o 'rancheríos' relativamente céntricos a casas y departamentos más permanentes y más alejados del centro de la ciudad; y las diferentes características culturales de los latinoamericanos y de los países del Norte con respecto a sus distintos requerimientos en materia de bienes y servicios de recreación.

En el gráfico 1 se considera el caso de la región estudiada en los análisis de viabilidad del metro de São Paulo. Los datos se refieren a una muestra del 20%³ de las aproximadamente 190 zonas de tránsito en que se dividió la región estudiada e indican que es posible que exista alguna tendencia de los habitantes de mayores ingresos a vivir más cerca del centro de la ciudad. Del análisis de correlación para la totalidad de las 190 zonas no se deduce ningún resultado estadísticamente concluyente, pero se observa que la zona de los mayores ingresos estaba a 4.3 kilómetros del centro, mientras que la de menores ingresos estaba a 14.5 kilómetros de distancia. Cabe concluir, sin riesgo alguno, que en São Paulo no existe por cierto ninguna tendencia perceptible entre los ciudadanos de mayores ingresos a vivir más alejados del centro.

El cuadro 1 se refiere a la región metropolitana de Buenos Aires. En la primera columna figuran los ingresos familiares medios en que se clasificaron las zonas de tránsito; en la segunda columna figura el índice medio de 'accesibilidad' de los respectivos grupos de zonas o,

en forma más precisa, una medida de las facilidades existentes para llegar desde sus residencias a las zonas de la ciudad donde hay mayores factores de atracción, por ejemplo a aquellas donde hay concentraciones de empleos. Se muestra que existe una tendencia que indica que las zonas con menores ingresos tienen peor accesibilidad. Esto no implica necesariamente que los grupos de menores ingresos vivan más alejados del centro de la ciudad, aunque ello es probable que también sea cierto, pero sí implica que los grupos de menores ingresos por lo general deben viajar más para llegar a su destino, es decir, a los lugares de empleo y de recreación.

Cuadro 1

RELACION ENTRE INGRESO FAMILIAR,
ACCESIBILIDAD Y TASAS DE GENERACION
DE VIAJES PARA LA REGION
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 1970

Ingreso medio familiar por zona en pesos mensuales	Índice de accesibilidad	Viajes diarios generados por familia
Hasta 600	4.44	4.45
600 - 800	8.97	5.09
800 - 1 000	8.99	5.13
1 000 - 1 300	17.78	7.47
1 300 y más	21.80	9.21

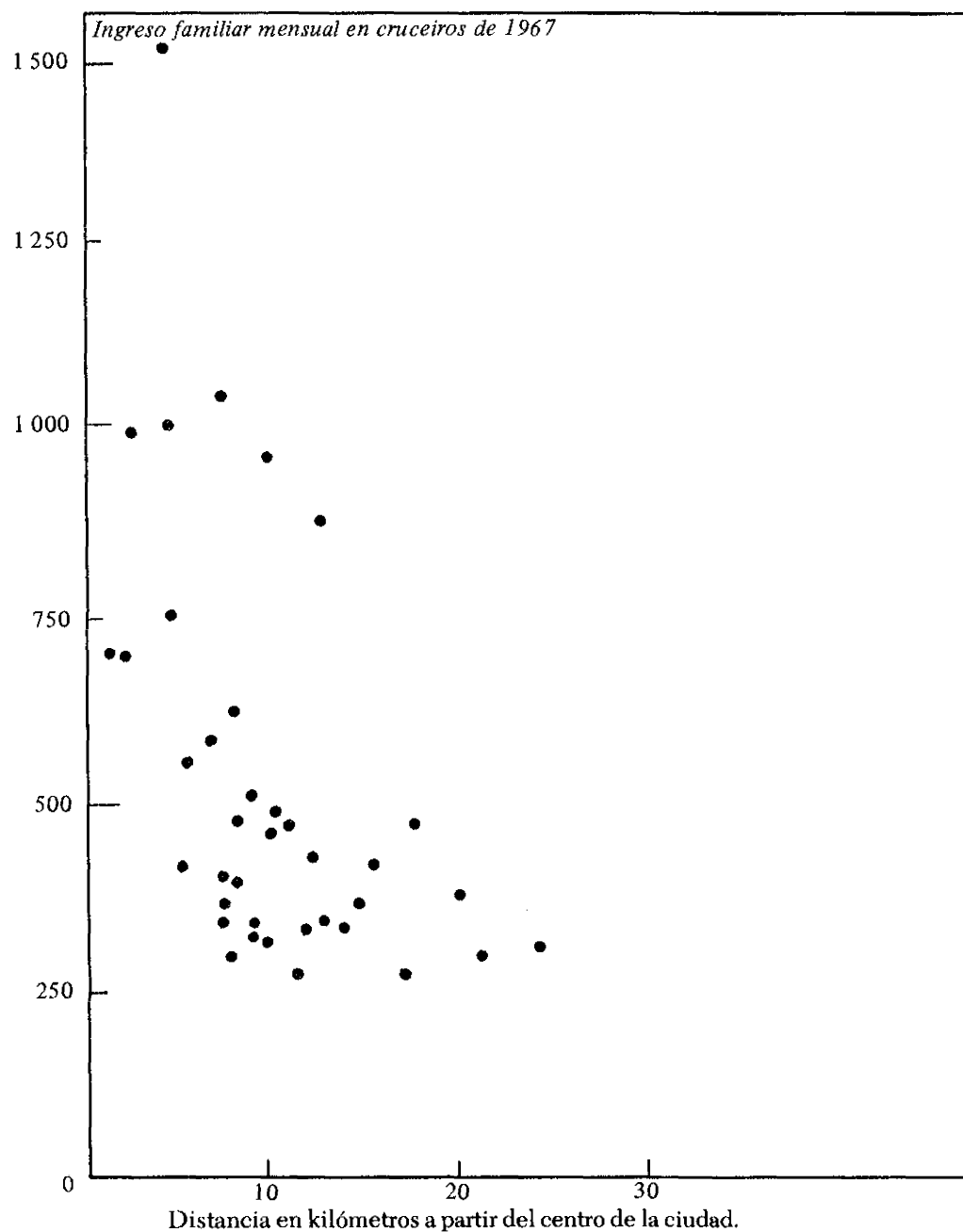
Fuente: Elaboración de datos a partir del *Estudio del transporte de la región metropolitana*, t. I, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1972.

Evidentemente las tareas del sistema de transporte urbano están bajo la influencia de la distribución espacial de las clases de menores ingresos. Los pobres de las ciudades latinoamericanas a menudo se ven enfrentados a la necesidad de recorrer largas distancias para llegar a las zonas que ofrecen oportunidades de empleo más atractivas. Además, a menudo viven en barrios relativamente aislados, con densidades bajas o medianas de población, a los cuales es probable que les ofrezcan pocos servicios de transporte público si sólo actúan las fuerzas del mercado y a cuyo servicio los sistemas de transporte masivo pueden no ser económicamente viables.

²Un ejemplo extremo lo constituye Brasilia donde las personas más acaudaladas viven en el "Plano Piloto", y las menos acaudaladas en las ciudades satélites.

³Se seleccionó una zona cada cinco en una lista ordenada numéricamente.

Gráfico 1
RELACION ENTRE EL INGRESO FAMILIAR MENSUAL Y LA DISTANCIA A
PARTIR DEL CENTRO DE LA CIUDAD, SÃO PAULO, 1966



Fuente: Metrô de São Paulo, Hochtief, Montreal, Deconsult, São Paulo, 1968. (Anexo 2.5.)

2. Generación de viajes y tiempos de viaje por grupos de ingresos

Las familias de menores ingresos por lo general hacen menos viajes diarios que las familias de ingresos más elevados debido a la mayor gravitación que tiene para ellas tanto el gasto mismo del viaje como los desembolsos en que incurrirían en el lugar de destino si efectúan el viaje. Esta tendencia de las familias de menores ingresos a hacer menos viajes se agrava cuando residen en las zonas más inaccesibles desde las cuales los costos y los tiempos de viaje son relativamente elevados. Además, casi por definición, es reducido el número de familias de menores ingresos propietarias de automóviles y, de esta manera, carecen de un estímulo importante para realizar viajes, o sea, la mera disponibilidad de un auto.

En el gráfico 2 figuran los efectos combinados de estas influencias para el caso de São

Paulo. Los viajes 'esenciales' por familia para el trabajo y la educación aumentan según los ingresos hasta los niveles medios y superiores, y después varían poco con los ingresos ya que no es probable que nuevos incrementos en los ingresos vayan acompañados por el empleo de un mayor número de miembros de la familia ni por la asistencia de más niños a la escuela. Sin embargo, la generación total de viajes continúa aumentando con el ingreso en todos los niveles abarcados por el gráfico puesto que las familias más acomodadas realizan más viajes con fines de recreación y actividades sociales o para atender asuntos personales.

El cuadro 2 se refiere al caso de Salvador (Bahía, Brasil). Los viajes por familia aumentan en forma constante según los ingresos y lo mismo ocurre con el número de miembros de la familia que viajan (junto con la proporción de sus miembros que lo hacen) y el número de viajes realizados por persona.

Cuadro 2

BRASIL: CARACTERISTICAS DE LOS VIAJES DIARIOS EN SALVADOR (BAHIA, BRASIL)

(Promedios para las familias de todos los tamaños)

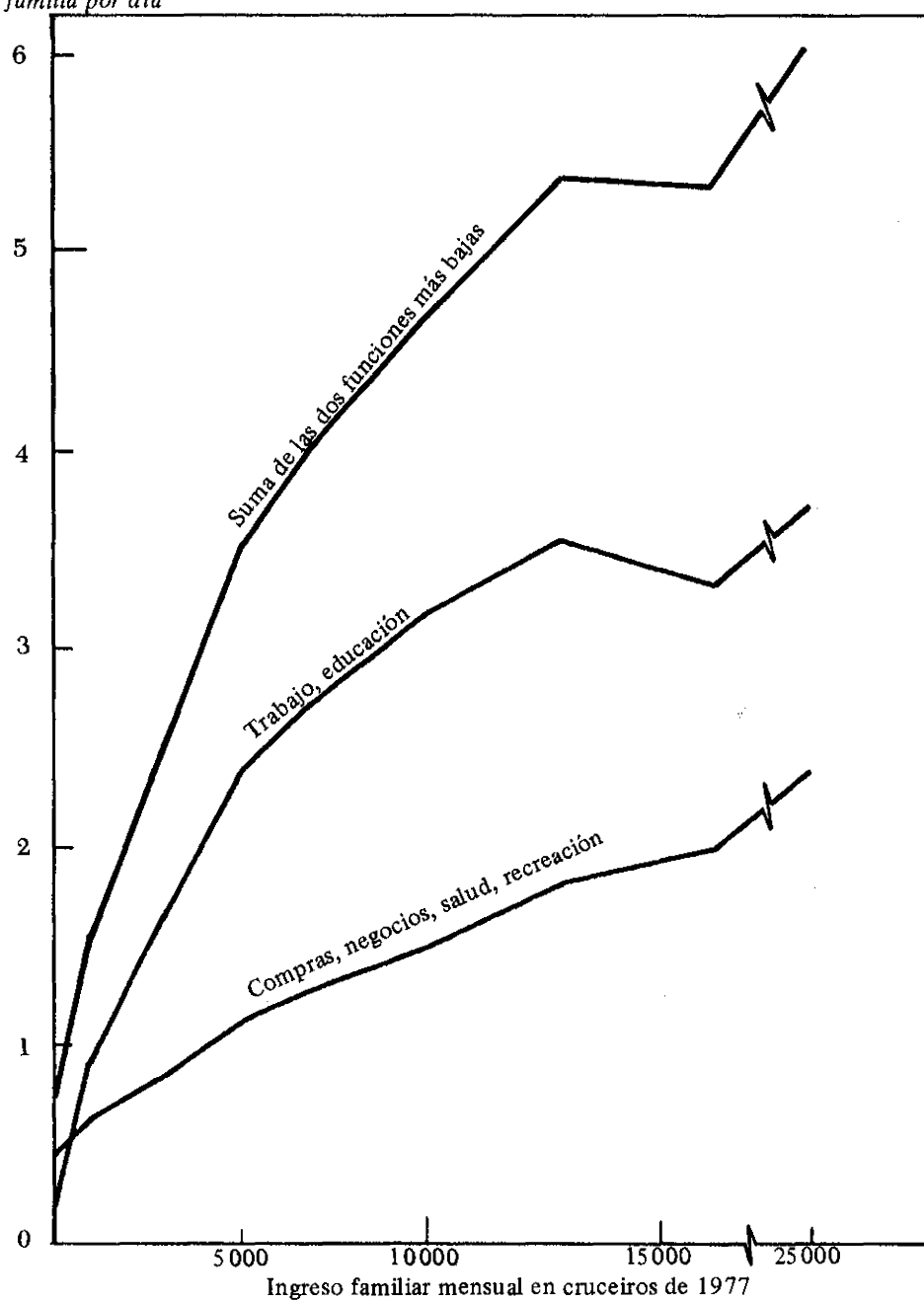
Ingreso familiar en cruceiros de 1975 por mes	Menos de 417	417 - 834	835 - 1 251	1 252 - 2 085	2 086 - 3 336	3 337 - 4 587	4 588 - 5 838	5 839 - 8 340	8 341 - 12 510	Más de 12 510
Viajeros por hogar	1.4	1.8	2.2	2.7	2.9	3.1	3.2	3.2	3.5	3.8
Viajes por persona	2.9	3.0	3.0	3.3	3.6	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9
Viajes por hogar	4.1	5.4	6.6	8.9	10.4	11.2	12.8	13.8	16.1	18.6
Velocidad promedio de viaje puerta a puerta (km/h)	10.8	12.0	12.0	12.0	13.2	13.2	13.8	12.6	14.4	15.0
Tiempo por viajero (minutos al día)	103.1	108.2	108.0	111.1	116.7	114.8	116.9	125.0	124.4	121.0
Distancia por viajero (km/día)	18.2	21.9	21.8	22.6	25.1	25.4	27.2	26.0	30.0	30.1
Distancia por hogar (km/(día)	25.5	39.4	48.0	61.0	72.8	78.7	87.00	83.2	105.0	114.4
Personas por familia	4.45	5.22	5.58	5.99	6.12	6.18	6.32	5.51	6.21	6.48

Fuente: Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico, División de Infraestructura.

Estos indicadores muestran que las personas menos acomodadas no aprovechan las instalaciones y servicios que ofrece la ciudad en la misma medida que lo hacen las más acaudala-

das. El cuadro 2 muestra también que las familias de menores ingresos cubren una distancia menor que las más adineradas, aunque la distancia recorrida por viajero sigue siendo relati-

Gráfico 2

**RELACION ENTRE EL NUMERO DE VIAJES, POR MOTIVOS E
INGRESO FAMILIAR, SÃO PAULO, 1977***Viajes por familia por día*

Fuente: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.

vamente constante.⁴ Como promedio, los viajeros de los dos estratos inferiores de ingresos recorren 20 km diarios, mientras que los viajeros de los dos estratos de ingresos más elevados recorren una distancia 50% superior. El caso de Salvador significa aumentos de la velocidad de viaje de puerta a puerta desde alrededor de 11 km por hora a unos 15 km por hora en los 10 grupos de ingresos considerados. Esta gama de velocidades no es particularmente grande y tiene como resultado un total algo más elevado de tiempo de viaje diario por pasajero para las familias de mayores ingresos que para las familias de menores ingresos. Esta característica de la situación en Salvador por lo visto no es típica de otras ciudades de América Latina y se considera que deriva del trazado espacial algo distinto de la ciudad, donde muchas familias de ingresos elevados viven en colinas que rodean el valle donde está el resto de la ciudad. Dichas colinas están vinculadas al centro de la ciudad por caminos serpenteantes a través de los cuales no es posible avanzar a gran velocidad.⁵

Las informaciones disponibles de otras ciudades indican por cierto que es más normal que el tiempo de viaje total por pasajero sea inversamente proporcional al ingreso. En el cuadro 3 figura el caso de Bogotá, y en el cuadro 4 el de Santiago de Chile. Esta misma conclusión es compatible con el gráfico 3, referido al caso de São Paulo, ciudad donde las familias de ingresos más elevados efectúan una mayor proporción de sus viajes en tiempos de viaje relativamente cortos en comparación con las de menores ingresos.

Parece razonable afirmar que, en líneas generales, las familias de menores ingresos no sólo realizan menos viajes que las familias de ingresos más elevados sino que pierden consi-

derablemente más tiempo en realizar cada viaje. Al parecer, cada viajero de dichas familias insume una mayor proporción de su tiempo en viajar, aun cuando haga menos viajes.

3. Costos de transporte en relación con el ingreso familiar

De acuerdo con las encuestas de gastos familiares llevadas a cabo en varios países de América Latina, durante los últimos 15 años, la propor-

Cuadro 3

TIEMPO DIARIO DE VIAJE POR VIAJERO PROMEDIO EN RELACION CON EL INGRESO FAMILIAR, EN BOGOTÁ, COLOMBIA

Ingreso mensual en pesos (1972)	Tiempo diario de viaje en minutos
Hasta 500	127
500 - 1 000	117
1 000 - 1 500	112
1 500 - 2 000	113
2 000 - 3 000	105
3 000 - 5 000	107
5 000 - 15 000	102
15 000 - 30 000	98
30 000 y más	83

Fuente: "Travel Time Budget in Developing Countries", por G. Roth e Y. Zahavi, que aparecerá en una próxima edición de *Transportation Research*, op. cit.

Cuadro 4

TIEMPO DIARIO DE VIAJE POR VIAJERO EN RELACION CON EL INGRESO FAMILIAR, EN SANTIAGO DE CHILE

Ingreso mensual en pesos (1977)	Tiempo diario de viaje en minutos
Hasta 1 000	91
1 000 - 2 500	88
2 500 - 5 000	84
5 000 - 10 000	79
10 000 - 15 000	74
15 000 - 20 000	68
20 000 y más	67

Fuente: Universidad Católica de Chile, a través del Banco Mundial, citado en "Travel Time Budget in Developing Countries", op. cit.

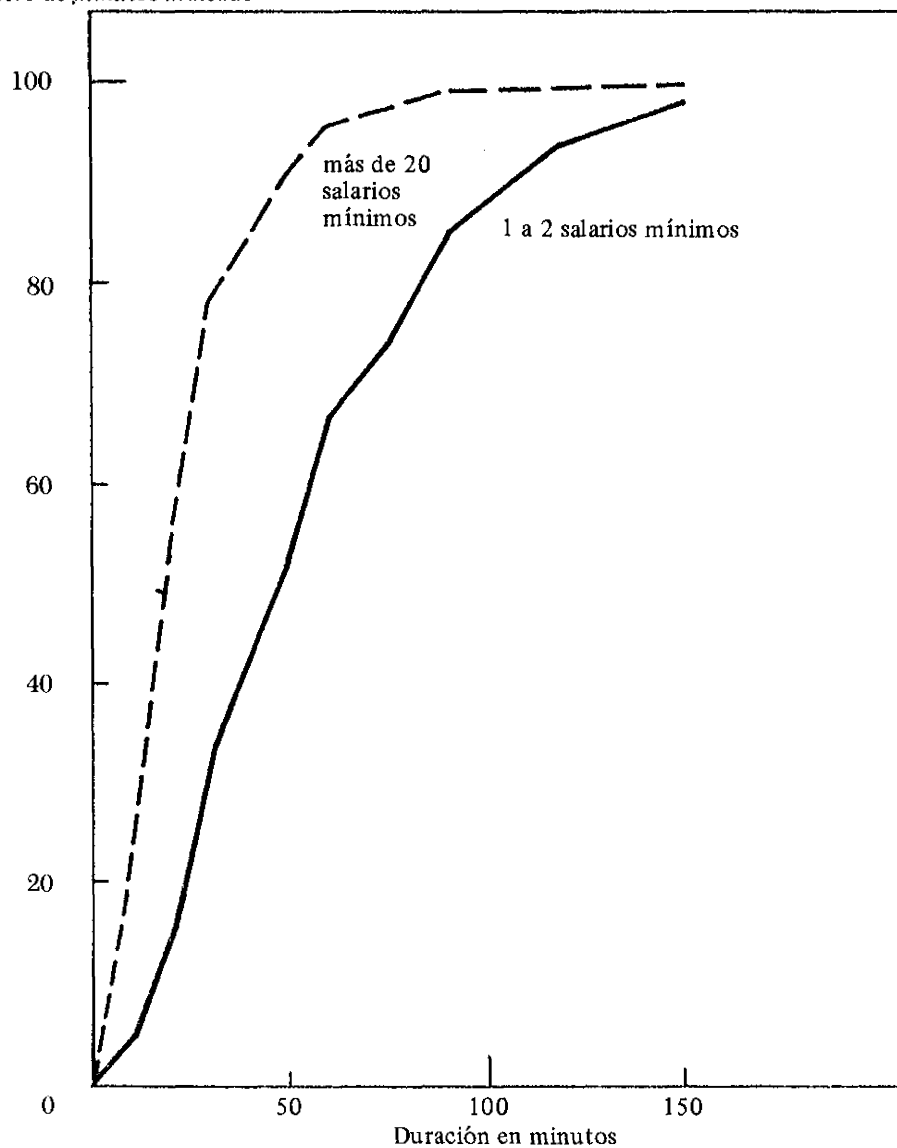
⁴El hecho de que la distancia recorrida por viajero permanezca constante a medida que se modifica el ingreso puede deberse al trazado atípico de Salvador. Las personas menos acomodadas tienden a satisfacerse con distancias más cortas, aunque tal vez preferirían viajar más lejos para llegar a un destino más atractivo; sin embargo, les resulta prohibitivo hacerlo debido al gasto extra de dinero que implica y el mayor tiempo de viaje que tendrían que invertir.

⁵"Travel Time Budget in Developing Countries" por G. Roth e Y. Zahavi, artículo que aparecerá próximamente en la revista *Transportation Research*, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra.

Gráfico 3

**VIAJES INTERNOS DENTRO DE LA ZONA METROPOLITANA DE SÃO PAULO POR
DURACION DEL VIAJE, RESPECTO DE LAS FAMILIAS QUE PERCIBEN
DE UNO A DOS SALARIOS MINIMOS Y DE LAS QUE PERCIBEN
MAS DE 20 SALARIOS MINIMOS, 1977**

*Porcentaje de viajes que ocupan por lo
menos el número de minutos indicado*



Fuente: Información proporcionada por la Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo.

ción de los gastos de las familias de menores ingresos dedicada al transporte público urbano no era especialmente significativa, y por lo general resultó inferior al 5% del gasto total.

El cuadro 5 presenta algunos resultados ilustrativos de dichos estudios. Sin embargo, hoy día para una proporción considerable de familias de bajos ingresos, sus necesidades de viaje exigirían que destinaran al transporte porcentajes considerablemente mayores de sus gastos totales. Consideremos, por ejemplo, el caso hipotético de una familia de reducidos ingresos de Santiago de Chile, que gana aproximadamente 7 000 pesos. Si todos los miembros de la familia⁶ realizasen diariamente 4 viajes, el gasto mensual total en viajes urbanos sería del orden del 13% del ingreso familiar.

El cuadro 6 muestra que el obrero brasileño que gana un salario mínimo debe gastar, según la ciudad donde viva, entre 10% y 20% de su muy modesto ingreso para efectuar la cantidad mínima de viajes utilizando la loco-

moción colectiva, o sea 50 viajes por mes, la gran mayoría de los cuales se realizarían entre los lugares donde vive y donde trabaja. El cuadro, además, parece ilustrar que el valor del pasaje que debe pagar no depende tanto del tamaño de la ciudad (y de aquí la distancia de los viajes) como de la actitud de las autoridades para con el transporte público. En Río de Janeiro, donde los autobuses municipales no constituyen parte sustancial de la flota y donde (hasta hace muy poco) se toleró una organización empresarial muy fragmentada, la tarifa cuesta 60% más que en São Paulo, donde la situación es la contraria y donde la Compañía Municipal de Transportes Colectivos incurre en déficit importantes. El pasaje en São Paulo vale solamente poco más que en Boa Vista, la capital del recientemente constituido Estado de Roraima con una población de 1% de la de São Paulo. En Curitiba, tal vez la ciudad más progresista en toda América Latina desde el punto de vista del transporte urbano, la tarifa cuesta relativamente poco a pesar del tamaño significativo de la ciudad y el alto nivel del servicio ofrecido por el sistema de autobuses.

⁶En el cuadro 2 se advierte que las familias de menores ingresos en Salvador efectúan diariamente 4.06 viajes.

Cuadro 5

ESTIMACIONES OFICIALES DE LA PROPORCION DE LOS GASTOS DE LOS HOGARES
DE INGRESOS BAJOS Y ALTOS CONSAGRADOS AL TRANSPORTE PUBLICO URBANO
EN LAS CIUDADES DE AMERICA LATINA

Ciudad	Año	Variable	Porcentaje de los gastos totales ^c	
			Bajos ingresos	Elevados ingresos
Buenos Aires	1969/70	Transporte público	2.76	1.83
Río de Janeiro	1961/62	Transporte colectivo urbano	4.7	3.7
São Paulo	1961/62	Transporte colectivo urbano	4.4	3.6
Río de Janeiro	1967	Transporte colectivo urbano	3.98	1.14
Recife	1967	Transporte colectivo urbano	1.8	1.3
Porto Alegre	1967	Transporte colectivo urbano	3.2	1.0
Bogotá	1967	Transporte público	2.75	1.60
Medellín	1967	Transporte público	2.23	1.63
Cali	1967	Transporte público	2.49	1.50
Quito	1967/68	Transporte público	0.01	0.01
Guayaquil	1967/68	Transporte público	0.00	0.01
Lima	1968	Transporte público	2.64	1.87
Caracas	1966	Transporte público	4.73	1.45
Maracaibo	1967	Transporte público	4.70	1.00

Fuente: Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N.º 4, CEPAL, 1978, cifras basadas en las informaciones proporcionadas por los países.

Cuadro 6

EL VALOR DE LOS PASAJES DE LOS
AUTOBUSES URBANOS EN LAS CIUDADES
CAPITALES DE LOS ESTADOS (BRASIL),
EN RELACION CON EL SALARIO MINIMO

Ciudad	Valor del pasaje en US\$ (equi- valente)	Porcentaje del sa- lario mínimo que representa 50 viajes mensuales
Aracajú	0.13	9.7
Belém	0.18	12.6
Belo Horizonte	0.24	14.2
Boa Vista	0.20	14.0
Brasilia	0.34	20.1
Campo Grande	0.22	15.4
Cuibá	0.23	16.1
Curitiba	0.175	10.3
Florianópolis	0.16	9.5
Fortaleza	0.17	12.7
Goiânia	0.15	10.5
João Pessoa	0.15	11.2
Macapá	0.20	14.0
Maceió	0.13	9.7
Manaus	0.16	11.2
Natal	0.18	13.4
Porto Alegre	0.22	13.0
Porto Velho	0.20	14.0
Recife	0.18	12.6
Río Branco	0.15	10.5
Río de Janeiro	0.35	20.7
Salvador	0.21	14.7
São Luis	0.17	12.7
São Paulo	0.22	13.0
Teresina	0.18	13.4
Vitória	0.22	13.0

Fuente: Informe Estadístico del Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Sócio-econômicos, São Paulo.

Nota: Las informaciones corresponden a setiembre de 1981, y se aplicó el tipo de cambio de Cr \$ 100 por dólar estadounidense.

Si las encuestas de gastos familiares reflejasen correctamente los gastos de viaje de los hogares de menores ingresos en las ciudades más grandes de América Latina, en las condiciones actuales, los miembros de esas familias deberían recorrer a pie distancias que, normalmente, se consideran deberían efectuarse recurriendo al transporte motorizado. En efecto, es cierto que los miembros de las familias de bajos ingresos caminan largas distancias para eludir pagar los pasajes de autobuses, como

quedó en evidencia durante las entrevistas realizadas a dichas personas por los medios de información. El significado cuantitativo de los viajes a pie quizás sea insuficientemente apreciado en algunas encuestas porque éstas se concentran en los viajes motorizados.

Los sucesos que se registran cuando el valor de los pasajes de la locomoción colectiva aumenta en las ciudades de América Latina brindan pruebas más significativas que la incidencia de los pasajes en los gastos familiares. Muchas veces la ciudadanía se opone a las alzas y la oposición a menudo implica violencia. Un ejemplo extremo que habla por sí solo constituyó el tema de un reportaje en el diario *Jornal do Brasil* del 21 de agosto de 1981, cuyo primer párrafo dice: "Más de 750 autobuses dañados (más del 50% de la flota de la ciudad), según el sindicato de las empresas; otros quemados; derrumbados postes de la red eléctrica, disparos de la policía militar; por lo menos 31 personas heridas y confusión completa en el centro de Salvador (en el Estado de Bahía, Brasil). Este fue el resultado de la manifestación provocada durante la tarde de ayer por el Movimiento Contra la Carestía, en protesta por el aumento del 61% en el precio de los pasajes de la locomoción colectiva". Si bien esta última cifra puede parecer excesiva ella debe compararse con la inflación que en Brasil, en 1981, fluctuó alrededor de 100% por año, además de tomar en cuenta que fue la primera alza en varios meses.⁷

4. Conclusiones sobre la relación existente entre el ingreso familiar y la accesibilidad⁸ en las ciudades latinoamericanas

Para todos los grupos de ingresos son penosas las condiciones de viaje en muchas ciudades

⁷Véase "A insatisfação popular preocupa", en *Transporte Moderno*, setiembre, 1981, Editora TM Ltda., São Paulo. Este artículo sugiere que las empresas brasileñas de autobuses urbanos pueden haber desatendido su tradicional lucha por una mayor rentabilidad para concentrar sus esfuerzos en como preservar sus flotas contra la furia popular, fomentada por la gravitación de los pasajes en el gasto familiar.

⁸La accesibilidad puede definirse como la "facilidad para alcanzar las atracciones deseables". Más formalmente, la accesibilidad de cualquier zona i de una ciudad puede definirse como $\sum_{j=1}^n A_j C_{ij}^{-\alpha}$ donde A_j es un índice de la

latinoamericanas. La proporción de familias propietarias de automóviles es mucho menor en la mayoría de las ciudades latinoamericanas que en las ciudades del Norte, pero la congestión del tránsito es probablemente peor. No es tanto el número de automóviles como su empleo lo que determina la gravedad de la congestión; y en América Latina el empleo de los automóviles, particularmente durante los períodos de mayor movimiento, se ha visto alentado por la falta de restricciones que podrían aplicarse para regular dicha utilización. La congestión se ve agravada por los hábitos de conducir, socialmente menos responsables, con mayores propensiones a impedir el flujo de tránsito por estacionar en las calles y, a menudo, una falta relativa de espacio en las mismas. Aunque no se proporcionan resultados para las ciudades latinoamericanas, un autorizado estudio sobre las condiciones de viaje urbano concluyó que las velocidades medias de viaje durante las horas de mayor tránsito en los centros de las ciudades de Calcuta, Lagos y Manila eran mucho menores que en las de Londres, París y Nueva York.⁹ Se puede ofrecer un ejemplo de las condiciones de viaje en ciudades latinoamericanas citando la velocidad de los autobuses a la hora de mayor tránsito en la Avenida Presidente Vargas, principal arteria de la ciudad de Río de Janeiro, que es de 3.5 km por hora.¹⁰

En comparación con las familias de mayores ingresos, en las de menores ingresos de las

zonas urbanas de América Latina hay menos pasajeros que efectúan menos viajes, pero cada uno de ellos insume más tiempo. En la mayoría de los casos es probable que el tiempo total de viaje gastado diariamente por pasajero disminuya a medida que se incrementan los ingresos aun cuando el número de viajes realizados aumente con los ingresos.

Las familias de menores ingresos a menudo se ven afectadas por el desempleo, e incluyen a los niños en edad escolar que no asisten regularmente a la escuela. Por lo tanto, pueden tener que hacer relativamente menos viajes al trabajo y a la escuela. Por encima del nivel de ingreso en que cabría esperar que el número normal de miembros de la familia estuvieran empleados y recibiendo instrucción, el número de viajes efectuados diariamente para los fines 'esenciales' del trabajo y la educación no reacciona perceptiblemente en función de los ingresos. Sin embargo, la tasa de generación de viajes con otros fines continúa aumentando lentamente con los ingresos, lo que implica que cuanto más acaudalada sea la familia tanto más aprovecha los servicios que la ciudad le ofrece. Si bien los viajes al trabajo no aumentan significativamente a medida que suben los ingresos más allá de un cierto nivel, se puede estimar que las dificultades que ofrecen los viajes hace que los trabajadores escojan empleos considerando las condiciones de transporte y no sólo las atracciones de los empleos mismos.¹¹

atracción de la zona j , C_{ij} una medida del costo del transporte entre i y j , reconociendo tanto el componente dinero como otros componentes de costos (como el tiempo de viaje), y hay n zonas en total, ordenadas $i, \dots, j, \dots, n$. Existen también otras definiciones formales, pero la arriba ofrecida ilustra los conceptos considerados.

⁹J. Michael Tomson, "Great cities and their traffic", en *The Economist*, 11 de agosto de 1979.

¹⁰*O metrô do Rio de Janeiro e o futuro sistema integrado de transporte de massa*. Compañía del Metro de Río de Janeiro, octubre de 1976, p. 18.

¹¹Un reportaje, "Trabajador quiere tener empleo cercano" aparecido en el *Jornal do Brasil* de 28 de junio de 1981, nos ilustra sobre un caso específico: "Doña Escolástica dos Santos, enfermera de 60 años, fue a una agencia en busca de trabajo como niñera, acompañante, o algo semejante. Fue a ver un empleo en Barra de Tijuca, barrio de Río de Janeiro, pero no lo aceptó, el sueldo de más de Cr\$ 10 000 era bueno pero los pasajes muy caros. Este caso no es único. En las agencias de empleo la oferta de mano de obra de escasa remuneración cayó mucho para puestos en el centro y la zona Sur..."

II

Efectos sobre diferentes grupos de ingreso de la política de transporte urbano en América Latina

1. Los beneficiarios de subsidios al transporte urbano

El medio predominante en el transporte urbano en América Latina es el autobús. En la gran mayoría de las ciudades representa la totalidad de los movimientos de pasajeros urbanos que se desplazan por medios colectivos (sin incluir en estos últimos a los taxis colectivos, importantes en algunas ciudades). Incluso en ciudades con sistemas ferroviarios importantes, de las cuales sólo hay 4 en Sudamérica (Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo), predomina el autobús.¹² En Buenos Aires, por ejemplo, en 1970 más de la mitad de los viajes se realizaban en autobuses, y poco más del 15% en automóvil y menos del 15% en el sistema ferroviario metropolitano, incluidos los ferrocarriles subterráneos y los regulares.¹³ En Río de Janeiro, en 1970 los autobuses transportaron 1 427 millones de pasajeros, cifra que debe compararse con los 196 millones del ferrocarril de la ciudad y los 425 millones correspondientes a taxis y automóviles privados combinados.¹⁴ En 1981 se estimó que en el Gran Río de Janeiro el ómnibus transportaba más de siete veces el total de pasajeros llevados por los trenes suburbanos, los buques transbordadores, y el metro juntos.¹⁵

¹²El sistema ferroviario de Santiago, o metro, no utiliza rieles para el funcionamiento de los trenes (excepto en los patios y sólo para el caso que se produzca una emergencia) de modo que no sería estrictamente un sistema ferroviario. Los coches del metro tienen ruedas neumáticas que se desplazan sobre una pista de concreto. De todos modos, por razones de conveniencia en este informe se lo considera como un sistema ferroviario.

¹³*Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana*, tomo I, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1972. Asimismo, en términos de pasajeros por kilómetro, los autobuses duplicaron el de las ferrovías de esa ciudad. Véase el segundo tomo de dicho estudio.

¹⁴*O metrô do Rio de Janeiro e o futuro sistema integrado de transporte de massa*, Compañía del Metro de Río de Janeiro, octubre de 1976.

¹⁵*Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1981.

En algunas ciudades de América Latina hay servicios de autobuses del sector público, pero donde éstos existen por lo general complementan los atendidos por empresarios particulares. En muchas ciudades, entre las cuales se incluyen capitales como Brasilia, Buenos Aires, La Paz y Santiago de Chile, no existen servicios públicos de autobuses; en las ciudades que sí los tienen, a menudo se trata de líneas básicamente comerciales que se espera cubran sus costos y, si fuese posible, obtengan utilidades. A veces, pero no siempre, proporcionan servicios que, por diversas razones, no son atractivos para los empresarios del sector privado.

No es frecuente que se otorguen subsidios directos de explotación a los empresarios de autobuses privados, aunque son comunes los subsidios indirectos bajo la forma de menores tasas impositivas (en impuestos sobre el volumen de negocios, combustibles y derechos de importación), asistencia financiera para la renovación de la flota a un ritmo más rápido que el que resultaría si sólo se tomaran en cuenta las consideraciones comerciales, etc. No se ha analizado la importancia relativa de tales subsidios indirectos, pero en todo caso la explotación de autobuses puede producir todavía un rendimiento neto positivo a los organismos gubernamentales, aun cuando llene los requisitos para recibir asistencia mediante una reducción de las tasas impositivas. Por ejemplo, en el caso de Caracas, en 1970, se calculó que los impuestos y demás cargas pagados (3.4 millones de bolívars o aproximadamente 1.7 millones de dólares estadounidenses a precios de 1980) excedían los costos asignados a los autobuses por concepto de los servicios de carreteras prestados, que eran 2.9 millones.¹⁶ Además, en Buenos

¹⁶*Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del área metropolitana de Caracas*, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Inc., Caracas, 1973.

Aires, en 1970, los autobuses contribuyeron con 0.115 pesos por kilómetro recorrido en concepto de impuestos mientras los costos estimados de la policía de tránsito y mantenimiento, amortización e intereses de la infraestructura alcanzaron a 0.031 pesos por kilómetro.¹⁷

En algunos casos, como se lleva dicho, el sistema de transporte por autobús sí recibe subsidios. Sin embargo, aunque los perciba, también existen otras intervenciones en los servicios por parte de las autoridades (o permitidas por ellas) que no necesariamente benefician a los usuarios. En términos netos es difícil decir si éstos pagan menos o reciben una mejor atención que la que obtendrían si no hubiera subsidios ni otras intervenciones. Por ejemplo, en São Paulo, la Compañía Municipal de Transportes Colectivos opera en forma deficitaria, lo que podría equivaler a una subvención; pero de otro lado, el diario *Jornal do Brasil* en su edición del 30 de agosto de 1981 informa que “impuestos, tasa y cargas sociales representan casi la mitad del costo de las tarifas (del ómnibus urbano en Brasil)”. Es bien posible que el usuario preferiría que no hubiese subsidios ni impuestos. En Bogotá se otorgan subsidios a los autobuses que operan regularmente, pero tan intrincado es el sistema institucional y empresarial de dicho transporte en la ciudad que sólo una investigación muy profunda podría identificar cuál es la incidencia neta de todas las formas de intervención, una de las cuales es el subsidio.¹⁸

En la mayoría de las ciudades brasileñas la explotación del servicio de autobuses no recibe subsidios directos, lo que en cierto modo refleja las políticas aplicadas en otras partes de la región. Los efectos de este principio de no otorgar subsidios sobre la distribución del ingreso están bien resumidos en este fragmento de un artículo publicado en *Jornal do Brasil* del 19 de agosto de 1979, donde se informa acerca de un congreso de transporte urbano realizado en Porto Alegre.

¹⁷ Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana, op. cit., tomo 2.

¹⁸ Véase Alcaldía Mayor de Bogotá D.E., Depto. Administrativo de Tránsito y Transportes, *Racionalización del transporte público de pasajeros en Bogotá D.E.*, Plan Piloto I.

“Se señaló en el congreso que los usuarios del transporte colectivo se concentraban en un estrato de ingresos que fluctuaba entre uno y ocho salarios mínimos. El 80% de los ingresos que los autobuses perciben en el país derivan de esos pasajeros, que son los más afectados por el sistema imperante, porque sus bajos ingresos los obligan a vivir más alejados de su lugar de trabajo que aquellos que ganan más.¹⁹ Ello significa que cuanto menor sea el ingreso del viajero tanto más gasta en transporte.²⁰ Rectificar esta situación exigiría establecer un sistema tarifario que no tomase tanto en cuenta el número de kilómetros recorridos como el ingreso del pasajero.”

El tono del artículo de donde se tomó este pasaje indica que, aunque desde el punto de vista oficial no parecía haber intención alguna de intervenir en el predominio privado en el transporte colectivo en el país, las conversaciones oficiosas celebradas en el congreso revelaban un cierto grado de simpatía hacia la propiedad pública y tarifas fijadas según criterios sociales. Sin duda había un auténtico interés detrás de esa simpatía, pero cualquier cambio de política debería tener en cuenta los estudios realizados sobre la materia recientemente en algunos países del Norte, los que sugieren: i) que los subsidios pueden acarrear un cierto grado de ineficiencia que impide que la totalidad del subsidio favorezca a los usuarios de los servicios proporcionados; y ii) que la explotación privada puede ser más eficiente que la explotación pública.²¹

Cabe señalar que en el Brasil se favorece cada vez más la adopción de una tarifa única para toda el área urbana, con independencia de la distancia recorrida por el usuario.²² Este cri-

¹⁹ Adviértase que esto coincide con una conclusión provisional a la que se llegó en la sección 2 de este trabajo.

²⁰ En este punto el artículo exagera; los más ricos pueden viajar más, y es probable que también paguen más por hacerlo, utilizando un automóvil, un taxi, un taxi colectivo o un autobús de lujo con aire acondicionado.

²¹ Véase el informe LR 952, *The Economics of Stage Carriage Operation by Private Bus and Coach Companies*, y SR 541, *Subsidisation of Urban Public Transports*, publicados ambos por el Transport and Road Research Laboratory of the United Kingdom (Laboratorio de Investigaciones de Transporte y Carreteras del Reino Unido), y Alan Walters y Charles Feibel, *Ownership and Efficiency in Urban Buses*, Banco Mundial, Washington D.C., USA.

²² Véase “Eliseu (Resende, el Ministro de Transporte)

terio se aplica desde hace mucho tiempo en algunas ciudades, por ejemplo Curitiba y São Paulo, pero ahora está recibiendo más apoyo oficial debido a la preocupación por la elevada incidencia del valor de los pasajes en el presupuesto de las familias de ingresos modestos, quienes muchas veces deben cubrir distancias bastante grandes utilizando locomoción colectiva. Un incentivo adicional a favor de su adopción es la amenaza de violencia social que estalló en Salvador en agosto de 1981, y ya mencionada. Otra iniciativa, muy atractiva, discutida mas aún no incorporada, es la idea de un 'vale-transporte', que sería un boleto válido para un viaje por transporte público emitido por un empleador en favor de su personal de menores ingresos, y cuya emisión por parte del empleador sería estimulada por incentivos fiscales como créditos, lo que reduciría el monto que tendría que pagar como impuesto a la renta.²³ Una generalización de este criterio que abarcara también los desempleados y los escolares ofrecería ventajas muy importantes desde el punto de vista de la equidad social del transporte urbano en la región latinoamericana.

Si la explotación de autobuses en las ciudades de América Latina en general aparentemente no recibe subsidios importantes, el transporte ferroviario urbano sí los recibe y cuantiosos, como ocurre en otras partes del mundo. Hay dos tipos de transporte ferroviario urbano en la región: los metros o subterráneos y los ferrocarriles urbanos/suburbanos, a los que aquí denominaremos en forma genérica ferrocarriles suburbanos. La construcción de los ferrocarriles suburbanos existentes en la región terminó en el decenio de 1930 (aunque últimamente se advierten señales de reactivación) y la construcción de los metros se inició en el decenio de 1960, salvo en el caso de Buenos Aires donde el primer tramo fue inaugurado en 1913. (Como se lleva dicho, en Buenos Aires se lo denomina subterráneo y el término metro es utilizado en los demás países.)

insiste na tarifa única", en *Jornal do Brasil*, 11 de julio de 1981.

²³Véase "Governo criará este ano vale-transporte que compense salário", en *Jornal do Brasil*, 31 de mayo de 1981. En realidad no fue introducido en 1981, posiblemente debido a inquietudes sobre la dilución de los ingresos del impuesto sobre la renta.

Los ferrocarriles suburbanos son importantes en sólo cuatro ciudades: Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo y México. También hay servicios ferroviarios suburbanos aunque menos importantes en muy pocas otras ciudades, incluidas Recife y Salvador en el Brasil, Veracruz en México y Valparaíso en Chile. Con la participación financiera del Banco Mundial, se está construyendo en Porto Alegre un nuevo ferrocarril suburbano electrificado, lo que indica que en Brasil renace el interés en este medio de transporte. Además se están construyendo otros en diversas ciudades.

No cabe duda alguna de que los tres principales sistemas ferroviarios suburbanos de América del Sur son muy deficitarios, y aunque pocas veces se haga conocer información contable por separado de las redes suburbanas, puede decirse que estos son considerados esencialmente como servicios sociales por las compañías ferroviarias nacionales (aunque una parte de la red suburbana de São Paulo es atendida por la empresa ferroviaria del Estado de São Paulo, FEPASA). Cabe mencionar que se han iniciado movimientos para transferir estos servicios a entidades autónomas que sólo se ocuparían del transporte metropolitano de pasajeros. En un cierto caso, el de Río de Janeiro, queda demostrado que el usuario de los trenes suburbanos paga menos de la mitad del costo de operación de su viaje.²⁴

Los usuarios de los ferrocarriles suburbanos de la región generalmente pertenecen a los grupos de medianos y bajos ingresos; por lo tanto la política de subsidiar la explotación de dichos servicios ferroviarios podría tener consecuencias favorables desde el punto de vista de la distribución del ingreso. En el caso de Río de Janeiro, los beneficiarios inmediatos de los subsidios son los grupos de menores ingresos que habitan en la zona septentrional de la ciudad; y en el caso de Buenos Aires, la mayoría de sus beneficiarios son los habitantes de ingresos medios de Lomas de Zamora, Quilmes, Morón, 3 de Febrero, General Sarmiento, San Isidro y Vicente López. Con respecto a São Paulo, existen indicadores cuantitativos que muestran que los usuarios de los servicios ferroviarios

²⁴Véase el reportaje "Passagem de trem vai aumentar", en *Jornal do Brasil*, 30 de mayo de 1981.

suburbanos provienen de los grupos de menores ingresos, como surge del cuadro 7.

Debido probablemente al carácter deficitario de los servicios ofrecidos y al carácter bastante diferenciado de los servicios ferroviarios suburbanos con relación al resto de las actividades de las compañías ferroviarias nacionales y estatales, es evidente que dichos sistemas suburbanos han adolecido en América del Sur de una falta de inversiones suficientes en el pasado. Por ejemplo, una parte relativamente reducida del sistema de Buenos Aires está electrificada, y en Río de Janeiro y São Paulo se han producido graves incidentes, durante los cuales los pasajeros han llegado a destruir trenes enteros cuando el servicio tuvo interrupciones más prolongadas que las normales. Sin embargo, cabe esperar que la situación del pasajero de los ferrocarriles suburbanos de la región pueda mejorar en el futuro. En Buenos Aires, por ejemplo, se están electrificando las vías del General Roca, utilizadas con mucha intensidad y en Río de Janeiro se han adquirido recientemente 150 nuevos trenes. Se están haciendo inversiones para mejorar la calidad del trans-

porte ferroviario suburbano en Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador y otras ciudades brasileñas.

Como se lleva dicho, actualmente hay metros funcionando en cuatro ciudades de América del Sur, a saber; Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo, así como en Ciudad de México; por su parte el metro de Caracas debería inaugurarse en 1983. Salvo en el caso de Buenos Aires, todos ellos empezaron a funcionar durante los últimos 20 años. Ningún sistema de metros de América del Sur cubre sus gastos totales con sólo sus ingresos de operación y ninguno de ellos siquiera sufraga sus costos sin incluir los derivados de la inversión en obras civiles. En algunos casos, por ejemplo, São Paulo, hay déficit de operación. (Sin embargo, se anticipó a veces, durante la etapa de evaluación de los proyectos que los ingresos sufragarían los costos sociales.) El caso de Santiago de Chile puede utilizarse como ilustración. En 1979, cuando la tarifa del metro de dicha ciudad era de 5 pesos, los costos de operación, incluidos el interés y los costos de depreciación del material rodante eran alrededor de 15 pesos y se habría tenido que llevar la tarifa a 30 pesos para cubrir también los costos del capital invertido en la construcción. Por lo general, los niveles tarifarios se fijan considerando las tarifas de los autobuses urbanos, la conveniencia de captar una parte razonable del mercado de viajes urbanos y el objetivo de utilizar la capacidad disponible en los sistemas. Por tanto debe considerarse a los metros de América Latina como un medio de transporte muy subvencionado.²⁵

Parece pertinente preguntarse quién se beneficia con los subsidios a los metros en la región. Los usuarios con frecuencia no provienen de las familias de menores ingresos. El cuadro 7 muestra que en 1977 el ingreso familiar medio de las personas que utilizaron el metro de São Paulo para la totalidad de su viaje (que son probablemente los usuarios que más

Cuadro 7

INDICADORES DEL INGRESO FAMILIAR DE
LOS USUARIOS DE DISTINTOS MEDIOS DE
TRANSPORTE EN SÃO PAULO, BRASIL

Modo	Ingreso familiar mensual aproximado en cruceiros de 1977
Autobús únicamente	7 750
Automóvil únicamente	14 000
Automóvil de alquiler únicamente	12 750
Metro únicamente	12 500
Otros trenes únicamente	5 500
Autobús/autobús ^a	7 000
Autobús/metro ^a	8 750
Autobús/otros trenes ^a	7 000

Fuente: Información proporcionada por la Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo.

Nota: Las cifras correspondientes al ingreso se redondearon puesto que las fuentes de información no permiten realizar estimaciones más precisas.

^aSe trata de viajes con transbordo entre los medios indicados.

²⁵Véase *Algunos aspectos de la justificación socioeconómica de los ferrocarriles metropolitanos en América del Sur* (E/CEPAL/R. 264) donde se compara lo que esperaban los consultores de los metros de América del Sur durante la etapa de su evaluación con la realidad una vez que estaban en construcción o ya se habían construido.

ganaron con el sistema ya que el metro les servía directamente y no necesitaban utilizar combinaciones en ninguno de los extremos del viaje) era igual al de los usuarios de taxis y levemente inferior al de las personas que viajaban en automóvil. En Río de Janeiro la primera sección de la línea prioritaria del metro presta servicios para el transporte entre los barrios interiores de la zona sur de Flamengo y Botafogo, donde habitan familias en buena situación económica, y el centro de la ciudad, así como entre el distrito de Tijuca, donde viven personas de ingresos medios, y el centro, aunque otras secciones del sistema básico atienden las necesidades de los viajeros de menores ingresos.²⁶ La reciente extensión de la primera línea del metro de Santiago de Chile al corazón del 'barrio alto', de elevados ingresos, atiende a las necesidades de pasajeros de altos ingresos, aunque la mitad occidental de la misma línea y la segunda línea prestan servicios a otros usuarios de menores ingresos. El subterráneo de Buenos Aires generalmente presta servicios a la parte interior de la ciudad, la situada dentro del anillo formado por las principales estaciones del sistema ferroviario interurbano; de este modo, probablemente atiende sobre todo a las necesidades de las familias de ingresos medios y más altos cuyos miembros están empleados en el centro de la ciudad.²⁷

La falta de información estadística detallada de todas las ciudades donde hay metro significa que es imposible formarse una idea precisa

del ingreso de los usuarios de los sistemas de metros de la región, aunque en su mayor parte probablemente provengan de los deciles superior y medio de la distribución del ingreso. Los metros sólo son viables en el caso de flujos de tránsito sumamente densos, lo que se concentra a lo largo de un corredor estrecho, y de este modo por lo general se hace imposible justificarlo sólo cuando se trata de ejes radiales entre los barrios no periféricos densamente poblados y el centro de la ciudad, para atender así a las necesidades de las personas que viajan diariamente entre sus hogares y sus lugares de trabajo.²⁸ Puesto que las personas que trabajan en los centros de las ciudades probablemente provienen de los segmentos medio y superior de la escala de ingresos, puede ser en la práctica una característica inherente de los metros que dichas personas predominen entre los usuarios del sistema.

Además, quienes más se benefician con los metros pueden no ser quienes los utilizan. Los metros constituyen sólo una de las varias medidas de política que pueden llevarse a la práctica para resolver los problemas de transporte en las principales rutas radiales de las ciudades. Entre las diversas opciones se incluyen las siguientes: reservar pistas para uso exclusivo de los autobuses; otorgar licencias suplementarias para los automóviles que utilicen zonas congestionadas; y prohibir a los automóviles que ingresen a las arterias principales y a los centros de las ciudades cuando es mayor la densidad de tránsito. Todas estas opciones necesitan una inversión de capital mucho menor que la requerida por los metros, pero todas ellas a su vez causan inconvenientes de una u otra forma a las personas que viajan en automóvil, al transferir espacio de las carreteras de los automóviles a los autobuses, y quizá a otras formas de transporte colectivo de superficie. Al construir un metro en lugar de adoptar una de las opciones mucho más baratas, está implícito que se beneficia el usuario del automóvil ya que se vería perjudicado si se escogiera cualquier otra de las demás opciones. Así, pues al transferir parte de la demanda de movimiento de superficie desde las carreteras paralelas al metro, éste tiende a

²⁶Por otra parte, las ampliaciones proyectadas de la línea prioritaria llevarán el metro de Río de Janeiro a zonas donde habitan personas de elevados ingresos, tales como Leblon y Copacabana.

²⁷No es fácil encontrar datos que prueben, en el caso de Buenos Aires, esta afirmación, si bien la experiencia parece indicarlo; aquí, sólo pueden hacerse estimaciones muy indirectas. En el caso de São Paulo, utilizando información procedente de un estudio realizado en 1977 por la Empresa Metropolitana dos Transportes Urbanos se pueden calcular aproximadamente los ingresos medios en diferentes tipos de ocupación; con otros datos de la misma fuente se desglosa el empleo por tipo de ocupación en diferentes partes de la zona urbana. Por lo tanto, aquí es posible calcular que los trabajadores del centro tradicional de la ciudad ganan como promedio 4.15 salarios mínimos, en comparación con los 4.02 salarios mínimos correspondientes a la totalidad de la zona urbana. En realidad, la ventaja a favor del centro de la ciudad probablemente sea mayor puesto que, para la misma ocupación, quienes trabajan en el centro probablemente ganan más que los de cualquier otro lugar de la ciudad.

²⁸Debido a su elevado costo, entre 30 y 100 millones de dólares por kilómetro.

favorecer directamente a quienes utilizan automóviles.²⁹

Además, desde un punto de vista lógico se puede argüir que la mayoría de los beneficios de los metros los recogen en último término los propietarios de los terrenos por donde atraviesan; éstos pueden elevar los alquileres en aquellas zonas adyacentes a las estaciones del metro, desde donde se reducen el tiempo y los costos en dinero del viaje, transfiriendo de ese modo los beneficios inicialmente cosechados por los viajeros de ingresos más elevados para ellos mismos. Hubo algunas discusiones técnicas en América Latina acerca de la posibilidad de financiar la construcción de metros con impuestos territoriales diferenciales sobre las propiedades próximas a sus estaciones cuyo valor, como es evidente, aumentaría con la construcción de dicho sistema de transporte; pero infortunadamente esas discusiones no tuvieron efectos prácticos.³⁰

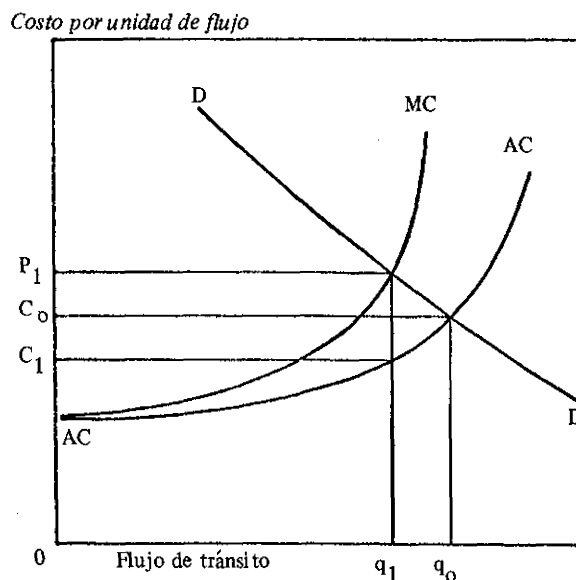
2. La eficiencia de los regímenes convencionales de administración del transporte urbano

El uso irracional de los sistemas de transporte urbano, frecuente en América Latina (y en muchas otras partes del mundo), tiene por resultado costos totales de transporte más elevados de lo necesario, inclusive costos evitables de combustible y de tiempo de viaje personal, y tiene desfavorables consecuencias sobre la distribución del ingreso real, por cuanto las personas que utilizan vehículos privados imponen cos-

tos extraordinarios a quienes utilizan el transporte colectivo. Este empleo irracional constituye principalmente el resultado de los mecanismos inadecuados de fijación de precios que se aplican al transporte urbano, los cuales no permiten la utilización óptima que se seguiría si el espacio carretero fuera racionado por mecanismos del mercado, modificados a la luz de consideraciones sociales.

La situación se expone en el gráfico 4, que representa una carretera urbana o circuito de calles. La curva AC muestra la relación entre el volumen del tránsito (por unidad de tiempo) y los costos por vehículo. Este costo, que podría llamarse costo privado ya que afecta directamente a todo automóvil³¹ aumenta levemente

Gráfico 4
RELACION GENERALIZADA ENTRE EL FLUJO DEL TRANSITO Y EL COSTO PROMEDIO (PRIVADO) Y LOS COSTOS SOCIALES MARGINALES



Fuente: Elaboración del autor.

²⁹El espacio de carreteras liberado durante los períodos de mayor movimiento por el desvío de la demanda hacia el transporte bajo superficie, por lo general es rápidamente utilizado por el tránsito de superficie, que se desplaza desde otros horarios y otras rutas para utilizarlo, anulando prácticamente de ese modo cualquier beneficio potencial que pudiera resultar de otra manera. Dicho en otros términos, la demanda correspondiente es muy elástica.

³⁰No hemos investigado en detalle los efectos de distribución del financiamiento del subsidio. Hay indicios de que en el Canadá los usuarios del tránsito en general están en mejor situación económica que aquellos cuyos impuestos financian los subsidios del tránsito. Véase Mark Frankena, "Income Distribution and Transit Subsidies", en *Journal of Transport Economics and Policy*, septiembre de 1973, London School of Economics. Los sistemas tributarios de América Latina por lo general son relativamente regresivos, y es probable que las conclusiones a las que se llegó respecto del Canadá sean todavía más válidas para América Latina.

³¹Los propietarios y los conductores de automóviles deben pagar estos costos, por definición, aunque tal vez no aprecien totalmente su verdadera magnitud debido a su inadecuada percepción (puesto que es muy difícil obtener un conocimiento del consumo de combustible por kilómetro recorrido a velocidades diferentes, y conocer los costos de mantenimiento por kilómetro). Además hay impuestos y subsidios que hacen que los precios de mercados difieran de los costos económicos reales.

con el flujo del tránsito hasta niveles moderados de flujos más allá de los cuales se intensifica más abruptamente. La curva D indica cuántos automóviles desean viajar como función del costo que cada uno debe pagar. El equilibrio se produce en un flujo de q_0 y cuando cada automóvil paga un costo de c_0 .

Nótese que el ingreso de un nuevo automóvil a la corriente provoca un aumento en los costos privados de los demás usuarios de la carretera; únicamente con volúmenes muy reducidos se puede sumar un vehículo adicional sin disminuir en forma apreciable la velocidad del resto del tránsito. Es posible trazar otra curva, que llamaremos MC, la que indica el cambio en el costo total ocasionado por cada adición a la corriente de tránsito como una función del flujo. Este cambio comprende el costo privado del vehículo adicional y el costo social marginal, es decir, los costos extraordinarios impuestos a los automóviles preexistentes en el flujo de tránsito por la reducción de su velocidad y otras molestias que se les ocasionan. La curva MC se ubica por sobre la curva AC (o a la misma altura cuando el flujo del tránsito es muy bajo) y se hace mucho más empinada en los niveles más elevados de flujos. Si se obligara a cada usuario de las carreteras a pagar no sólo sus costos privados, sino también los costos sociales marginales que provoca, el punto de equilibrio estaría en un flujo de q_1 donde los costos de cada unidad en la corriente serían c_1 . Cada una de las unidades tendría que pagar una suma equivalente a $(p_1 - c_1)$ bajo la forma de peaje o licencia especial para crear esta situación óptima.³²

Establecer un mecanismo práctico para recaudar dichos peajes es difícil tanto desde el punto de vista técnico como del social, aunque probablemente no imposible. En Singapur se ha aplicado una versión de una opción simplificada, la que se examina en el capítulo III de este trabajo; ésta ha sido concebida pero no llevada a la práctica en Caracas y Londres. La idea se consideró seriamente en Brasil y sigue estudiándose en Chile. Gran parte de los esfuerzos desplegados en materia de ordena-

miento del tránsito en todo el mundo puede interpretarse como un intento por reducir los niveles de tráfico desde un punto tipificado por q_0 a los tipificados por q_1 , utilizando controles de estacionamiento o restricciones físicas de otra índole.

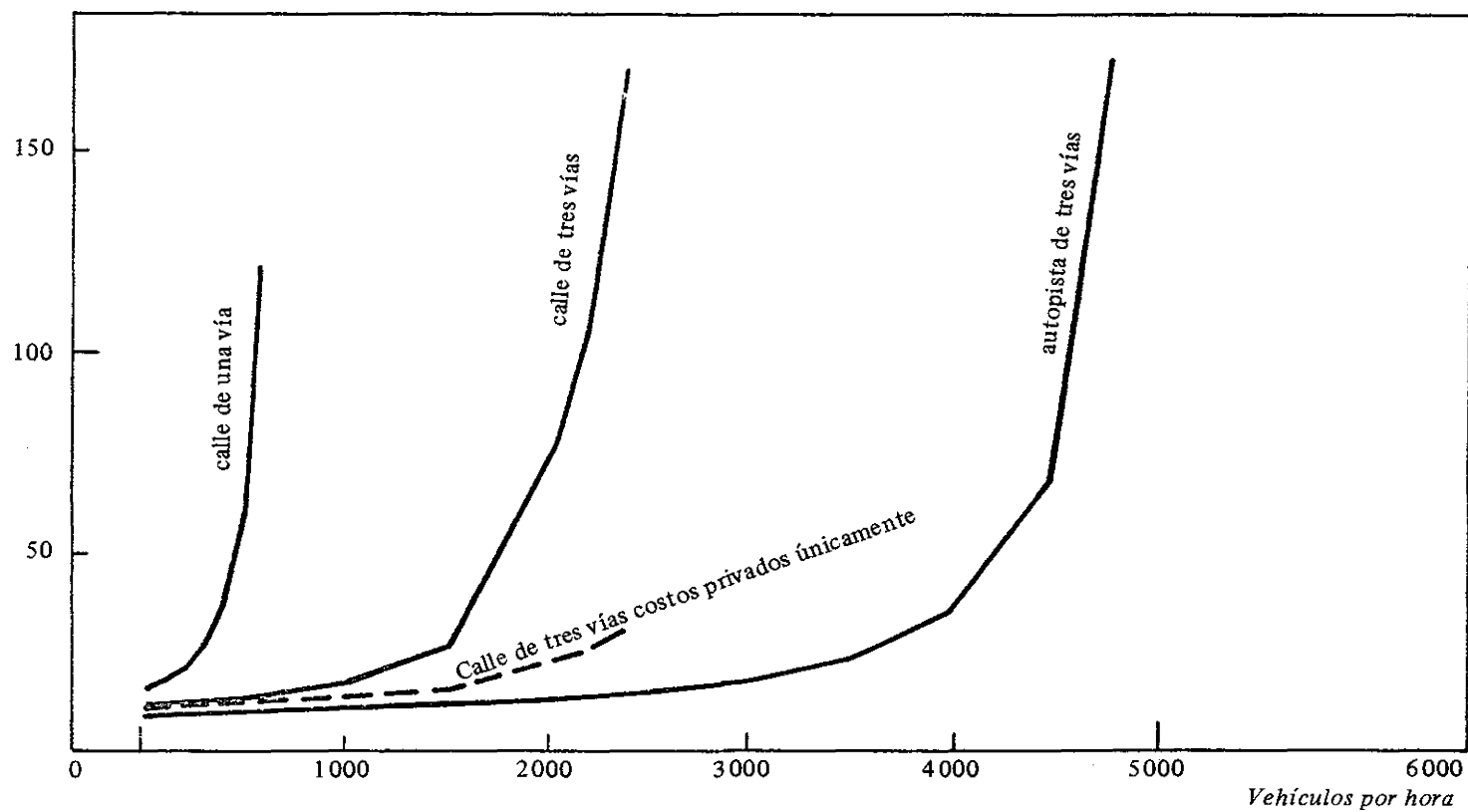
¿Cuáles son las magnitudes de esos costos sociales marginales? En el gráfico 5 se indica la relación entre los costos privados y los sociales marginales y el flujo del tránsito para algunas carreteras en Caracas, lo que demuestra el incremento de los costos sociales marginales a medida que se alcanza la capacidad teórica de las instalaciones. En el cuadro 8 figuran los costos sociales marginales en Caracas por distrito y tipo de carretera correspondiente a la hora de mayor tránsito de la mañana.³³ En partes del centro de la ciudad cada kilómetro recorrido por un automóvil en el período de máximo tránsito matutino impone a los demás usuarios de la carretera un pago de más de 50 centavos de dólar. En las carreteras poco utilizadas de los barrios exteriores, el costo social marginal es prácticamente nulo.

Hasta aquí hemos hablado acerca de los costos por vehículo. Es una práctica común en los círculos de ingeniería de tránsito expresar también otros vehículos en unidades de coches particulares (pcu, 'passenger car units'), es decir, el número de automóviles que tienen los mismos efectos sobre la corriente de tránsito que el tipo de vehículo examinado. El equivalente en pcu de un autobús varía de acuerdo al caso particular que se considere. Algunas autoridades de América Latina utilizan para un autobús un factor pcu de 2 en los cálculos generales; pero utilizando un factor de 3 no se estaría subestimando su efecto perturbador sobre el flujo de tránsito del transporte colectivo. Sin embargo, utilizando este factor pesimista para los autobuses y un factor de ocupación de 60, típico en las condiciones de máximo tránsito en América Latina, un costo social marginal de x centavos por kilómetro-automóvil se convierte

³²Se puede demostrar que este movimiento hacia el nuevo, y óptimo, punto de equilibrio genera beneficios iguales a $q_1 (C_0 - C_1) - 1/2 (P_1 - C_0) (q_0 - q_1)$.

³³Debe entenderse que las cifras que aparecen en este cuadro indican órdenes de magnitud. Dependen de manera muy crítica de la forma particular de las ecuaciones del flujo de tránsito frente a la velocidad de tránsito pertinente al caso. Cabe recordar que la congestión en Caracas tiene características particulares y es generalmente muy grave, aun en comparación con otras ciudades latinoamericanas.

Gráfico 5
**COSTOS PRIVADOS Y SOCIALES MARGINALES COMO FUNCION DEL FLUJO DE
 TRANSITO PARA DISTINTAS CLASES DE CARRETERAS EN LAS CONDICIONES
 IMPERANTES EN CARACAS, EN CENTAVOS DE DOLAR ESTADOUNIDENSES DE 1980**



Fuente: Interpretado a partir de cargas impositivas, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Caracas, 1973.

Cuadro 8

**COSTOS SOCIALES MARGINALES POR KILOMETRO POR AUTOMOVIL EN LA HORA DE
MAXIMA DENSIDAD DE LA MAÑANA PARA DISTINTOS DISTRITOS DE LA ZONA
METROPOLITANA DE CARACAS EN 1971, SEGUN CLASE DEL CAMINO, EXPRESADO
EN CENTAVOS ESTADOUNIDENSES A PRECIOS DE OCTUBRE DE 1980**

Zona de la ciudad	Clase de camino							Promedio para toda clase de caminos
	Una vía	Dos vías	Tres vías	Autopista				
				Dos vías	Dos y media vías	Tres vías	Cuatro vías	
CBD	54.5	73.2	34.0	34.6	20.2	43.7	—	45.6
Manicomio/23 de enero	12.4	36.6	14.7	4.4	—	—	—	11.5
Vista Alegre/La Vega	0.0	6.6	12.5	7.5	4.4	4.4	—	5.5
Antimano y más lejos	—	19.8	—	—	—	—	—	19.8
Las Acasias/Cementerio	3.8	11.3	16.0	7.7	—	10.0	25.5	16.0
El Valle y hacia el sur	—	0.0	13.3	4.4	—	4.4	—	8.4
Cotiza/El Bosque	8.5	6.5	12.6	6.3	—	12.0	—	9.1
Los Chorros/El Marqués	0.0	1.5	7.0	—	14.0	4.4	—	5.7
Baruta y alrededores	0.0	0.6	—	—	6.0	—	—	2.6
La California/El Hatillo	0.0	0.0	—	—	—	—	—	0.0
Petare y más lejos	5.4	—	—	—	—	—	—	5.4
Contry Club/Los Palos Grandes	0.5	8.3	8.1	10.5	30.5	4.4	—	10.4
Las Mercedes/San Román	—	6.2	—	53.5	21.3	—	—	22.7
Chacaíto/Santa Mónica	—	6.1	—	—	7.7	—	—	7.1
Pro Patria y más lejos	4.3	—	—	6.6	—	—	—	5.3
Promedio para todas la clases de caminos	7.4	14.1	16.3	12.9	13.6	8.3	25.5	12.7

Fuente: Cuadro II 4 de *Cargas Impositivas*, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Caracas, 1979, ajustado a los efectos de la inflación y convertido a centavos estadounidenses.

en un costo social marginal de 0.05x centavos por pasajero de autobús. Si el automóvil medio transporta a 1.5 personas, el costo por ocupante del automóvil sería 0.67x centavos, es decir, 13 veces el costo por usuario del autobús. Otros medios de transporte colectivo, tales como el taxi colectivo y el microbús, cuestan más a la sociedad por pasajero que un autobús corriente, pero menos que un automóvil.

La diferencia entre los costos privados del viaje urbano en automóvil en América Latina y los costos totales incluidos los impuestos a otros miembros de la sociedad a menudo se acentúa por el hecho de que el viajero utiliza espacio de estacionamiento socialmente valioso por el que paga poco o nada.³⁴ El párrafo

siguiente, tomado del *Jornal do Brasil*, de Río de Janeiro, del 15 de octubre de 1978, ilustra un fenómeno general con un caso particular:

“Estos lugares de estacionamiento en la calle reservados para uso oficial (en este caso para el Consulado de los Estados Unidos) son utilizados con frecuencia por automovilistas aventureros que se arriesgan a ir al centro en automóvil. Las personas que se encargan de estacionar y de cuidar los automóviles (ocupación desconocida en las ciudades del Norte) los

lugar de estacionamiento en el centro de la ciudad, antes que a una calle o circuito de calles específicos. La curva AC representaría los costos privados que sufraga el conductor, incluido cualquier pago que haga por concepto de estacionamiento. La curva MC incluiría los costos del terreno que ocupa mientras está estacionado, costos que son cubiertos por la sociedad en general y no por el viajero en particular.

³⁴Se puede interpretar que el gráfico 4 se refiere más bien a un viaje desde una determinada residencia a un

instan a que sigan haciéndolo y siempre se las arreglan para encontrar un lugar disponible entre los espacios que en ese momento no utilizan los automóviles oficiales, y cobran entre 5 y 10 cruzeiros por sus servicios”.

En Santiago y en otras ciudades es frecuente que las personas encargadas de estacionar y de cuidar los vehículos reserven espacios al costado de la calle para sus clientes regulares, y que por hacerlo reciban una remuneración mensual o semanal. Los costos sociales marginales del estacionamiento de vehículos en la calle varían apreciablemente según las circunstancias locales particulares; y son menores por automóvil, por ejemplo, cuando una línea continua de coches estacionados bordea la vereda y más cuando hay sólo uno. En circunstancias favorables³⁵ el costo por día de trabajo podría ser de 50 centavos y en circunstancias desfavorables, mucho más.³⁶

Algunos automovilistas que estacionan sus vehículos en lugares privados pagan precios de mercado por hacerlo; otros estacionan sus coches en las veredas y no pagan nada o sólo pagan una reducida remuneración a una persona que se encarga de estacionar y cuidar los vehículos. No es fácil estimar el costo social del terreno ocupado, el que de cualquier manera, varía de un caso a otro. Suponiendo que marginalmente el valor de la tierra de distintos usos sea el mismo, cada auto estacionado de esta manera durante ocho horas cerca del centro de la ciudad, pero no en él, podría costar aproximadamente dos dólares.

Si una persona que trabaja en el centro de la ciudad y recorre en automóvil 15 km entre su casa y el lugar de trabajo durante los períodos de mayor densidad de tráfico, por la mañana y al atardecer (y no va a su casa a almorzar como

hacen muchas personas en América Latina), utilizando el costo medio por kilómetro del cuadro 7 y un costo supuesto de estacionamiento social de 75 centavos, acumula un costo social marginal de 2.65 dólares estadounidenses, lo que representa 18 centavos por kilómetro, estimación que debería considerarse sólo como dato ilustrativo.

Los propietarios y usuarios de automóviles en América Latina a menudo tributan sumas considerables a los organismos gubernamentales, por ejemplo, bajo la forma de impuestos sobre la compraventa de automóviles, derechos de importación y pagos para obtener sus licencias. Como estos impuestos no varían con el número de viajes realizados no tienen efectos directos sobre la congestión. El único impuesto que a veces asume proporciones significativas y que sí varía según el número de viajes hechos es el impuesto al combustible. En algunos países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) la gasolina está efectivamente subvencionada, es decir, la tasa impositiva implícita es negativa. En otros países (Brasil, Paraguay y Uruguay) los impuestos a la gasolina son relativamente elevados. En el Brasil, por ejemplo, el impuesto a la gasolina asciende a unos cinco centavos de dólar por cada kilómetro recorrido por un automóvil en el tráfico urbano. Si el costo social marginal asciende a 18 centavos por kilómetro podría considerarse que estos cinco centavos constituyen un aporte significativo a la cantidad adecuada. Sin embargo, cabe poner en duda si el precio al menudeo de la gasolina en el Brasil, incluido el factor tributario, es mucho mayor que el verdadero costo económico del producto, considerando que el precio sombra de las divisas en el país es significativamente mayor que la tasa oficial vigente. Podría considerarse que el impuesto de cinco centavos por kilómetro se iguala razonablemente bien con la diferencia existente entre el verdadero costo económico de la gasolina, expresado en cruzeiros, y el precio al detalle deducidos los impuestos. De todos modos, al idear sistemas que requieran de los viajeros el pago de los costos sociales marginales que les correspondan, debería tenerse en cuenta la fijación de impuestos a la gasolina.³⁷

³⁵Es decir, si los automóviles están estacionados a razón de 180 por km a un costado de un camino de una sola dirección y de 2 carriles durante 8 horas cuando el flujo de tráfico por hora es constante y de 500 pcu (unidades de coches particulares).

³⁶La situación es más aguda cuando los conductores forman ‘cola’ en la calle mientras esperan a alguien. A menudo madres de familias de altos ingresos aguardan en masa, en automóviles, hasta que sus hijos salgan del colegio, causando serios problemas de tránsito. Un reportaje en el *Jornal do Brasil* del 15 de marzo de 1981 titulado “Fila dupla em porta de colégios tumultua o trânsito” habla por sí mismo.

³⁷Nótese que si se cargaran los peajes para reflejar los costos sociales marginales, los flujos de tránsito por lo ge-

El argumento de que debería responsabilizarse a los viajeros urbanos por los costos sociales marginales que causan, se basa en el hecho de que si no existiera tal responsabilidad no podría esperarse que el sistema de transporte funcionara eficientemente; por lo general habría demasiados viajes y un porcentaje de los realizados valdrían menos, para quienes lo hicieran, que su costo total (para ellos y para el resto de la sociedad). Sin embargo, si los usuarios de las carreteras tuvieran que cubrir sus costos sociales marginales habría ventajas significativas en cuanto a la distribución, incluidas entre otras las siguientes:

- los ingresos por concepto de peajes los aportarían sobre todo aquellas personas relativamente acomodadas que optaran por seguir viajando en automóvil, incluso después de in-

troducido el sistema de tasación vial; estos ingresos los recaudaría el gobierno para ser utilizados para el bien público, en la forma que considerara más adecuada;

- la transferencia de demanda desde los automóviles a los autobuses aumentaría la frecuencia y tal vez la densidad de los servicios de autobuses, lo que sería ventajoso para los pasajeros de éstos ya existentes;

- la reducción del tráfico de automóviles liberaría espacio en las carreteras y aumentaría la velocidad de los autobuses así como la confiabilidad en los servicios de autobuses;

- las tarifas de los autobuses deberían disminuir, ya que al aumentar la utilización de cada vehículo se reducirían los costos de depreciación y de capital por pasajero transportado.³⁸

III

Opciones de política para aumentar la eficiencia y la equidad de los sistemas de transporte urbano

1. Síntesis de algunos de los problemas por resolver

En las secciones anteriores del presente trabajo se plantearon algunos de los problemas que influyen sobre la eficiencia y la equidad de los sistemas de transporte urbano en América Latina. Desde el punto de vista de la eficiencia debe reducirse el costo total que implica un determinado volumen de transporte urbano, o bien, aumentar el volumen del servicio a un costo dado. Desde el punto de vista de la equidad o de la distribución, la principal preocupación radica en que el grado de accesibilidad de los grupos de menores ingresos es bastante inferior. Profundizando al respecto, podrían señalarse los siguientes objetivos especiales:

- i) Hacer que los viajeros actuales o poten-

ciales adquieran mayor conciencia del costo total, tanto privado como social, de sus viajes de manera que sólo realicen aquellos cuyos beneficios sean superiores a los costos, asegurándose también que ellos se realicen por el medio más eficiente y a la hora del día más adecuada.

- ii) Aumentar la velocidad de los autobuses de manera que se reduzca el tiempo de viaje, que influye sobre las familias de menores ingresos, desalentándolas, lo que en la actualidad tiende a reducir la accesibilidad de éstas.

- iii) Mejorar el nivel de los servicios ofrecidos por el sistema de autobuses para que se necesiten menos transbordos para completar los viajes.

neral descenderían desde los niveles preexistentes, lo que rebajaría los costos marginales. El peaje óptimo, en condiciones de equilibrio, sería menor que el costo social marginal antes de aplicados los peajes, es decir, en el gráfico 4, la diferencia vertical entre la curva MC y la curva AC en un nivel de tráfico de q_0 es mayor que en q_1 .

³⁸No es obvio *a priori* que las tarifas de los autobuses disminuirían, ya que a pesar de las mayores velocidades tal vez estos vehículos no podrían hacer más viajes durante las horas de mayor densidad del tránsito y la demanda extra de transporte en autobuses en este período provocada por las transferencias desde los automóviles acentuaría la concentración del tránsito durante estas horas. Véase el apéndice, donde se describe un modelo desarrollado para analizar este punto. Cabe concluir que las tarifas de los autobuses, en efecto, disminuirían, salvo en casos extremos.

iv) Reducir el costo monetario del transporte público.

v) Evitar la elevada inversión de capital que significan nuevas vías urbanas y los sistemas de ferrocarriles metropolitanos o metros, los que deben financiarse con subsidios que muchas veces tienden a beneficiar a los miembros menos necesitados de la sociedad urbana.

Podría incluirse un sexto objetivo, esto es, evitar los subsidios directos a las empresas de autobuses urbanos, puesto que hay ciertos indicios de que tales subsidios reducen la eficiencia, y subrayar la conveniencia de mantener la explotación de los autobuses en manos privadas ya que es probable que su entrega al sector público se traduzca en un incremento de los costos de operación.³⁹

2. Una solución idealista

Si se obligase a todos los usuarios de las carreteras a absorber los costos sociales marginales de sus viajes, ello equivaldría a adoptar importantes medidas para lograr todos los objetivos enumerados en el párrafo anterior; el primero de éstos se alcanzaría por definición.⁴⁰ El segundo objetivo se lograría puesto que la reducción del volumen de tráfico de vehículos particulares resultante aumentaría la velocidad de los autobuses (aunque no en la misma medida que la de los automóviles). El tercero se favorecería ya que el traslado de la demanda al sistema de autobuses aumentaría la frecuencia del servicio y promovería un incremento del alcance de la red de autobuses y estimularía una mayor densidad de los recorridos. Se satisfaría el cuarto ya que disminuirían los costos de operación en materia de tiempo.⁴¹ El quinto se lograría porque la mayor eficiencia obtenida

del sistema de transporte de superficie existente reduciría las ventajas comparativas que pudiesen ofrecer los ferrocarriles metropolitanos y disminuiría la conveniencia de ampliar el sistema vial. (El cuadro 9, que se explica más adelante, constituye un ejemplo de ello.) El sexto objetivo no se abordaría directamente, pese a que el mecanismo de cobro por el uso de los caminos ('road pricing') estimularía el traslado de los recursos al transporte en autobuses particulares, aumentando su rentabilidad. De este modo, se reduciría cualquier necesidad de subsidio.⁴² Mejoraría la calidad de los servicios proporcionados y disminuiría cualquier protesta en favor de la transferencia de dichos servicios al sector público.

Sin embargo, las dificultades prácticas que se oponen a la aplicación de un mecanismo de cobro por el uso de los caminos, que obligue a los usuarios a absorber exactamente los costos sociales marginales, son de tal naturaleza que es probable que no se introduzca en un futuro próximo pese a los considerables beneficios que podría traer consigo. Desde hace diez años existe la tecnología necesaria para: i) registrar el paso de automóviles particulares por determinadas calles de la red vial de la ciudad; ii) transmitir la información sobre la hora de paso, la intensidad del tránsito predominante y la identificación de cada vehículo de manera que una computadora central haría los cálculos; y iii) sumar los derechos adeudados por vehículo, para su cobro posterior. En apariencia en este momento hay menos probabilidades que antes de aplicar un sistema automático y exacto de cobro por la utilización de los caminos; esto se debe fundamentalmente a la combinación de alto costo por concepto de capital que entraña el sistema y por las incertidumbres de tipo político y social que puedan rodear la introducción de un sistema de esta naturaleza.

A comienzos de los años setenta se concibió para la zona metropolitana de Caracas un plan de cobro automático para los usuarios de los caminos por los costos sociales marginales provenientes de la utilización de los caminos congestionados (si bien no se recomendó su aplicación a corto plazo) y cuyo costo de capital

³⁹Varios trabajos revelan esta posibilidad, por ejemplo, Alan Walters y Charles Feibel, *Ownership and Efficiency in Urban Bus Operation*, Banco Mundial, Washington D.C., USA, y R. Tunbridge y R. Jackson *The Economics of Stage Carriage Operation by Private Bus and Coach Companies*, Transport and Road Research Laboratory, Inglaterra.

⁴⁰Pese a que podrían persistir diferencias entre lo que pagan realmente las personas que viajan y en qué medida tienen conciencia de que pagan.

⁴¹Seguramente se elevaría la relación entre el número de autobuses requerido y el de pasajeros transportados, aunque no lo suficiente para compensar la baja de los costos de operación, salvo casos excepcionales. Véase el anexo I.

⁴²Salvo en casos extremos, véase el anexo I.

Cuadro 9

COMPARACION ENTRE EL AHORRO DE TIEMPO DE VIAJE PARA UN VOLUMEN DETERMINADO DE VIAJES URBANOS, EN LA HORA DE MAXIMA DENSIDAD DE TRAFICO APLICANDO UN SISTEMA DE LICENCIAS COMPLEMENTARIAS PARA INGRESAR AL CENTRO DE LA CIUDAD Y LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA DE FERROCARRIL METROPOLITANO UTILIZANDO EL EJEMPLO DE LA ZONA METROPOLITANA DE CARACAS EN LAS CONDICIONES IMPERANTES EN 1971

(En dólares estadounidenses a precios de octubre de 1980)

	Situación previa: sin metro y sin licencias complementarias	Sin metro y con licencias complementarias a un precio óptimo de 1.25 dólares estadounidenses por automóvil por hora	Con metro entre Petare y Propatria y sin licencias complementarias
Horas de viaje de los usuarios de automóviles	31 920	27 015	30 005
Horas de viaje de los usuarios de autobuses	31 733	33 230	19 375
Horas de viaje de los usuarios de automóviles de alquiler 'por puesto'	15 918	14 495	8 612
Horas de viaje de los usuarios del metro	—	—	10 007
<i>Total horas de viajes</i>	<i>79 571</i>	<i>74 740</i>	<i>67 999</i>
Costo estimado de la in- versión en dólares estado- unidenses de 1980	0	1 000 000	1 350 000 000
Inversión necesaria para aho- rrar una hora de tiempo de viaje	—	207	116 661

Fuente: 1) *Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del área metropolitana de Caracas*, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Caracas, 1973, en especial los cuadros X.1 (Tomo II), 4.12 (Tomo III), A.1.5 y A.1.6 (anexos);
2) *Quarterly Economic Review* para Venezuela del Economist's Intelligence Unit, Londres, tercer trimestre de 1980, p. 16;
3) *Resumen general de costos: costo total del proyecto*, C.A., Metro de Caracas, octubre de 1981;
4) Boletín Mensual del Banco Central de Venezuela, diversos números, para los factores de ajuste de los costos.

fue estimado en la nada despreciable suma de casi 50 millones de dólares estadounidenses a precios actuales.⁴³ Quizás sea poco prudente comprometer la inversión de una suma de esta naturaleza sin haber comprobado previamente la aceptabilidad de los criterios en juego aplicando otras alternativas que requieran menos capital. Se ha solido poner en duda la viabilidad política y social de esta clase de cobros por

el uso de caminos. Se ha sugerido que cobrar los costos sociales marginales por transitar por los caminos urbanos sería inflacionario, pero ello sólo sería efectivo si los gobiernos lo permitiesen, porque no hay razones para que un cambio en la administración económica que tienda a disminuir los costos, en este caso los del transporte urbano, deba tener consecuencias inflacionarias.

El grado de aceptación política del sistema de cobro sería mayor si se introdujese (si bien con modificaciones acordes con el lugar) simul-

⁴³Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees, *op. cit.*

táneamente en todas las zonas urbanas del país para evitar que las personas que residen en una determinada zona urbana reclamen por pagar algo que los que residen en otras ciudades no tienen que pagar, es decir, por la congestión que ocasionan. Si las entradas netas generadas en cada ciudad se invirtiesen en beneficio de las mismas, dichas objeciones podrían refutarse, pero de todas maneras es posible que aún haya margen para que critiquen el sistema grupos de intereses políticos que buscan el apoyo de una opinión pública tal vez no adecuadamente informada.

3. Alternativas prácticas

Pueden concebirse alternativas más simples, como cobrar para cubrir los costos sociales marginales. En general, las alternativas simples pierden precisión y eficiencia porque no vinculan el cobro en función de la extensión del recorrido por caminos congestionados ni del grado de congestión predominante en cada camino cuando por ellos transitan los vehículos. Por el contrario, implica el cobro de una suma uniforme según la clase de vehículo que ingresa en una cierta zona congestionada, que normalmente sería el centro de la ciudad, basándose en la utilización de espacio vial congestionado (y por lo tanto en los costos sociales marginales generados), por el vehículo promedio del mismo tipo que ingresa en la zona gravada. En Caracas se elaboró y recomendó la aplicación de un programa de esta naturaleza, cuyas especificaciones básicas llegaron a aplicarse en Singapur, con algunas variaciones, por ejemplo, con relación al diseño del sistema de recaudación.⁴⁴

El plan propuesto para Caracas se conoce como de otorgamiento de licencias complementarias (*'supplementary licensing'*), ya que exigiría adquirir una licencia adicional diaria por cada vehículo incluido en el plan de ingreso al centro de la ciudad. Expresado en valores de

1980, en 1971 esta licencia diaria habría costado 3 dólares por automóvil particular, 10 dólares por taxi colectivo ('por puestos'),⁴⁵ 7.5 dólares por camión, ajustando el cobro estimado de las licencias que se fijó para comienzos de los años setenta por la variación del índice de precios pertinente.⁴⁶ Como es muy probable que la demanda de espacio vial por unidad de espacio disponible haya aumentado desde comienzos de los años setenta, puede partirse del supuesto que el actual cobro óptimo sería algo superior a estos valores, por lo que quizá sea más razonable fijarlo en cinco dólares por automóvil. En el plan propuesto para Caracas se eximía de pago a los autobuses, por razones sociales y para simplificar el sistema; si se les hubiese incluido, el pago habría sido aproximadamente igual al triple del estimado para los automóviles de alquiler compartidos ('por puestos'), ya que el consumo de espacio vial de un autobús es aproximadamente tres veces el de un taxi.⁴⁷ El cobro por camión fijado para Caracas se redujo discrecionalmente a partir del valor aplicable si sólo se hubiesen tomado en cuenta consideraciones relacionadas con la eficiencia. Se pensó que la elasticidad de la demanda de espacio vial urbano para el uso de camiones con relación al precio sería baja y que, por lo tanto, la suma que se cobrase a los camiones simplemente se convertiría en un mayor costo para los mismos (y posiblemente acarrearía dificultades de naturaleza política y social) y no tendría mayor incidencia en la congestión.

La licencia especial habría debido exhibirse en el parabrisas del vehículo y la fiscalización del sistema se habría realizado principalmente a través de la inspección de los vehículos estacionados en la zona central, aunque también de aquellos en tránsito; para esta tarea se habrían necesitado 76 personas. Se estimó

⁴⁵Cuando se desarrolló este plan, los vehículos 'por puestos' eran automóviles de tamaño norteamericano; hoy día son furgones y microbuses.

⁴⁶El índice utilizado era el correspondiente a 'gastos diversos', que incluye transporte, calculado por el Banco Central de Venezuela. A comienzos de los años setenta no se publicó el componente individual del transporte.

⁴⁷Si se hubiesen incluido los autobuses en el sistema, habrían aumentado significativamente las entradas, pero no los beneficios económicos. Los 'por puestos' de hoy día deberían pagar más que si aún tuviesen el tamaño de los automóviles norteamericanos.

⁴⁴Singapur tiene características que favorecen la introducción de un régimen de tasación de las calles; por ejemplo, hay una sola ciudad en el país y tiene un sistema democrático bastante firme y disciplinado capaz de tomar las medidas que contribuyan al desarrollo y estabilidad a largo plazo. Véase la revista *Time* del 25 de enero de 1982.

que las entradas provenientes del plan se aproximarían a los 110 millones de bolívares anuales a precios de 1971, o sea, cerca de 56 millones de dólares a precios de 1980, y que los costos superarían levemente los 10 millones de bolívares al año. En valores actuales, el ingreso anual neto previsto de casi 100 millones de bolívares equivale más o menos a 50 millones de dólares. En cifras brutas, los beneficios socioeconómicos anuales habrían ascendido a casi 16 millones de bolívares, esto es 8 millones de dólares a precios actuales, de los que habría que deducir los costos anuales del funcionamiento del sistema, y que son ligeramente superiores a 10 millones de bolívares. Los costos iniciales no ordinarios de instalación del sistema habrían ascendido a 2 millones de bolívares y, por lo tanto, la relación entre los costos y los beneficios del plan habría sido favorable.⁴⁸ En realidad, los beneficios a largo plazo podrían haber sido muy superiores. Al permitir una mayor eficiencia operativa del sistema de transporte urbano habría disminuido la necesidad de realizar grandes inversiones de capital para mejorar su funcionamiento. En la actualidad, en Caracas se está construyendo un sistema de ferrocarril metropolitano; el costo de la primera línea de este sistema, de Propatria a Palo Verde, se estima a precios de 1981 en unos 7 000 millones de bolívares,⁴⁹ o 1 600 millones de dólares. Si Caracas sigue la tendencia de otras ciudades latinoamericanas que han resuelto construir metros, el costo final incluso rebasaría esta muy elevada suma.⁵⁰

El cuadro 9 ofrece estimaciones del tiempo total de viaje por el mismo número de viajes

durante la hora de máxima densidad de tráfico matutino en Caracas en tres situaciones diferentes: i) sistema actual sin metro y sin licencias complementarias; ii) introducción del sistema de cobro complementario por el ingreso a la zona central de la ciudad sin metro; y iii) funcionamiento del metro entre Propatria y Petare sin licencias complementarias. Se estima que el total de horas viajadas con el sistema actual asciende a 80 mil durante la hora de máxima densidad; bajo el sistema de licencias complementarias y sin metro, dicho tiempo se reduciría a 75 mil horas; con metro y sin plan de licencias complementarias el tiempo total de viaje llegaría a 68 mil horas. El plan de licencias complementarias costaría aproximadamente 1 millón de dólares y el valor del tramo mencionado del metro, en precios de 1980, sería de 1 350 millones de dólares; cada hora de viaje ahorrada por la aplicación del sistema de licencias complementarias costaría aproximadamente 200 dólares; y cada hora ahorrada por el metro costaría más de 120 mil dólares.

La anterior no constituye una comparación estricta y exhaustiva de las ventajas relativas de un sistema de licencias complementarias con otro que implica la instalación de un sistema de ferrocarril metropolitano. Pero, en todo caso, las cifras son interesantes. Es indudable que dicha comparación no considera algunas características tanto positivas como negativas del metro: por ejemplo, con éste el número de personas que se trasladan en su automóvil (su medio preferido) al trabajo sería superior que si se aplicase un sistema de licencias complementarias; proporcionaría empleo durante la etapa de construcción del metro; éste requeriría gran cantidad de divisas; a su vez significaría crear una empresa del sector público nueva y muy grande para el funcionamiento del sistema del transporte urbano, etc.

De todos modos, cabe afirmar que, en general, la adopción de un sistema para obligar a los usuarios de las vías urbanas a absorber el costo social que generan tendería a reducir las necesidades de inversión del sistema de transporte urbano. El cuadro 10 ofrece otro ejemplo, tomado otra vez del caso de Caracas.⁵¹ Dicho

⁴⁸Cabe señalar que no obstante el hecho de que la licencia sólo se habría aplicado al ingreso al centro de la ciudad, la reducción del tránsito de automóviles hacia el centro aumentaría la velocidad del tránsito de toda la zona urbana. En Caracas la velocidad de los automóviles en esta zona, en las horas de mayor densidad de tránsito aumentaría de 29 a 35 km por hora, ya que el costo de la licencia por ingresar a la zona central se eleva de 0 a 7.2 bolívares por hora de mayor densidad de tránsito. Véase *Cargas impositivas*, op. cit., cuadro A, 1.5.

⁴⁹*Resumen general de costos: costo total del proyecto*, C.A. Metro de Caracas, octubre de 1981. Nótese que la prolongación de Petare a Palo Verde no integró el proyecto original.

⁵⁰Véase *Algunos aspectos de la justificación socioeconómica de los ferrocarriles metropolitanos en América del Sur*, E/CEPAL/R.264, mayo de 1981.

⁵¹Tomado del Informe del Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y asociados. El cap. 6 del

Cuadro 10

ZONA METROPOLITANA DE CARACAS: CONSTRUCCIONES, MANTENIMIENTO Y COSTOS DE OPERACION PARA LOS USUARIOS EN RELACION CON TRES NIVELES DE INVERSION DE CARRETERAS (SIN METRO), CON Y SIN COBROS DE LICENCIAS COMPLEMENTARIAS POR INGRESAR AL CENTRO DE LA CIUDAD, 1971-2001

(En millones de bolívares al valor neto de 1971)

Nivel de inversiones de la red	Valor de la licencia por hora de máxima densidad	Costo de construcción ^a	Costo de mantenimiento	Costos de operación para los usuarios ^b	Costos totales
Alto	0.00	1 838	360	23 383	25 581
	1.25			23 213	25 411
	2.50			23 008	25 206
	5.00			23 041	25 239
	7.20			23 515	23 713
Mediano	0.00	1 434	345	28 509	30 288
	1.25			24 482	26 261
	2.50			23 624	25 403
	5.00			23 245	25 024
	7.20			23 660	25 439
Bajo	0.00	1 114	332	32 506	33 952
	1.25			29 195	30 641
	2.50			28 456	29 902
	5.00			23 676	25 122
	7.20			23 833	25 279

Fuente: Suplemento técnico, Cuadro 6.3 de Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees, *Cargas impositivas*, op. cit.

^aSe parte del supuesto que no se harán inversiones después de 1980.

^bIncluye los costos por concepto del tiempo de las personas y del funcionamiento de los vehículos durante todas las horas del período 1971-2001 insumidas en viajes, cuya demanda se presume que no aumentará más allá del año 1980.

cuadro indica que para cualquier nivel de inversión en el sistema de carreteras de la zona urbana, el cobro de una licencia complementaria de mayor valor se traduce en un descenso de los costos totales (costos de construcción de las vías + costos de mantenimiento de éstas + costos de operación de los vehículos) del sistema de transporte. Además, se señala que los costos totales provenientes de la menor inversión y del cobro de sumas elevadas por las licencias son análogos a los que resultan de una elevada inversión y del cobro de sumas medianas o

reducidas por las licencias. La principal razón por la cual se pueden obtener los mismos costos totales (así definidos) para el sistema de transporte urbano, sean mayores o menores las inversiones, es que en este último caso menos personas se trasladarían al trabajo en automóvil y, por lo tanto, disminuiría la necesidad de espacio vial.⁵²

4. Otras opciones de política

Se puede avanzar hacia el logro de los objetivos

volumen III del informe sobre dicho estudio contiene una descripción técnica completa de la forma como se obtuvo.

⁵²Nótese que los montos citados en el cuadro 10 no se ajustaron de acuerdo con las variaciones del excedente del consumidor en los distintos casos.

enunciados en el capítulo III, parágrafo 1, del presente trabajo apelando a opciones de política que no sean obligar a los usuarios de la red vial a absorber sus costos sociales marginales. Por lo general, las demás opciones son menos eficientes, aunque puedan ser más fáciles de imponer y menos conflictivas desde el punto de vista social y político. La mayoría de ellas no depende tanto del mecanismo de precios como de las limitaciones físicas y, por lo tanto, no tienen como resultado la absorción por parte de las autoridades públicas de los cobros abonados por los utilizadores del congestionado espacio vial urbano. Cuando se recurre a factores monetarios, generalmente se apela a subsidios y no a impuestos.

La alternativa con mayor frecuencia empleada consiste en el control de la congestión reglamentando el estacionamiento en el centro de la ciudad. Esta alternativa puede resultar bastante aceptable en algunos casos, pero presenta ciertos inconvenientes intrínsecos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia cuanto de la equidad. A menudo su eficacia se pone en peligro porque el sistema es incapaz de limitar los viajes que atraviesan el centro de la ciudad, en contraste con los que allí terminan. Por otra parte, al reducir el volumen del tránsito destinado a la zona céntrica de la ciudad, libera espacio vial en las calles centrales, lo que sirve para estimular el tránsito a través del centro.⁵³ Además, pese a constituir un inconveniente más bien práctico que intrínseco, los intentos de detener la congestión recurriendo a una política de estacionamiento a menudo tropiezan con la dificultad de que una gran proporción de los lugares de estacionamiento del centro de la ciudad no están en las calles, sino en edificios administrados por autoridades privadas o autónomas, que muchas veces no pueden ser controladas en forma directa. Si la política de estacionamiento no puede abarcar a estos estacionamientos, probablemente sólo podrán resolver una pequeña parte del problema.

⁵³Una comparación entre la eficacia de un régimen de tasación vial y un sistema de restricción del tránsito a través del control en el estacionamiento se describe en el artículo de J.M. Thomson, "An Evaluation of two Proposals for Traffic Restraint in Central London", en *Journal of the Royal Statistical Society*, Londres, 1967, pp. 327 a 377.

Esta imposibilidad de intervenir en debida forma en los estacionamientos situados en edificios, sea los construidos especialmente para estacionamientos o aquellos que combinan espacios para oficinas y comercios con servicios de estacionamiento para sus empleados y clientes, también significa que la fiscalización mediante la política de estacionamiento ofrece inconvenientes desde el punto de vista de la distribución, ya que a menudo son las personas más adineradas las que deben trasladarse a su trabajo en la zona del centro de la ciudad quienes tienen estacionamiento reservado en dichos edificios. Mediante directivas a largo plazo sobre el uso de la tierra será posible ampliar el control sobre el estacionamiento en los edificios, pero por lo general sus resultados tardan años en manifestarse.

Para lograr efectos significativos, los intentos de mejorar los sistemas de transporte urbano a través de ayuda directa al transporte público en vez de controles al transporte privado exige importantes subsidios. En los países del Norte se ha comprobado que, para atraer a un número significativo de usuarios de automóviles, las tarifas de los medios públicos tendrían que ser negativas;⁵⁴ es probable que en América Latina se llegue a una conclusión similar. Sin embargo, hay aquí algunos ejemplos del mejoramiento de la calidad del servicio en vez de reducción del precio del transporte público, que han logrado que las personas que se trasladan al trabajo dejen de utilizar sus automóviles. En 1974 se introdujo en Río de Janeiro un sistema de autobuses urbanos de lujo con aire acondicionado, conocidos como 'fresões', con tarifas más elevadas que atrajo a los usuarios de automóviles, pero sin que al mismo tiempo se modificasen las dificultades de conducir hasta el centro de la ciudad. Además, estos autobuses no perciben subsidios directos.⁵⁵ No ha habido muchos intentos de repetir

⁵⁴Por ejemplo, P. Bly, F. Webster y S. Pounds, "Effects of Subsidies on Urban Public Transport", en *Transportation*, 9 (1980) dicen que "... en la mayoría de los casos el costo combinado en tiempo y dinero en viajar en automóvil es tan inferior al de viajar en autobús que, incluso si se eliminase por completo el cobro, lo más probable es que no se atraiga a la mayoría de los usuarios de automóviles hacia el transporte público".

⁵⁵Y, cuando se introdujeron los autobuses, ni siquiera gozaron de las ventajas de pistas para ellos reservadas.

el éxito de los autobuses de lujo con aire acondicionado en otras ciudades de América Latina, pese a que la solución ciertamente merece mayor estudio para ampliar su difusión.⁵⁶ Además, informes recientes indican que los 'fresões' de Río de Janeiro pueden estar en un proceso de liquidación, atrapados entre las alzas de los costos operativos y los problemas económicos de la clase media brasileña, sus clientes habituales.⁵⁷

Por lo general, los metros tampoco logran que muchas de las personas que deben viajar hacia sus respectivos trabajos abandonen el uso del automóvil, salvo que simultáneamente se modifiquen los reglamentos sobre el estacionamiento de automóviles; en este caso el cambio de medio se debería a estas modificaciones y no al metro. Se previó que en 1971 la línea de ferrocarriles metropolitanos Petare-Propatria, de Caracas, reduciría de 129 412 a 124 629 los viajes en automóviles particulares en horas de alta densidad de tránsito, esto es, 4%.⁵⁸ Otro ejemplo es el caso de Santiago, donde se estimó que en 1982 la ampliación del sistema de metro de 24.4 km a 82.9 km (incluidas secciones de pre-metro) reduciría el número de viajes en auto en el período de máxima densidad de 211 682 a 210 849, o sea, una disminución de 0.39%.⁵⁹ Se podría justificar la mejora del transporte público si se impusieran restricciones adicionales al uso de los automóviles para ir al trabajo, sea mediante el cobro por el uso de caminos, controlando el estacionamiento o recurriendo a otros medios, para ofrecer una alternativa satisfactoria a quienes antes viajaban en automóvil. Sin embargo, también hay que tener presente que quizá no sea necesario que las autoridades públicas adopten medidas especiales en esta materia y permitan simplemente que los mecanismos naturales del mercado ofrezcan servicios que generen una mayor demanda.

⁵⁶A veces suele prohibirse en la práctica, aunque quizá no en forma deliberada cuando las autoridades públicas pertinentes fijan tarifas máximas a los autobuses.

⁵⁷Véase "Fresões dão prejuízo e empresairos querem seu fim", *Jornal do Brasil*, 17 de enero de 1982.

⁵⁸Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/ Alan M. Voorhees, *op. cit.*

⁵⁹*Evaluación de alternativas a la red de transporte colectivo independiente de Santiago*, Pontificia Universidad Católica de Chile para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Chile, 1981.

Otra opción de política que podría considerarse demasiado severa si no se apreciara plenamente la gravedad de la situación, ha sido sugerida en un informe anterior de la CEPAL⁶⁰ e independientemente por el Ministerio de Transporte del Brasil;⁶¹ según ella, se prohibiría la circulación de automóviles particulares en algunas vías y en el centro de las ciudades durante las horas de mayor afluencia de vehículos. Esta alternativa puede considerarse como un procedimiento para reducir el costo del transporte urbano y mejorar las condiciones de viaje de los grupos de menores ingresos, haciendo que las personas que se trasladan al trabajo en automóvil paguen en tiempo y molestias antes que en dinero por el espacio vial que utilizan. En términos económicos, la alternativa es inferior a la que los obligaría a absorber sus costos sociales marginales abonando un peaje, u otro gravamen similar, ya que el pago se haría bajo la forma de recursos económicos reales y no por concepto de transferencia. Si no se pagase peaje, el sector público no obtendría ingresos. Por otra parte, quizás esto fuese mejor que reglamentar estacionamientos en el centro de la ciudad y merece considerarse como una opción de política viable.

La lista completa de opciones es muy extensa, pero pocas van al corazón mismo del problema, o sea que los relativamente acomodados conductores de automóviles particulares ocasionan costos a los menos pudientes que usan medios colectivos de transporte durante las horas de congestión. No se pretende decir que todos los problemas asociados con el transporte urbano en la región latinoamericana se resolverían si se introdujese un sistema vinculado al concepto de tasación de vías congestionadas, o si se adoptasen restricciones físicas para el empleo del automóvil particular. Por ejemplo, aunque se introdujeran tales medidas podría seguir siendo necesario considerar la conveniencia de dar ayuda directa para facilitar viajes de las familias de ingresos mínimos, pero esto nos llevaría fuera del área específica del transporte urbano, hacia el mundo más amplio de la política social general.

⁶⁰E/CEPAL/R.264, *op. cit.*, y E/CEPAL/PROY.2/R.9, *An Analysis of some of the Social Consequences of the Automobile in Latin America*, septiembre de 1979.

⁶¹*Jornal do Brasil*, 3 de julio de 1979.

Apéndice

Efectos de los mecanismos para limitar la congestión urbana en las tarifas de los autobuses

Introducción

Podría cuestionarse si un sistema de licencias complementarias urbanas efectivamente reduciría las tarifas de los autobuses.

La mayor velocidad permitida tendería a disminuir los costos por concepto de intereses de la flota de autobuses y contribuiría a reducir los costos de operación que varían con el tiempo de funcionamiento. Por otra parte, el sistema de licencias tendería a aumentar la demanda de los servicios de autobuses principalmente en las horas de máxima densidad de tránsito y podría impulsar la adquisición de más autobuses, los que sólo se utilizarían durante dichas horas. Además, los sistemas de licencias complementarias sólo tendrían efecto favorable en el costo por concepto de intereses de la flota si la mayor velocidad consentida permitiese a los vehículos completar un mayor número de viajes en las horas de máxima densidad de tránsito, lo que quizá no sea posible si los recorridos son demasiado extensos. Por lo general, estas repercusiones de un sistema de licencias complementarias sobre el transporte por autobús no son suficientemente reconocidas. Si son superiores a los efectos favorables anteriores, las tarifas de los autobuses tenderían a aumentar y no a disminuir.

Para estudiar la importancia cuantitativa de los diversos factores en juego se desarrolló un modelo simple de operación de un recorrido de autobús. El presente apéndice contiene una síntesis de dicho modelo y de las conclusiones que del mismo se derivan.

Breve síntesis del modelo

El modelo analiza un recorrido de autobuses en determinadas condiciones respecto de i) el número de pasajeros que debe transportarse, distinguiendo las horas de máxima densidad de tránsito de las otras; ii) la velocidad de los autobuses en las horas de máxima densidad de tránsito y fuera de ellas; iii) las características del recorrido y las condiciones de funcionamiento; y iv) el número de horas de funcionamiento, tanto total como durante las horas de máxima densidad de tránsito. El suplemento del presente apéndice ofrece una descripción técnica completa.

La primera etapa consiste en determinar las frecuencias requeridas, las que se calculan por separado para los períodos de máxima densidad de tránsito y fuera de ellos, considerando la relación entre el número de personas que necesitan transporte y la capacidad de cada autobús, así como la frecuencia mínima que desea (o debe) ofrecer dicha línea de autobuses.

Una vez establecidas estas frecuencias, se calcula el número necesario de autobuses. Para el período de máxima densidad de tránsito se utilizan la frecuencia del servicio (en la forma antes determinada), la duración del período de máxima densidad y el tiempo que tarda el recorrido completo. Para el período fuera de las horas de máxima densidad se consideran la frecuencia y el tiempo que tarda el recorrido completo.

A continuación se hicieron estimaciones de las variables operativas globales de las que dependen los costos: el kilometraje total diario cubierto por los autobuses del recorrido; el tiempo total de funcionamiento y el tiempo total, incluidos los descansos.

Los costos totales se calcularon sumando cuatro componentes separados. El primero son los costos de la dotación, que se relacionaron con el tiempo total, incluidos los descansos. El segundo son otros costos operativos que dependen del tiempo (que incluyen parte de los costos de combustible, depreciación y mantenimiento), y se basan en el tiempo total de funcionamiento. El tercero son los intereses, que consisten en una función del número total de autobuses requerido. Por último, el cuarto lo constituyen los costos basados en la distancia,

los que dependen de los kilómetros recorridos por los autobuses.

El producto final del procedimiento es el costo total por pasajero transportado.

Aplicación del modelo

El modelo se consideró para un caso base, el que se suponía debía mostrar la situación existente y donde la única limitación a la circulación de automóviles en la zona urbana es la política de estacionamiento. El caso de prueba, que se comparó con este caso base, expresaba la situación en que se aplica un sistema de cobro por el uso de las carreteras (u otro medio de limitar los viajes, y en especial los viajes en automóvil) cuando hay congestión en el tránsito.¹ Se hicieron distintas variaciones tanto para el caso base como para el caso de prueba, para ver cómo cambiaba el resultado según las distintas circunstancias. El cuadro 2 muestra el conjunto de datos utilizados en cada aplicación del modelo, mientras que el cuadro 1, que contiene una lista de los resultados de diferentes aplicaciones del modelo presenta los resultados correspondientes. Los términos utilizados en el modelo se definen en el cuadro 3.

Síntesis de las conclusiones

En la mayoría de los casos se concluye que el

¹Nótese que aquí se supone que los autobuses estarían exentos de cualquier pago.

sistema de cobro de licencias complementarias reduciría los costos del autobús por pasajero y, por lo tanto, las tarifas de los autobuses. Sólo en los casos i) cuando los recorridos son relativamente cortos, o ii) en que el cobro de una licencia se traduce en un aumento muy apreciable de la demanda de los servicios de autobuses en el período de máxima densidad de tránsito con escasa o ninguna variación de tal demanda fuera de dichas horas, en particular cuando el período de máxima densidad es relativamente corto, habría un alza en los pasajes.

La reducción de las tarifas sería tanto mayor cuanto más prolongado sea el período de máxima densidad del tránsito (incluidas las horas de máxima densidad y de la tarde). Si este período es breve, la reducción del tiempo de cada vuelta completa que permite el cobro de las licencias no tendría como resultado que los vehículos regresasen al punto de origen del recorrido con tiempo suficiente para realizar un viaje adicional dentro del período de máxima densidad.

Las modificaciones en las tarifas varían ligeramente según la longitud del recorrido. Si el período de máxima densidad del tránsito matutino dura dos horas (y el de la tarde tiene igual duración) y permite velocidades de 15 km/hora (sin licencias), el cobro de licencias permite ir reduciendo las tarifas a medida que la distancia

Cuadro 1

VARIACIONES ESTIMADAS EN LOS COSTOS DE LOS AUTOBUSES POR PASAJERO TRANSPORTADO COMO CONSECUENCIA DE LA ADOPCION DE UN SISTEMA DE COBRO POR EL USO DE LOS CAMINOS, O DE OTRO MECANISMO QUE TRASLADÉ LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE PARTICULAR AL TRANSPORTE COLECTIVO EN DISTINTAS CONDICIONES

Comparación entre las aplicaciones indicadas	Variación porcentual en costo cuando KR es:				
	5	10	15	20	25
1A/1	-5.85	-5.94	-5.97	-5.17	-5.38
2A/2	-1.10	-0.40	-0.88	-1.15	-1.01
3A/3	-4.54	-4.56	-4.57	-4.58	-4.03
4A/4	-0.31	-0.37	-0.07	-0.38	-0.53
2B/2	+0.00	+0.47	-0.39	-0.85	-1.14
2D/2C	+0.04	-0.21	-0.53	-0.70	-0.80

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2

DATOS DE ENTRADA USADOS EN LAS DISTINTAS CORRIDAS DEL MODELO

Variable	Valor supuesto en la corrida indicada										
	1 ^a	1 ^{Ab}	2 ^a	2 ^{Ab}	2 ^{Bb}	2 ^{Ca}	2 ^{Db}	3 ^a	3 ^{Ab}	4 ^a	4 ^{Ab}
PPMP	1 000	1 250	1 000	1 250	1 500	1 000	1 250	1 000	1 250	1 000	1 250
PPMFP	150	160	150	150	150	150	150	150	160	150	150
FM					0.1667 ^c						
VP	15	17.5	15	17.5	17.5	15	17.5	22.5	25	22.5	25
VFP	19	19.25	19	19	19	19	19	27.5	27.75	27.5	27.5
KR					5 ^c , 10 ^c , 15 ^c , 20 ^c y 25 ^c						
LBP					0.0333 ^c						
LBFP					0.2000 ^c						
LCP					0.0333 ^c						
LCFP					0.0333 ^c						
CB					60 ^c						
t ₀	7.5	7.5	8	8	8	8.0	8.0	7.5	7.5	8	8
t ₁	9.5	9.5	9	9	9	8.5	8.5	9.5	9.5	9	9
CIBA					4 000 ^c						
CCH					3.50 ^c						
OCOH					2.88 ^c						
COK					0.33 ^c						
HO					18.50 ^c						

Fuente: Elaboración propia. El origen de los valores monetarios está en el informe *Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del área metropolitana de Caracas*, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Caracas 1973. Estos valores están expresados en dólares de 1980. Sin embargo luego fueron revisados para que fuesen más representativos de las condiciones latinoamericanas. (Cabe recordar que el objetivo del modelo es estimar la relación del costo en una situación dada con el costo en otra situación y, por tanto, los costos absolutos no son muy importantes, aunque, evidentemente, los valores deben ser aproximadamente realistas.)

^aSin cobros.

^bCon cobros.

^cEn todos los casos.

Cuadro 3

DEFINICION DE LOS TERMINOS UTILIZADOS EN EL MODELO MATEMATICO

Número de personas que desean llegar al centro de la ciudad por hora durante el período de máxima densidad del tránsito.	PPMP	Tiempo de descanso en el terminal de la parte baja de la ciudad durante las horas de máxima densidad del tránsito.	LCP
Número de personas que desean llegar a la ciudad por hora fuera del período de máxima densidad del tránsito.	PPMFP	Igual que el anterior pero fuera del período de máxima densidad del tránsito.	LCFP
Frecuencia mínima del servicio.	FM	Capacidad de carga por autobús según el número de pasajeros	CB
Velocidad del servicio en km/h durante el período de máxima densidad del tránsito.	VP	Hora en que comienza la máxima densidad del tránsito matutino.	t ₀
Velocidad del servicio en km/h fuera del período de máxima densidad del tránsito.	VFP	Hora en que termina la máxima densidad del tránsito matutino.	t ₁
Kilometraje de recorrido, en una sola dirección.	KR	Costo por concepto de intereses por autobús por año.	CIBA
Tiempo de descanso en el terminal de la parte alta de la ciudad durante las horas de máxima densidad del tránsito.	LBP	Costo de la dotación por hora.	CCH
Igual que el anterior pero fuera del período de máxima densidad del tránsito.	LBFP	Otros costos de operación por hora.	OCOH
		Costo de operación por kilómetro.	COK
		Número de horas de funcionamiento diario.	HO

del recorrido aumenta de 5 a 15 km. (Véase la comparación entre la aplicación 1 y la 1A.) En este rango de distancias los autobuses suelen poder realizar más de un viaje durante las horas de máxima densidad del tránsito y el aumento de la velocidad permitido por el uso de licencias mejora los resultados en este sentido. A medida que aumenta la longitud del recorrido, el cobro de licencias provoca gradualmente mayores efectos, ya que disminuye la importancia relativa de los descansos al término del recorrido. Cuando las distancias son superiores a 16 ó 17 km, los autobuses de ninguna manera podrían hacer más de un viaje completo durante el período de máxima densidad del tránsito, ni siquiera en el caso de que se cobrasen licencias y, por lo tanto, se anula esta fuente de reducción del costo. La disminución de las tarifas cuando el recorrido tiene 25 km es mayor que cuando dicho recorrido es de 20 km, puesto que el efecto de los descansos sigue declinando sostenidamente. (Debe tenerse presente que, en general, las licencias tenderían a aumentar la concentración de la demanda durante el período de mayor movimiento y reducirían la utilización media de los autobuses por este concepto.)

Suplemento del apéndice: Descripción técnica del modelo

1.1 La primera etapa consiste en la estimación de la frecuencia del servicio. Se calcula por separado para el período de máxima densidad del tránsito y para el período fuera de máxima densidad la frecuencia necesaria para atender la corriente del tránsito, y a continuación se compara dicha frecuencia con la frecuencia mínima deseada que se especifica. La frecuencia elegida será la que ofrezca el menor intervalo en el servicio. Tomando como ejemplo el caso de la frecuencia fuera del período de máxima densidad de tránsito, se calcula

$$\frac{CB}{PPMFP} \quad (1)$$

y se utiliza este valor o el de FM, según cual de ellos sea menor. El resultado se denomina FMFP.²

1.2 El número de autobuses necesario puede estimarse de más de una manera. El modelo utiliza métodos diferentes para el período de máxima densidad de tránsito y para el período fuera de la máxima densidad. En el primer caso se comienza por estimar el número de viajes del autobús (de los vehículos y no de los pasajeros) durante el período de máxima densidad mediante

$$\frac{t_1 - t_0}{FMP} \quad (2)$$

Esto dará el número de autobuses necesario si ningún autobús pudiera completar más de una vuelta durante el período de máxima densidad del tránsito. El tiempo de recorrido de la vuelta completa durante este período es igual a

$$\frac{KR}{VP} + \frac{2KR}{(VP + VFP)} + LBP + LCP \quad (3)$$

De ello se desprende que por lo menos un autobús pueda dar más de una vuelta completa si

$$(t_1 - t_0) - \left(\frac{KR}{VP} + \frac{2KR}{(VP + VFP)} + LBP + LCP \right) > 0 \quad (4)$$

Si se mantiene esta condición, el número de autobuses necesario es

$$\frac{\left(\frac{KR}{VP} + \frac{2KR}{VP + VFP} + LBP + LCP \right)}{FMP} \quad (5)$$

La flota requerida fuera del período de máxima densidad del tránsito se estimó de la siguiente manera: primero se estima el tiempo de la vuelta completa y luego se lo dividió por la frecuencia del servicio fuera del período de

²El equivalente para el período de máxima densidad de tráfico se conoce como FMP.

máxima densidad del tránsito. De manera formal, el cálculo se obtiene de

$$\frac{\left(\frac{2KR}{VFP} + LBFP + LCFP \right)}{FMFP} \quad (6)$$

1.3 Además del número de autobuses necesarios, los costos totales dependen del kilometraje total recorrido, del tiempo total de funcionamiento de los autobuses y del tiempo total incluidos el tiempo de recorrido y los descansos. El tiempo que tarda la vuelta completa en el período de máxima densidad del tránsito lo da

$$\frac{KR}{VP} + \frac{2KR}{(VP + VFP)} \quad (7)$$

a lo que se agrega LBP + LCP para obtener el tiempo total de vueltas completas incluidos los descansos.

El tiempo total de funcionamiento y este tiempo incluidos también los descansos fuera de las horas de máxima densidad del tránsito se calcula de acuerdo con los mismos principios.

El kilometraje que recorren los autobuses se estima multiplicando el número total de viajes de los autobuses por la distancia recorrida por viaje. El número de viajes de autobús al centro, fuera de las horas de máxima densidad, se obtiene de

$$\frac{HO - 2(t_1 - t_0)}{FMFP} \quad (8)$$

El número de viajes realizado por los autobuses

al centro durante las horas de máxima densidad del tráfico se obtiene de

$$\frac{2(t_1 - t_0)}{FMP} \quad (9)$$

El kilometraje de los autobuses se encuentra sumando los resultados de las fórmulas 8 y 9 y multiplicando por la distancia de la vuelta completa en kilómetros.

1.4 Se considera que el costo total comprende: i) los costos de la dotación que varían según el número de horas de utilización de los autobuses incluidos los descansos; ii) los costos de operación que varían con el tiempo (distintos de los costos por concepto de la dotación) y se estiman con relación al número de horas de utilización de los autobuses excluidos los descansos; iii) los costos por concepto de intereses que dependen del número total de autobuses que forman la flota; y iv) los costos de operación que varían según el número de kilómetros recorridos por la flota. Todos estos costos se calculan por simples operaciones aritméticas. Finalmente, se suman los cuatro componentes relacionados con los costos para obtener el costo total por día.

1.5 El producto final del programa constituye el costo total por pasajero, lo que indicaría qué tarifa debe cobrarse. Al calcular el total de pasajeros transportados por día se parte de la base de que hay $(t_1 - t_0)$ horas de máxima densidad del tránsito hacia el centro durante la mañana y el mismo número durante la tarde. La demanda máxima ocurre en una sola dirección, por ejemplo cuando PPMP pasajeros por hora se trasladan desde el centro en el período de máxima densidad de la tarde, en el sentido contrario sólo viajarían PPMFP pasajeros por hora.

1.6 El programa fue concebido para calcular el costo por pasajero. De todos modos almacena la información intermedia más importante para calcular este resultado deseado.

Los bienes de capital

Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina

Jorge Beckel R. y
Salvador Lluch S.***

Durante los últimos treinta años la fabricación de bienes de capital experimentó en América Latina un importante desarrollo cuantitativo y cualitativo. Este avance, notorio sobre todo en los países mayores de la región, se realizó en gran medida como un esfuerzo de sustitución de importaciones mediante diversos estímulos gubernamentales que elevaron el nivel tecnológico de la industria y dieron mayor independencia a las economías frente a las fluctuaciones del mercado mundial de los productos básicos exportados.

A pesar del progreso global alcanzado, la magnitud del intercambio regional de bienes de capital es bastante reducida, pues la mitad de las compras conjuntas provienen del exterior. El hecho merece ser destacado en momentos como los actuales cuando, con la excepción de México, las fábricas de maquinaria y equipo, talleres de calderería e industrias afines, registran una drástica caída en sus niveles de actividad y cartera de pedidos. Además, se registran numerosos casos de desplazamiento de producción nacional por importaciones junto a claros indicios de retrocesos serios y pérdidas industriales y tecnológicas que pueden ser difíciles de recuperar. La CEPAL, que desde sus orígenes se ha ocupado del proceso de industrialización latinoamericana, observa con preocupación este difícil estado de cosas, que contrasta con las enormes necesidades regionales de bienes de equipo.

* Oficial de Asuntos Económicos, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

** Coordinador del Proyecto de Bienes de Capital, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial.

I

Los bienes de capital y el avance de la industria

Durante la década de los años setenta, la industria experimentó en América Latina un crecimiento bastante vigoroso; la actividad manufacturera creció, en general, a ritmos más elevados que la economía en su conjunto; la tasa de incremento resulta también relativamente alta con relación a la de los países industrializados.¹ Estas tendencias y los resultados igualmente positivos en el campo de las exportaciones manufactureras, señalarían que la actividad industrial prosigue en la región una marcha ascendente.

Esta visión, sin embargo, se ve ensombrecida por la inquietante coyuntura mundial, ya que ésta presenta ciertos fenómenos que pueden tener repercusiones muy negativas sobre el desarrollo económico y social de los países de la región.² Entre estos hechos cabe destacar por su significado la crisis energética y la aceleración de la inflación mundial.

La crisis energética, como es obvio, afecta de diferente manera a los países, según sean o no productores de petróleo. Ahora bien, como la mayor parte de la región se encuentra en este segundo caso, el problema la perjudica si se considera en términos globales; además, muchos de los países deben realizar esfuerzos de readecuación que pueden significar una desaceleración del crecimiento económico, un progresivo endeudamiento externo o, lo que es más probable, una combinación de ambos efectos.

La inflación mundial, sólo una de cuyas causas es el aumento de precios del petróleo, también afecta a América Latina, no sólo estimulando su inflación interna sino también haciendo más difícil su abastecimiento de bienes importados, situación que se agrava por la recesión mundial que repercute sobre el nivel y precio de sus exportaciones. No obstante la coyuntura mundial desfavorable, la economía re-

¹CEPAL, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano* (ST/CEPAL/CONF.69/62).

²CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas exteriores de América Latina* (E/CEPAL/1061).

gional se ha comportado, en su conjunto, mejor de lo que pudo esperarse, lo que en buena parte se explica por el intenso crecimiento del comercio recíproco. Pero aunque dicho comercio recíproco muestra una mayor participación de las manufacturas, ésta todavía es baja en términos cuantitativos y su significado disminuye si se la analiza en términos cualitativos. Por lo demás, tal como antes se indicó y como lo señalan diversos estudios de la propia CEPAL, aun con diferencias notorias entre los diversos países, la estructura industrial de la región es manifiestamente asimétrica por el insuficiente desarrollo de las elaboraciones más complejas, como son la mayor parte de los bienes de capital. También parece insuficiente el desarrollo de la ingeniería básica, referida a las producciones metal-mecánicas o eléctricas más complejas o de responsabilidad sustantiva en proyectos de importancia.³

Como quedó ya señalado es bien diferente la situación para los diversos países: los mayores han logrado establecer una importante capacidad de fabricación de equipo; de todos modos, la deficiencia regional, en lo que a ingeniería básica se refiere, afecta en medida significativa a todos los países de la región.

Las observaciones anotadas, y otras que no es del caso considerar aquí expresamente, revelan la necesidad de realizar un detenido estudio acerca de la forma como ha nacido y se ha implantado en América Latina la producción de bienes de capital. Es preciso conocer sus capacidades y deficiencias y apreciar cómo ella se adecua a las necesidades de la región; y como se sabe tal es el propósito de las actividades de la CEPAL en este campo. Se trata de una tarea compleja que, iniciada con estudios exploratorios hace varios años, se aboca ahora a una etapa de concreción y concertación de esfuerzos que permita contribuir a debilitar y eliminar los obstáculos que dificultan el desarro-

llo de un sector productivo de singular importancia para el avance de la región.⁴

Cabe señalar que, si bien la producción de equipos se concentra en los tres países mayores, el tema también reviste interés para aquellos que poseen un mercado más reducido. Estos últimos pueden actuar bajo dos formas principales: haciendo participar a la industria local en la construcción de los grandes proyectos localizados en su territorio, y también orientándola a producir en forma especializada equipos requeridos por los sectores primarios del mismo país. En relación con la primera de estas líneas de acción, los estudios preliminares ya avanzados por el proyecto muestran que, por ejemplo, la mayoría de los países miembros del Mercado Común Centroamericano tienen ya capacidad productiva suficiente para abordar la ejecución de ciertas partes de interés técnico, como tuberías de carga para centrales hidroeléctricas, compuertas para las mismas, estanques de presión para otras instalaciones y, por supuesto, estructuras simples y sistemas de sostén e inspección.

Es interesante destacar que la realización de estas actividades no sólo significa un aumento del acervo tecnológico del país y un perfeccionamiento de su mano de obra, sino que, en la mayoría de los casos ofrece claras ventajas económicas derivadas principalmente de un importante ahorro en materia de transporte. Por lo demás, numerosas partes de ciertos grandes proyectos unen a su alto costo de transporte un uso intensivo del factor trabajo, lo que contribuye a acentuar el atractivo que tiene su producción local.

Naturalmente, el desarrollo de tales actividades requiere un análisis muy serio del proyecto y de las exigencias a que están sometidos sus diversos componentes; dicho análisis reclama una capacidad de ingeniería que, obviamente, se adquiere de manera acumulativa.

³Este tema, que no puede omitirse aquí, merece un análisis específico y muy a fondo; y ello, por dos razones principales. En primer lugar, la insuficiencia de la ingeniería básica genera situaciones de dependencia que inhiben una real competencia comercial; además, porque se trata de una situación muy difícil de corregir y para enfrentarla se requieren esfuerzos concertados en varios campos y durante plazos muy largos.

⁴Es justo señalar que, para la realización de estos trabajos fueron de la mayor importancia el apoyo del PNUD y de la ONUDI dentro del Sistema de Naciones Unidas; la colaboración con otras entidades regionales, como CIER y OLADE, la ayuda de empresas de la región como PETROBRAS y ELETROBRAS y el muy generoso concurso del gobierno de España a través del Instituto de Cooperación Iberoamericano.

Aparece aquí un muy interesante campo de cooperación entre aquellas empresas latinoamericanas que hayan alcanzado distintos niveles de adelanto.

mericanas que hayan alcanzado distintos niveles de adelanto.

II

Evolución de la demanda durante el último decenio y tamaño del mercado de los países latinoamericanos

Durante los años setenta la demanda de bienes de capital evolucionó en forma distinta en los diferentes países latinoamericanos. A los efectos de este trabajo inicialmente se examinó la situación en ocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. El grupo incluye, por lo tanto, los tres países de mayor mercado relativo y los países de la subregión andina; como podrá advertirse

entre ellos figuran tanto exportadores como importadores de petróleo, e incluso un país que en el período contemplado pasó de exportador a importador de crudo (Colombia).

En el cuadro 1 puede apreciarse la evolución que en estos países tuvieron dos indicadores de la demanda de bienes de capital entre 1971 y 1978; además se consideran la inversión en maquinaria y equipo como así el valor de las

Cuadro 1
EVOLUCION DE DOS INDICADORES DE LA DEMANDA DE BIENES DE CAPITAL EN 8 PAISES LATINOAMERICANOS EN EL PERIODO 1970-1978

(1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A. Inversión en maquinaria y equipo^a								
Argentina	111	113	152	181	102	121	153	116
Bolivia	104	124	145	182	234	258	268	247
Brasil	120	143	191	235	242	238	235	253
Colombia	109	99	94	121	126	156	193	213
Ecuador	147	158	180	250	388	322	482	446
México	95	107	131	152	171	161	128	162
Perú	108	108	161	217	235	178	135	96
Venezuela	116	136	156	158	210	274	382	368
<i>Total</i>	<i>111</i>	<i>125</i>	<i>161</i>	<i>193</i>	<i>193</i>	<i>197</i>	<i>204</i>	<i>211</i>
B. Importaciones de bienes de capital^b								
Argentina	112	117	102	104	103	92	170	160
Bolivia	93	114	147	191	239	237	252	302
Brasil	133	179	232	267	303	253	197	209
Colombia	88	86	82	93	94	108	105	182
Ecuador	119	124	139	218	330	311	484	510
México	89	110	138	158	199	192	157	203
Perú	95	97	154	242	271	226	166	155
Venezuela	115	144	150	178	267	315	394	424
<i>Total</i>	<i>109</i>	<i>132</i>	<i>155</i>	<i>182</i>	<i>222</i>	<i>213</i>	<i>215</i>	<i>242</i>

Fuente: Elaborado por el Proyecto CEPAL/ONUDI/PNUD de Bienes de Capital (RLA/77/015) a base de informaciones de la División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.

^aA base de precios constantes de 1970. Una estimación del valor de inversión a precios de 1980 figura en el anexo I.

^bSegún el valor cif y dólares corrientes de cada año. Para la conversión a precios constantes se utilizó el índice de precios al por mayor de bienes de capital del mercado estadounidense. El valor de las importaciones a precios corrientes de cada año aparece en el anexo II.

importaciones de bienes de capital.⁵ Como puede observarse, se distinguen con bastante claridad dos situaciones. Una, conformada por países donde los indicadores de demanda muestran una tendencia de crecimiento a lo largo de todo el período; pertenecen a este grupo Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. La otra se caracteriza por un crecimiento de la demanda durante el primer quinquenio del período y en cambio un estancamiento en el segundo; los tres países grandes y el Perú integran esta segunda categoría. Se advierte que el hecho de que un país sea o no exportador de petróleo, o que se autoabastezca, no podría explicar por sí solo el diferente comportamiento de la demanda en materia de equipos. Además la demanda de América Latina en su conjunto refleja la evolución característica del segundo grupo debido a su gravitación en la región.⁶

La magnitud de la demanda de bienes de capital de los diferentes países está relacionada, en primer término, con el tamaño de las economías nacionales, aunque, a semejanza de tamaño, resulta determinante de las diferencias la proporción del producto interno bruto que cada país destine a la formación de capital, así como su estructura.

La significación de cada país como mercado de importación, está determinada en gran medida por el desarrollo del abastecimiento de bienes de capital de producción interna. El cuadro 2, que muestra tanto la estructura geográfica de la inversión en maquinaria y equipo como la importación de bienes de capital en América Latina en años recientes, ilustra la situación señalada.

Por otra parte, puede apreciarse que la inversión en maquinaria y equipo de los países pequeños y medianos, tomada en su conjunto, representa un 27% del total de los 19 países considerados, lo que representa un orden de magnitud comparable a la que realiza cada uno de los tres países mayores de la región. Ade-

más, los países medianos y pequeños absorben, entre todos, aproximadamente la mitad de las importaciones de bienes de capital que hace América Latina, lo que representa, por ejemplo, una cifra cercana al triple de las importaciones que realiza el Brasil en el rubro. En síntesis, el mercado de bienes de capital de los

Cuadro 2

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA GEOGRAFICA DE LA INVERSION EN MAQUINARIA Y EQUIPO Y DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL EN 19 PAISES^a

(En porcentajes)

Países	Inversión en maquinaria y equipo, 1976 ^b	Importaciones de bienes de capital, 1979 ^c
Argentina	10.8	10.2
Bolivia	0.6 ^d	1.5
Brasil	46.3 ^d	16.2
Colombia	4.1	5.5
Costa Rica	0.8 ^d	1.3
Chile	1.8	5.1
Ecuador	0.8	4.2
El Salvador	0.6 ^d	0.9
Guatemala	1.1	1.8
Haití	0.1 ^d	0.1
Honduras	0.4 ^d	0.9
México	16.0	25.3
Nicaragua	0.3	0.2
Panamá	0.6	1.0
Paraguay	0.6	0.8
Perú	3.1	3.5
República Dominicana	0.9	1.0
Uruguay	0.6	1.2
Venezuela	10.5 ^d	19.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaborado por el Proyecto CEPAL/ONUDI/PNUD de Bienes de Capital a base de informaciones de la CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo. (Anexos III y IV.)

^aA base de la Clasificación por Uso y Destino Económico (CUODE).

^bA base de dólares a precios de 1970 y de usuarios, valores en moneda nacional convertidos a dólares al tipo de cambio de importación de los países.

^cA base de dólares a los precios vigentes en 1979 y precios cif.

^dEstimado a base de la participación promedia que tuvo la inversión en maquinaria y equipo en la inversión bruta fija total en el período 1970-75. (Documento CEPAL/E/1021).

⁵Estas últimas de acuerdo con la cobertura que establece la Clasificación Uniforme por Origen y Destino Económico (COUDE).

⁶Con posterioridad a 1978 se produjo un acentuado cambio de tendencia en el caso de México. El mismo ha sido tan marcado que se hace necesario señalarlo aun cuando, evidentemente, no afecta la situación del período señalado.

países medianos y pequeños es significativo y representa una base interesante para posibles actividades productivas en esos mismos países o para esfuerzos de complementación regional que vayan más allá de aquella que los países mayores puedan hacer entre sí.

Lo antes manifestado debe sin embargo analizarse con alguna cautela, ya que las esti-

maciones preliminares permiten señalar que los tres países mayores concentran el 90% de la producción actual de bienes de capital y cuatro países intermedios elaboran la mayor parte del 10% restante. Resulta evidente que el mercado interno ha sido hasta ahora un factor determinante del desarrollo de la producción de bienes de capital en América Latina.⁷

III

La estructura sectorial de la inversión en maquinaria y equipo en América Latina

Sólo son parciales los datos disponibles sobre la inversión anual de los diferentes sectores de actividad en la región. Por tratarse de un aspecto importante del mercado de bienes de capital, se realizó un intento de estimar la inversión en maquinaria y equipo de algunos sectores económicos; al efecto se analizó la información disponible sobre las importaciones y la producción por productos específicos entre 1970 y 1978. En el caso de las industrias manufactureras y en el sector de energía eléctrica, las estimaciones de inversión se refirieron al aumento de la capacidad instalada y, en determinadas circunstancias, se ajustaron las cifras para tomar en cuenta la renovación de instalaciones obsoletas; con respecto a los sectores de transporte se consultó exclusivamente el material de transporte (es decir, no se incluyó la infraestructura). Los resultados de las estimaciones realizadas aparecen en el cuadro 3.

Como puede observarse, los sectores identificados representan aproximadamente el 70% de la inversión en maquinaria y equipo durante el decenio pasado, el resto corresponde a las actividades no identificadas por separado: principalmente silvicultura y pesca, parte de la actividad manufacturera, telecomunicaciones, infraestructura de transporte, servicios y gobierno. Si se examina el cuadro por grandes sectores de actividad, se podrá apreciar que el sector agrícola representa aproximadamente un 8% de la demanda de bienes de capital; minería, extracción de petróleo, energía eléctrica y construcción civil, un 16%; el conjunto

de las industrias manufactureras consideradas un 25%, y el sector transporte un 22%.

Al considerar la inversión en maquinaria y equipo por actividad se observa que el transporte automotor representa, con un 16%, la mayor parte de la demanda de bienes de capital; y ésta consiste básicamente en los autobuses, camiones y vehículos utilitarios incorporados al parque de vehículos comerciales de los países en el período contemplado. Por lo tanto, no constituyen solamente la demanda del sector de transporte automotor en el sentido estricto sino también la de los demás sectores económicos. En otro nivel de demanda están la agricultura, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, la siderurgia y la industria metalmeccánica, con un 7% a 9% de participación cada una. Conjuntamente con el transporte automotor estos sectores habrían aportado, de acuerdo con las estimaciones efectuadas, alrededor de la mitad de la inversión total en maquinaria y equipo durante el decenio. En tercer lugar se sitúan la química básica y la minería y construcción con una participación entre un 4 y 6%. Las demás actividades aparecen con un nivel inferior de demanda.

Desde luego que hubiera sido deseable analizar sector por sector el desenvolvimiento de la inversión en maquinaria y equipo durante

⁷Esta situación fue analizada en detalle por J. Ayza, G. Fichet y N. González, *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA. ESTRUCTURA
SECTORIAL DE LA INVERSION EN
MAQUINARIA Y EQUIPO EN EL
DECENIO DE LOS SETENTA^a**

Sectores de actividad	Inversión anual pro- medio (Millones de US\$ a precios de 1980)	Porcen- taje de partici- pación (%)
Agricultura	3 200	8
Minería y construcción civil	1 500	4
Extracción de petróleo y gas natural	1 300	3
Energía eléctrica	3 500	9
Industrias manufactu- reras:		
Papel y celulosa	400	1
Química básica	2 200	5.5
Refinerías	1 000	2.5
Siderurgia	2 200	5.5
Metalmecánica	3 400	8.5
Transporte:		
Ferroviario	300 ^b	1
Automotor	6 300	16
Marítimo	1 200	3
Aéreo	900	2
Resto de las actividades	12 600	31
Total	40 000	100.0

Fuente: Proyecto CEPAL/ONUDI/PNUD de Bienes de Capital.

^a A base de informaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

^b INTAL, *La industria ferroviaria latinoamericana, Análisis de integración sectorial*, abril de 1980.

el decenio; sin embargo, esto fue sólo excepcionalmente posible y aún así con ciertas reservas. En el sector petrolero cabía esperar una aceleración de las inversiones en maquinaria y equipo, relacionadas con la intensificación de las actividades de exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Si se confía en que la inversión bruta total (*capital outlay*) del sector constituye un indicador aproximado de la evolución de la demanda de equipo petrolífero, resulta

que entre 1970 y 1978 esta demanda se habría multiplicado entre tres y cuatro veces en términos reales, en tanto que el total de la inversión en maquinaria y equipo de los 8 países sólo se ha duplicado.

La visión de la estructura sectorial de la demanda permite analizar otro aspecto del mercado de bienes de capital que es significativo cuando se piensa en posibles acciones comunes tendientes a un mayor relacionamiento entre empresas latinoamericanas y un fortalecimiento de la capacidad negociadora regional frente a los proveedores tradicionales. Como puede observarse, aproximadamente la mitad de la demanda analizada se origina en sectores donde el número de compradores usuarios potenciales es reducido. Se trata en particular de la minería, extracción de petróleo, energía eléctrica, petroquímica, refinerías, siderurgia, papel y celulosa, ferrocarriles y navegación marítima y aérea. A la concentración de la demanda en pocas empresas se agrega el elevado monto de los proyectos de inversión que suele caracterizar a estos sectores; por otra parte, los proyectos abarcan una gama muy amplia de equipos de distintos niveles de complejidad, volumen y peso. Si se diesen ciertas condiciones adicionales esto abriría posibilidades de una participación de la industria local aun en el caso de los países pequeños y medianos de la región. Los demás sectores, como la agricultura, construcción civil, industria metalmecánica y transporte automotor representan, dentro del espectro de actividades analizadas, aproximadamente la otra mitad de los requerimientos de bienes de capital. La demanda de estos sectores está dispersa entre un mayor número de usuarios y, contrariamente al caso anterior, predominan los equipos fabricados en serie. Estas diferencias estructurales del mercado de bienes de capital repercuten, sin duda, en forma notable sobre las modalidades de desarrollo tecnológico, comercialización y financiamiento de los equipos, lo cual requiere un análisis específico, en profundidad, pero ello escapa por ahora a los objetivos propuestos por los estudios en marcha.

IV

Perspectivas de crecimiento de la demanda

Los países latinoamericanos buscan mantener un crecimiento económico rápido y niveles sustanciales de inversión, para ello cuentan ahora con una base productiva bastante más diversificada que en el pasado, con sistemas de educación más amplios y una capacidad administrativa, empresarial y técnica también significativamente mayor. Frente a una economía mundial caracterizada por un débil crecimiento, la región está dotada, pues, de una cierta autonomía o capacidad de defensa.⁸ La sostenida expansión del volumen de las exportaciones latinoamericanas en años recientes y el logro de ritmos de crecimiento económico, de inversión y de ahorro bruto superiores muchas veces a los de los países industrializados, son algunos indicadores elocuentes de esta nueva situación. Por otra parte, existen factores de incertidumbre que, si bien se originan en buena medida fuera de la región, son de tal naturaleza que repercuten en forma casi imprevisible y grave sobre la inversión y, por ende, la demanda de bienes de capital. Entre éstos pueden mencionarse especialmente las tendencias de los precios mundiales del petróleo y la disponibilidad de financiamiento externo a mediano y a largo plazo. Hasta ahora ha sido posible canalizar recursos principalmente a través de los bancos comerciales hacia los países latinoamericanos deficitarios; sin embargo, el endeudamiento de algunos ha alcanzado niveles y tendencias muy preocupantes. Ante el desequilibrio de sus balanzas de pagos, la mayoría de estos países, entre los cuales se cuentan algunos de los grandes, ha redoblado sus esfuerzos de exportación, especialmente de manufacturas. El éxito de estas medidas dependerá en parte importante también, de la capacidad de los países industrializados, como principales compradores de los latinoamericanos, de neu-

tralizar las presiones proteccionistas de los sectores afectados por crecientes importaciones realizadas en las actuales circunstancias desfavorables de recesión o lento crecimiento económico. Una alternativa podría consistir en incrementar el intercambio comercial entre los mismos países latinoamericanos, así como entre ellos y los de otras regiones.

Estas circunstancias y factores podrían ser interpretados obviamente de diversa manera por sus efectos sobre la inversión en maquinaria y equipo como indicador representativo de la demanda de bienes de capital.

Con el objeto de disponer de un sistema tentativo de referencia, se ha realizado un ejercicio de correlación estadística basado en los datos disponibles de 20 países latinoamericanos y 11 industrializados para el período 1950-1976.⁹ De esta manera se identificaron el crecimiento económico y el ingreso por habitante como variables independientes significativas; se utilizó el promedio de datos para 17 años con el fin de eliminar en las proyecciones las variaciones anuales de la inversión que obedecen a ciclos coyunturales.

En los últimos treinta años, el producto interno bruto de América Latina creció a una tasa anual promedio cercana a un 6%.¹⁰ Una hipótesis prudente para el decenio de los años ochenta consistiría en suponer que este ritmo se mantendrá durante el mismo. Esto significaría considerar, por una parte, que la mayoría de los países latinoamericanos están actualmente en condiciones internas favorables para acelerar su crecimiento económico. Por otra, se habrían tomado en cuenta tanto el efecto retardador de los actuales fenómenos de inestabilidad económica mundial como su probable persistencia durante varios años y la profundidad de

⁸"La economía de América Latina en 1980. Balance Preliminar", *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N.º 333, enero de 1981, preparadas por los Servicios de Información de la CEPAL.

⁹Larry Wilmore, "Proyecciones de la demanda de bienes de capital", borrador para comentarios, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial, octubre de 1979.

¹⁰Centro de Proyecciones de la CEPAL.

los ajustes requeridos en las mismas economías latinoamericanas. La tendencia de crecimiento supuesta a nivel regional no implicaría que ella fue la misma para todos los países, sino que representaría una situación promedio. Dada la distinta dotación de recursos en el sector energético, sería incluso natural esperar una aceleración del crecimiento económico en algunos países y, en cambio, una disminución en otros, por lo menos durante un período de ajuste.

Si la actividad económica de América Latina se expandiera pues en forma uniforme a lo largo del decenio y a razón de un 6% anual, la correlación mencionada señalaría que la inversión en maquinaria y equipo crecería a una tasa de un 7%. Si se consideran 19 países latinoamericanos que representan aproximadamente el 90% del producto interno bruto de América Latina y el Caribe, la inversión en maquinaria y equipo —que incluye el material de transporte— alcanzaría el valor de 120 000 millones de dólares en 1990.¹¹ Por último, si el crecimiento económico fuese más lento al comienzo de los años ochenta, para hacerse posteriormente más rápido que el 6% anual supuesto, la inversión en maquinaria y equipo sería hacia finales del decenio incluso algo superior a la cifra señalada.

De cualquier manera, las cifras anotadas señalan que la capacidad latinoamericana de compra de maquinaria y equipo tiene, aun en términos mundiales una cierta importancia. Su mantenimiento y eventual expansión podrían contribuir a compensar en alguna medida las tendencias recesivas de la economía y el comercio internacionales. Esa importancia relativa es especialmente notoria en algunos sectores, entre los cuales merece tomarse como ejemplo los equipos para generación de electricidad basados en recursos hidráulicos. Las reservas regionales de tales recursos, el número y capacidad productiva de los proyectos ya estudiados, unidos a un insuficiente nivel de abastecimiento eléctrico muestran en su conjunto un campo de cooperación más amplio y fértil.

Un análisis de los proyectos de centrales hidroeléctricas previstas hasta el año 2000 en los países miembros de la Asociación Latino-

americana de Integración y los países del Istmo Centroamericano indica una demanda de más de 700 turbinas hidráulicas en un lapso de 20 años, o sea en término medio 35 unidades por año.

Esta cifra incluye principalmente la demanda de equipos que representan las centrales con una capacidad de generación superior a 100 MW; además en una proporción elevada se trata de unidades de más de 50 MW.

Aunque en rigor no resulta comparable por la diferente potencia de las unidades, es ilustrativo señalar que en Itaipú, uno de los mayores proyectos hidroeléctricos del mundo, se instalan 18 turbinas.

Las turbinas hidráulicas son equipos mecánicos complejos. Varias empresas industriales de la región, sin embargo, están capacitadas para construirlas en su casi totalidad. Pero la importante demanda latinoamericana de equipo de generación eléctrica a base de recursos hidráulicos se vuelve sólo en proporción reducida hacia la propia región. Si se modificara esta situación, podría no sólo utilizarse más plenamente la capacidad instalada industrial sino encarar incluso los esfuerzos financieros necesarios para disponer de laboratorios donde se ensayen modelos a escala reducida, completando así la base de sostén necesaria para disponer con el tiempo de un completo dominio de la ingeniería básica.

Otro caso interesante, en un nivel concreto, sería la demanda de equipos para plantas de cemento. En un trabajo concluido recientemente se ha estimado que América Latina, excluida la región del Caribe, necesita comprar en los próximos 10 años aproximadamente 140 hornos rotatorios junto con los molinos, trituradoras y otros equipos propios de una planta de cemento. Se ha estimado que estos requerimientos físicos equivalen a un valor ex fábrica de los equipos de 7 mil millones de dólares.

Además, debido al lento crecimiento del consumo de cemento en Estados Unidos y Europa Occidental, resulta que América Latina concentra aproximadamente un tercio de la demanda mundial de nuevas plantas de cemento, excluidos los países industrializados del área socialista. La concentración de una tan elevada proporción de la demanda mundial, en un rubro específico de equipos, cosa que también

¹¹ Medida en dólares de 1980.

sucede en el caso antes señalado de las turbinas hidráulicas, podría significar un potencial de negociación internacional importante si fuese encarado en forma mancomunada.

Por último, vale la pena señalar que el esfuerzo por adquirir la capacidad de imaginar y

construir equipo productivo, en otras palabras, hacer las propias herramientas de trabajo, implica alcanzar también un mayor nivel de decisión autónoma. El qué y cuánto producir es sólo una elección posible para quien tiene el dominio del cómo hacerlo.

Anexo I

INVERSION EN MAQUINARIA Y EQUIPO DE 8 PAISES LATINOAMERICANOS, 1970-78

(En millones de dólares a precios de 1980 y de usuarios)^f

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Total 1970-78
Argentina	4 336	4 831	4 904	6 581	7 844	4 402	5 265	6 626	5 045	49 834
Brasil	9 798	11 789	14 004	18 723	22 990	23 719	23 296	23 017	24 762	172 098
México	5 730	5 434	6 123	7 496	8 721	9 815	9 207	7 347	9 270	69 143
Colombia	1 132	1 236	1 118	1 060	1 375	1 424	1 762	2 187	2 414	13 708
Perú	942	1 017	1 017	1 515	2 044	2 216	1 673	1 276	902	12 602
Venezuela	2 114	2 453	2 875	3 290	3 341	4 432	5 795	8 075	7 783	40 158
Bolivia	148	154	184	214	270	346	382	396	366	2 460
Ecuador	190	280	301	342	475	738	612	916	847	4 701
Total	24 390	27 194	30 526	39 221	47 060	47 092	47 992	49 840	51 389	364 704

Fuente: Cuentas Nacionales de los países e International Financial Statistics (Fondo Monetario Internacional).

^a Se ha estimado que, a precios de productor, las cifras de inversión serían un 25% menores. Los valores en moneda nacional de los países se convirtieron al tipo de cambio de importación.

Anexo II

IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL DE 8 PAISES LATINOAMERICANOS, 1970-1978

(En millones de dólares cif a precios corrientes)^a

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Argentina	484.3	565.8	604.4	547.0	634.6	726.7	686.1	1 359.0	1 384.4
Brasil	956.9	1 331.9	1 827.6	2 449.7	3 214.8	4 205.0	3 750.6	3 099.2	3 569.3
México	980.1	913.4	1 156.6	1 498.2	1 957.2	2 827.4	2 909.4	2 536.6	3 543.0
Colombia	370.1	340.4	341.4	335.5	432.5	503.9	617.9	638.1	1 203.2
Perú	211.2	208.6	217.9	359.6	646.4	831.0	737.8	577.3	582.6
Venezuela	671.1	806.4	1 033.0	1 109.0	1 504.7	2 602.7	3 276.6	4 358.6	5 070.1
Bolivia	57.4	55.7	70.1	93.4	138.5	199.1	210.2	238.5	309.0
Ecuador	90.9	112.7	120.7	139.4	250.3	435.4	438.3	724.5	826.9
Total	3 822.0	4 335.9	5 371.7	6 531.8	8 779.0	12 331.2	12 626.9	13 531.8	16 488.5

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.

^a Precios vigentes en cada año.

Anexo III

AMERICA LATINA: INVERSION EN
MAQUINARIA Y EQUIPO POR PAISES, 1976^a

(En millones de dólares a precios de 1970)

Argentina	2 614.5
Bolivia	144.1 ^b
Brasil	11 238.7 ^b
Colombia	1 003.7
Costa Rica	183.7 ^b
Chile	427.2
Ecuador	206.0
El Salvador	142.6 ^b
Guatemala	271.9
Haití	30.6 ^b
Honduras	87.7 ^b
México	3 881.0
Nicaragua	84.6
Panamá	151.5
Paraguay	136.0
Perú	765.0
República Dominicana	216.4
Uruguay	150.8
Venezuela	2 547.4 ^b
Total	24 283.4

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo a base de las Cuentas Nacionales de los países.

^a A precios de 1970 y de usuarios. Los valores en moneda nacional de los países se convirtieron al tipo de cambio de importación.

^b Estimado a base de la participación promedia que tuvo la inversión en maquinaria y equipo en la inversión bruta fija total en el período 1970-75 (Documento CEPAL/E/1021).

Anexo IV

AMERICA LATINA: IMPORTACION DE
BIENES DE CAPITAL POR PAISES, 1979^a

(En millones de dólares cif)

Argentina	2 405.5
Bolivia	341.4
Brasil	3 802.5
Colombia	1 286.2
Costa Rica	305.0
Chile	1 197.9
Ecuador	982.2
El Salvador	215.0
Guatemala	414.2
Haití	33.1
Honduras	223.0
México	5 925.2
Nicaragua	53.6
Panamá	240.6
Paraguay	178.7
Perú	824.0
República Dominicana	227.4
Uruguay	273.6
Venezuela	4 531.2
Total	23 460.3

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.

^a A base de la Clasificación por Uso o Destino Económico (CUODE).

Desarrollo desigual y absorción de empleo

América Latina
1950-80

*Víctor E. Tokman**

En diversos trabajos elaborados entre 1950 y 1980 en la CEPAL, en especial por Raúl Prebisch, se procuró desentrañar las causas principales que influyeron sobre la absorción de la fuerza de trabajo en América Latina, prestando especial atención al ritmo de acumulación de capital y de crecimiento económico, al tipo de tecnología utilizado, a la proporción de fuerza de trabajo ocupada a bajos niveles de productividad y, más recientemente, a las consecuencias de los mecanismos de apropiación y utilización del excedente propios del capitalismo periférico.

En este artículo, el autor pone a prueba algunas de las hipótesis presentadas en aquellos trabajos, comparando a América Latina con los países desarrollados, en especial Estados Unidos. De esa contrastación surge que uno de los rasgos peculiares de América Latina es la persistente existencia de una proporción considerable de fuerza de trabajo empleada con bajos niveles de productividad, rasgo que ya habían subrayado los estudios cepalinos desde un inicio.

La absorción productiva de esa fuerza de trabajo se dificulta por la insuficiencia dinámica de la economía, incapaz de disminuir esa proporción pese a las altas tasas de acumulación y crecimiento de los sectores modernos, lo que, a su vez, se explicaría por la naturaleza del cambio tecnológico y la distribución y apropiación de la riqueza. Por esta razón, concluye que las políticas orientadas a la absorción productiva de fuerza de trabajo deberían hacer hincapié en la selección de tecnología y en la elevación de los niveles de productividad de los sectores más rezagados, lo que suele requerir la modificación de las pautas predominantes respecto al acceso al capital reproductivo.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

I

Las interpretaciones vigentes

Es propósito de este trabajo ofrecer algunos elementos conceptuales para interpretar el proceso de absorción de empleo en América Latina durante los últimos 30 años a la luz de la información disponible producida por el PREALC (1981).

Las interpretaciones regionales vigentes pueden asociarse de una u otra manera a los trabajos de Raúl Prebisch y a los de otros autores vinculados a la CEPAL, quienes llaman la atención sobre la débil absorción de mano de obra y la asocian con diversos factores inherentes al desarrollo latinoamericano. Dichas interpretaciones fueron cambiando a través del tiempo pudiéndose distinguir con claridad lo que denominaremos aquí las ideas de los años sesenta de las de los años setenta.

Las primeras surgieron como reacción implícita, ya que no aparecen explícitas en ninguno de los trabajos publicados, ante ciertas distorsiones que se venían presentando en el comportamiento del proceso de absorción de mano de obra. Dichas distorsiones se definían por tanto en función de lo que debería haber ocurrido de acuerdo a un supuesto modelo normal de crecimiento. El modelo normal implícitamente aceptado postula tres tendencias básicas asociadas al crecimiento. La primera, el traslado de población de zonas rurales a urbanas; la segunda, que los sectores secundarios (y en particular, la industria manufacturera) se convierten en el sector más dinámico por su absorción de empleo; y la tercera se refiere al creciente grado de homogeneización que deriva de la reducción de las diferencias intersectoriales de productividad (entre agrícola y no agrícola y entre terciario y secundario).

Para analizar la validez histórica del modelo normal en otros países del mundo se puede recurrir a dos trabajos pioneros, los de Clark (1951) y Kuznets (1957). Ambos, y en particular el segundo, analizan los cambios en la distribución sectorial del producto y del empleo y las diferencias de productividad. Para ello se revisa la información disponible para numerosos países y se efectúan tanto comparaciones entre países en un año determinado (alrededor de 1947), como a los cambios registrados en un

mismo país a través del tiempo (desde mediados del siglo XIX hasta alrededor de 1950).

Este análisis permite fundamentar empíricamente la validez de dos de las tendencias esperadas, no así de la tercera. Aparece una clara asociación entre traslado de mano de obra hacia los sectores no agrícolas y crecimiento, y las diferencias de productividad tienden a disminuir a medida que los países se desarrollan. Este comportamiento se observa tanto en las comparaciones entre países como a través del tiempo. Sin embargo, no es tan claro el papel que históricamente desempeñaron los sectores secundarios en la absorción de empleo. El análisis entre países reafirma el modelo normal al registrar una absorción creciente de empleo en las actividades no agrícolas y, dentro de ellas, principalmente en las secundarias. Por el contrario, el análisis a través del tiempo indica que los sectores terciarios son los que absorben la mayor proporción de mano de obra desplazada de las actividades agrícolas, mientras que los sectores secundarios muestran un comportamiento asistemático, con expansión en algunos países y contracción en otros, pero en general, se registra un crecimiento menor que en los terciarios.

Los trabajos de Prebisch (1970) y CEPAL (1965) que analizan la evolución de la estructura de empleo de la región hasta fines de los años sesenta destacan dos tendencias anómalas.¹ En primer lugar, una urbanización prematura determinada por los altos ritmos de migración rural-urbana; y en segundo término, una deformación estructural en el sentido de una terciarización prematura de la fuerza de trabajo no agrícola, dada la incapacidad de absorción de los sectores secundarios, y en particular, de la industria manufacturera. A su vez, este comportamiento obedece, entre otros, a tres factores principales. Por una parte, la insuficiencia di-

námica que se traduce en una débil expansión de la economía latinoamericana; y por la otra, el efecto del cambio tecnológico que ha implicado el uso de técnicas cada vez más intensivas en capital y, por último, la necesidad de absorber un elevado contingente de fuerza de trabajo ocupada a bajos niveles de productividad en el sector artesanal de la industria manufacturera.

Los trabajos de Prebisch más recientes (1976, 1978 y 1981, entre otros) profundizan en el análisis de la insuficiencia dinámica examinando el proceso de apropiación y utilización del excedente, y mantienen como otro elemento explicativo fundamental el acceso a una tecnología inadecuada derivado de la industrialización tardía. Por último, recogen la heterogeneidad estructural (analizada por diversos autores, pero por Pinto, 1970, en particular) como otra variable de importancia para explicar el comportamiento del empleo en la región. Este concepto, a diferencia de los antes manejados, destaca no sólo las diferencias intersectoriales, sino también las intrasectoriales.² Debe notarse pues que se abandonan los énfasis puestos en las dos distorsiones fundamentales: la urbanización prematura y la deformación estructural.

El presente trabajo explora la relevancia de los factores explicativos enunciados para el período 1950-80. Se recurre para ello a comparaciones con países desarrollados, y en particular, con los Estados Unidos durante los períodos significativos con el objeto de determinar qué factores son específicos de la situación latinoamericana. La metodología de análisis utilizada no implica, desde luego, aceptar que el proceso de desarrollo a nivel mundial sea único, sino que por el contrario la misma permite avanzar en la delimitación de las características de lo que Prebisch ha denominado 'capitalismo periférico'.

¹Aunque no se mencionan explícitamente, se entiende que con relación al modelo normal antes descrito.

²La habitual dicotomía artesano-fábril en el sector manufacturero no es más que un caso límite de las diferencias que se observan entre diversos estratos tecnológicos.

II

Las anomalías estructurales básicas

1. Migraciones y urbanización prematura

Una de las características más destacables del desenvolvimiento de la situación del empleo en América Latina durante los últimos 30 años ha sido el acelerado ritmo de migraciones desde las zonas rurales a las ciudades. Así, en 1950 el 55 por ciento de la fuerza de trabajo desarrollaba actividades agrícolas, mientras que en 1980 se estimaba que sólo el 35 por ciento laboraba en dichas actividades. Si bien el traspaso de población de zonas rurales a urbanas se aguarda como comportamiento normal a medida que los países crecen, se destaca en los años sesenta la presentación prematura de este fenómeno.

Para evaluar si el traspaso de gente del campo a la ciudad fue muy acelerado o se realizó durante un período muy breve, puede examinarse la experiencia de aquellos países desarrollados que registraron un comportamiento demográfico similar como Estados Unidos, los países escandinavos o el Japón, ya que los paí-

ses de Europa Occidental registran crecimientos demográficos y por ende, de fuerza de trabajo no comparables con los latinoamericanos.³

En el cuadro 1 se observa con claridad que la experiencia de la región no presenta características muy distintas a las registradas en los Estados Unidos, Suecia o Japón en cuanto a su dinámica poblacional, de fuerza de trabajo y de movilidad espacial. Los 30 años que requirió América Latina para pasar del 55 al 35 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola, es un lapso similar al de Estados Unidos entre 1870 y 1903, y al de Suecia entre 1891 y 1920, cuando registran una baja similar en el porcentaje de fuerza de trabajo en el sector. Asimismo, los tres países desarrollados incluidos en el cuadro necesitaron, al igual que América Latina, 20 años para aumentar la proporción de fuerza de trabajo no agrícola del 45 al 58 por ciento.

³ Así, por ejemplo, el incremento de la fuerza de trabajo en Francia desde comienzos del siglo pasado es de 0.3% anual, mientras que en Italia solo crece al 0.5% anual entre 1871 y 1936 (Clark, 1951).

Cuadro 1

DINAMICA POBLACIONAL Y MIGRACIONES

	América Latina	Estados Unidos	Suecia	Japón
Porcentaje de fuerza de trabajo agrícola				
i) 55%	1950	1870	1891	1920
ii) 42%	1970	1890	1912	1940
iii) 35%	1980	1903	1920	n.d.
Años entre i) y iii)	30	33	29	n.d.
Años entre i) y ii)	20	20	21	20
Crecimiento anual de la población ^a	2.8	2.0	0.7	1.2 ^b
Crecimiento anual de la fuerza de trabajo ^a	2.4	2.7	1.5 ^c	1.6 ^b
Crecimiento anual de la fuerza de trabajo urbana ^a	3.7	3.7	3.1 ^c	2.9 ^b

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC.

Estados Unidos: Lebergott (1964).

Suecia y Japón: Colin Clark (1951).

^a Entre i) y iii)

^b Entre i) y ii)

^c Entre ii) y iii).

El cuadro analizado permite examinar también la validez relativa del argumento que atribuye al intenso crecimiento de la población latinoamericana la explicación de la reducida capacidad de absorción de mano de obra. Si bien se confirma que la tasa de crecimiento demográfico es la más alta entre los países considerados, las diferencias disminuyen cuando se refiere a la fuerza de trabajo, que es el concepto relevante para analizar la situación de empleo. Más aún, Estados Unidos durante el período de comparación registra tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo que exceden las registradas en los países latinoamericanos.

2. Deformación estructural y terciarización anticipada

La urbanización prematura determina en parte, de acuerdo a las teorías vigentes, una deformación en la distribución sectorial de la fuerza de trabajo entre las actividades no agrícolas. Así, tanto la CEPAL (1965) como Prebisch (1970) llaman la atención sobre la insuficiente absorción de los sectores secundarios (industria, minería y construcción), y en particular, de la industria manufacturera. De acuerdo a lo anticipado por diversos estudios, entre ellos los ya mencionados de Kuznets y Clark, a medida que aumenta el ingreso promedio del país debería esperarse una mengua en la participación de la fuerza de trabajo agrícola y un aumento en la importancia del empleo en los sectores secundarios y terciarios, y el aumento de los sectores secundarios debería ser más rápido durante las primeras etapas de desarrollo.

Contrariamente a lo esperado, la información analizada por la CEPAL que llegaba hasta 1965, mostraba una reducción en la participación del empleo manufacturero en el empleo no agrícola. Así, el informe de CEPAL de 1965 señala una reducción de la industria manufacturera del 35.4 por ciento en 1925 al 27.1 por ciento en 1960, mientras que Prebisch (1970), quien ya trabaja con la participación del sector secundario, muestra una caída del 35 al 31.8 por ciento y anticipa una estimación del 30 por ciento para alrededor de 1970.

El cuadro 2, confeccionado con cifras más recientes elaboradas por PREALC, confirma que el sector secundario no aumenta su partici-

Cuadro 2

ABSORCION DE EMPLEO EN EL SECTOR SECUNDARIO^a

(En porcentajes de la fuerza de trabajo no agrícola)

	1950 ^b	1970 ^b	1980 ^b
América Latina	42.0	39.7	40.3
Estados Unidos	50.0	47.4	41.5
Suecia ^c			
i)	36.4	50.0	53.8
ii)	62.2	63.2	57.8
Japón	49.0	36.9	

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC.

Estados Unidos, Suecia y Japón: Kuznets (1957).

^a Incluye industria manufacturera, minería y construcción.

^b La periodización es similar a la definida en el cuadro 1. América Latina 1950 corresponde a Estados Unidos 1890; Suecia (i) 1891 y (ii) 1900 y Japón 1920. América Latina 1970 corresponde a Estados Unidos 1890, Suecia 1912 y 1924 y Japón 1940. América Latina 1980 corresponde a Estados Unidos 1903, Suecia (i) 1920 y (ii) 1938.

^c La estimación i) corresponde a datos de Colin Clark (1951); la estimación ii) corresponde a datos de J. Svennilson, citado por Kuznets (1957).

pación en la fuerza de trabajo no agrícola, la que decrece del 42 al 40 por ciento entre 1950 y 1970 y, al parecer, se estabiliza a dicho nivel. Sin embargo, este comportamiento también es similar al registrado en Estados Unidos, Japón y en Suecia (en una de las estimaciones disponibles) durante los períodos relevantes para ser comparados, los que registran reducciones mayores que en América Latina durante períodos de igual duración. Debe señalarse que el nivel más alto alcanzado por los países comparados supera el nivel de América Latina, lo que en parte puede atribuirse a las diferencias de tecnologías entre los períodos considerados. Al respecto se volverá más adelante.

Además de los resultados que arroja la comparación anterior también conviene revisar las conclusiones de los estudios que posibilitaron esperar un determinado comportamiento de la estructura de empleo. Así, como ya se señaló antes, Kuznets llega a diferentes conclusiones cuando analiza la información a través del tiempo (30-40 años) para 28 países; si bien se confirma la mengua de la participación del

empleo agrícola en el total a medida que crece el ingreso, el sector secundario no revela un comportamiento tan consistente como cuando se efectúan comparaciones internacionales. En cinco países la participación del sector secundario en el total decrece y en otros cinco los aumentos son muy reducidos. Por último, la expansión de la proporción de la fuerza de trabajo en actividades terciarias crece en todos los países, y en la mayoría de ellos lo hace más rápidamente que el empleo en los sectores secundarios.⁴

El comportamiento de la industria manufacturera es el determinante principal de la evolución observada del sector secundario, lo

que dio origen a una serie de interpretaciones que destacan la insuficiencia del sector manufacturero en la creación de empleo. La comparación internacional muestra, sin embargo, que al igual que para todo el sector secundario, el empleo industrial reduce levemente su participación entre 1950 y 1970 y se estabiliza alrededor del 28% de la fuerza de trabajo no agrícola a partir de dicho año. La disminución es inferior a la registrada en Estados Unidos entre 1870 y 1903, y el nivel del coeficiente es similar en promedio al de los países desarrollados a partir de los años veinte, lo que sugiere nuevamente la influencia de la industrialización tardía sobre la absorción de empleo.⁵

III

Los factores explicativos

1. *Insuficiencia dinámica y capacidad de acumulación*

La deformación en la estructura de empleo generada por la débil capacidad de absorción relativa de mano de obra de la industria manufacturera sería a su vez, en parte, la consecuencia de la insuficiente capacidad de acumulación. La imitación de los patrones de consumo de las economías centrales produce, según Prebisch, un consumo de parte del excedente que debería destinarse a la ampliación de la capacidad productiva y a través del mismo se estarían disminuyendo las posibilidades de aumentar la producción y el empleo; este proceso es lo que se denomina insuficiencia dinámica.

Para examinar en qué medida la insuficiencia dinámica ha sido un factor determinante en el desenvolvimiento de la situación de empleo en América Latina durante los últimos 30 años, conviene recurrir otra vez a las comparaciones internacionales, en particular con los Estados Unidos durante el período relevante.

En primer lugar, se observa que el crecimiento del producto en América Latina supera en promedio al registrado por Estados Unidos durante el período en que se producen migraciones internas de igual intensidad a las registradas entre 1950 y 1980. En segundo lugar, el coeficiente de inversión en ambos casos es prácticamente igual. Cabe destacar que el período seleccionado en la historia económica norteamericana presenta las tasas más altas del último siglo y medio, ya que a partir de 1920 el coeficiente de inversión no supera allí el 15 por ciento. Por otro lado, asimismo debe tenerse en cuenta que los Estados Unidos es el país que registra las tasas de inversión más elevadas del mundo tanto durante el período comprendido entre mediados del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial como desde finales del siglo XIX hasta alrededor de 1960, años analizados por Kuznets (1961).⁶ De allí que si algo sugiere esta

⁴En esta situación se encuentran incluso casi todos los países desarrollados utilizados para destacar el comportamiento 'atípico' de América Latina. Entre ellos, Inglaterra entre 1841 y 1951; Francia entre 1866 y 1950; Alemania entre 1882 y 1933 e Italia entre 1871 y 1954 (Kuznets, 1957).

⁵La participación del empleo manufacturero en el empleo no agrícola que alcanza América Latina en 1970 (28.4%) y que se mantiene en la década siguiente es similar al que llegó Estados Unidos en la década del 20, y Francia a finales de los años 30, y ligeramente inferior al de Inglaterra durante este siglo.

⁶Nótese como dato interesante que el único país que supera a Estados Unidos en el segundo subperíodo es Argentina, por otro lado único país latinoamericano incluido

Cuadro 3

CAPACIDAD DE ACUMULACION Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO: AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

América Latina			Estados Unidos		
Años	Crecimiento del producto ^a	Coefficiente de inversión ^b	Años ^c	Crecimiento del producto ^a	Coefficiente de inversión ^b
1950-60	5.1	20.5	1869-73/1877-81	6.5	18.9
1960-70	5.7	20.0	1882-86/1892-96	3.3	22.3
1970-80	5.7	24.0	1891-1901/1902-06	4.5	23.0
1950-80	5.5	21.5	1869-73/1902-06	4.8	21.4

Fuente: América Latina: CEPAL

Estados Unidos: producto: Kuznets (1956); inversión: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1960).

^aTasa de crecimiento anual del producto geográfico bruto a precios constantes.

^bRelación entre la inversión bruta fija y el producto geográfico bruto, ambos a precios constantes.

^cLos períodos correspondientes a las tasas de crecimiento del producto no corresponden exactamente a los del coeficiente de inversión debido a problemas en la presentación original de los datos. El primer subperíodo del producto corresponde a 1869-78/1879-88; el segundo a 1879-88/1889-98 y el tercero a 1889-98/1899-1908. El total corresponde a 1869-78/1899-1908.

comparación es que América Latina estaría registrando un dinamismo similar al de los Estados Unidos en el pasado, por tanto se hace necesario precisar qué significado se le asigna a la insuficiencia dinámica.

La evidencia de las últimas tres décadas plantea limitaciones a la interpretación en términos de insuficiencia dinámica, al menos en cuanto a dinamismo absoluto, lo que hace necesario examinar con mayor detenimiento la absorción de empleo por categoría ocupacional y las diferencias de productividad tanto intersectoriales como dentro de algunos sectores. Lo primero, porque puede reflejar con mayor precisión cuál es la particularidad de la situación de empleo en América Latina; y lo segundo, porque permite analizar el costo que implica la creación de empleos productivos.

en la comparación. Mientras Estados Unidos registra un coeficiente de inversión bruta fija, sin incluir variación de existencias, de 18.8% en los 50 años que transcurren entre 1894-1913 y 1946-55, Argentina alcanza un coeficiente de inversión de 25.7% durante los 54 primeros años del presente siglo.

2. Heterogeneidad estructural

a) Sector informal

Quizás el fenómeno más significativo de la situación de empleo en América Latina sea la presencia de un sector informal urbano que no sólo absorbe una proporción considerable de la fuerza de trabajo urbana, sino que además tampoco presenta indicios de disminuir. Numerosos son los trabajos que abordan este tema desde ángulos muy diversos (véase por ejemplo PREALC, 1978); ahora bien, escapa a los objetivos de este trabajo repetir dicho análisis. En este sentido baste señalar que el mismo está constituido por actividades que presentan cierta facilidad de entrada y requieren reducido capital, poca organización y se asocian por lo general, con unidades pequeñas de producción. Estas características tienen como resultado, en promedio, bajos niveles de productividad por hombre y una reducida capacidad de acumulación.

En el cuadro 4 se presenta la magnitud y evolución del empleo en el sector informal en América Latina y se lo compara con el comportamiento registrado en Estados Unidos durante

Cuadro 4

SECTOR INFORMAL URBANO: AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS^a

América Latina				Estados Unidos			
Años	Sector informal no doméstico ^b	Servicio doméstico	Total	Años	Sector informal no doméstico ^c	Servicio doméstico	Total
1950	20.0	10.5	30.5	1900	23.2	10.4	33.6
1970	19.8	9.6	29.4	1910	18.9	8.2	27.1
1980	20.8	9.0	29.8	1920	14.8	5.4	20.2

Fuente: América Latina: PREALC (1981)
Estados Unidos: Lebergott (1964).

^aPorcentajes de la fuerza de trabajo no agrícola.

^bIncluye cuenta propia, excepto profesionales y técnicos más familiares no remunerados.

^cIncluye cuenta propia más familiares no remunerados.

el período relevante.⁷ Se advierte en primer lugar que el sector informal ocupa alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo urbana en la región y que el mismo se mantuvo prácticamente al mismo nivel durante las últimas tres décadas. Debe notarse que hacia 1900, Estados Unidos registraba en dicho sector una proporción similar, pero a diferencia de la situación en América Latina, presenta una clara tendencia a disminuir en los 20 años considerados.⁸ Esta situación se produce tanto para el sector informal no doméstico, como en el servicio doméstico.

Por otro lado, y tal como lo muestra el cuadro 5, existen diferencias apreciables en la distribución sectorial del empleo informal. Si se observa la importancia sectorial de los trabajadores por cuenta propia (considerado como *proxy* adecuada) puede notarse que los niveles son casi similares para el total urbano, pero en América Latina se distribuyen equitativamente entre el sector industrial y los servicios; mientras que en Estados Unidos los mismos se con-

centran preferentemente fuera de las actividades industriales. Se confirma asimismo, una clara asimetría en la tendencia, la que en el caso de Estados Unidos se manifiesta en todos los sectores.

El análisis comparativo anterior sugiere por lo menos tres conclusiones de utilidad para interpretar la evolución de la situación de empleo en América Latina. La primera, es que la magnitud del sector informal urbano parece estar asociada al comienzo de los procesos migratorios intensos y no es característica peculiar de la región. La segunda destaca la diferencia en evolución, ya que mientras en América Latina el sector perdura casi sin disminuir, en Estados Unidos es absorbido paulatinamente por los sectores modernos urbanos. Por último, la distribución sectorial señala una diferencia adicional, pues América Latina presenta un nivel de informalidad relativamente alto en su sector industrial similar al promedio, mientras que se destaca lo reducido del mismo en Estados Unidos. Estas dos últimas características configuran algunas de las peculiaridades de la situación de empleo de la región que señalan que mientras Estados Unidos fue resolviendo su problema de informalidad, la región fue incapaz de hacerlo en los últimos 30 años, y que el sector industrial latinoamericano debe enfrentar una tarea adicional si comparamos esta situación con la que enfrentó oportunamente la industria americana.

⁷En rigor, debido a la disponibilidad de información, el período considerado en Estados Unidos comienza 30 años después que el utilizado hasta ahora.

⁸Cabe destacar que la estimación para Estados Unidos incluye dentro de los trabajadores por cuenta propia a profesionales y técnicos, lo que abulta la magnitud del sector. Asimismo, dado el aumento registrado en esa categoría ocupacional durante el período, la disminución del sector informal propiamente dicho debe haber sido mayor aún.

Cuadro 5

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA POR SECTORES: AMERICA LATINA
Y ESTADOS UNIDOS**

América Latina				Estados Unidos			
Años	Total ^a	Urbano ^b	Industria ma- nufacturera ^c	Años	Total ^a	Urbano ^b	Industria ma- nufacturera ^c
1950	26.4	19.2	22.1	1900	34.0	22.2	7.2
1960	29.9	20.9	23.1	1910	29.4	18.1	6.0
1970	28.1	19.0	20.7	1920	26.2	14.1	4.4
1980	n.d.	19.9	n.d.	1930	23.1	13.4	3.3

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC.
Estados Unidos: Lebergott (1964).

^aPorcentaje de trabajadores por cuenta propia totales en la fuerza de trabajo total.

^bPorcentaje de trabajadores por cuenta propia urbanos en la fuerza de trabajo urbana.

^cPorcentaje de trabajadores por cuenta propia en la industria manufacturera en la fuerza de trabajo en dicho sector.

Resulta claro que la magnitud y distribución del sector informal constituye sólo un indicador del esfuerzo diferenciado que debe efectuar la economía latinoamericana para resolver su problema de empleo. El otro se refiere a las diferencias de productividad que existen tanto entre sectores como dentro de ellos, pues las mismas junto a lo anterior, definen la intensidad del ajuste requerido.

b) Diferencias intersectoriales de productividad

Siguiendo la metodología utilizada hasta ahora se pueden determinar las semejanzas y disparidades que existen en las diferenciales de productividad entre los sectores productivos. El cuadro 6 presenta la información para América Latina en los últimos 30 años y la correspondiente a Estados Unidos, Suecia y Japón durante períodos históricos comparables; su análisis permite extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, parece claro que la productividad agrícola latinoamericana es relativamente baja tanto si se la considera con relación a los otros sectores productivos, como si se la compara con los demás países incluidos. Asimismo, aun cuando se advierte una tendencia al acercamiento de las productividades agrícolas y no agrícolas, la misma se produce a ritmo

mucho más lento que la que se registra en los Estados Unidos y Suecia.⁹

En segundo lugar, una baja productividad por hombre en los sectores no agrícolas y en particular en los servicios puede incluso ocultar las verdaderas diferencias existentes. Para ello conviene analizar las diferenciales del sector agrícola con el secundario y de este último con los servicios. Cuando se compara la productividad agrícola con la del sector secundario aparece con mayor claridad lo antes señalado. La productividad agrícola es extremadamente baja y su diferencia con la del sector secundario no disminuye, como ocurre en los demás países. Por otro lado, las diferencias de productividad entre los sectores no agrícolas son pequeñas y tienden a desaparecer. Todo esto contrasta con lo acontecido en Estados Unidos donde también se registra una disminución de las diferenciales, pero donde la productividad de los servicios parece ser relativamente más alta.

Podría argumentarse que el nivel y evolu-

⁹Japón aparece como excepción a esta tendencia, que por lo demás es general en la mayoría de los países del mundo de acuerdo a los estudios de Kuznets (1957). La misma puede sin embargo, deberse al año utilizado en la comparación, 1940, ya que posteriormente las diferencias entre dichas productividades continúan disminuyendo.

Cuadro 6

DIFERENCIAS INTERSECTORIALES DE PRODUCTIVIDAD

	1950 ^a			1970 ^a			1980 ^a		
	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d
América Latina	0.20	0.24	0.75	0.22	0.23	0.97	0.24	0.24	0.96
Estados Unidos	0.26	0.48	0.37	0.27	0.44	0.45	0.46	0.65	0.56
Suecia ^e	0.43	0.46	0.90	0.45	0.46	0.93	0.59	0.64	0.84
Japón	0.44	0.51	0.77	0.29	0.26	1.23			

Fuente: América Latina: *empleo*, PREALC; *producto*, CEPAL.
Estados Unidos, Suecia y Japón: Kuznets (1957).

^aLos años equivalentes utilizados para la comparación se definen en la nota^b del cuadro 2.

^bRelación producto por hombre sector agrícola a no agrícola.

^cRelación producto por hombre sector agrícola a secundario (industria, construcción y minería).

^dRelación producto por hombre sector secundario a resto urbano.

^eSe refiere a la estimación de empleo según Colin Clark. (Véase cuadro 2, nota^c).

ción de las diferenciales de productividad sugeriría, contrariamente a lo antes interpretado, que la productividad de la industria manufacturera latinoamericana es relativamente más alta que la que se registró en los otros países. En parte la mayor productividad de la industria latinoamericana podría obedecer al hecho de haber comenzado tardíamente su industrialización beneficiándose del avance tecnológico ya realizado en otras partes del mundo.¹⁰ Sin embargo, la comparación con Suecia y Japón, casos de países que también comienzan tardíamente su industrialización, sugiere que aun cuando la productividad en el sector industrial debe ser mayor por este hecho, la magnitud de las diferenciales en América Latina señala la presencia de muy bajas productividades en los otros sectores.

La comparación con Estados Unidos indica que América Latina registra diferenciales de productividad mayores y que se cierran a un ritmo inferior (agrícola-no agrícola) y aún más, que no disminuyen (agrícola-secundario). Apa-

rece sin embargo, por contraste con la experiencia norteamericana una mayor homogeneidad entre los sectores urbanos. Ello contradice en apariencia lo que se esperaría a la luz del análisis de la distribución sectorial del sector informal, ya que mientras en América Latina se distribuía equitativamente entre la industria y los servicios, en Estados Unidos se concentraba en estos últimos. Si el sector informal se asocia con menor productividad, ello debería implicar una menor diferencial de productividad intersectorial en Estados Unidos que la existente, ya que tendería a deprimir más la productividad de los servicios que la de la industria (cuando la primera habitualmente es más alta que la segunda). Para analizar este tipo de problemas es preciso examinar las diferencias intrasectoriales de productividad.

c) Diferencias intrasectoriales de productividad

La información sobre diferencias intrasectoriales de productividad es difícil de obtener; por ello en esta sección recurriremos a algunas comparaciones parciales que, a nuestro juicio, son de utilidad.

El sector informal (o los cuenta propia, o las capas técnicas rezagadas) tiende a asociarse

¹⁰Parte de la mayor productividad relativa aparente del sector secundario podría obedecer también a distorsiones en los precios relativos a favor de dicho sector que durante el período analizado fue, en la mayoría de los países de la región, objeto de tratamiento preferencial.

en los servicios con actividades por lo general clasificadas como otros servicios, aun cuando el comercio también incluye sobre todo en América Latina una proporción importante de informalidad generalmente en establecimientos pequeños y vendedores ambulantes. En la industria manufacturera, el sector informal se concentra en establecimientos pequeños llegando incluso a actividades unipersonales de tipo artesanal.

Si se observa, en primer lugar, las diferencias de productividad entre 'otros servicios' y el resto de los servicios (comercio, transporte, finanzas, gobierno y servicios básicos), en Estados Unidos se parte en 1870 con diferenciales inferiores al 30 por ciento, pero ya en 1920 las mismas habían desaparecido. En América Latina la diferencial promedio correspondiente a diez países para los cuales se contó con información alrededor de 1950, era superior al 45 por ciento.¹¹

En segundo lugar, las diferencias en la productividad por hombre en el sector industrial son también significativamente menores en

Estados Unidos y tienden a reducirse. De este modo, si se compara la productividad de los establecimientos con menos de 20 ocupados y la de aquellos que emplean más de 500, se observan diferenciales de alrededor de 27% en 1954, y en 1972 los mismos se habían reducido a menos de 5%. Si se toma para fines de comparación México y Brasil, puede observarse que dicha diferencial en ambos países supera el 60% y en el caso del primero, para el cual se cuenta con información para 1970 y 1975, las diferencias de productividad tienden a aumentar superando el 70% en el último año.¹²

Esta información parcial sugiere que las diferencias de productividad entre las actividades informales y el resto no sólo son mayores en América Latina, sino que contrariamente a lo ocurrido en Estados Unidos no tienden a disminuir. Ello hace que aun cuando se registren magnitudes similares en cuanto a absorción de empleo del sector informal (durante los años iniciales), el esfuerzo en términos de recursos necesarios para trasladar los ocupados de un sector a otro, deba ser mucho mayor.

IV

Acceso al capital y empleo a bajos niveles de productividad

En las secciones anteriores se han establecido una serie de semejanzas y peculiaridades del desenvolvimiento en la situación de empleo latinoamericana con respecto a la experimentada por algunos países desarrollados durante períodos históricos comparables y, en particular, con los Estados Unidos a fines del siglo pasado y en las primeras décadas del actual.

A modo de resumen conviene sintetizar cuáles son dichas características. En primer lugar, no parecen haber sido específicos de la región el alto crecimiento de su fuerza de trabajo, ni el acelerado ritmo de migraciones de zo-

nas rurales a urbanas, como tampoco la distribución sectorial de la ocupación en las actividades urbanas. Esto cuestiona el poder explicativo de dichas variables en la determinación de la situación de empleo, a las que sin duda se les asignó un papel de importancia en muchos esfuerzos interpretativos y, en particular, en los realizados por la CEPAL en la década de los años sesenta.

En segundo lugar, se confirma lo que diversos diagnósticos destacan como el hecho peculiar del comportamiento del empleo en la región: la existencia y permanencia de un con-

¹¹Ambas estimaciones provienen de Kuznets, 1957. Debe notarse que las mismas probablemente subestiman la diferencial para América Latina por la mayor importancia del comercio informal que se incluye fuera de 'otros servicios'.

¹²La información de Estados Unidos proviene del U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1979. La de Brasil del Censo Industrial de 1970 y la de México de García (1981).

tingente significativo de la fuerza de trabajo en actividades, que en los trabajos de PREALC se denominan informales y en los más recientes de Prebisch se llaman 'capas técnicas de menor productividad' y 'estratos inferiores'. El análisis efectuado permite, además, agregar nuevos elementos a este diagnóstico ya que no aparece como distintiva la magnitud del sector informal por su proporción sobre el empleo urbano en el año inicial, sino que lo distinto son las diferencias de productividad por hombre que existen entre estas actividades y las restantes actividades urbanas y su asimétrica distribución sectorial. Se agrega asimismo la existencia de mayores diferencias de productividad intersectoriales y, en particular, la escasa productividad agrícola. Este cuadro de agudas diferencias inter e intra sectoriales configura lo que Aníbal Pinto acertadamente denomina la 'heterogeneidad estructural' que es, en definitiva, lo que constituye el elemento diferenciador en la situación prevaleciente.

La existencia de mayores diferencias de productividad a distintos niveles tiene una implicación clara sobre la dinámica de creación de empleo. Cuesta más, en términos de recursos, absorber a los migrantes y reconvertir el empleo informal urbano en empleo moderno, que lo que debieron enfrentar los países desarrollados en su oportunidad. Ello tuvo como resultado en definitiva que la absorción de empleo en los sectores modernos urbanos, a pesar de ser muy intensa, a juzgar por la experiencia internacional,¹³ termine siendo relativamente insuficiente para disminuir la población ocupada en el sector informal y para provocar una reducción en el grado de heterogeneidad.

Las causas que explican por qué las diferencias de productividad que América Latina registra son mayores que las que registró Estados Unidos, pueden buscarse en dos campos. En primer lugar, en la naturaleza del cambio tecnológico y en segundo lugar, en la estructura de la propiedad del capital y en el acceso segmentado que existe al mismo.

El primer aspecto se refiere al hecho de que América Latina se incorpora tardíamente al

proceso de industrialización. Ello implica la ventaja de tener acceso, sin incurrir en los costos de investigación y desarrollo y obsolescencia tecnológica, a tecnologías de mayor productividad, pero a su vez presenta el inconveniente de que hace más costosa la creación de empleo. El cambio tecnológico originado en los países centrales tiende a aumentar la productividad de los recursos, pero haciendo un uso más intensivo del capital que de la mano de obra. El resultado es que, por lo general, facilita las posibilidades de crecimiento con un monto dado de recursos, pero su contrapartida es una absorción menor de fuerza de trabajo.

Por otro lado, las diferencias de productividad se relacionan con la distribución de la riqueza y el acceso a la misma. Así, la menor productividad relativa del sector agrícola en gran medida se explica por la mayor concentración en la propiedad de la tierra, en tanto que las diferencias en la distribución de la riqueza urbana se perpetúan por la existencia de mecanismos que restringen el acceso al capital para quienes no son dueños del mismo.

Algunos datos parciales son útiles para ilustrar las diferencias en la concentración de la riqueza. El coeficiente de Gini para la distribución de tierra en América Latina es de 0.843 alrededor de 1950, y se mantiene casi sin variaciones entre dicho año y 1970.¹⁴ El mismo indicador de concentración de tierra muestra que en Estados Unidos en 1900 el valor era de 0.572; hacia 1910 desciende a 0.529 y en 1920 alcanza a 0.588.¹⁵ La situación en la industria manufacturera es aparentemente similar. Al comparar el valor del índice de entropía de diez países latinoamericanos con cinco países de Europa Occidental alrededor de 1960, Meller (1978) concluye que la concentración en todos y cada uno de los países latinoamericanos es sistemáticamente mayor que en todos y cada

¹⁴La información para 1950 y 1960 corresponde al promedio simple de los Gini de 18 países de la región; para 1970 sólo se dispone de información para 4 países.

Fuente: Organización de Estados Americanos, IASI (1975).

¹⁵Coefficientes elaborados a partir de información proveniente de U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1975). En 1974 el índice de Gini para el total de tierra, incluyendo bosques, era de 0.726 y si se limita a tierra cultivada, el Gini era de 0.605.

¹³Véase, por ejemplo, Tokman (1981).

uno de los países europeos.¹⁶ A su vez, Pryor (1972) utilizando un índice de concentración diferente encuentra que Estados Unidos registra niveles de concentración similares a los europeos.¹⁷ Por otro lado, evidencias presentadas por Lagos (1966) para Chile muestran que las 50 empresas manufactureras más grandes generaban el 38 por ciento del valor agregado en 1957; en comparación, ese número de empresas generó entre el 17 y el 25 por ciento del valor agregado industrial en Estados Unidos entre 1947 y 1970.

Los mecanismos que restringen el acceso

al capital se relacionan, entre otros, con la segmentación del mercado internacional de capital, la ausencia y/o segmentación del mercado interno de capital, la preferencia por invertir en empresas propias y los sesgos en la inversión pública.¹⁸ La existencia de tales restricciones, junto con la concentración inicial, genera y tiende a perpetuar una diferenciación en la estructura productiva en cuanto a la intensidad de capital, que se presenta tanto entre sectores (agricultura vs. industria) como dentro de los mismos (empresas formales, vs. informales).

V

Absorción insuficiente y opciones estratégicas

El mayor costo asociado a la creación de empleo en los sectores de productividad más elevada implica teóricamente la necesidad de aumentar la inversión y, por ende, el ahorro necesario para financiarlo. Dados los límites que se registran en la utilización del excedente, los que responden a la distribución del ingreso prevaleciente y a los hábitos de consumo derivados del capitalismo imitativo, se configura lo que Prebisch denomina 'insuficiencia dinámica'. Esta interpretación, correcta en su planteo teórico, destaca, sin embargo, un solo aspecto en la solución del problema; esto es, el aumento de la capacidad de acumulación.

El aumento de la inversión permitiría acelerar el traslado de personas de las actividades de menor a las de mayor productividad. Esta solución además de costosa económicamente, implica de manera inevitable prolongados períodos de ajuste. Asimismo, su factibilidad no

parece clara si se tiene en cuenta que la evidencia empírica de los últimos 30 años sugiere que la inversión realizada por la región está entre las más altas del mundo, siendo incluso similar a la efectuada por Estados Unidos durante períodos históricos comparables. No obstante, cabría explorar la posibilidad de alterar la composición de la inversión hacia la creación de capital reproductivo en lugar de consuntivo (según la terminología de Prebisch).

De allí que sea necesario enfatizar las causas que originan la mayor necesidad de acumulación, que según el análisis efectuado serían básicamente las características asociadas a la tecnología moderna y las diferencias de productividad existentes. Ello conduce complementariamente a actuar sobre los elementos determinantes del mayor costo de creación de empleo. Por un lado, persiguiendo una más adecuada selección tecnológica que permita absorber un mayor nivel de empleo sin afectar la eficiencia, sea mediante alteraciones en la composición de la producción, promoción de

¹⁶Los países incluidos fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Alemania, Bélgica, Francia, Holanda e Italia.

¹⁷Al utilizar como medida de concentración el porcentaje de ventas o producción originado en las 4 firmas más grandes *circa* de 1965, Pryor concluye que la concentración industrial en Estados Unidos es similar a la de Francia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido y Japón y es inferior a la de Bélgica, Canadá, Suecia, Suiza y Yugoslavia.

¹⁸Ramos (1980) identifica estos factores como determinantes y desarrolla un interesante modelo teórico que muestra cómo en condiciones de segmentación del mercado de capital se llega a una situación de subempleo con un nivel de salarios inferior al socialmente óptimo (en el sentido de 'first-best').

ciertos tamaños de planta o cambios en los precios relativos de los factores productivos.

Por otro lado, disminuyendo las brechas de productividad mediante el alza de los niveles predominantes en los sectores más rezagados, sobre todo en el agrícola y en el informal urbano. Ello hace necesario desconcentrar el capital (la tierra, en el caso agrícola) y actuar sobre los factores determinantes de la segmentación del mercado de capital que contribuyen a perpetuar la situación inicial.

Bibliografía

- CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1965.
- CLARK, C., *The conditions of economic progress*, Londres, MacMillan and Co. Ltd., 1951.
- GARCIA, N., *Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones, por tamaño de establecimiento, México 1965-75*, serie Monografías sobre empleo/18, Santiago, PREALC, 1981.
- KUZNETS, S., "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labour Force", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio de 1957, suplemento al volumen V.
- KUZNETS, S., "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VI. Long-term Trends in Capital Formation Proportions", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio de 1961, parte II.
- LAGOS, R., *La industria en Chile: Antecedentes estructurales*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1966.
- LEBERGOTT, S., *Manpower in economic growth: The American record since 1800*, Nueva York, McGraw-Hill, 1964.
- MELLER, P., *El patrón de concentración industrial de América Latina y de Europa Occidental*, serie Notas técnicas núm. 5, Santiago, CIEPLAN, 1978.
- OEA-IASI, *América en cifras 1974. Situación económica. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*, Washington, OEA, 1975.
- PINTO, A., "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1970.
- PREALC, *Sector informal: Funcionamiento y políticas*, Santiago, PREALC, 1978.
- PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago, CEPAL, 1981.
- PREBISCH, R., *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Santiago, 1970.
- PREBISCH, R., "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, N.º 1, primer semestre de 1976.
- PREBISCH, R., "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6 segundo semestre de 1978.
- PREBISCH, R., "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 13, abril de 1981.
- PRYOR, F.L., "An International Comparison of Concentration Ratios", en *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Harvard University Press, mayo de 1972.
- RAMOS, J., *Capital Market Segmentation. Underemployment and Income Distribution*, serie Monografías sobre empleo/16, Santiago, PREALC, 1980.
- TOKMAN, V.E., "Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta", en *Revista de la CEPAL*, N.º 15, diciembre de 1981.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington, Department of Commerce, 1975.

Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica

*Raúl Prebisch**

En sus recientes artículos, y especialmente en su último libro (*Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México 1981), el autor presta especial atención al papel que juega el instrumento monetario en el capitalismo periférico y al sentido y límites de su utilización por la autoridad monetaria. Sus ideas generaron diversos comentarios críticos que lo impulsaron a presentar en la primera parte de este artículo una nueva versión de las mismas que, respetando la estructura original, incorporase algunas reflexiones adicionales. En este sentido, después de reafirmar el núcleo central de sus tesis sobre el papel del instrumento monetario en la apropiación del excedente, examina cómo este instrumento desempeña también una función decisiva en la defensa de ese excedente. Sobre la base de esta aclaración teórica, critica el sentido con que se ha aplicado el instrumento monetario en las recientes experiencias "monetaristas" en América Latina y alerta acerca de su eficacia y consecuencias.

En la segunda parte, se ocupa en especial del "aperturismo" comercial y financiero y del sentido y efectos que el mismo ha tenido en América Latina a la luz de las relaciones entre centros y periferia y de los intereses que en ellas predominan. Tanto el monetarismo como el aperturismo son manifestaciones teóricas originadas en los centros que han demostrado no servir a los intereses fundamentales del desarrollo periférico; estos intereses sólo podrán ser satisfechos por un esfuerzo tenaz de emancipación intelectual.

*Director de la Revista de la CEPAL.

Introducción

Vano es el empeño de las teorías neoclásicas cuando tratan de interpretar el desarrollo periférico prescindiendo de la estructura de la sociedad y de los fenómenos que acontecen conforme penetra en ella la técnica de los centros.

Son fenómenos de la mayor importancia que, impulsados por la lógica interna del capitalismo periférico, tienden con el andar del tiempo a llevar al sistema a una crisis inflacionaria de carácter social, imposible de explicar a la luz de aquellas teorías. Ni explicar, ni atacar eficazmente esa crisis con medidas monetarias.

Entre los neoclásicos —no todos, por cierto— han surgido, en efecto, los monetaristas, quienes pretenden aplicar estas medidas ignorando la verdadera índole de los fenómenos responsables de la inflación social.

La crisis inflacionaria del sistema es, en última instancia, el desenlace de una pugna distributiva caracterizada por el juego de relaciones de poder en el curso de las mutaciones estructurales que acompañan a la progresiva penetración de la técnica de los centros; y esta pugna distributiva se origina en la gran desigualdad social del capitalismo periférico. Muy pocos discuten la persistencia de este fenómeno. Se ha tratado de corregirlo con diversas medidas redistributivas que, no podría negarse, han tenido efectos positivos. Pero a la larga han contribuido a provocar los serios trastornos de la inflación social.

Búsqense todas las explicaciones que se quiera. Para mí, sin embargo, hay una explicación fundamental: *la dinámica del sistema se basa en la desigualdad social* cuyo origen radica en el fenómeno estructural del excedente económico del que se apropian los estratos superiores de la sociedad, en donde se concentra la mayor parte de los medios productivos. Como se explicó en trabajos anteriores, la existencia de una gran masa de gente con menor productividad y más bajos ingresos impide que la fuerza de trabajo, que se emplea con creciente productividad gracias a la acumulación de capital, eleve correlativamente sus remuneraciones. Trátase de una competencia regresiva en el seno de la fuerza de trabajo cuando imperan plenamente las leyes del mercado. La parte del incremento de productividad que no se transfiere a la fuerza de trabajo constituye el excedente económico.

Ahora bien, *el crecimiento del excedente económico es una exigencia dinámica del sistema* pues de allí sale la mayor parte del capital reproductivo cuya acumulación multiplica la productividad y el empleo. Pero al mismo tiempo una parte considerable del mismo se dedica al consumo privilegiado de los estratos superiores. Y este consumo se desenvuelve ampliamente a medida que crece el excedente, en desmedro de la acumulación.

En el curso del desarrollo los estratos sociales intermedios y, eventualmente, los inferiores, tratan naturalmente de mejorar su propio consumo privado y social mediante la presión distributiva, sea directamente, por su poder sindical, o por medio del Estado; y éste aumenta asimismo su consumo civil y militar.

Sucede, sin embargo, que *este mejoramiento del consumo en la pugna distributiva no se hace a expensas del consumo privilegiado sino que se le superpone*. Y ahí está el origen de los trastornos de la inflación social. Pues si el ritmo de todas estas formas de consumo sobrepasa al ritmo de productividad, en desmedro del de crecimiento del excedente, el sistema reacciona con el alza inflacionaria de los precios: no puede seguir cumpliendo regularmente con aquella exigencia dinámica.

Como se dijo, el excedente se explica por la heterogeneidad de la estructura social, donde existe gran diversidad de técnicas y productividades. Se trata pues de un fenómeno estructural; pero en su captación el instrumento monetario desempeña un papel primordial.

El instrumento monetario dista mucho de ser neutral. Y no sólo permite que los estratos superiores se apropien del excedente, sino que constituye también un elemento de defensa del excedente. Es un grave error teórico, y también práctico, considerar la moneda con independencia del proceso productivo al cual el instrumento monetario está estrechamente ligado.

He mencionado más arriba las relaciones de poder. El desenvolvimiento del poder redistributivo de la fuerza de trabajo y del Estado acompaña al proceso de democratización conforme éste avanza y va venciendo los obstáculos que se le oponen. Esta es una de las consecuencias importantes de las mutaciones de la estructura societal que acontecen a medida que la técnica penetra en ella.

La pugna distributiva se empeña en corregir la desigualdad social, y consigue hacerlo hasta cierto límite compatible con el crecimiento del excedente, gracias a sucesivos incrementos de productividad. Más allá de ese límite crítico se compromete la dinámica del excedente.

Alcanzando este límite desempeña su papel de defensa el instrumento monetario. La incompatibilidad entre aquellas diferentes formas de consumo, a las que antes me he referido, y la acumulación se manifiesta en el alza de los precios. Gracias al instrumento monetario es posible contrarrestar esa alza mediante una restricción crediticia que traiga consigo el receso o la contracción de la actividad económica con la consiguiente desocupación. Y la desocupación provoca el descenso de las remuneraciones *toda vez que sea débil o no exista el poder redistributivo de la fuerza de trabajo y su aptitud para resarcirse del peso de gravámenes que recaen sobre sus espaldas*.

La fuerza de trabajo tiene así que retroceder en su empeño redistributivo a la vez que no se reducen los gastos del Estado y que los estratos superiores, valiéndose de su poder político, escapan al esfuerzo tributario.

Hay pues una condición indispensable para que el instrumento monetario pueda defender con eficacia al excedente y, por tanto, a la acumulación y al consumo privilegiado de los estratos superiores; a saber, la inexistencia o debilidad del poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Pero cuando este poder adquiere vigor en el curso de las mutaciones estructurales, la fuerza de trabajo, sobre todo en los estratos intermedios, resiste la rebaja de las remuneraciones. Y entonces la restricción crediticia trae aparejado el receso o la contracción de la economía, con la consiguiente desocupación, mientras las empresas trasladan a los precios las mayores remuneraciones de la fuerza de trabajo que permanece ocupada. *Coexisten así la espiral inflacionaria y el desempleo*. Pero tarde o temprano la intensidad de estos fenómenos y las consecuencias adversas que provocan sobre las mismas empresas y sobre el Estado, obligan a la autoridad monetaria a relajar el crédito para alentar la economía. Sobreviene así un nuevo impulso que tiende a acelerar la inflación. *El instrumento monetario resulta impotente; se ha vuelto obsoleto en el curso avanzado de las muta-*

ciones estructurales y el adelanto del proceso de democratización.

Nuestra periferia latinoamericana no se caracteriza por la solidez de sus instituciones democráticas. Y cuando alcanza gran vigor el poder redistributivo y el desempleo no puede domeñarlo, se abre paso la idea de hacerlo mediante el poder militar del Estado; se logra así restablecer la dinámica del excedente y el consumo privilegiado. También sería posible elevar el ritmo de acumulación a expensas de tal consumo, pero no hay resorte espontáneo alguno que permita hacerlo. Sería necesario tomar medidas deliberadas que compriman el consumo privilegiado, lo cual no se concilia fácilmente con la euforia que suele prevalecer en los grupos dominantes cuando se acude al uso del poder militar.

Es ingente el costo social y político del restablecimiento del excedente. Y si con el andar del tiempo se recupera el proceso de democratización, se corre el riesgo de un nuevo ciclo inflacionario si no se ataca a fondo el régimen de apropiación y distribución del fruto del progreso técnico. *Sería un tremendo error pretender la vuelta al pasado sin esa transformación.*

Que es lo que me he propuesto demostrar. Ni la vuelta al pasado de los últimos decenios, ni la vuelta al pasado remoto. Porque quienes creen que el neoclasicismo es una gran innovación teórica, parecerían no advertir que ha dominado plenamente en las épocas de crecimiento hacia afuera de la periferia, antes de la gran depresión mundial de los años treinta.

En este trabajo nos hemos basado en otros anteriores publicados en esta misma *Revista* como así en *Capitalismo Periférico*,¹ libro que los sistematiza y condensa. Al escribir ahora me han sido muy útiles las críticas y sugerencias recibidas y mi propio esclarecimiento de ideas anteriores. Debo citar asimismo dos trabajos posteriores a ese libro, a saber, "La crisis inflacionaria del capitalismo", publicado en *El Timestre Económico*, México, Vol. XLIX N.º 193, enero-marzo de 1982, y una reciente monografía *Teoría y práctica de la ortodoxia*, presentada al seminario internacional "Las políticas económicas y las perspectivas democráticas de América Latina en los años 80", organizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), realizado en Quito, Ecuador, en abril de 1982.

I

El instrumento monetario en la apropiación y defensa del excedente

1. *Papel del instrumento monetario en la desigualdad social*

El instrumento monetario desempeña un doble papel estrechamente vinculado a la estructura societal y sus mutaciones. Ante todo, tiene que crear el dinero suficiente para que la demanda global acompañe a la oferta global de bienes finales, acrecentada a la vez por el aumento del empleo y el incremento de la productividad. Gracias a ello esta última es captada a través de las empresas en forma de excedente por los propietarios de los medios productivos, sin que descendan los precios. El instrumento monetario *cumple así su papel de sustento de la desigualdad social.*

Este instrumento monetario tiene asimismo

que defender al excedente de la pugna distributiva, de tal suerte que su acrecentamiento permita acumular más capital y al mismo tiempo elevar el consumo privilegiado de los estratos superiores. Es pues el instrumento que pone un límite a la redistribución del fruto del progreso técnico, o sea a la progresiva corrección de las desigualdades estructurales. Vamos a examinar primero el papel del instrumento monetario en la apropiación de este fruto.

2. *La apropiación del excedente*

Para comprenderlo, conviene responder a este

¹*Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

simple planteamiento. Si en el curso del proceso productivo las remuneraciones de la fuerza de trabajo sólo suben en *parte* con el incremento de productividad, pues una parte importante es apropiada en forma de excedente por los propietarios de los medios productivos: ¿cómo se explica que la demanda global proveniente de esos ingresos de la fuerza de trabajo pueda absorber *todo el incremento de productividad* que acrecienta la oferta global de bienes finales?

La respuesta también es muy simple. Si la demanda proviniera de los ingresos pagados para obtener la correspondiente oferta, ella sería insuficiente para absorber esta última y los precios descenderían en la medida en que asciende la productividad. Esto ocurriría *si la producción fuera estacionaria*; pero no es así en la dinámica del desarrollo, porque *los ingresos de donde surge la demanda no salen de la oferta presente sino de una mayor oferta en proceso* de donde provendrán después de cierto tiempo los correspondientes bienes finales. *El crecimiento de la demanda se anticipa de este modo a la oferta futura dirigiéndose a la oferta presente* y absorbiendo así en forma de excedente el incremento de productividad.

Para comprender este fenómeno hay que tener en cuenta *el tiempo que dura el proceso productivo*. Transcurre cierto tiempo desde la producción primaria hasta la salida de los bienes finales. En todas las etapas de este proceso las empresas pagan ingresos a la fuerza de trabajo, de donde surge la demanda global. Pero estos ingresos no esperan para gastarse a que al cabo de cierto tiempo salgan los bienes finales correspondientes, sino que se transforman en demanda de bienes que ya existen en el mercado y cuyo proceso productivo comenzó tiempo atrás.²

Si nos detenemos en un determinado período en el curso creciente de la producción, la demanda de bienes finales proviene de los ingresos que durante el mismo período se pagan a la fuerza de trabajo en las distintas etapas de los procesos productivos que están en curso en tal período. Ahora bien, esos ingresos que así pa-

gan las empresas son mayores que los ingresos que se han pagado antes para obtener la oferta que en el período considerado aflora en el mercado. La demanda presente supera así a la demanda que se habría registrado si de la demanda presente surgieran los ingresos pagados anteriormente para obtener tal oferta. Ello es indispensable para que pueda absorberse, sin que bajen los precios, el incremento de productividad contenido en dicha oferta final más el crecimiento de la producción proveniente del mayor empleo.

Si la demanda resulta suficiente para absorber toda la oferta sin que bajen los precios, ello es la señal del mercado para que continúe aumentando la producción. Se trasmite esta señal hacia atrás en todas las etapas de los procesos en marcha. Así, las empresas que han vendido más bienes finales que antes, aumentan la demanda de bienes en proceso producidos por las empresas de la etapa precedente; y éstas, a su vez, acrecientan la demanda de bienes de la etapa anterior, hasta llegar a la etapa de los bienes primarios.

Esta demanda entre las empresas, que así se va remontando hacia atrás, provoca el surgimiento de excedentes parciales en el curso del proceso productivo. No se espera pues, que surja el excedente global cuando salen al mercado los bienes finales, como si una sola empresa abarcara todos los procesos productivos; por el contrario, el excedente va surgiendo también *anticipadamente* en las diferentes etapas.

Para pagar ingresos crecientes correspondientes al mayor empleo de la fuerza de trabajo y al incremento de excedentes parciales, las empresas requieren aumentar en forma correspondiente su disponibilidad de dinero acudiendo al sistema bancario. El dinero que así pagan vuelve a ellas al venderse los bienes en las distintas etapas hasta llegar a los bienes finales. De esta manera las empresas obtienen de cada etapa el correspondiente excedente y recuperan el dinero que antes habían pagado a la fuerza de trabajo. Y estos fondos así recuperados, más una creación adicional de dinero, les permite seguir acrecentando la producción en curso.

Prosigamos nuestro razonamiento por sucesivas aproximaciones. No todo el dinero empleado por las empresas se transforma inmedia-

²La famosa ley de Say nos decía que la oferta crea su propia demanda. Si nos expresáramos en el mismo lenguaje, diríamos que *la oferta de hoy no crea su propia demanda, sino que esta demanda se crea por la oferta que está en proceso* y de donde saldrán después bienes finales.

tamente en demanda de bienes finales; una parte se dirige a la demanda de servicios, los que absorben pues una fracción más o menos grande del dinero creado para acrecentar la producción en proceso, y *este dinero retorna gradualmente a las empresas en demanda de bienes finales*.

Reflexiónese sobre el carácter de esta demanda que se desvía a los servicios. Significa que una parte del dinero correspondiente a los ingresos que pagan las empresas y los excedentes parciales que obtienen, deja de gastarse momentáneamente en bienes para dedicarse a la demanda de servicios. Toda formación de capital requiere un ahorro correspondiente; pues bien, la producción en proceso que tiene que aumentar para que crezca la oferta de bienes finales, *representa el capital circulante o capital de trabajo de las empresas y está cubierto de esa manera con aquel ahorro transitorio, que no debe confundirse con el ahorro requerido por la acumulación de capital fijo*.

Antes de terminar conviene recordar en pocas palabras el mecanismo que permite a la autoridad monetaria cumplir su función reguladora de estabilización de precios. Se guía por síntomas. Si la creación de dinero es excesiva en relación al acrecentamiento de la oferta debido al incremento del empleo y el incremento de productividad, tenderán a subir los precios con el consiguiente desequilibrio exterior. Y éste frenará la expansión de dinero hasta conseguir un nuevo equilibrio, toda vez que la autoridad monetaria no contrarreste dicha expansión. Uno de los factores más importantes en el alza de precios es el aumento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, cuyo significado pasamos a considerar en seguida.

Para simplificar nuestra explicación no habíamos introducido aún este factor. Lo haremos ahora para examinar el otro papel importante del instrumento monetario. Porque, como hemos dicho, además de ser instrumento de apropiación es instrumento de defensa del excedente ante los embates de la pugna distributiva.

3. La defensa del excedente

Vamos a introducir ahora la *noción de ritmo* a fin de esclarecer nuestro razonamiento.

Para que el sistema funcione regularmente es necesario que el ritmo de crecimiento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo guarde estrecha relación con el ritmo de incremento de la productividad.

El ritmo de las remuneraciones se eleva, ya sea cuando la fuerza de trabajo se empeña en aumentar su compartimiento del incremento de productividad a expensas del crecimiento del excedente, ya sea cuando se resarce, mediante el aumento de remuneraciones, de una elevación de precios resultante de mayores gravámenes del Estado que recaen en una u otra forma sobre ella. También trata de resarcirse de otros aumentos de precios tales como los provenientes de las importaciones o de la inelasticidad de la oferta interna de ciertos bienes, esto es, de factores que no se originan en la pugna distributiva.

Como quiera que fuere, es preciso establecer una clara distinción entre la presión de compartimiento y la de resarcimiento para comprender *el sesgo del sistema en favor de los estratos superiores gracias al instrumento monetario de defensa*.

Pues bien, cuando aumenta el ritmo de las remuneraciones, cualquiera que sea la forma en que ello ocurre, más allá del ritmo de productividad, las empresas requerirán que se eleve el ritmo de creación de dinero para abonar las mayores remuneraciones.

Si logran esta mayor cuantía de dinero, los aumentos de remuneraciones se trasladarán inevitablemente a los precios en la medida en que se hubiese sobrepasado el ritmo de aumento de la productividad.

Trátase pues de un aumento inflacionario de los precios que la autoridad monetaria se empeñará en corregir toda vez que cumpla su función estabilizadora. He aquí el papel del instrumento monetario. Su eficacia correctiva depende de la flexibilidad de las remuneraciones. *Dada la índole del sistema*, éstas tienen que retroceder deshaciendo el camino andado; lo harán o no según sea el vigor del poder sindical y político de la fuerza de trabajo.

En uno y otro caso podríamos explicar esquemáticamente este fenómeno en la siguiente forma. Ocurrida el alza de los precios, si la autoridad monetaria se niega a seguir otorgando dinero adicional para continuar pagando las

mayores remuneraciones, las empresas, en tanto no puedan forzar directamente la baja de aquéllas, se ven llevadas a utilizar parte de la corriente de dinero de que disponían antes del aumento de remuneraciones en pagar este aumento. Debido a ello no dispondrán de dinero suficiente para proseguir elevando el empleo y continuar el acrecentamiento de la producción en curso.

La medida en que se resiente de esta manera el ritmo de crecimiento del empleo dependerá de la intensidad de la política monetaria restrictiva. Tal es el efecto directo sobre la ocupación y la oferta futura. Pero ocurre, además, una consecuencia inmediata sobre la demanda global de bienes terminados. En efecto, al disminuir el flujo de dinero que se destina a la producción en proceso, el ritmo de la demanda global resulta insuficiente para hacer frente al ritmo con que venía creciendo la oferta de bienes finales. Y esta insuficiencia de la demanda se trasmite hacia atrás en las diferentes etapas del proceso productivo. La restricción inicial de la creación de dinero provoca, de esta manera, el receso de la actividad productiva con el consiguiente desempleo. Y este desempleo permite a las empresas hacer retroceder las remuneraciones si es débil o inexistente el poder sindical y político de la fuerza de trabajo.

Tal es el costo social del restablecimiento de la dinámica del excedente gracias al instrumento monetario.

Es cierto que el excedente global también se comprime a medida que la demanda entre las empresas de las diferentes etapas del proceso va trayendo consigo el descenso de los excedentes parciales. Pero éste es un fenómeno transitorio puesto que al reactivarse después la economía esos excedentes parciales vuelven a elevarse toda vez que la fuerza de trabajo no disponga de poder para aumentar nuevamente las remuneraciones o que las empresas se nieguen a hacerlo ante la amenaza de una firme actitud estabilizadora de la autoridad monetaria.

Para los economistas neoclásicos este reajuste de las remuneraciones constituye una de las grandes virtudes del sistema, como que, según ellos, la presión sindical y política de la fuerza de trabajo representa una interferencia arbitraria en las leyes del mercado.

Lo sería, en verdad, si bajo el imperio de estas leyes el fruto del progreso técnico se difundiera socialmente mediante el descenso de los precios como aquéllos suponen. Bien sabemos, sin embargo, que no funciona así el sistema, por cuanto sólo una parte de ese fruto se transmite a la fuerza de trabajo; otra parte, más o menos grande, queda retenida en forma de excedente por parte de los propietarios de los medios productivos.

De ahí la inequidad social de las así llamadas virtudes del sistema. Tiene que comprimirse el consumo de la fuerza de trabajo para que se restablezca el excedente, y no sólo la acumulación sino también el consumo privilegiado de los estratos sociales favorecidos.

Es cierto que el crecimiento de la acumulación es una exigencia inevitable —cualquiera que fuere el sistema— para acrecentar el empleo con creciente productividad. Sin embargo, en el capitalismo periférico preséntase una gran asimetría. En efecto, *si se impone la contención del consumo de la fuerza de trabajo para que se cumpla esta exigencia dinámica, no es menos cierto que no hay en el sistema cómo contener el consumo privilegiado de los estratos favorecidos*. Por el contrario, la imitación cada vez mayor de las formas de consumo de los centros se cumple en claro detrimento del vigor del desarrollo. Y nada hay en el sistema que imponga la compresión de este consumo privilegiado para favorecer la acumulación. Pero sí tiene que comprimirse el consumo de la fuerza de trabajo, mediante el instrumento monetario, cuando amenaza al consumo privilegiado.

Pero no solamente en esto se manifiesta el *sesgo regresivo del sistema*. Ya dijimos que el aumento de remuneraciones, además de responder al empeño de la fuerza de trabajo por compartir el fruto del progreso técnico, se explica también por el afán de resarcirse del efecto desfavorable de aumentos de precios que provienen de gravámenes del Estado o de factores externos o internos ajenos a la pugna distributiva. Pues bien, esta acción de resarcimiento mediante la elevación de las remuneraciones también está sujeta, como en el caso anterior, a la política restrictiva de la autoridad monetaria; y cuando se emplea en esta forma el instrumento de que ella dispone y provoca la desocupación, las remuneraciones tienen que retroceder, no

sólo en lo que hubiesen avanzado genuinamente, sino de cuanto pudieron resarcirse antes del efecto de esos otros aumentos de precios. De suerte que, en última instancia, estos aumentos no vuelneran el consumo privilegiado sino el consumo de la fuerza de trabajo. Tal es la virtud del reajuste que el instrumento monetario trae consigo: *virtud para unos, franca inequidad social para otros*.

Hemos hablado de la eficacia del instrumento monetario cuando no existe o es muy débil el poder redistributivo de la fuerza de trabajo. Ello es así en aquellas fases de las mutaciones estructurales cuando el proceso de democratización es incipiente o está manipulado en una u otra forma por los grupos dominantes. Pero cuando avanza este proceso y adquiere vigor el poder sindical y político, el instrumento monetario se vuelve impotente para frenar el poder redistributivo.

¿Cómo reacciona entonces el sistema frente a un aumento del ritmo de las remuneraciones más allá del ritmo de productividad? La reacción inicial es igual a la señalada en el caso anterior: la política restrictiva de la autoridad monetaria obliga a las empresas a desviar hacia el pago de mayores remuneraciones una parte de la corriente monetaria, con el consiguiente descenso en el ritmo de la producción en proceso. Sobreviene pues la desocupación. Pero, contrariamente a lo que ocurre en aquel otro caso, la fuerza de trabajo no acepta retroceder en sus remuneraciones y las empresas trasladan los aumentos a los precios gracias al desvío de la corriente monetaria en desmedro de la producción en proceso. Y como es vigoroso el poder redistributivo, a la suba de precios sigue un nuevo aumento compensador de remuneraciones, si bien de efectos momentáneos, con la consabida espiral.

Ahora bien, si la autoridad monetaria continúa empeñada en una política restrictiva, *las empresas tendrán que acentuar el desvío de dinero hacia el acrecentamiento inflacionario de las remuneraciones*. Y de esta manera se privará a la producción en curso del dinero necesario para su acrecentamiento con el ritmo precedente. Si prosigue la presión de la fuerza de trabajo ocupada sin que la autoridad monetaria atenúe o cambie su política restrictiva, el receso se transformará entonces en contracción activa. Y en-

tonces aparece *el doble fenómeno de inflación y desocupación que no se daba en fases anteriores de la evolución estructural*. El instrumento monetario no sólo se ha vuelto impotente sino que su ejercicio resulta *contraproducente*. En efecto, además de la pérdida más o menos grande que sufre debido al desempleo, el excedente fluctúa continuamente: crece al subir los precios, y decrece cuando ascienden las remuneraciones en una nueva vuelta de la espiral.

¿Hay alguna salida posible de esta crisis inflacionaria a la que conduce la misma *lógica interna del sistema*? Los economistas neoclásicos que profesan la fe monetarista aconsejan persistir en la política restrictiva hasta que la fuerza de trabajo se resigne a aceptar la reducción de sus remuneraciones reales, no insistiendo en resarcirse en todo o en parte del alza de los precios. Es posible que el riesgo de que se extienda el desempleo a quienes todavía están ocupados termine convirtiéndose en un factor de flexibilidad en las negociaciones de salarios.

En verdad, cuando la inflación se vuelve aguda y la desocupación se torna intensa, la fuerza de trabajo suele estar más dispuesta a considerar pactos sociales. Pero ello, aparte de ciertos inconvenientes, tiene un carácter transitorio, pues cuando se reactiva la economía y aumenta la ocupación surge nuevamente la presión redistributiva. Y de este modo el sistema queda expuesto a un nuevo ciclo de espiral inflacionaria y desempleo. No creo que haya forma de evitarlo, salvo mediante un nuevo régimen de apropiación y redistribución del fruto del progreso técnico, ajeno, por supuesto, a los principios neoclásicos.

No es extraño, entonces, que algunos adeptos de este pensamiento discurren ahora acerca de la conveniencia de mantener siempre un nivel mínimo de desempleo, a manera de espada de Damocles, a fin de contener el alza de los salarios durante la reactivación de la economía. ¿Se dirá entonces que este desperdicio de factores productivos significa su óptima asignación según aquellos principios? Muy lejos de ello, pues disminuye el potencial de acumulación en claro desmedro de la absorción de la fuerza de trabajo de los estratos inferiores y del incremento general de productividad en toda la economía.

Antes de pasar al punto siguiente conviene

detenerse un momento en un aspecto que no carece de importancia. Explicamos ya que los trastornos del sistema ocurren cuando el ritmo de las remuneraciones va más allá del ritmo de la productividad. Este último depende, por un lado, de la acumulación de capital reproductivo y, por otro, de las calificaciones crecientes que la penetración de la técnica exige de la fuerza de trabajo. Así pues, en el desarrollo capitalista, manifiéstase una clara tendencia al mejoramiento de la productividad en virtud del ascenso del ritmo de calificaciones de la fuerza de trabajo aunque no hubiera subido el ritmo de acumulación de capital reproductivo. En la medida en que ello ocurre y el ritmo de las remuneraciones no desentone con el de la productividad, el sistema funciona regularmente. Y las remuneraciones, así como el excedente, se desenvuelven sin trastornos de origen redistributivo.

Esta observación es importante, pues sin ese aumento del ritmo de productividad (así como el proveniente de un mayor ritmo de acumulación reproductiva) no podría explicarse el mejoramiento efectivo y persistente del nivel de vida de la fuerza de trabajo en el curso del desarrollo.

Otra observación significativa: nos hemos referido a los gastos sociales del Estado (consumo social). Es indudable que ellos han contribuido al aumento de la eficacia de la fuerza de trabajo. Asimismo, las inversiones del estado en infraestructura han formado parte del capital reproductivo y, por tanto, han participado efectivamente junto con la acumulación de las empresas, en la multiplicación del empleo y la productividad.

Hay otro aspecto que también conviene mencionar. Recuérdese que el excedente es un fenómeno que se deriva de la heterogeneidad estructural. Cuando la acumulación de capital es muy activa también lo es la transferencia de trabajadores de capas técnicas de productividad relativamente baja a otras de creciente productividad. Se debilita así aquel fenómeno de competencia regresiva, y por tanto la aptitud para apropiarse del excedente. Tienden a subir de esta suerte las remuneraciones más que la productividad, independientemente del ejercicio del poder redistributivo. Y por más que la autoridad monetaria trate de contener este me-

joramiento de remuneraciones mediante el consabido instrumento, el reajuste del sistema no podrá hacerlo retroceder, pues se trata de un mejoramiento estructural. Y la reactivación tendrá que reconocer este hecho y la consiguiente elevación de los precios. Sólo que, dada su índole, este fenómeno ocurre más bien lentamente y el sistema se va adaptando a él. De todos modos, ello influye adversamente sobre el ritmo del excedente, la capacidad de acumulación y el ritmo de crecimiento del empleo. Y de esta manera el sistema pone un freno espontáneo a la corrección de la competencia regresiva. Tenemos aquí otra prueba más de que la dinámica del sistema se basa en última instancia sobre la desigualdad social.

4. *El empleo del poder militar*

No voy a incurrir en el dislate de sostener que el empleo del poder militar del Estado para contener el aumento inflacionario de remuneraciones es una consecuencia de la prédica neoclásica. Trátase de un fenómeno político complejo que, si bien se explica por los trastornos cada vez mayores que acompañan a la crisis inflacionaria del sistema, obedece también a otros factores que se han dado en el desarrollo histórico de la periferia de tiempo atrás, antes que se desplegase el poder redistributivo, así de la fuerza de trabajo como del Estado.

No cabe duda, sin embargo, que ciertos economistas neoclásicos reciben con beneplácito la intervención del poder militar a fin de domeñar el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y corregir su violación de las leyes del mercado.

¿Cómo se conjura entonces la continuación de la espiral que no había podido contenerse con el instrumento monetario? Pues sencillamente sojuzgando el poder de la fuerza de trabajo, para aplicar la consabida fórmula en materia de remuneraciones: evitar su aumento en la espiral mientras se dejan libres los precios para que éstos encuentren 'su propio nivel'.

El excedente, libre de interferencias, recupera su crecimiento. He sostenido más de una vez que el restablecimiento del excedente ofrece la posibilidad de elevar el ritmo de acumulación reproductiva por sobre el nivel que antes tenía. Pero para ello sería indispensable conte-

ner el desenvolvimiento del consumo privilegiado de los estratos favorecidos. No hay en el sistema ningún resorte espontáneo que consiga este efecto positivo; por el contrario, hemos visto con frecuencia surgir una verdadera euforia en el consumo, que tiende a contaminar a una parte de los estratos intermedios que suelen apoyar al poder militar.

Otro hecho muy significativo es la continuación de la inflación a pesar de haberse congelado las remuneraciones de la mayor parte de la fuerza de trabajo. Ello se debe tanto a la perduración o surgimiento de formas tradicionales de inflación, sobre todo la de origen fiscal.

Otra de las vehementes aspiraciones neoclásicas es el desmantelamiento del Estado a fin de darle un carácter subsidiario o prescindente. Ello, sin embargo, no suele tener el éxito que aquellos esperaban. Cuando se reducen algunos gastos, sobre todo sociales, es para aumentar otros vinculados generalmente al nuevo régimen político. El Estado escapa así a una de las recomendaciones primordiales de la ortodoxia fiscal, como también a la de aumentar los impuestos para enjugar el déficit. Medida esta última que puede resultar eficaz cuando se elimina el poder de resarcimiento de la fuerza de trabajo. El impuesto dejaría de ser inflacionario aun cuando recayera sobre la fuerza de trabajo; en cuanto a posibles gravámenes sobre los estratos superiores, el fortalecimiento de su poder político les pone a buen recaudo.

De esta manera, no es extraño que se desenvuelva la inflación de origen fiscal. En verdad es una inflación tolerable para los grupos dominantes siempre que no vulnere la dinámica del excedente. Al contrario ella acrecienta, inflacionariamente, el excedente y ofrece así margen para que se reajusten las remuneraciones siempre que el excedente genuino pueda seguir creciendo. De todos modos estos reajustes significan un cierto alivio psicológico para la fuerza de trabajo que ha sufrido ya la comprensión de sus remuneraciones.

Las consecuencias de la inflación de origen fiscal terminan pues recayendo sobre la fuerza de trabajo, en detrimento de su consumo y no sobre el consumo de los estratos favorecidos. Es por lo tanto compatible con la dinámica del sistema.

Lo mismo podríamos decir de la inflación de origen exterior así como la que proviene de factores internos ajenos a la pugna distributiva, como quedó expresado en otro lugar. Los efectos recaen también sobre la fuerza de trabajo y no sobre el excedente, en la medida en que no se permita el aumento compensador de las remuneraciones.

A esta altura de nuestra exposición cabría preguntarse si dentro del sistema no habría otra forma de eliminar la inflación originada por el déficit del Estado como no sea la ortodoxia fiscal. Esa forma no es, por cierto, la ortodoxia monetaria. Esta no podría sustituir válidamente a la primera, como no es posible neutralizar la creación de dinero de origen fiscal con una restricción de dinero a la actividad privada. Tendría cierto sentido esta opinión entre quienes consideran que la inflación se corrige controlando simplemente la cantidad de moneda. Sin embargo, aunque parezca paradójico, la inflación fiscal, lejos de requerir menos cantidad de dinero para la actividad privada, exige una mayor creación que antes.

Baste este sencillo razonamiento para persuadirse. En efecto, la inflación fiscal hace subir primero los precios y acrecienta en forma inflacionaria el excedente en la etapa de los bienes finales. Y este fenómeno se remonta hacia atrás en todas las etapas del proceso productivo, acrecentando en forma inflacionaria los excedentes parciales, de tal suerte que las empresas necesitan más dinero que antes para su capital circulante. Si la autoridad monetaria se niega a concederlo, sobrevendrá inevitablemente un receso o una contracción, según sea la intensidad de la restricción crediticia, de la misma manera que antes hemos explicado al considerar la presión redistributiva. Por supuesto que estas consecuencias adversas tienden a aumentar la magnitud del déficit fiscal.

Suele haber, sin embargo, otras razones para recurrir a la restricción del crédito. Para contener el efecto inflacionario del déficit se recomienda también acudir al ahorro del público; y esta demanda adicional de ahorro hace elevar las tasas de interés en el mercado financiero. ¿Por qué elevar entonces el interés del dinero bancario? Por una razón muy sencilla. Sin esta última elevación se correría el riesgo de que una parte del dinero creado para respon-

der al crecimiento de la producción en curso se desvíe hacia el sector público (o hacia el exterior), de tal manera que una parte del déficit fiscal vendría a cubrirse con dinero bancario en vez de ahorro. De ahí la necesidad de elevar las tasas de interés bancario confundiendo las de ahorro genuino. Para lograr este propósito se impone restringir el crédito a las empresas en desmedro del crecimiento de la producción en proceso, esto es, a costas del receso o la contracción de la economía con el correspondiente desempleo y la disminución del ahorro, según fuese la intensidad de la política restrictiva.

No caben dudas de que con esta política podría lograrse contener la inflación, pero incurriendo ahora en un costo económico y social que puede llegar a ser considerable.

Conviene hacer una clara distinción entre este caso y aquel otro en que el desempleo no logra contener la espiral inflacionaria cuando el vigor del poder sindical y político de la fuerza de trabajo impide comprimir las remuneraciones.

En experiencias recientes de inflación de origen fiscal se presentan ciertas consecuencias impresionantes. Como el ahorro interno no resulta suficiente para colmar el déficit fiscal, se acude al dinero externo. Y para que resulte atrayente este procedimiento, se elevan al extremo las tasas de interés bancario mediante la restricción crediticia.

En torno a este singular procedimiento se forma una nueva constelación de grupos financieros que apoyan entusiastamente la política restrictiva, de tal manera que esa desmesurada elevación de las tasas se traduce en cuantiosos márgenes de ganancia para los afortunados operadores.

Pero no es eso solamente. Cuando se acude al ahorro interno genuino es posible contener la inflación de origen fiscal mediante un desplazamiento del consumo: se reduce la demanda y el consumo de quienes ahorran en favor de

la demanda y el consumo del Estado (o de quienes trabajan en sus inversiones). Y por el contrario, cuando se recurre a fondos extranjeros no hay tal compensación de la demanda y el consumo. Estos fondos tienen un efecto inflacionario parecido al que se registra cuando se recurre a la expansión interna de dinero para enjugar el déficit. Hay, en efecto, *un aumento inflacionario de la demanda*. Pero en este caso el desequilibrio exterior provocado por este aumento se cubre con los fondos extranjeros que habían afluído al país.

Más aún, a esta consecuencia inflacionaria se agrega otra. Las empresas tratan de trasladar a los precios las tasas desmesuradas de interés, lo cual tiende a agravar el efecto de aquella demanda inflacionaria. Y si la fuerza de trabajo no puede ejercitar su poder de resarcimiento en virtud del poder militar, las altas tasas de interés terminarán recayendo sobre su desmedrado consumo.

Por cierto que, en rigor, no cabría atribuir esta manipulación del sistema a las teorías neoclásicas. Se trata en verdad de una manipulación de estas teorías. Pero tampoco es la única. A la señalada se agrega otra: la de atemperar la demanda inflacionaria provocada por los fondos externos (u otros factores), mediante la rebaja de aranceles a fin de frenar el alza de los precios en nombre de las teorías neoclásicas. Y como esto no es suficiente se recurre a la sobrevaluación de la moneda impidiendo que el tipo de cambio se ajuste a la elevación interna de los precios.

Las consecuencias de esta manipulación son harto conocidas para que nos detengamos a examinarlas. La sobrevaluación alienta las importaciones (ya estimuladas por la rebaja de aranceles) y desalienta las exportaciones. Pero no se preocupan de ello los grupos favorecidos, pues el déficit resultante en el balance de pagos se cubre con nuevos créditos exteriores dando nuevo impulso a la bonanza financiera.

II

Teorías, gravitación de intereses y aberraciones de la praxis

1. *Las teorías neoclásicas y la periferia*

¿Por qué las teorías neoclásicas y su derivación monetarista han probado no poder explicar la realidad del desarrollo periférico? ¿Por qué resultan contraproducentes cuando sus recomendaciones se enfrentan con los hechos?

Son teorías que ignoran la estructura de la sociedad.

Desconocen pues la perduración del excedente, fenómeno estructural de apropiación del fruto del progreso técnico, que es donde radica el origen mismo de la desigualdad social.

Ignoran también esas teorías el papel primordial del instrumento monetario que permite la captación del excedente por parte de los propietarios de los medios productivos. Conviene por tanto resumir lo antes explicado.

Esta captación del excedente invalida por completo los razonamientos neoclásicos acerca de la difusión social de aquel fruto de la creciente productividad del sistema.

Esos razonamientos llevan a los economistas neoclásicos a abominar el poder sindical de la fuerza de trabajo, puesto que este poder interfiere en las leyes del mercado y contraría la tendencia espontánea del sistema hacia el equilibrio distributivo (parte integrante del equilibrio general).

De ahí la conclusión lógica sobre la que se sustenta el monetarismo. Su virtud está, precisamente, en provocar la contracción de la economía hasta que el desempleo permita domar el poder sindical y forzarlo a la baja de las remuneraciones. Sólo que tampoco se llega así al equilibrio distributivo, puesto que el descenso de las remuneraciones permite restablecer plenamente el excedente y su dinámica, esto es la desigualdad fundamental del sistema.

Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo ha adquirido gran poder sindical y político, el instrumento monetario de defensa del excedente se vuelve obsoleto: pierde su eficacia. Y

aun en el caso en que aquella terminase por ceder, se trataría de un hecho transitorio, antes que de una corrección definitiva.

Más aún, de acuerdo con esta tesis las remuneraciones tienen que retroceder no sólo por haber avanzado más allá de lo que exigía el presunto equilibrio, sino también para que el excedente recupere lo que había perdido por el crecimiento exagerado del Estado. De ahí la necesidad de desmantelarlo, comenzando por los servicios sociales.

¿Cómo podría pensarse que la fuerza de trabajo, cuando ha adquirido conciencia y poder, acepte resignadamente la imposición del instrumento monetario?

El problema se torna entonces insoluble y el sistema termina en una inflación social que tiende a volverse inherente al mismo.

Insoluble dado el régimen de apropiación del fruto del progreso técnico y la dinámica de la acumulación. Este es el gran problema que tendrá que resolver tarde o temprano la periferia. Y también los centros...

Cualquiera que haya sido el grado de pureza de las teorías primigenias —y creo que fue muy alto— la función posterior de estas teorías ha consistido en sustentar al capitalismo periférico con sus tendencias excluyentes y conflictivas; y para ello se dispone, entre otros, del instrumento monetario. Instrumento que sirve, primero, para captar el excedente y, después, para defenderlo de la fuerza de trabajo y del Estado; y que consagra el sesgo del sistema en favor de los estratos superiores, hasta que se vuelve obsoleto.

Esas teorías responden pues a los intereses dominantes en el sistema. Y no sólo en el desarrollo interno sino en las relaciones centro-periferia. Me refiero en este caso a los intereses dominantes que caracterizan la hegemonía de los centros sobre la periferia.

En la época anterior a la crisis mundial de los años treinta fue muy grande la gravitación del esquema pretérito de la división interna-

cional del trabajo, bajo cuyo imperio la periferia permaneció al margen del proceso de industrialización, ella era apendicular a los centros.

Cuando creíamos que este esquema estaba ya definitivamente superado, ha reaparecido inesperadamente bajo la forma del así llamado 'aperturismo'.

El aperturismo no suele renegar en forma franca y manifiesta de la industrialización de la periferia, pero sostiene que tiene que ser espontánea, sin protección ni subsidios. Reconocen, sin embargo, los actuales adeptos de este retoño del neoclasicismo que los costos de la industrialización periférica son elevados frente a la superioridad técnica y económica de los centros. Pero de todos modos no hay que interferir en las leyes del mercado con aquellos expedientes arbitrarios. Si los costos son más elevados, hay que reducirlos. Y el medio más expeditivo consiste, según ellos, en reducir las remuneraciones en la medida necesaria para que la industria se torne competitiva.

No cabe duda que aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo respondía cabalmente a los intereses de los centros. No les interesaba, en verdad, la industrialización de la periferia. En este sentido solía afirmarse que la solución del desarrollo no estaba allí sino en la tecnificación de la producción primaria para bajar los costos y competir mejor en el mercado internacional.

Cuando la periferia, después de la gran depresión mundial, comenzó a pensar en estos fenómenos con criterio independiente, no tardó en reaccionar contra esta tesis de los centros. No es que negara la necesidad de introducir el progreso técnico en las actividades primarias, pero sostuvo que ello no podría hacerse fuera del contexto del desarrollo sin graves consecuencias. En efecto, si aumentaba la productividad en esas actividades y no se absorbía la fuerza de trabajo que de este modo quedaba redundante, el fruto del progreso técnico se transferiría a los centros mediante el deterioro de la relación de precios.

Tal fue uno de los justificativos teóricos de la industrialización: contribuir al empleo con creciente productividad de la fuerza de trabajo redundante. Industrialización y progreso técnico de las actividades primarias eran, pues, partes integrantes y complementarias de una polí-

tica de desarrollo. ¡Nada más opuesto a la tesis de hacer bajar los salarios para industrializarse!

Ya en marcha la industrialización periférica, los centros resolvieron aprovecharla. Se nos dijo que las empresas transnacionales traerían consigo la vigorosa modernización de la industria; había pues que abrirles de par en par las puertas. Ya no se trataba de negar la industrialización sino de darle un horizonte internacional. Se dio en hablar entonces de una nueva tesis: la internacionalización de la producción.

En realidad, sin embargo, a las transnacionales no les interesaba tanto la internacionalización de la producción en la periferia sino sobre todo en los mismos centros, bajo el poderoso impulso de innovaciones tecnológicas que diversifican incesantemente los bienes y servicios. Y la periferia quedó nuevamente al margen de este tipo de industrialización, salvo en aquellos bienes que habían dejado de constituir innovaciones.

Hubo allí, por lo demás, una intensa liberalización del intercambio en la cual apenas participó la periferia. La liberalización no llegó en medida comparable a aquellos bienes industriales en que la periferia había conseguido o podría conseguir ventajas comparativas.

En consecuencia, las empresas transnacionales contribuyeron mucho más a la internacionalización del consumo en la periferia, que a la internacionalización de su producción. Así, de nuevo comprobamos la gravitación de los intereses de los centros.

Me he estado refiriendo a las transnacionales industriales que tanta influencia han adquirido en el campo internacional. Comparten ahora su enorme poder con las transnacionales financieras, esto es, con unas pocas instituciones bancarias privadas que se han desenvuelto con celeridad gracias al mercado de eurodólares, del cual nos ocuparemos más adelante. Estas transnacionales han desempeñado un papel muy útil cuando el alza de los precios del petróleo trajo consigo un cuantioso déficit en los países importadores. Pero después ofrecieron facilidades de crédito para el pago de estas acrecentadas importaciones, en las cuales figuraban con frecuencia bienes de consumo. Bien conocidos son los resultados: endeudamiento creciente para poder pagar vencimientos e intereses. La situación de ciertos países en desa-

rollo es materia de honda preocupación, no sólo por las dimensiones de la deuda, sino también porque el receso de los centros no permite realizar los pagos con las correspondientes exportaciones.

Pues bien, se trata de un caso de notoria imprevisión, tanto de los bancos privados internacionales como de los deudores; imprevisión alentada por las cuantiosas ganancias de aquéllos.

En cuanto a los países deudores de la periferia, se han dejado seducir frecuentemente por este género de operaciones que les dispensaba de tomar indispensables medidas de reajustes. Más aún, se les ha persuadido más de una vez que debían abrir sus economías a un aperturismo financiero estrechamente ligado al aperturismo comercial.

El aperturismo se opone a tomar medidas selectivas con las importaciones como las adoptadas en otros tiempos frente al desequilibrio exterior: habrá que evitar estas interferencias artificiales en las leyes del mercado y lograr el equilibrio exterior en otra forma, ya sea haciendo uso de aquellas facilidades crediticias o restringiendo el crédito para provocar la contracción y comprimir de esta manera las importaciones a expensas de la actividad económica.

También en esto ha habido un lamentable retroceso teórico, pues las mismas entidades financieras internacionales de carácter público habían llegado a reconocer —muy tardíamente por cierto— que ocurrían desequilibrios estructurales en las relaciones con los centros que requerían también reajustes estructurales. Mucho me temo que estemos volviendo a muy equivocados conceptos teóricos de otros tiempos. ¡Nueva manifestación del retorno de la ortodoxia!

Sin embargo, sería un grave error ver siempre en las teorías elaboradas en los mismos centros la influencia predominante de intereses que gravitan sobre la periferia. Lo que está ocurriendo ahora en los centros está demostrando palmariamente que ciertas teorías prevalecientes en aquéllos tampoco responden a las grandes mutaciones estructurales que allí han ocurrido.

Temo que al hacer esta afirmación se me atribuya la actitud arbitraria de observar ciertos fenómenos de los centros bajo el prisma de la

periferia. Sostengo, en efecto, que allí se está dando un desequilibrio estructural entre consumo y acumulación similar al de la periferia. Se trata, en verdad, de una crisis estructural.

2. La crisis de los centros

El capitalismo avanzado se encuentra en plena crisis. No es extraño que frente a ella se invoque frecuentemente a la gran depresión mundial de los años treinta. Sin embargo, se trata de dos fenómenos diferentes. La primera fue coyuntural, si bien de extraordinaria intensidad. En tanto que la crisis presente representa en el fondo *un desequilibrio estructural entre consumo y acumulación*, como en la periferia latinoamericana, que no parecería haberse dado anteriormente, como que en ese desequilibrio se manifiestan las consecuencias de la evolución de la estructura de la sociedad y de las relaciones de poder que de ella surgen.

Esta crisis se va incubando en los prolongados años de bonanza de los centros que terminan en la primera mitad de los años setenta. No es el resultado de una decadencia del capitalismo, sino más bien de su vigoroso desenvolvimiento, que le lleva a desbordar sus cauces, sin que se haya encontrado otros nuevos. Y el desenlace de todo esto ha sido la inflación social que, como en la periferia, no puede atacarse eficazmente con la política monetaria.

Para comprender la índole del desequilibrio estructural entre consumo y acumulación conviene recordar lo ya dicho acerca de la secuencia dinámica que caracteriza una economía en crecimiento, cualquiera sea el sistema económico y social. *La acumulación de capital reproductivo es condición esencial para que aumenten el empleo y la productividad, y ello es, a su vez, condición esencial para que se acreciente la acumulación; y así sucesivamente. De tal manera que si disminuye el ritmo de la acumulación se debilitará también el de la productividad.*

Tal es lo que, a mi juicio, ha ocurrido en los centros, comenzando por Estados Unidos. A pesar del altísimo nivel alcanzado por la productividad, ésta ha probado ser insuficiente para hacer frente al crecimiento de distintas formas de consumo. Al consumo creciente y cada vez más diversificado de los estratos superiores de la estructura societal se ha ido agregando el

de los estratos intermedios y, finalmente, el de los inferiores, a medida que se fortalecía el poder sindical y político de la fuerza de trabajo conforme acontecían las mutaciones estructurales de la sociedad. Y ello no se cumple a expensas del consumo de los estratos superiores, sino que se le superpone, tanto en cuanto al consumo privado como al consumo social de la fuerza de trabajo, principalmente por intermedio del Estado. Otro tanto sucede con el crecimiento del consumo civil de este último y del consumo militar.

No prodría pues sorprender que, con el transcurso del tiempo, el ritmo de crecimiento del consumo haya tendido a sobrepasar al de la acumulación. Más aún, solamente una parte de ésta corresponde al capital reproductivo que acrecienta la productividad, además del empleo. Otra parte que tiende a crecer relativamente corresponde a formas de acumulación que no poseen esa virtud. Obviamente, ese es el caso del capital que se acumula para responder a los requerimientos del consumo militar. Además, tiende también a aumentar la proporción de capital que se destina a la incesante diversificación de bienes y servicios antes que a la productividad. Todo ello influye negativamente sobre el ritmo de la productividad, sin que esto signifique omitir otros factores.

Téngase en cuenta, por otro lado, que la mayor productividad no sólo se ha debido a innovaciones tecnológicas sino que proviene también del empleo irresponsable de un recurso natural agotable como es el petróleo. La corrección de este fenómeno significa emplear más capital por unidad de energía y, por tanto, por unidad de producto, en la medida que no se logre mayor eficiencia energética.

Análoga incidencia tienen las medidas destinadas a defender el medio ambiente de todas las formas viciosas que han venido deteriorándolo.

Por consiguiente, se imponen serias medidas de reajuste del consumo, tanto para elevar el ritmo de acumulación del capital reproductivo, del empleo y de la productividad, como para responder a las diversas exigencias de la defensa ecológica en materia de energía y de medio ambiente.

¿Cómo hacerlo? He aquí el problema fun-

damental que está aún lejos de resolverse, pues no hay en el sistema ningún mecanismo regulador del consumo y la acumulación, como así tampoco se ha dado una explicación teórica de estos fenómenos que pueda guiar la acción práctica.

Para corregir las consecuencias inflacionarias del déficit fiscal se está acudiendo, lo mismo que en algunos países de la periferia, a la atracción del ahorro del público a fin de mantener el consumo del Estado gracias a la compresión del consumo de quienes ahorran. Y se recurre a elevadísimas tasas de interés para obtener el ahorro necesario dadas las dimensiones del déficit. Más aún, para que estas tasas no provoquen un trasvasamiento de dinero bancario al mercado financiero, se suben también las tasas de este dinero mediante la restricción crediticia. Y esta restricción trae consigo el receso —para decir lo menos— y el desempleo. Y esto, además de comprimir el ahorro, dilata el déficit fiscal.

Admito que es posible en esta forma reducir en buena medida la inflación y aun eliminarla. Pero con un costo económico y social considerable no sólo para Estados Unidos sino para el resto del mundo y muy particularmente para la periferia. *Se trata de una política que, además de ser contraproducente, dista mucho de ofrecer una salida fundamental*, pues tarde o temprano tendrá que expandirse el crédito bajando las tasas de interés con el consiguiente efecto inflacionario, según se dijo más arriba.

Por supuesto que esta breve y somera excursión por fenómenos de los centros no responde a una mera curiosidad intelectual sino al propósito de explicar la índole estructural de esta crisis. Ya no es posible contrarrestarla como en los años treinta con una política expansiva de índole keynesiana, salvo combinada con otras medidas fundamentales que tardan en llegar. Mi conclusión es que no cabe esperar un duradero restablecimiento de la economía de los centros. En consecuencia, la periferia deberá prepararse para una seria prolongación de esta crisis utilizando a fondo su propio potencial de desarrollo. Pero haciéndolo en tal forma que si esta hipótesis no se cumpliera, pudiera aprovecharse el estímulo adicional que aquel restablecimiento de los centros traería consigo.

3. *La inflación planetaria y el aperturismo periférico*

Queda un punto muy importante por comentar: la inflación de Estados Unidos ha desbordado su ámbito nacional. Esto ha tenido la virtud de aliviar la presión interna del consumo sobre la acumulación, pues ha podido recurrirse a una parte del producto del resto del mundo. Y se ha pagado esta aportación con dólares que terminaron siendo inconvertibles.

Nuevo golpe a lo que quedaba del patrón oro, que se agrega al que sufrió durante la gran depresión mundial. El patrón oro se ha destruido en sus propios cimientos.

Los acuerdos de Bretton Woods significaron en realidad la liquidación del patrón oro. Desempeñaría ese papel el dólar, otorgando a los Estados Unidos una responsabilidad enorme que no supo cumplir. Una responsabilidad y el privilegio del señoreaje gracias al cual pudo crear para su propia ventaja la moneda que requería la expansión del intercambio mundial. La moneda internacional se libraría entonces de la escasez del metálico, pero en vez de crear dólares para responder a esas exigencias del intercambio se crearon principalmente para responder a la pugna redistributiva y al déficit fiscal.

Como quiera que fuere, sobrevino la inundación inflacionaria de dólares en todo el mundo. El dólar asumió el papel de moneda internacional, además de nacional, aunque no se ha sometido a las estrictas reglas del juego del patrón oro. Por el contrario, no ha estado sujeto a disciplina monetaria alguna.

La abundancia inflacionaria de esta moneda ha generado el mercado de eurodólares. Preocupados los países que los recibían por no provocar internamente una exagerada expansión secundaria de dinero, han volcado parte de sus tenencias a este mercado, prestándolo a plazos generalmente cortos. Y estas operaciones han acentuado la presión inflacionaria: por cada unidad de dinero, se han creado dos o tres unidades más, en la misma forma en que se multiplica internamente el dinero de las reservas bancarias. Pero estas operaciones no están sujetas a control alguno, contrariamente a lo que sucede en el ámbito interno de cada país.

Conste que cuando se presta dinero en el mercado de eurodólares no se está prestando

necesariamente ahorro realizado por quienes recibieron dólares por sus transacciones exteriores —esto es, con ahorro genuino— según ha ocurrido siempre en los préstamos internacionales a largo plazo, sino en gran parte con dólares que se multiplican inflacionariamente de la manera indicada.

Tal es otro de los paradigmas sobre el que se sustenta el aperturismo monetario. Incorporarse resueltamente al mercado internacional como si respondiera a aquella imagen pretérita del patrón oro.

A la luz de este concepto de aperturismo ha surgido una teoría monetaria del balance de pagos que niega razón de ser a la intervención de la autoridad monetaria frente a las fluctuaciones de origen exterior. Si éstas aportan un superávit, descenderán las tasas internas de interés y saldrá el dinero que no se necesita dentro del país; y ocurrirá lo contrario cuando haya déficit. Es una imagen muy simple de lo que sucede en la realidad cíclica de nuestros países. Cuando bajan las tasas debido al ingreso de fondos exteriores aumenta la tendencia al abuso crediticio que hace más difícil actuar en el descenso cíclico. La autoridad monetaria tiene pues que actuar de diferentes formas y creo haber tenido en ello una experiencia positiva cuando tuve alguna responsabilidad en la política monetaria de mi país.

Es claro que cuando abundan los dólares que los grandes bancos privados internacionales desean prestar, el aperturismo resulta muy atrayente. ¿Seguirá siendo así? No funcionaba de esta manera el patrón oro. El juego de tasas de interés se daba más bien entre los países grandes.

Tampoco me atrae el aperturismo comercial. Es un hecho bien conocido que los centros no siguen las reglas del juego de la división internacional del trabajo o que son incompatibles con el desarrollo de nuestros países. No me ocuparé ahora en ello. Sólo quiero referirme a la seria incidencia de la segunda gran crisis del capitalismo. ¿Cabe hablar de aperturismo incondicional frente al debilitamiento del ritmo de desarrollo en los centros y el recrudescimiento de su proteccionismo? No deja de ser paradójico que el retorno de la ortodoxia coexista con este fenómeno tan contrario a las ventajas comparativas de la periferia.

No debe confundirse el aperturismo comercial con la articulación racional de la periferia a los centros. El gran error del aperturismo no está en proclamar las ventajas comparativas —negarlo sería absurdo— sino en creer que el desmantelamiento de la protección y el subsidio nos permitirían disfrutar plenamente de esas ventajas.

Sirvan las consideraciones anteriores para templar el entusiasmo de quienes, en su afán imitativo, no sólo se dejan seducir por las teorías de los centros, sino por la manera con que atacan sus propios problemas. Observación que no sólo corresponde a la crisis presunta del capitalismo, sino también a la crisis pretérita: la gran depresión mundial de los años treinta.

Una pocas palabras acerca de esta última. Lo que parecía en los comienzos un simple descenso cíclico se transformó en una intensa contracción económica; el origen inmediato de este fenómeno ha estado, a mi juicio, en la violenta restricción crediticia a que el pánico bursátil condujo en los Estados Unidos. En vez de ello, hubiese sido aconsejable una política expansiva del Estado para hacerle frente. Pero las nuevas ideas keynesianas, que apenas comenzaban, tardarían mucho en penetrar. Ideas heréticas que terminaron más tarde incorporándose a la ortodoxia.

A todo ello se superpusieron las consecuencias trágicas de la fuerte elevación de los derechos de aduana. Contracción mundial, descenso de precios, proteccionismo; todo ello provocó un gran desequilibrio exterior en el resto del mundo con la impresionante acumulación de oro en los Estados Unidos. El resto del mundo tuvo que defenderse mediante el bilateralismo, que restringió las importaciones provenientes de aquel país y trató de mantener las que provenían de países a los cuales se podía pagar con exportaciones.

Fue la destrucción del sistema multilateral de comercio y pagos que parecía haberse sustentado sobre bases sólidas en una dilatada experiencia sólo interrumpida por la primera guerra. Y el régimen del patrón oro sufrió un durísimo golpe del cual no se recuperaría más.

Como es sabido, las consecuencias de esas crisis no han sido de corta duración; más bien han dominado una gran parte del medio siglo que transcurre desde la gran depresión. Pues

apenas el mundo se va reponiendo de las consecuencias de ésta, acontece la segunda guerra y después se presentan las grandes dificultades de la postguerra. Se registra luego aquella extraordinaria bonanza que se prolonga hasta la primera mitad de los años setenta. Y sobreviene con posterioridad esta crisis que me parece más profunda, compleja y difícil que la gran depresión.

He tenido el raro privilegio —académico, desde luego— de haber actuado como joven economista durante la primera gran crisis y la segunda guerra mundial, y de presenciar ahora la crisis presente. En aquellos tiempos tuvimos que improvisar medidas de defensa que fueron el comienzo de un impulso autónomo de desarrollo. Y ahora nos estamos viendo forzados asimismo a defendernos de las vicisitudes de los centros y emprender nuevas vías de desarrollo. Mucho hay que discutir antes de hacerlo.

En mi larga existencia, entre esos dos extremos de las grandes crisis mundiales me ha tocado participar en las luchas iniciales de UNCTAD para conseguir de los centros una esclarecida política de cooperación con la periferia.

Nada importante se ha logrado entonces ni después. Sin embargo, debe reconocerse que en los largos años de prosperidad que terminan en la primera mitad de los años setenta la preocupación de la periferia latinoamericana acerca de la actitud negativa de los centros fue cediendo ante las consecuencias positivas de las tasas extraordinarias de desarrollo que antes no se habían dado en forma tan persistente. A favor de esa prosperidad los países en desarrollo que más avanzaron en su industrialización encararon la exportación de bienes industriales. Se esforzaron por conseguir de los centros la liberalización de las importaciones donde ellos tenían ventajas comparativas. Pero no lo consiguieron.

A pesar de ello tales exportaciones tuvieron éxito pues la elevada tasa de desarrollo de los centros permitió vencer en muchos casos los obstáculos que las entorpecían.

Es muy comprensible que esta bonanza llevara a ver en ello la iniciación de una nueva época muy promisorio. La periferia se dejó deslumbrar, y frente al éxito exportador no se prosiguió racionalmente la sustitución de importa-

ciones exigida por la simetría del proceso de industrialización. Error análogo al que antes se había cometido en sentido contrario al sustentar primordialmente el desarrollo sobre el proceso sustitutivo.

No obedecen estas observaciones al deseo de poner sobre el papel lo que está aún vivo en la memoria de quien tuvo que actuar en aquellos tiempos procelosos, ni al solo propósito de exponer las graves preocupaciones que ahora me dominan. Es algo diferente lo que me mueve a hacerlo, pues quienes fuimos adeptos neoclásicos tuvimos que afrontar fenómenos que escapaban al ámbito de la teoría. Los centros, durante la gran depresión, habían dejado de ser un modelo ejemplar de funcionamiento, un paradigma al cual debieran procurar identificarse nuestros países; y lo que es igualmente grave, dejamos de recibir con respeto reverencial las teorías allí elaboradas. Y a través de tantas vicisitudes empezamos a buscar entonces nuestro propio camino de desarrollo.

En efecto la periferia había emprendido, hace treinta años, un esfuerzo tenaz y difícil de emancipación intelectual. Estaba aprendiendo a poner en tela de juicio las teorías elaboradas en los centros que no condecían con los intereses fundamentales del desarrollo periférico. El retorno de las teorías convencionales en los últimos años estuvo tratando de contrarrestar ese esfuerzo de autonomía en el pensamiento del desarrollo. La seducción de estas teorías es poderosa y enturbia la visión de la realidad sin que sus nuevos adeptos lleguen a percibir claramente el juego de intereses internos y externos que impulsa a esas nuevas manifestaciones del pensamiento convencional.

Se impone proseguir ahora ese esfuerzo de emancipación intelectual. Hay que avanzar ahora por campos más amplios e incorporando el examen de la estructura de la sociedad sin la cual la teoría del desarrollo, así como la praxis, seguirán extraviándose irremisiblemente.

El receso internacional y la América Latina

*Enrique V. Iglesias**

La crisis económica y financiera internacional constituye una de las mayores preocupaciones actuales, sobre todo porque frente a ella no existen soluciones que gocen de aceptación general. En este sentido, el principal interés de este artículo radica en que procura no sólo caracterizar los lineamientos más destacados de la crisis, sino también sugerir algunos caminos para enfrentarla.

En la parte inicial describe la actual coyuntura económica internacional y sus efectos sobre la periferia en general y América Latina en particular, estos últimos referidos a la reducción de la tasa de crecimiento, la caída de los términos del intercambio, el aumento de la deuda externa, el deterioro de la situación fiscal y el agravamiento de las condiciones sociales. En estas circunstancias, anticipa un período adicional de dificultades ante el cual sería necesario aplicar una política orientada a limitar las consecuencias adversas de la crisis.

Dada la diversidad de situaciones nacionales, el autor no intenta presentar un conjunto concreto de recomendaciones de política, sino sugerir algunas ideas generales que puedan ser útiles para orientar las acciones concretas. Divide esas ideas, u opciones de política, en tres niveles: mundial, regional y nacional, y entre las dedicadas al nivel nacional hace hincapié en el endeudamiento externo y las políticas arancelarias, cambiarias y del gasto público.

A manera de conclusión subraya que el ajuste interno no puede quedar librado a los impulsos automáticos del mercado internacional, que la lucha contra la inflación no puede ser el objetivo exclusivo de la política económica y que esta última no debe limitarse al uso de los mecanismos monetarios.

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Este artículo se basa en la exposición realizada por el autor ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (julio de 1982).

I

La actual coyuntura económica internacional: crisis, inseguridad y confusión

Son abundantemente conocidos los rasgos generales que caracterizan la actual situación económica internacional. Se trata de una crisis aguda y profunda, que dista mucho de poder ser considerada como una mera inflexión de tipo coyuntural.

En efecto, el estancamiento de la actividad económica ha persistido por un período mucho más largo que durante las recesiones anteriores en la casi totalidad de los países industriales y el desempleo ha alcanzado las magnitudes más elevadas desde la Gran Depresión, estimándose que la cifra bordea los 30 millones de desocupados en los países de la OCDE.

Recientemente, algunos signos favorables han puesto de manifiesto que la inflación ha cedido en los Estados Unidos y en el último trimestre han surgido indicios de una leve pero estimulante recuperación en el producto bruto de ese país. Estos indicadores, sin embargo, no se repiten en otros centros industriales. Así, en el comunicado del mes de mayo de los Ministros de la OCDE, se señaló que... "se podría esperar a corto término una expansión moderada de la actividad económica en la zona de la OCDE, incluyéndose posiblemente un mejoramiento del empleo en el próximo año, pero esta expansión no sería suficiente para arrastrar una baja rápida del elevado nivel actual de desempleo".

Los grandes centros industriales han acordado privilegiar el objetivo anti-inflacionario frente a cualquier otro y han optado por tratar de alcanzar dicha meta mediante una utilización preferente de los instrumentos monetarios. En estas circunstancias, al no haberse registrado aún avances significativos en la reducción de los déficit fiscales, se han producido fuertes presiones al alza de las tasas de interés. De hecho, éstas han alcanzado niveles reales no sólo desconocidos durante la postguerra, sino que sólo comparables a los que prevalecieron durante la Gran Depresión. Nos enfrenta-

mos, pues, a una situación verdaderamente excepcional. Durante el presente año, las tasas de interés del mercado libre se han mantenido en alrededor del 16.5%. Dado que al mismo tiempo han declinado las tasas de inflación, los intereses reales, tradicionalmente ubicados en un promedio de 2%, han subido bruscamente a promedios del 6 y 7%. Este fenómeno ha traído como consecuencias una reducción en los niveles de inversión y grandes flujos de capital entre los países industriales. Estos últimos han conducido, a su vez, a una revaluación drástica del dólar norteamericano frente a las demás monedas.

Las bruscas e imprevistas fluctuaciones entre las monedas de los países centrales se han convertido en un rasgo quizás inevitable, pero no por eso menos desestabilizante, del funcionamiento de la economía internacional. Ello ha atraído la especial atención de los Jefes de Estado en su reciente reunión de Versalles, quienes destacaron la importancia de un funcionamiento más armonioso del mecanismo de ajuste de las tasas de cambio.

Por otra parte, la agudización de los problemas de balance de pagos en algunos países

industrializados, la persistencia del desempleo en la mayoría de ellos y la obstinada falta de reacción del sistema productivo, han provocado serios enfrentamientos en las políticas comerciales de los países centrales que insinúan peligrosos rumbos proteccionistas. Ello, conviene subrayar, marcaría un retroceso considerable y negativo en la sostenida y beneficiosa tendencia a la liberación comercial iniciada desde la postguerra.

No menos grave es que, enfrentadas a este difícil e intrincado panorama, las concepciones teóricas predominantes no han podido sugerir un curso claro y viable de acción a los conductores de la política económica. Los repetidos debates entre las aproximaciones monetaristas y las keynesianas no han logrado esclarecer suficientemente ni las causas de la estanflación ni muchos menos las medidas que sería preciso adoptar para superarla. A esta confusión en el plano teórico y a su inevitable proyección en el terreno de la acción, se ha unido la falta de una coordinación entre las políticas económicas de los países industriales que resulte adecuada a la naturaleza de los serios problemas que enfrenta hoy la comunidad internacional.

II

Los efectos del ciclo internacional sobre la periferia

Todo este panorama confuso ha creado, obviamente, dificultades a los países de la periferia, para los cuales el comportamiento presente y la evolución futura de las economías centrales son fundamentales. Ello es especialmente efectivo para países de la América Latina que han venido realizando en los últimos años, y bajo modalidades diferentes en cada caso, políticas de apertura comercial y financiera.

Los efectos de la insatisfactoria situación internacional sobre nuestros países son fácilmente perceptibles en algunos campos muy significativos:

a) La atonía de la demanda interna en los países industriales y en especial la caída de la inversión y la reducción de los stocks generados fundamentalmente por las altas tasas de

interés, han debilitado en forma notable los precios de los productos básicos, los cuales han venido disminuyendo persistentemente en el último año y no insinúan aún signos de recuperación firme. Para los países no exportadores de petróleo de América Latina, los términos del intercambio, que ya se habían deteriorado cerca de un 30% en el trienio 1978-1980, cayeron 11% en 1981 y la situación no parece haber mejorado en el primer semestre del año 1982.

b) La elevación de las tasas de interés ha provocado un encarecimiento muy grande del servicio de la deuda externa de los países en vías de desarrollo. Para apreciar el efecto que este proceso ha tenido sobre las economías latinoamericanas, cabe recordar que al nivel actual del endeudamiento externo de la región,

por cada punto que sube la tasa de interés, el servicio de la deuda se incrementa en aproximadamente 1 000 millones de dólares.

c) Las políticas fiscales de tipo restrictivo han llevado a reducciones en la asistencia financiera al desarrollo, especialmente en las contribuciones a las instituciones bancarias multilaterales y a los programas de asistencia nacionales. Aun cuando el porcentaje representado por esos créditos en la deuda externa total de la región ha disminuido en el curso de la última década, ellos son aún esenciales para el desarrollo de América Latina y en especial para el progreso de los países medianos y pequeños que aún dependen fuertemente de las corrientes financieras públicas.

d) Las tendencias proteccionistas que bajo formas muy diversas se han venido fortaleciendo en ciertas economías industrializadas amenazan con crear problemas al comercio de la región, en particular a las nuevas exportaciones de productos manufacturados que han venido ganando terreno en los últimos años y que constituyen un factor importante para la dinámica económica global de países semi-industrializados como son buena parte de los latinoamericanos. En este sentido me parece oportuno recordar que algunos hechos recientes, como el acuerdo multifibras, han generado gran inquietud frente al curso futuro que podrían tomar los acontecimientos si se intensificara el proteccionismo en el mundo.

III

La recesión internacional y el desarrollo reciente de América Latina

Sería riesgoso atribuir todos los problemas que ha enfrentado la economía latinoamericana en los últimos tiempos al comportamiento de la economía internacional. Es bien sabido que las situaciones son diferentes en los distintos países de la región y que, junto a los problemas derivados de la coyuntura externa, han influido en ciertos casos la aplicación de políticas económicas deficientes o la ausencia de políticas adecuadas.

Con todo, no puede desconocerse que en el reciente comportamiento de la economía latinoamericana el ciclo externo está jugando un papel fundamental. Así lo señalan ciertos indicadores básicos de la evolución de la economía de la región en 1981.

a) La tasa de crecimiento para el año 1981 ha sido la más baja desde la postguerra, alcanzando tan sólo 1.7%. Esto contrasta fuertemente con el crecimiento del año precedente, que fue del 5.9%. Ello ha significado que el producto por habitante disminuyó por primera vez en los últimos treinta años.

b) La caída en los términos del intercambio y las altas tasas de interés mantuvieron a niveles excepcionalmente altos el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, que al-

canzó para el total de la región a 38 mil millones de dólares frente a 28 mil millones en 1980.

c) Como resultado de lo anterior, la deuda externa bruta desembolsada habría llegado a fines del año 1981 a bordear los 240 millones de dólares, habiéndose así duplicado en los últimos tres años y medio.

d) La situación fiscal se deterioró fuertemente en muchos países de la región, con agudización del déficit presupuestario, lo que ha forzado a la reducción del gasto público y en especial de los gastos de inversión.

e) Como consecuencia de los cambios anteriormente enunciados se ha producido un claro deterioro de la situación social, con reducción de los salarios reales en la gran mayoría de los países y un aumento notable del desempleo en muchos de ellos.

f) Otra consecuencia no menos inquietante es la crítica situación a que hacen frente las empresas en muchos países de la región. En ello han influido en forma especial la reducción del nivel de actividad interna, la baja de los precios internacionales de los productos y, en forma dominante, el nuevo fenómeno de las altísimas tasas de interés real. Las elevadas tasas de interés internacionales se han proyecta-

do sobre la economía interna. El efecto de este factor externo ha sido ampliado por ciertos fenómenos internos, con lo cual las tasas de interés en muchos países de la región han alcanzado niveles excepcionalmente altos que resultan imposibles de sostener más allá de un período limitado. Con ello no sólo se creó un freno importante a la inversión, sino que se produjeron desequilibrios serios en la economía de las

empresas, que han debido recurrir a endeudamientos crecientes a tasas muy elevadas, proceso que, a su vez, ha erosionado su rentabilidad y en algunos casos precipitado su caída. Naturalmente, estos fenómenos negativos repercutieron sobre la rentabilidad e incluso la viabilidad de varias entidades financieras en algunos países de la región.

IV

Las perspectivas inmediatas

En estas circunstancias resulta, por cierto, bastante difícil proyectar escenarios posibles para la economía regional en la medida que no se disponga de indicadores claros del probable comportamiento de la economía mundial. Al respecto, es útil recordar que en años recientes las previsiones a nivel internacional han sido más o menos sistemáticamente desmentidas por la realidad. Conviene, por tanto, ser cautelosos.

Algunas previsiones optimistas basadas en los recientes indicadores de la economía de los Estados Unidos anticipan una recuperación de la economía norteamericana para el último trimestre de este año. Pero según las mejores estimaciones, esta recuperación será moderada y no irá acompañada por un fenómeno similar en los países europeos.

Otras previsiones, menos optimistas, prevén que el fenómeno recesivo actual continuará hasta bien entrado el año 1983, postergando así la recuperación franca de las economías industrializadas para el segundo semestre del próximo año.

En todo caso, nadie anticipa un ciclo expansivo vigoroso durante 1983 y es probable que, en el mejor de los casos, la recuperación sea lenta y desigual en los principales centros industriales.

Por otra parte, existen también dudas frente a la naturaleza misma de la recuperación y, en particular, respecto a la capacidad del sistema para esquivar los peligros de un rebrote de la inflación. Tampoco podemos estar seguros del ritmo y la intensidad con que esa recupera-

ción habrá de transmitirse a los países de la periferia.

Ante tales hipótesis, ¿qué camino cabe seguir a los países de la región? Creo que, en una hipótesis conservadora, es prudente anticipar un período adicional de dificultades, para lo cual será imprescindible utilizar toda la capacidad de defensa que ha mostrado la región en los últimos años y, en forma particular, instrumentar un conjunto de políticas que haga posible si no evitar, por lo menos morigerar, los impactos de un ciclo depresivo de la economía internacional particularmente agudo.

No tengo dudas que ello es posible, aun cuando conviene destacar que la extraordinaria capacidad de defensa demostrada por la región en ocasión de la crisis de los energéticos a mediados de la década de los 70, encontró a estos países en circunstancias bastante diferentes de las actuales.

En primer término, en aquella ocasión, junto con la elevación de los precios de los combustibles se produjeron también fuertes alzas de los productos básicos, de los que depende en forma vital la economía externa de la región. Ello contribuyó grandemente a neutralizar el impacto del mayor precio del petróleo y a mantener la actividad interna.

Por otra parte, el endeudamiento de la región al inicio de la crisis de mediados de los 70 era muy bajo. Así, en 1973 el monto de la deuda externa bruta desembolsada era de aproximadamente 40 mil millones de dólares, monto sólo 30% mayor que el de las exportaciones totales en ese año. En estas circunstancias, muchos

países de la región pudieron acudir al endeudamiento financiero externo que, por lo demás, fluyó abundantemente dada la gran liquidez internacional creada por los excedentes petroleros y la permisividad financiera que demostraron los bancos internacionales privados a fin de poder colocar sus excedentes con buena rentabilidad.

Esta situación ha cambiado drásticamente en la década de los 80. En primer término, los precios de los principales productos de exportación se mantienen a niveles dramáticamente bajos. En segundo lugar, la deuda externa ascendió en 1981 a un valor estimado de casi 240 000 millones de dólares, monto que casi

dobló el valor de las exportaciones totales efectuadas ese año. En tercer lugar, las propias entidades financieras internacionales no muestran el mismo grado de capacidad para atender las crecientes necesidades del financiamiento internacional de los países en vías de desarrollo o, por lo menos, de un elevado número de ellos. Por último, el nivel de la inflación interna que enfrentan hoy muchos países de la región es sustancialmente mayor que antes de la primera crisis de los energéticos.

Esto hace que sea hoy mucho más urgente acudir a políticas de ajuste más complejas e integrales, y a ello apuntan las reflexiones que nos proponemos hacer de inmediato.

V

Las opciones de política abiertas a los países de la región

Comencemos por reiterar lo dicho precedentemente. Es difícil generalizar con respecto a las políticas económicas de los países de la región. Aun cuando se repiten los denominados comunes, las situaciones individuales difieren grandemente. Son distintos el tamaño de las economías, los grados de apertura externa, los niveles de endeudamiento, la estructura del comercio y la dotación de recursos naturales, todo lo cual implica situaciones muy diferentes cuando se analizan las opciones de política económica abiertas a cada uno de los países.

Por otra parte, y debido a la creciente internacionalización de la economía latinoamericana, aquellas opciones dependen en forma muy marcada de la respuesta que las políticas de ajuste en los grandes centros den a preguntas como las siguientes:

— ¿Cuándo y en qué forma habrán de recuperarse el dinamismo de la demanda interna, los niveles de inversión y los stocks de materias primas?

— Vinculado a lo anterior, aunque con determinantes propios, ¿cuándo cederán las altas tasas de interés actuales?

— ¿Será posible frenar las crecientes tendencias proteccionistas de los países industriales o, por el contrario, habrán de agudizarse,

especialmente en aquellos sectores claves para nuestras exportaciones?

— ¿Continuarán acudiendo a la región en monto y términos adecuados los flujos financieros privados y públicos?

— ¿Qué niveles alcanzará el precio de los energéticos en el comercio mundial?

La respuesta a estas interrogantes condiciona naturalmente las opciones de política. Por ello es que nuestras reflexiones, más que apuntar a un conjunto concreto de recomendaciones, que sería posible instrumentar en todos y cada uno de los países de la región, aspiran a servir únicamente de guía para la discusión del tema, el que sólo puede adquirir perfiles concretos a nivel nacional.

Tres planos de actuación se abren a los países de la región: el mundial, el regional y el nacional.

1. *Las opciones de política a nivel mundial*

Es de sobra conocido el escaso grado de influencia que las economías de la periferia pueden ejercer sobre el curso de la coyuntura económica internacional, salvo contadas y excepcionales ocasiones, como es el caso de las políticas de los países exportadores de petróleo.

No obstante, ha quedado de manifiesto en los últimos años que los países en vías de industrialización, al aumentar fuertemente su comercio exterior, no sólo han expandido su capacidad productiva interna, sino que han abierto grandes oportunidades a las exportaciones hacia ellos de productos provenientes de los países industrializados. Así, en el mundo actual, la capacidad comercial de los países de la periferia es ya un factor de importancia para ciertos sectores exportadores de los países industriales y se convierte por ese hecho en un factor dinámico del ciclo internacional.

Por ende, la mantención y, sobre todo, el acrecentamiento de esa capacidad importadora de la periferia son factores que influyen positivamente en la política de reflación internacional y que no debieran ser ignorados por los grandes centros.

Así, pues, junto con las consideraciones de equidad internacional que impulsan y justifican las negociaciones globales en búsqueda de un nuevo orden económico mundial, la dinámica externa de los países de la periferia constituye un elemento adicional de la mutualidad de intereses que debiera alentar e inspirar aquellas negociaciones. Es por estas razones que América Latina tiene el mayor interés en sumarse a los países del Tercer Mundo, como ya lo está haciendo, en promover un fecundo y constructivo diálogo internacional.

No pareciera, por lo tanto, estar en el interés de nadie el postergar todo esfuerzo negociador hasta después que se haya producido la recuperación de las economías centrales. Antes bien, pareciera ser beneficioso para todos incorporar en las políticas de recuperación la dinámica de los países periféricos, en especial los de la América Latina.

En ese contexto, y dentro del cuadro integral que deberán asumir tales negociaciones, dos aspectos son vitalmente importantes para la región en los próximos años dada la proyección de la economía internacional sobre la de América Latina:

a) El mantenimiento de fluidas corrientes financieras para apoyar el período de transición hacia una etapa más dinámica dentro del ciclo de la economía internacional. Ello no sólo es válido para el crédito privado, sino también para el proveniente de entidades públicas. En

efecto, las crecientes necesidades de inversión a largo plazo de nuestros países, unido al deterioro del perfil de la deuda externa, hacen necesario apelar a la participación de los capitales públicos que, aun cuando no sea dominante, servirá de elemento catalítico al propio sector financiero privado y permitirá mejorar la estructura de vencimiento de la deuda externa. En otros términos, consideramos que se abre un período en que los flujos financieros provenientes de las entidades públicas y privadas debieran reforzarse mutuamente y en el cual hay campo para imaginativas formas de asociación entre ellas, de las cuales la región podría hacer un uso inteligente y apropiado a las presentes circunstancias. Es por eso que nos parece importante incorporar entre los objetivos del programa de negociaciones el fortalecimiento de instituciones financieras mundiales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, o regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

b) La apertura de los mercados externos a las exportaciones de la región y en particular a las de manufacturas. En efecto, no será posible mantener el ritmo de crecimiento de nuestras importaciones ni una sana capacidad de pagos externos, sin un avance concomitante en nuestras exportaciones. Al respecto, cabe recordar que, pese a las dificultades que entrabaron la expansión del comercio mundial en 1981, el volumen de las exportaciones de la región creció 7% ese año, poniendo de manifiesto que existe una nueva y más diversificada capacidad productiva en América Latina cuyo desaprovechamiento por factores externos no podría sino afectar tanto la capacidad comercial como la capacidad financiera de la región. Es por ello que es importante apoyar los movimientos tendientes a mantener en los países industriales políticas comerciales abiertas que faciliten el esfuerzo realizado recientemente por numerosos países de la región y que constituyan una contrapartida a las políticas de apertura, que con costos internos elevados en muchos casos, ellos han seguido en los últimos años.

El apoyo a las negociaciones globales y el fortalecimiento de los mecanismos actuales de negociación en foros como UNCTAD, GATT, FMI y Banco Mundial, debieran constituir,

pues, prioridades fundamentales en la acción internacional de la región. En efecto, sólo en esa forma podrá utilizarse la interdependencia global como un elemento claro de apoyo a la recuperación de la economía mundial.

Dichas acciones deberán complementarse con esfuerzos decididos e imaginativos para incrementar las vinculaciones comerciales, financieras y de cooperación técnica con las otras regiones del Tercer Mundo. Esta área descuidada hasta hace algunos años pero a la cual los países latinoamericanos prestan cada vez mayor atención, encierra, en efecto, significativas posibilidades de desarrollo y diversificación, en especial para las economías más avanzadas de la región.

2. Las opciones de política a nivel regional

En las presentes circunstancias se abre un campo renovado para la cooperación latinoamericana. Como en anteriores épocas de dificultades en los mercados externos, deben revitalizarse y aprovecharse con gran vigor las oportunidades que abre el mercado regional. Este podría constituirse así en un factor de compensación del ciclo internacional y abrir cauces nuevos y vigorosos a la cooperación regional.

El mercado global de América Latina está alcanzando ya a un billón de dólares (1 000 billones en la terminología inglesa) y nuestro comercio exterior de mercaderías bordea los 100 mil millones de dólares tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones.

Quizás el ejemplo de algunos sectores ponga de relieve la magnitud de las oportunidades abiertas a la expansión del comercio regional.

El sector de hidroelectricidad, de alta prioridad dentro de la política energética regional, demandará en los próximos diez años alrededor de 50 unidades de turbogeneradores por año para instalaciones de más de 100 megawatts, lo que implicará una inversión promedio para el sector de cerca de 9 mil millones de dólares anuales.

La expansión de la capacidad siderúrgica para la región en su conjunto será del orden de los 55 millones de toneladas hacia fines de la década. Para lograr esa expansión se requerirán

inversiones cercanas a los 4 mil millones de dólares anuales.

La expansión de las plantas de cemento ya decididas en la región suman inversiones anuales durante la década cercanas a los mil millones de dólares anuales.

Así, tan sólo en estos tres sectores, la región deberá realizar inversiones cercanas a los 14 mil millones de dólares en áreas de interés directo para la industria metal-mecánica latinoamericana. Existe en la región experiencia industrial, capacidad instalada y empresarios experimentados que podrían abordar con eficiencia una parte significativa de esta demanda por productos provenientes de la industria metal-mecánica, para señalar tan sólo uno de los sectores abiertos a la cooperación regional.

Por cierto para una utilización eficiente del mercado regional se requieren compromisos claros de parte de los gobiernos, adecuadas políticas de promoción a las exportaciones y dinámicas iniciativas de parte del empresariado público y privado.

No se trata, por cierto, de reivindicar anacrónicas políticas autárquicas, sino de aprovechar y valorizar el mercado regional existente para participar en forma creciente —y en cuanto corresponda en asociación con empresarios extranjeros— en el aprovechamiento de las oportunidades que brindará su expansión.

En este campo, es apropiado destacar que están en marcha interesantes iniciativas de colaboración entre empresarios privados latinoamericanos. Experiencias de promoción en curso en la CEPAL nos han persuadido que hay un campo fértil sobre el cual asentar tanto políticas nacionales como regionales de cooperación. Todo ello sin desmedro, por cierto, de los esfuerzos que debieran realizarse para vigorizar los actuales esquemas de integración regional y de la labor flexible que pueden cumplir los mecanismos del SELA.

3. Las opciones a nivel nacional

Por lo dicho anteriormente, es imposible apuntar a una combinación única e ideal de políticas económicas al nivel nacional. La mayoría de los países de la región, sin embargo, están adoptando decisiones en cuatro frentes prioritarios,

sobre las cuales deseamos hacer algunas reflexiones.

a) *El endeudamiento externo*

Los países de la región han venido acudiendo al endeudamiento externo por distintos motivos. En muchos casos se trató de cubrir el déficit de las cuentas externas presionadas por la inflación importada, el alza del precio de los energéticos o el propio proceso de apertura externa. En otros, se utilizó el recurso de la deuda externa para apuntalar los mercados crediticios internos y financiar la expansión del consumo y de la inversión. En otros, finalmente, el endeudamiento externo facilitó de hecho la fuga de capitales generado por la inestabilidad de las políticas internas. Así, la evaluación de las políticas de endeudamiento está obviamente ligada en cada país al destino final que se haya hecho del endeudamiento externo.

Las lecciones del pasado inmediato llevan a concluir que los niveles alcanzados forzarán en el futuro a los países a ser naturalmente selectivos en materia de endeudamiento. El crédito externo, como la reducción de las reservas, es un legítimo instrumento al que pueden recurrir los países en momentos críticos del ciclo exterior, como es el presente. Pero, en las actuales circunstancias, tanto los montos a que asciende la deuda externa como sus altísimos costos aconsejan ser cautos en su utilización.

Así lo han entendido los países de la región que desde distintas perspectivas de política interna han logrado reducir en los últimos años su déficit comercial, aun a costa de sacrificar su nivel de actividad interna. Sin embargo, es obvio que la profundidad y duración de la crisis internacional hará necesario recurrir al endeudamiento externo en los próximos años, con los resguardos arriba mencionados. Por otra parte, esta opción de política no debería crear preocupación, dada la dinámica de la región y la vigorosa capacidad exportadora puesta de manifiesto en los últimos diez años.

Dentro de ese contexto, pensamos que el recurso al financiamiento debe seguirse utilizando, dando entrada, como lo manifestamos antes, a una participación mayor del crédito público. Este es especialmente necesario en la presente coyuntura, ya que no sólo mejoraría el

perfil de la deuda, sino que constituiría también un aliciente adicional para el flujo de capitales privados hacia la región.

b) *Las políticas arancelarias*

En términos generales, muchos países de la región han aplicado en años recientes políticas orientadas a incrementar la eficiencia industrial mediante la restructuración y gradual reducción de su tarifa externa. En esencia, ello ha involucrado reconocer, por una parte, la necesidad de los países en vías de desarrollo de apelar a la política tarifaria para apoyar sus industrias nacientes y admitir, por otra, que tal protección debe tener límites en el tiempo cuyas dimensiones concretas las políticas económicas tienen que definir al precisar el ritmo en que deben producirse los ajustes arancelarios.

En esta materia las experiencias en la región han sido variadas y muestran grados muy distintos de intensidad.

En las presentes circunstancias, sin embargo, tales políticas deben conciliarse por un lado con la coyuntura económica internacional y las políticas económicas de los centros y, por otro, con el resto de las políticas económicas internas. La coyuntura económica internacional ha creado nuevos condicionantes a los programas de reforma comercial en la que se han embarcado algunos de los países de la región. El avance de las tendencias proteccionistas, la amplitud y profundidad de las políticas de promoción y subsidio a sus exportaciones de los centros industriales, y aun las propias fluctuaciones cambiarias, fuerzan a revisar las políticas de restructuración y reducción arancelarias en aplicación en nuestros países. En otros términos, el ritmo de esas reformas debería revisarse de manera realista a la luz de las tendencias en el comercio internacional a fin de evitar costos innecesarios e insorportables para el aparato productivo interno.

c) *La política cambiaria*

Por otra parte, las políticas de reforma arancelaria deberían ir acompañadas de políticas de promoción de exportaciones que legítimamente defiendan la nueva y mayor competitividad lograda por nuestros países y que permitan

consolidar los avances alcanzados en esta materia en los mercados internacionales en los últimos años.

En este terreno tiene especial significación el manejo de las políticas cambiarias y la mantención de tasas realistas de cambio. Naturalmente ellas son particularmente necesarias en aquellos países que han realizado reducciones significativas en sus aranceles externos. Y ello es aún más indispensable en la presente coyuntura internacional a fin de mantener la capacidad de competencia tanto de las industrias exportadoras como de las que pueden sustituir eficientemente las importaciones. Abogar por tasas de cambio realistas no implica, por cierto, desconocer que la mecánica y las modalidades de las políticas cambiarias son altamente específicas y que ellas dependen del conjunto de las políticas económicas y de otros factores determinantes propios de cada país. Sin embargo, como lo revela claramente la experiencia histórica, el rol decisivo de la política cambiaria en la promoción y diversificación de las exportaciones no debe ser sacrificado utilizando la paridad cambiaria principalmente como un instrumento de la política de estabilización de corto plazo.

d) *Las políticas del gasto público*

Las presiones inflacionarias del lado del déficit fiscal han llevado a muchos países de la región a perseguir objetivos rigurosos de austeridad fiscal, lo que ha llevado a recortes significativos del gasto público y en particular del gasto de inversión.

Sin desconocer el papel fundamental que una política de austeridad fiscal juega en toda política inflacionaria, no podemos menos que destacar la necesidad de conciliar ese objetivo con otros no menos importantes y que provienen del lado social.

La utilización del gasto público con fines sociales, y en particular la defensa de inversiones con alto contenido en materia de empleo o con gran fuerza movilizadora de recursos ociosos, no debiera ser descartada en los presentes momentos.

Bastaría recordar en esta ocasión las políticas aplicadas en numerosos países latinoamericanos durante los años 30, las que, salvando las diferencias de tiempo y de naturaleza de los problemas económicos, dejaron una positiva secuela de efectos sociales y, sobre todo, contribuyeron a apoyar vigorosamente en ese período crítico la infraestructura económica e industrial de la región.

Conclusiones

La apertura externa llevada a cabo en los últimos años abrió nuevas posibilidades a la región en su política de desarrollo económico, pero implicó también nuevas y crecientes vulnerabilidades.

La evolución reciente de la coyuntura económica internacional y la incertidumbre y confusión prevalecientes hacen difícil planificar el curso de los acontecimientos. Y es evidente que ningún país podrá evitar el precio de los ajustes que impone el ciclo internacional. De lo que se trata es de movilizar al máximo los recursos internos a través de las políticas apropiadas para morigerar o graduar en el tiempo el costo de los ajustes requeridos.

En estas circunstancias, la adopción de po-

líticas flexibles y pragmáticas parece ser el único curso razonable de acción. Sólo así podrá apelarse al extraordinario potencial de defensa del que dispone la región y sortearse la difícil coyuntura presente.

Al respecto, vale la pena recordar algunas lecciones que la historia nos ha dejado como legado.

En primer lugar, y tal como se hiciera en los años 30, no es posible dejar librado el ajuste interno a los impulsos automáticos provenientes del mercado internacional. Si bien la importancia de ese factor no puede ser desconocida, se requieren políticas económicas activas en todos los frentes. El dejar librado los ajustes a la mera influencia de mercados internacionales

inestables y poco dinámicos, implicaría costos extraordinariamente altos tanto en lo social como en lo económico. Debe recordarse que nuestras economías constituyen aún cuerpos débiles cuyas capacidades de soporte social o económico son limitadas. En lo social, defender los niveles de empleo o aplicar políticas orientadas a satisfacer las necesidades básicas de la población son objetivos que resultan especialmente prioritarios, en las presentes circunstancias. En lo económico, los impactos muchas veces inevitables del ciclo internacional sobre las economías de las empresas están provocando serios problemas para la capacidad de sobrevivencia de sectores empresariales a los cuales hay que darles la oportunidad de realizar ajustes escalonados en el tiempo en su búsqueda del equilibrio económico y financiero.

En segundo término, y como corolario de lo anterior, es legítimo y necesario realzar el objetivo anti-inflacionario, dado que son conocidos los profundos traumas que el fenómeno ha causado y sigue causando a la región, tanto en lo económico como en lo social. Pero tal objetivo no puede ser exclusivo. Debe combinarse con otros igualmente importantes. Tal es la significación que acordamos, por ejemplo, a la capacidad de competencia internacional para defender a nuestro incipiente sector exportador industrial o al gasto social para lograr objetivos mínimos de empleo y consumo básico.

En tercer lugar, y sin desconocer la importancia que tiene la utilización de las políticas monetarias, la complejidad del momento y la

variedad de objetivos que debe perseguir la política económica indican que ésta no podría reducirse a usar tan sólo los mecanismos monetarios. En efecto, se requiere activar todos los frentes e instrumentos de la política económica, en particular los fiscales, y cuidar que las políticas de ingresos, tan directamente vinculadas a los principios de equidad y justicia, no sean sacrificadas *a priori* a las urgencias inmediatas de la coyuntura.

Para terminar, deseo reiterar que somos cautelosamente optimistas frente al futuro próximo, aun cuando no podemos menos de reconocer las severas dificultades de la coyuntura actual.

En otras oportunidades nos hemos referido a los problemas más generales de la estrategia del desarrollo económico de la región a mediano y a largo plazo, tema especialmente enfatizado en la reunión de nuestra Comisión en Montevideo en mayo de 1981 y que fue plasmado en la Estrategia de Desarrollo para la Década.

El habernos circunscrito en esta oportunidad a los problemas inmediatos no podría hacernos olvidar aquellos objetivos que abren el campo a la región a un futuro de vigoroso crecimiento y progreso social, a condición que las políticas de cooperación internacional sean movilizadas, que la región reconozca el enorme potencial de desarrollo que implica la cooperación regional, y que las políticas internas logren sortear con pragmatismo y flexibilidad los obstáculos del presente.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina, 1980, CEPAL,
Santiago de Chile, 1981, 664 páginas.

El *Estudio Económico de América Latina* es una publicación anual cuyo objeto principal consiste en describir las principales tendencias de la evolución económica de América Latina durante el año correspondiente. El referido a 1980 se inicia con una primera parte donde se presentan los aspectos generales de ese desenvolvimiento, prestando especial atención al contexto internacional, al crecimiento económico, al sector externo y la inflación; en la segunda parte, se examina por separado lo sucedido en 25 países de la región para finalizar, en la tercera, con un estudio sobre el desarrollo económico de Jamaica y Trinidad y Tabago en los años setenta.

Desde un punto de vista general, el Estudio señala que, afectada por la adversa coyuntura internacional, la evolución de la economía de América Latina fue más desfavorable en 1980 que durante el año anterior. En efecto, el ritmo de crecimiento económico disminuyó en la mayoría de los países de la región, en tanto que se agudizaron los desequilibrios del balance de pagos y se incrementó fuertemente el endeudamiento externo. Al mismo tiempo, persistieron las presiones inflacionarias, con lo cual las alzas continuas y considerables de los niveles de precios —otora características de un número reducido de economías latinoamericanas— pasaron a constituir un fenómeno generalizado en la región.

Sin embargo, algunos de estos rasgos adquieren un cariz en cierta medida diferente si se los considera desde una perspectiva temporal más dilatada y, sobre todo, si se los aprecia teniendo en cuenta las tendencias prevalecientes en la economía mundial durante 1980.

De este modo, si bien el ritmo de crecimiento económico de 6% que tuvo América Latina en 1980 fue algo menor que el de 6.4% alcanzando en 1979, el mismo no sólo fue el más alto registrado en 1980 en cualquier región principal del Tercer Mundo sino que superó también ampliamente las tasas de aumento del producto logradas ese año tanto en las economías centralmente planificadas (3.1%) como en el conjunto de los países industrializados (1.5%). El incremento anual del producto de algo más de 6% logrado por América Latina en los dos últimos años, durante los cuales las tendencias recesivas volvieron a predominar en la economía mundial y los precios internacionales del petróleo experimentaron una segunda y considerable serie de alzas, fue asimismo mucho mayor que el de menos de 4% registrado en 1975, cuando culminó la anterior crisis de la economía mundial.

Naturalmente, el mantenimiento de este ritmo de cre-

cimiento económico relativamente alto contribuyó a que las importaciones de la región continuaran expandiéndose con gran rapidez, lo cual incidió, a su vez, sobre el desequilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos. El déficit de aquélla se vio acrecentado, además, por el enorme incremento de los pagos de intereses causado por la considerable alza que tuvieron en 1980 los tipos de interés en los mercados financieros internacionales y por la rápida y persistente elevación de la deuda externa de América Latina en la segunda mitad del decenio pasado. Por último, en el caso de los países importadores de petróleo, el equilibrio de las cuentas externas quedó afectado también por el aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos. En esta forma, el saldo negativo de la cuenta corriente de este grupo de países ascendió en 1980 a un monto sin precedentes de 23 400 millones de dólares, cifra 62% más alta que la correspondiente al año anterior y que casi triplicó la del déficit registrado en 1978. Aunque esta extraordinaria ampliación del desequilibrio de la cuenta corriente se vio mitigada al nivel regional por la reducción del déficit de los países exportadores de petróleo, también el saldo negativo de la cuenta corriente del balance de pagos del conjunto de América Latina alcanzó en 1980 a un máximo histórico de más de 27 700 millones de dólares.

Además, y contrariamente a lo ocurrido en años anteriores, la ampliación del déficit de las operaciones corrientes del balance de pagos no fue acompañada en 1980 por un mayor flujo neto de capitales. De hecho, el ingreso neto de recursos financieros a la región —26 000 millones de dólares— fue ligeramente menor que el de 1979, interrumpiéndose así su marcada y casi continua tendencia ascendente durante el decenio anterior. Y también en contraste con lo sucedido hasta 1979, los capitales netos recibidos por América Latina en 1980 no alcanzaron a cubrir el déficit de la cuenta corriente. En consecuencia, el balance de pagos de la región cerró con un saldo negativo por primera vez desde 1962.

Por otra parte, en 1980 continuó acrecentándose con rapidez el endeudamiento externo. Se estima, en efecto, que al término del año la deuda externa pública y con garantía oficial de América Latina alcanzó un monto de 130 000 millones de dólares, en tanto que la deuda global bruta —que incluye, además, la deuda bancaria no garantizada— se elevó a 212 000 millones de dólares y casi dobló así el monto que tenía apenas tres años antes.

Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 40,
Santiago de Chile, 1981, 62 páginas.

De acuerdo con la resolución 35/36 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que proclamó el Tercer Decenio para el Desarrollo, y con resoluciones surgidas de su propio seno, la CEPAL ha contribuido a elaborar la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para los años ochenta. En este sentido, durante el XIX período de sesiones de la Comisión (Montevideo, 1981), se examinó el “Informe de la Quinta Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel”, incorporándole nuevos aportes; sobre la base del mismo se elaboró y aprobó el Programa de Acción Regional para la instrumentación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que presenta este trabajo.

Integración y cooperación regionales en los años ochenta, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 8, Santiago de Chile, 1982, 174 páginas.

Se preparó este Cuaderno para mostrar un panorama detallado de la situación actual y de las perspectivas de los esquemas de integración y de las acciones de cooperación en la región. Además, sirvió de material de apoyo del documento de síntesis, *El desarrollo de América Latina en los años ochenta* (E/CEPAL/G. 1150), el que fue presentado a la consideración de los gobiernos en el decimonoveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, realizada en mayo de 1981, en Montevideo, Uruguay. Por lo tanto, este trabajo complementa y amplía el documento indicado.

En los últimos años ha habido un extenso debate sobre los fundamentos y resultados de la integración regional; por ello este estudio comienza presentando algunos hechos acerca del tema y los confronta con las ideas que vinculan la integración con la inserción en la economía mundial y con el proceso de industrialización.

En seguida trata, de manera general, la marcha de la integración en la región y luego analiza el desarrollo de cada uno de los esquemas de integración en particular y las previsiones futuras respecto a ellos. Se incluyen secciones que se refieren al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a los Tratados de las Cuencas del Plata y Amazónica, y a los instrumentos de cooperación financiera y monetaria que operan en América Latina y el Caribe.

Las otras modalidades de cooperación regional, que alcanzan una gran variedad de campos y de formas, se presentan en el capítulo III, divididas en acciones de cooperación gubernamentales y empresariales. En el mismo se intenta mostrar la considerable riqueza en las fórmulas y mecanismos con que se está expresando la colaboración binacional o multinacional, por lo que constituye un ensayo para identificar de manera sistemática los importantes vínculos que se están generando entre los países de la región a través de diferentes acuerdos y trabajos de cooperación.

Finalmente se presentan sugerencias acerca de acciones y áreas prioritarias para la integración y la cooperación regionales. Las acciones recomendadas y los campos seleccionados constituyen indicaciones que pueden ser de utilidad para formular en estas materias programas concertados que ayuden a centrar los esfuerzos de las instituciones administradoras de los procesos y de las entidades colaboradoras en los terrenos e instrumentos que los gobiernos consideran más adecuados para avanzar en la búsqueda de mayores y más provechosas relaciones entre los países de la región.

Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y Agricultura, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 9, 1981, 100 páginas.

Los documentos incluidos en este Cuaderno fueron preparados con el objeto de complementar y ampliar algunos de los temas tratados en *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 5, 1981.

El primero de ellos, referido a la política industrial en el marco de la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo se refiere en sus distintos capítulos al desarrollo industrial, los objetivos, políticas y metas de la industrialización, y la instrumentación de la política industrial; en los mismos se examinan los principales factores que condicionarán el futuro industrial de los países de la región: el de las relaciones externas en todos sus aspectos, incluidas las formas —selectivas o no— de asimilación de las pautas de los países avanzados; el de los determinantes económicos y sociopolíticos generales; y el de las esferas de acción de la política industrial específica.

El segundo documento presenta tanto un diagnóstico como una estrategia de desarrollo agrícola para los años ochenta. En este sentido, apunta al hecho de que la agricultura latinoamericana presenta una combinación de potencialidades que se están aprovechando progresivamente, y de problemas aún no resueltos que podrían estarse agravando. Se observa un claro y definido progreso económico y un notorio avance técnico, sustentados ambos tanto en los estímulos de políticas económicas como en condiciones atractivas —aunque selectivas— de mercados en expansión, y en inversiones cada vez más cuantiosas, financiadas con recursos de variado origen. Ese progreso material coexiste con la pobreza rural, que sigue siendo el rasgo negativo predominante del agro latinoamericano.

El estudio también contiene los objetivos básicos y complementarios del desarrollo agrícola y las metas de crecimiento productivo que se postulan para la agricultura latinoamericana en los años ochenta, se refiere a la instrumentación del programa de acción, y presenta algunas medidas de política concretas en los planos nacional y regional. Dada la variedad de situaciones nacionales no es posible presentar un análisis exhaustivo en materia de políticas por lo que el estudio ha preferido referirse sólo a ciertas áreas de políticas requeridas para enfrentar problemas comunes básicos.

Experiencias de planificación regional en América Latina, Una teoría en busca de una práctica, Publicación conjunta de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Sociedad Interamericana de Planificación, Santiago de Chile, 1981, 390 páginas.

En este libro se recogen algunos de los documentos presentados al Seminario sobre "Estrategias nacionales de desarrollo regional" realizado en Bogotá del 17 al 21 de septiembre de 1979 organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) conjuntamente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, Quito) y la Universidad de Los Andes de Bogotá (UNIANDES).

El mencionado seminario constituyó una excelente oportunidad para evaluar el estado de la teoría y la práctica de la planificación regional, sobre todo en la forma como se presentan en América Latina. Buena parte de los documentos aportados a la reunión, así como la discusión no estuvieron dirigidos a tratar aspectos específicos de la planificación del desarrollo regional sino más bien a revisar los

fundamentos mismos de la disciplina. Así pues, se tendió más bien a analizar los parámetros ideológicos y políticos que definen la posibilidad de realizar cambios significativos en el funcionamiento espacial de las economías latinoamericanas, que a examinar procedimientos y técnicas particulares.

En consecuencia, el análisis se concentró en la forma en que los problemas nacionales del desarrollo regional han sido abordados en el marco de acción de los gobiernos. Se revisaron y discutieron estas experiencias, sobre todo las estrategias a que han dado lugar, buscando las teorías que sustentan los pronunciamientos estratégicos; los elementos comunes y diferentes que presentan; las dificultades de ejecución; las políticas explícitas que han dado forma a las estrategias, analizando su efectividad en cada caso; los problemas de población, pobreza y medio ambiente que han sido influenciados por la ejecución de estrategias de desarrollo regional, y recomendaciones para mejorar la capacidad de los gobiernos de diseñar políticas regionales válidas a fin de hacer frente a los problemas del desarrollo regional en América Latina.

Planindex, Resúmenes de documentos sobre planificación, Vol. 2, N.º 1, CLADES, julio de 1981.

Este número de PLANINDEX entrega uno de los productos del "Sistema de Información para la Planificación en América Latina y el Caribe", a través del cual se intenta mantener al día a los interesados sobre los estudios, planes e investigaciones que se generan en torno al tema de la planificación del desarrollo en la región. Con esta publica-

ción, se espera contribuir a mejorar el conocimiento sobre las experiencias existentes, de manera que permita evitar la duplicación de esfuerzos dentro de la planificación. La recopilación de los estudios y planes apunta, precisamente, a promover el intercambio de experiencias entre los países como una efectiva ayuda al desarrollo.

Con esta publicación, y las que le sigan en el futuro, se pretende recoger la totalidad de la documentación sobre la materia producida en la región.

Cepalindex, Resúmenes de documentos CEPAL/ILPES 2037-2372, Vol. 4, N.º 1, CLADES, junio de 1981.

Con este volumen el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) continúa el análisis y procesamiento de la documentación preparada por CEPAL e ILPES, de acuerdo con el Sistema ISIS (Integrated Set of Information Systems). Su objeto es contribuir a la transferencia e intercambio de información socioeconómica mediante la constitución de una base de datos de fácil acceso.

Los materiales utilizados corresponden a documentos de reuniones, borradores de trabajo, informes, estudios, libros, textos y artículos. Dentro de la misma serie se han publicado ya los siguientes volúmenes:

CLADINDEX, Vol. 1, N.º 1, 1977

CLADINDEX, Vol. 2, 1979

CEPALINDEX, Vol. 3, N.º 1, 1980

CEPALINDEX, Vol. 3, N.º 2, 1980

CUADERNOS DE LA C E P A L

N.º

Título

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial*,* 1975, 51 pp.
- 2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*,* 1975, 72 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*,* 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*,* 2.ª ed., 1979, 65 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2ª. ed., 1978, 63 pp. (Agotado.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2ª. ed., 1979, 117 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2ª. ed., 1979, 95 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp.
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 158 pp.

* Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00 franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídasalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

CUADERNOS DE LA C E P A L

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2.^a ed., 1980, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios*,* 1979, 67 pp.
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: La agricultura*, por Juan Martín, 1981, 119 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*,* 1981, 69 pp.
Canada and the foreign firm,** D. Pollock, 1976, 43 pp.
United States —Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations,** S. Weintraub, 1977, 44 pp.
Energy in Latin America: The Historical Record,** J. Mullen, 1979, 66 pp.
The Economic Relations of Latin American with Europe,** 1980, 156 pp.

*Versiones en español e inglés.

**Versión en inglés únicamente.

CUADERNOS ESTADISTICOS DE LA C E P A L

- | N.º | Título |
|-----|--|
| 1 | <i>América Latina: Relación de precios del intercambio</i> , 1976, 66 pp. |
| 2 | <i>Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina</i> , 1976, 178 pp. (Agotado.) |
| 3 | <i>Series históricas del crecimiento en América Latina</i> , 1978, 206 pp. (Agotado.) |
| 4 | <i>Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso</i> , 1978, 110 pp. |
| 5 | <i>El balance de pagos de América Latina, 1950-1977</i> , 1980, 174 pp. |
| 6 | <i>Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina</i> , 1981, 68 pp. |

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

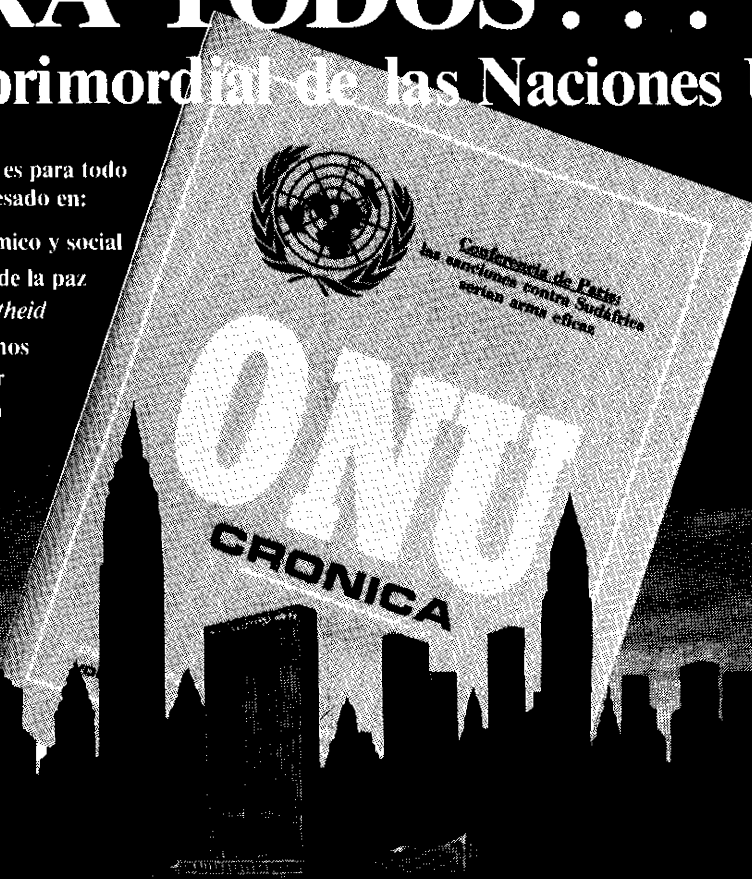
Santiago de Chile

UN MUNDO MEJOR PARA TODOS . . .

tarea primordial de las Naciones Unidas

La ONU Crónica es para todo
aquel lector interesado en:

- Progreso económico y social
- Mantenimiento de la paz
- Política de *apartheid*
- Derechos humanos
- Derecho del mar
- Descolonización
- Población
- Desarme



Estos y muchos temas más
son destacados en la Crónica Mensual de la ONU

*Suscripción anual
(12 ejemplares): US \$14,00*

NOTA DE PEDIDO:

Sírvanse suscribirme a la ONU Crónica Mensual

☐ Adjunto pago por US \$14,00

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ País _____



Publicaciones de las Naciones Unidas

Naciones Unidas, Room A-3315, New York, N.Y. 10017

Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz - Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andreu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Amarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Norberto González y Jesús Sainz (Secretarios).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

N.º 1

Enero-Junio 1982

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: "El retorno de la ortodoxia"

— Estudios de:

*Celso Furtado: *Transnacionalização e monetarismo*

*Luis Angel Rojo: *Sobre el estado actual de la macroeconomía.*

— Coloquio en "La Granda"

*Exposiciones de:

- Raúl Prebisch: *El retorno de la ortodoxia*
- Enrique V. Iglesias: *Angustias frente al "¿Qué hacer"?*
- Aldo Ferrer: *Monetarismo en el Cono Sur: el caso argentino*
- José Serra: *El debate sobre política económica en Brasil*
- René Villarreal: *La petrodependencia externa y el rechazo al monetarismo en México (1977-1981)*
- Norberto González: *Ortodoxia y apertura en América Latina: distintos casos y políticas*
- Enrique Fuentes Quintana: *La experiencia española en el período de la Transición: Entre el saneamiento y las reformas*

*Intervenciones y comentarios de los expositores y demás participantes: *Fernando H. Cardoso (Brasil), Celso Furtado (Brasil), Adolfo Gurrieri (Argentina), Félix Lobo (España), José Matos Mar (Perú), Aníbal Pinto (Chile), Luis Angel Rojo (España), Santiago Roldán (España), Germánico Salgado (Ecuador), Julio Segura (España), José A. Silva Michelena (Venezuela), Osvaldo Sunkel (Chile), María C. Tavares (Brasil), Edelberto Torres Rivas (Costa Rica) y Juan Velarde Fuertes (España).*

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

— Reseñas temáticas: *examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen catorce reseñas temáticas sobre cuestiones tales, como "Energía y Agricultura", "Desarrollo y Planificación regional", "Procesos de integración", "Empleo", "Empresa Pública", etc.*

— Resumen de artículos: *150 resúmenes de artículos relevantes publicados en los números editados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante los años 1980 y 1981.*

— Revista de Revistas Iberoamericanas: *Información periódica del contenido de más de 100 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.*

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 Pts. o US\$ 40; Europa US\$ 45; América y resto del mundo, US\$ 50.

— Número suelto: 1.000 Pts. o US\$ 12.

— Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de *Pensamiento Iberoamericano*.

— Redacción, administración y suscripciones:

Pensamiento Iberoamericano
Instituto de Cooperación Iberoamericana

Avda. Reyes Católicos N.º 4

Dirección de Cooperación Económica
MADRID - 3

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantine V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLIX (2)

México, abril - junio de 1982

Núm. 194

SUMARIO

Artículos

Jacques Chonchol, *La reforma agraria y el desarrollo rural como estrategia de un Nuevo Orden Económico Internacional* • Sergio Bitar, *La industrialización de Venezuela: 1950-1980* • Javier Salas, *Estimación de la función de importaciones para México* • Luis E. Gutiérrez Santos, *El ABC de un proyecto de carreteras* • Luciano Tomassini, *Las negociaciones Norte-Sur. Algunas alternativas* • Víctor Brodersohn, *La problemática del empleo en Centroamérica* • Silvia Blitzter, Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite, *Vivienda para la población de bajos ingresos: Necesidades y respuestas gubernamentales en el Tercer Mundo* • Octavio Gómez, *Las empresas públicas en México. Desempeños recientes y relaciones con la política económica.*

DOCUMENTOS

REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Adolfo Canitrot, Jorge Balán, José Luis Machinea, Manuel Mora y Araujo, Alberto Petrecolla, Carlos Strasser, Gregorio Weinberg. **Secretario de Redacción:** Getulio E. Steinbach.

Volumen 21

octubre - diciembre de 1981

N.º 83

Artículos

Jorge M. Katz, *Estadios de desarrollo e industria químico-farmacéutica* • Daniel James, *Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina* • Adriana Marshall, *La composición del consumo de los obreros industriales de Buenos Aires, 1930-1980.*

Producto e Ingreso

Juan V. Sourrouille, *Notas sobre la medición de las actividades económicas de las empresas transnacionales y su registro en el balance de pagos.*

Notas y Comentarios

Manuel Mora y Araujo, *El liberalismo, la política económica y las opciones políticas. A propósito de "Teoría y práctica del liberalismo", de Adolfo Canitrot* • Adolfo Canitrot, *Teoría y práctica del liberalismo. Respuesta al comentario de Manuel Mora y Araujo* • H.C.F. Mansilla, *Algunos aspectos sociopolíticos del proceso de modernización de las fuerzas armadas españolas* • Mario C. G. Nascimbene, *La integración de inmigrantes italianos en la Argentina y los Estados Unidos. Un comentario.*

Crítica de Libros - Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual:** R. Argentina, \$ 240.000; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia y Oceanía, US\$ 44. **Ejemplar simple:** US\$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 (1425), Buenos Aires, República Argentina.

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol X - N.º 1

Enero-febrero 1982

Sumario

Desarrollo Forestal • Ciencia y Educación • Noticias del Desarrollo • A. Karim Ahmed, W. Morehouse y R. Shaikh, El comercio internacional de sustancias tóxicas • Suplemento Mundial UN SOLO MUNDO • Luis López Cordovez, La agricultura latinoamericana. Evolución y transformaciones recientes • Gérard Jaquemier, Pensemos por la paz.

Suscripción anual US\$ 10,- o su equivalente

NACIONES UNIDAS

Palacio de las Naciones

CH-1211 Ginebra 10, Suiza

NUEVA SOCIEDAD 59

marzo-abril 1982

Artículos

Edgardo Mercado Jarrín, *Armamentismo en América Latina y Reducción de los Gastos Militares* • Víctor Millán, *El Gasto Militar Mundial y el Control de Armamentos en América Latina* • Wolf Grabendorff, *Tipología y Potencial de Conflictos en América Latina* • Raúl Sohr, *El Triángulo Washington-Buenos Aires Pretoria* • Kalevi Sorsa, *El Imperativo del Desarme* • Thomas Ohlson, *Exportadores de Armas del Tercer Mundo. Una Nueva Faceta de la Carrera Armamentista Global* • Carlos Quenan, *Belice: Causas y Perspectivas de una Independencia Tardía* • Mazhar Al-Shereidah, *La Región Árabe: Permanencia de Conflictos* • Erhard Eppler, *El Movimiento Pacifista Alemán.*

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Dirección Postal: Apartado 874 — San José — Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución: Edificio IASA, Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Caracas — Venezuela — Teléfono: 320593 — Telex: 25163 ILDIS — Dirección Postal: Apartado 61712 — Chacao — Caracas 106 —

ENCUENTRO 14

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

SELECCION DE ARTICULOS DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE.

• Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional / Aníbal Pinto / *Mensaje* • Chile: Perspectivas económicas / Alejandro Foxley • R. Prebisch: Diálogo acerca de Friedman y Hayek / *Revista de la Cepal* • Hayek y la Justicia / Renato Cristi / *Mensaje* • El FMI y el principio de condicionalidad / Sidney Dell / *Revista de la Cepal* • Las inversiones internacionales directas cambian de fisonomía / *L'Observateur de l'OECD* • Inversiones Norte-Sur: Nuevas estrategias • Perspectivas económicas de la OCDE: 1982 / *OCDE* • Las murallas de Cancún / François Schlosser / *Le Nouvel Observateur* • Programa de transformación total de la vida económica y política adoptado por el congreso de solidaridad / Bernard Guetta / *Le Monde* • I. Illich: Modos de hablar de la paz / *Orientierung* • Pablo Neruda, el poeta en Isla Negra / Fernando Barraza / *Mensaje* • El coloquio de la UNESCO a propósito de Teilhard de Chardin / François Russo / *Etudes* • Pierre Teilhard de Chardin (1881-1955) / André Rayier / *Etudes* • El paleontólogo ante la prueba del tiempo / E. Bone / *Projet* • 25 años de aventura estructuralista / Andrés Tornos / *Razón y Fe* • Las experiencias de Piaget en fichas (V) / *CERI - OCDE* • Fichas de cine • Puebla y la comunicación social / L. Metzinger / *Medellín* • Sobre la familia / Comisión "Sínodo 80" de la conferencia de la O.I.C. • Las 43 proposiciones del Sínodo de los obispos sobre la familia / *La documentation catholique* • Documento sobre la familia de Juan Pablo II: Familiares Consortio.

ENCUENTRO 15

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

• Seguridad de los Estados Unidos y Latinoamérica / Jeane Kirkpatrick / *Commentary* • Dos caras ante la dictadura / Jeane Kirkpatrick / *Commentary* • Reagan en pie de guerra / Albert Samuel / *A l'écoute du monde* • El modelo económico de Reagan / H. Kempf / *Etudes* • Cosecha sangrienta a la revista "Mother Jones" / Catherine David / *Le nouvel observateur* • Una guerra de caudillos / Gabriel Zaid / *Esprit* • El Salvador: ¿Quién es el que asesina? / Louis-P. Peronne / *Etudes* • Polonia, Polonia... ¿Y Chile? / *Mensaje* • Comunicado del P.C. Italiano sobre los acontecimientos dramáticos de Polonia / *Il Regno-Documenti* • España cara a los años 80 / M. Alcalá / *La Civiltà Cattolica* • Evaluación de la Reforma Agraria Peruana: 1969-1979 / José Matos Mar y José Manuel Mejía / *Revista Interamericana de Planificación* • Países desarrollados: estadísticas básicas de la OCDE / *L'Observateur de l'OECD* • Perú: Religión Católica e Identidad Nacional / Manuel Marzal / *CEDEP* • Modernidad radical de Teilhard de Chardin / Abel Jeannière / *Projet* • Las experiencias de Piaget en Fichas (VI) / *CERI-OCDE* • Fichas de Cine • El Cristo de Dostoievski / Ferdinando Castelli / *La Civiltà Cattolica* • Jesús de Nazaret y los ricos de su tiempo / José I. González Faus / *Misión abierta* • Declaración de la Conf. Episc. de los Estados Unidos (USCC) sobre la política del gobierno norteamericano para América Central / *Noticias Aliadas* • La sangre de nuestros mártires será semilla / Conferencia episcopal de Guatemala / *Ecclesia* • Luis Espinal: Una muerte y una oración a quemarropa / C. Sarrias / *Pueblos del tercer mundo*.

Editado por el Centro de Proyección Cristiana

Jr. Aguarico 586, Breña - Lima-Perú; Telf. 232609

Suscripciones Perú: ENCUENTRO (del 1 al 11): S/. 11.000.00 y el ejemplar suelto S/. 1.000.00

Precio del número extraordinario 10-11 (400 págs.): S/. 1,800.00

ENCUENTRO (12 al 22) S/. 19.250.00 y el ejemplar suelto S/. 2.100.00 (Correo certificado. Precios válidos hasta el 28 de febrero de 1982).

Suscripciones América Latina. Vía superficie, suscripción de ENCUENTRO (12 al 22, ambos inclusive) 54 \$ USA. //

Colección de ENCUENTRO (1 al 11): 40 \$ USA. (Correo certificado.)

Vía aérea, ENCUENTRO (del 12 al 22) 80 \$ USA., ENCUENTRO (del 1 al 11) 60 \$ USA. (Correo certificado.)

PUBLICACIONES DE LA CEPAL

Agua, desarrollo y medio ambiente, 1980, 443 pp. US\$ 9.

Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, 1980, 265 pp. US\$ 9.

América Latina en el umbral de los ochenta, 2.^a ed., 203 pp. US\$ 6.

Osvaldo Sunkel, *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, 1981, 136 pp. US\$ 5.

Fernando Galofré, *La pobreza crítica en la niñez* (CEPAL/UNICEF), 1981, 422 pp.

Serie Estudios e Informes

1. *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. US\$ 3.

2. Aníbal Pinto y Héctor Assael, *Perú 1968-1977. La política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 166 pp. US\$ 3.

3. *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. US\$ 3.

4. Nicolo Gligo, *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 130 pp. US\$ 3.

5. *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 153 pp. US\$ 3.

6. *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 96 pp. US\$ 3.

7. *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 180 pp. US\$ 3.

8. *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 170 pp. US\$ 3.

9. *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, 1981, 100 pp. US\$ 3.

10. *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 101 pp. US\$ 3.

Unidad de Distribución, Servicio de Documentos y Publicaciones

CEPAL

Casilla 179 - D

Santiago de Chile

ANALISIS

Revista de Planificación

VOLUMEN I - NUMERO 1 - ENERO-JULIO 1982

Una nueva revista ideada con el propósito de brindar un foro de expresión y discusión sobre diferentes temas relevantes al campo de la planificación y para ofrecer una fuente de documentación interdisciplinaria para los planificadores profesionales.

Análisis-Revista de Planificación provee un foro de expresión tanto a planificadores como a especialistas en otros campos relacionados, cuyos trabajos permiten ampliar los conocimientos y elementos de juicio de todos los interesados en el proceso de precisar y elaborar alternativas y la toma decisional.

Análisis-Revista de Planificación es una publicación editada semestralmente en San Juan de Puerto Rico por planificadores puertorriqueños. Cuenta con colaboradores de Puerto Rico, Estados Unidos, Canadá, Europa, Latinoamérica y el Caribe.

Incluye, además, una columna editorial, una sección para documentos, actividades, reseñas y opiniones particulares.

Apdo. 8085

Santurce,

Puerto Rico 00910

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (dos números)

*Puerto Rico, Estados Unidos,
Canadá y México*

Otros países

Individuos: US\$ 8.00

Individuos: US\$ 10.00

Instituciones: US\$ 9.00

Instituciones: US\$ 11.00

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): US\$ 10.



Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10.

CELADE

Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S

Casilla 1567 - Santiago, Chile

BOLETIN DE PLANIFICACION

N.º 14

Santiago, marzo de 1982

Presentación

Artículos:

Osvaldo Hurtado, *Democracia, desarrollo y participación* • Wilburg Jiménez Castro, *Planificación participativa en Costa Rica* • Angel Flisfisch, Rolando Franco y Eduardo Palma, *Planificación con participación: dimensiones, viabilidad y problemas* • Emanuel de Kadt, *Participación de la comunidad para la salud* • Jan Drewnoski, *La integración de elementos sociales a la planificación* • Enrique Sierra, *La dimensión temporal de la planificación nacional y el sentido de la planificación operativa* • Antonio Hernández, *El control monetario en un marco de asignación de los recursos crediticios: el caso colombiano*.

Notas y Comentarios:

Actividades recientes del ILPES • Programa de capacitación • Programa de asesoría • Programa de cooperación • Programa de Investigaciones • Resumen de artículos aparecidos en el número 15 de la *Revista de la CEPAL*.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

N.º 66
marzo 1982

Editorial: *Economía clásica, términos de intercambio e integración en América Latina.*

Estudios económicos: F. Gerard Adams, *Las relaciones entre el mercado del café y la economía brasileña: sus consecuencias para la política comercial* • Diego Pizano Salazar, *Café y política económica: aspectos de las experiencias de Colombia y Brasil.*

Derecho de la integración

Estudios: Eduardo R. Conesa, *Nota sobre la asimetría en el régimen jurídico económico del comercio internacional de productos agropecuarios e industriales* • G. C. Hufbauer, J. Shelton Erb. y H. P. Starr, *Los códigos del GATT y el principio incondicional de la nación más favorecida.*

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios • información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.-

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Director: Domingo M. Rivarola

Editor: Grazziella Corvalán

AÑO 18

SETIEMBRE - DICIEMBRE de 1981

N.º 52

Ernesto Schiefelbein, *Análisis del rol de la educación pre-escolar para reducir el fracaso escolar* • Juan Carlos Herken K., *La inmigración en el Paraguay de postguerra: el caso de los "Lincolnshire farmers" (1870-1873)* • Antonio García, *El minifundio en el proceso agrario del Paraguay: Hacia un nuevo proyecto de desarrollo rural* • Domingo M. Rivarola, *Modernización agraria y diferenciación campesina* • Grazziella Corvalán, *El bilingüismo en la educación en el Paraguay: ¿es creativo u opresivo?* • Werner Baer y Annibal V. Villela, *La evaluación de las empresas públicas: algunos dilemas en la formulación de directivas* • Documentación Paraguaya • Reseñas Bibliográficas • Estadísticas.

Suscripción e Información: Eligio Ayala N.º 973 - Casilla Correo 2157 - Asunción - Paraguay

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La Revista de la CEPAL —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año, en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual varía de acuerdo a la situación geográfica, según la siguiente tabla:

	<i>Precio por ejemplar</i>	<i>Precio de la suscripción anual</i>
América del Sur, Centroamérica y México	3.00	9.00
EE.UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
África	6.00	18.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídaselas o solicite información a:

Unidad de Distribución
Servicio de Documentos y Publicaciones
CEPAL
Casilla 179-D,
Santiago de Chile

Las suscripciones son por un año calendario. Los números sueltos pueden adquirirse al precio por ejemplar arriba indicado.

Los pagos se reciben solamente en dólares estadounidenses.