

El pensamiento de la CEPAL y su evolución*

*Aníbal Pinto***

ABSTRACT

This article presents a synthetic vision of the main aspects of the thought of the classical ECLAC. It begins with ECLAC's criticism of the nineteenth-century international division of labor and the thesis on the deterioration of the terms of trade. Then, it exposes the need for industrialization and the consequent development of the internal market. In this framework, it examines the process of import substitution, its weaknesses and the need to boost industrial exports. It also argues about the need to program economic development and to approach the process with a global perspective that integrates the social dimensions of the process.

Keywords: ECLAC; economic development; foreign trade; periphery and core countries; industrialization; exportation; Latin America.

RESUMEN

Este trabajo presenta una visión sintética de los principales aspectos del pensamiento de la CEPAL clásica. Empieza con la crítica de la CEPAL a los patrones decimonónicos de división internacional del trabajo y la tesis sobre el deterioro de los términos de intercambio. Luego, expone la necesidad de la industrialización y

* Artículo recibido el 7 de marzo de 2019 y aceptado el 3 de mayo de 2019. Publicado originalmente como introducción de la obra CEPAL (1969). *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago: Editorial Universitaria, y posteriormente en Pinto, Aníbal (1991). *América Latina: una visión estructuralista*. México: Facultad de Economía - UNAM. Los errores u omisiones son responsabilidad del autor.

** Aníbal Pinto (1919-1996), distinguido economista chileno e impulsor del estructuralismo cepalino.

el consiguiente desarrollo del mercado interno. En este marco examina el proceso de sustitución de importaciones, sus debilidades y la necesidad de impulsar las exportaciones industriales. Asimismo, argumenta sobre la necesidad de programar el desarrollo económico y de abordar el proceso con un enfoque global que integre las dimensiones sociales del proceso.

Palabras clave: CEPAL; desarrollo económico; comercio exterior; relación centros-periferia; industrialización; exportación; América Latina.

Los documentos de la CEPAL, a través de sus 20 años de existencia, han ido acumulando interpretaciones, juicios y sugerencias que abordan gran parte de los aspectos más significativos de los problemas teóricos y prácticos del desarrollo latinoamericano.

En este ensayo se han distinguido varios temas centrales. Tales temas, expuestos en forma esquemática, son los siguientes:

1. Crítica de la teoría tradicional del comercio exterior, y más específicamente, del carácter de las relaciones económicas entre “centros” y “periferia”.
2. Razón de ser de la industrialización y análisis de algunos de sus aspectos principales en el ámbito latinoamericano.
3. La planificación como imperativo para el desarrollo; su contenido general y orientación técnica, y examen de la experiencia regional en la materia.
4. Motivación del financiamiento y de la inversión extranjeros, y sus modalidades adecuadas para satisfacer las exigencias del crecimiento económico.
5. La integración regional como arbitrio primordial para superar los compartimientos estancos en la industrialización posterior a la crisis.
6. Naturaleza de la inflación latinoamericana y análisis de sus causas y de las políticas convencionales de estabilización.
7. Sobre la “dimensión social” del desarrollo económico, examen de los factores que lo condicionan y de las repercusiones sociales del proceso, así como de algunos cambios experimentados en la estructura del empleo y de los sectores sociales.

8. Situación y posición de América Latina frente a la política de comercio internacional y al intercambio entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas.
9. Una visión global e integrada de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para imprimirle dinamismo y distribuir equitativamente sus frutos.

Aunque enfocados separadamente, existe evidente relación e interdependencia entre estos asuntos principales; más aún, podría vislumbrarse cierta sucesión en el tiempo, puesto que el análisis de los primeros aspectos y sus repercusiones van llevando naturalmente al conocimiento de los siguientes. Esto no significa que desde el comienzo, o en algún momento del proceso, se haya pretendido formular de una sola vez una teoría o esquema general que abarcara sistemáticamente todos los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo latinoamericano. En gran medida la propia realidad objetiva, los problemas y las situaciones que fueron surgiendo en la experiencia latinoamericana y la evolución de las mismas ideas han sido los factores que fueron ampliando la visión o acentuando con mayor intensidad los planteamientos posteriores.

I. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Para tener una visión clara de este aspecto acaso convenga dejar establecida la relación que guardan los temas destacados con algunos aspectos de la evolución económica y política de América Latina.

Remontándose al periodo en que comienza a actuar la CEPAL, esto es, al segundo quinquenio de los años cuarenta, es fácil discernir una situación en que se contradecían —o, por lo menos, no armonizaban entre sí— el comportamiento y los propósitos en boga en los países hoy económicamente más avanzados de la región y el cuerpo de ideas y esquemas teóricos y doctrinarios prevalecientes. En efecto, mientras estos países, urgidos por las circunstancias que crearon la Gran Depresión y la segunda Guerra Mundial, habían emprendido con energía la transformación de sus estructuras económicas, apartándose del modelo de “crecimiento hacia afuera”, no se había producido un proceso similar de reajuste en el plano intelec-

tual, en el que continuaban dominando los conceptos y las teorías afines al antiguo sistema.¹ En algunos casos los criterios vigentes se habían enriquecido con elementos de la nueva escuela keynesiana, pero la absorción aquí también había sido indiscriminada y superficial y, a veces, apenas sirvió para dar un barniz de respetabilidad teórica a arbitrios inflacionarios. En suma, sólo una aproximación empírica y pragmática orientaba el nuevo curso de esas economías, lo cual perjudicaba su avance y lo dejaba expuesto a cambios y zigzagueos de dirección por obra de quienes seguían apegados a fórmulas añejas.

Esta característica reviste significación muy especial cuando se la considera a la luz de las circunstancias de posguerra. Desde el final del conflicto, durante un lapso relativamente dilatado —que con altibajos y diferencias entre los países se prolonga hasta mediados de los años cincuenta, es decir, casi una década— puede observarse una evidente reanimación del sector externo en la economía latinoamericana. Resurgen naturalmente las opiniones inspiradas en el modelo del pasado. Dentro y fuera de la región se encontraba una base objetiva para sostener que lo ocurrido en los últimos 15 años o más no había sido sino un desafortunado interregno, efecto de factores excepcionales, y que reaparecería la “normalidad”, esto es, el ventajoso modelo tradicional de la división del trabajo.

Demostración elocuente de lo dicho es que casi sin excepciones en América Latina —mejor dicho, en los países que habían roto el esquema pretérito en esa fase— se produce un “aflojamiento” en el impulso político hacia la diversificación del sistema productivo en vez de aprovechar la bonanza del sector externo para acentuar y ordenar el esfuerzo precedente. Hay importantes excepciones, pero el cambio de ritmo y énfasis se manifiesta en la mayor parte de los países en los primeros años de la posguerra.

Sólo teniendo a la vista este telón de fondo se puede evaluar propiamente el sentido profundo de las primeras contribuciones de la CEPAL. Éstas, por una parte, elaboraron una interpretación conceptual de lo que la mayoría de los países de la región —más por la presión de los hechos que en función de una política deliberada— había venido haciendo a partir de la crisis. Demostraron que habían procedido, con mayor o menor acierto o energía, en la forma en que las circunstancias lo requerían. Por otro lado,

¹ “En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema del desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado.” Véase CEPAL (1969: 288).

no menos decisivo, pusieron de manifiesto que lo que algunos consideraban como directivas de emergencia —verbigracia, la industrialización— eran políticas llamadas a perdurar y refinarse porque no había vuelta atrás, a pesar de las apariencias de relativa bonanza exterior.

Sentado esto, resulta fácil descubrir el doble sentido de los postulados de la CEPAL en su primera etapa: por un lado se criticaba la teoría prevaleciente de la división internacional del trabajo —o, si se quiere, del comercio exterior—, tal como era vista desde los países del centro; por el otro, se fundamentaba en nuevos términos el proceso industrial y, en general, la diversificación del sistema productivo a través de la difusión del progreso técnico.

Vale la pena recordar la razón del particular énfasis que se dio a todo lo relacionado con el comercio exterior. Debe tenerse en cuenta al respecto que, aparte de la función esencial que desempeña el intercambio en el proceso de crecimiento, tal vez la principal característica general en la diversidad que se llama América Latina reside precisamente en su colocación estructural dentro del mercado internacional. En otras palabras, uno de los elementos clave que caracteriza a las economías de los países latinoamericanos ha sido y es su función distintiva como región especializada y dependiente de la exportación de bienes primarios. La importancia asignada a este factor resultó natural y necesaria en la medida en que tenía que buscarse lo común en el diagnóstico de los problemas regionales, amén de la ponderación decisiva de ese aspecto en el debate económico que estaba planteado.

II. LA CRÍTICA DE LA TEORÍA TRADICIONAL

En el esquema “clásico” de división internacional del trabajo, “a América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales” (CEPAL, 1969: 48).

Tras ese modelo de intercambio era fácil descubrir dos supuestos matrices. Según uno de ellos, los adelantos de la productividad en una y otra áreas llegarían a compartirse con ventajas adicionales para la periferia a causa de que el progreso técnico se difundía con mayor vigor y amplitud en las producciones de tipo industrial. El otro supuesto era que la demanda de productos primarios iba a crecer en los centros por lo menos al compás del aumento de ingresos registrado en esas economías; y quizá más si se tenía

en cuenta la posibilidad de agotamiento y de costos y precios crecientes de esos bienes.

Sobre ambas premisas se concentra de preferencia la crítica de los primeros estudios básicos de la CEPAL. Por un lado, seguramente el fundamental, se puso de manifiesto que los agentes de producción —empresarios y trabajadores— de los países industrializados, en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de los precios, tendían a absorber esas ganancias y a traducirlas en un aumento sostenido de sus ingresos.

En suma, la flaqueza del supuesto consistía en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si bien es cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales en los grandes países industriales, las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia de la economía mundial en medida comparable. “De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento de la productividad” (CEPAL, 1969: 49).

¿Cuál es el mecanismo que permite esa retención por parte de los centros y al que, en consecuencia, se debe la desigualdad de participación en los adelantos del progreso técnico? En la respuesta a esta interrogante se encuentra uno de los temas más vitales y, en su tiempo, más discutidos del ideario de la CEPAL: la relación de precios del intercambio.

En efecto, de haberse cumplido la premisa clásica, y con independencia de cualquier discusión sobre periodos y magnitud efectiva del problema, la relación entre precios industriales y primarios debería haberse inclinado nítidamente en favor de los segundos, por la razón primordial de que en los centros y en la producción fabril y sus complementarias se había difundido preferentemente el progreso técnico y habían tenido lugar, por ende, los mayores avances de productividad.

Que esto no ocurrió y que continúa sin suceder es materia que hoy no se discute; aunque, como se apuntó, podrían debatirse cuestiones conexas, como las transformaciones de los productos industriales o la dimensión, consecuencias y perspectivas del problema. Lo cierto es que lejos de perfilarse aquella tendencia, la relación de precios del intercambio se ha movido más bien en contra de los productos primarios. De este modo, aparte de

negarse a éstos una coparticipación satisfactoria en el progreso tecnológico de los centros, parecen haber estado transfiriendo a los últimos parte de los adelantos de la productividad en el propio sector primario exportador (a este propósito, véase CEPAL, 1969: 52).

1. La concentración del progreso técnico y la relación de precios del intercambio

El razonamiento crítico no podía dejar de inquirir sobre las causas del fenómeno destacado y de su mecanismo de realización, materia en la que sobresalen algunas hipótesis principales. Una de ellas se relaciona con la segunda premisa básica de la expectativa ortodoxa, esto es, con la presunción optimista acerca del curso de la demanda de productos primarios en los mercados centrales. El análisis de la CEPAL mostró que esa demanda, además de oscilar periódicamente con grave trastorno de las economías periféricas, tendía a crecer con lentitud y con manifiesto retraso en comparación con el incremento del ingreso en los centros industriales. Adujo que esto, en lo principal, se debía a que:

1. Los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto o la demanda globales a medida que se elevan las rentas.
2. Hay sustituciones cada vez más generalizadas de productos básicos.
3. Con el progreso técnico va reduciéndose la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales.
4. Políticas y diversos instrumentos proteccionistas en los países industrializados estrechan el acceso a sus mercados de los productos básicos en que se especializa la periferia.

La debilidad que implican estos factores para la colocación de la producción primaria se ve reforzada por otras circunstancias que señalan los trabajos de la CEPAL. Entre ellas está que el lento crecimiento de la demanda de materias primas y alimentos en los centros va unido a una alta propensión de la periferia a importar bienes manufacturados. Así, en tanto que la primera aumenta a una tasa claramente inferior a la del incremento del ingreso, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer a un ritmo más rápido que su renta.² Esta disparidad, aparte de otros

² Según estimaciones aproximadas, por cada 1% de incremento del ingreso latinoamericano, su

efectos que se examinarán después, no puede menos que afectar desfavorablemente la posición de los productos básicos en el mercado mundial y fortalecer la de los elaborados; en consecuencia, influye sobre la relación de intercambio y sobre la posibilidad de retener las ganancias de la productividad en el centro y en la periferia.

Otro elemento que pesa en ese sentido y que se pone de relieve en el análisis de la CEPAL es la gravitación de la fuerza de trabajo redundante sobre los costos y precios de los productores primarios. Del grado en que se dé esta realidad depende en parte la posibilidad de que, por el mejoramiento de los salarios, se retenga en el país periférico una fracción variable de las ganancias de la productividad, sin olvidar otros factores ya mencionados y que también inciden en ese reparto. De todos modos, cualquiera que sea la significación atribuida al sobrante actual o virtual de mano de obra en las economías primario-exportadoras, para la comprensión del problema general no puede dejar de recordarse que es bien diferente, por no decir opuesta, la situación en los grandes centros industriales. A una escasez relativa o absoluta de fuerza de trabajo —de la cual dan prueba general los adelantos tecnológicos destinados a economizarla— se suman la solidez y la extensión de una organización sindical, vigilante y en condiciones de reclamar ajustes continuos del ingreso asalariado según la evolución de la productividad.

Como recuerdan algunos de los textos reproducidos, esta cuestión no tenía cabida en el esquema ortodoxo, ya que otra de sus premisas residía en el supuesto de la movilidad de los factores. Pese a ésta, lo cierto es que ni la fuerza de trabajo ni el capital se han desplazado como lo presumía aquella teoría. A la casi completa inmovilidad de las reservas de población activa en la periferia se agregó una fijación también notable de los acervos de capital y técnica en los centros industriales.

Cabe decir, en suma, que la lentitud de la demanda de bienes primarios en los centros, el dispar dinamismo del gasto en importaciones en uno y otro universos y la diferencia de situaciones en cuanto a fuerza de trabajo y organización social son las causas primordiales de aquella retención de los frutos del progreso técnico en los centros por obra de la relación de intercambio.

demanda de importaciones tiende a crecer 1.8%. Entretanto, en los Estados Unidos un aumento del ingreso del mismo orden sólo elevaría la demanda de bienes importados 0.66%. Véase al respecto la exposición del secretario ejecutivo de la CEPAL en el quinto periodo de sesiones, celebrado en 1953, en el informe correspondiente (CEPAL, 1953: 46).

2. *Algunas consecuencias*

Del peculiar patrón de relaciones económicas entre las economías industrializadas y las primario-exportadoras, el análisis de la CEPAL dedujo algunas consecuencias primordiales.

Una de ellas, tan importante como meridiana, reside en la disparidad de tasas de crecimiento que implica la especialización, sea en la producción de materias básicas, sea en la de bienes industriales. En la medida en que es más rápido el aumento de la demanda de los segundos, resultará inevitable — como en realidad ha sucedido — que las economías que se especializan en su producción se desarrollen con mayor celeridad que las que siguen dependiendo de los bienes primarios. De este modo, la distancia que separa a los países centrales y a los periféricos tenderá a aumentar con el tiempo, a menos que se modifique la situación estructural de origen. Este aspecto se verá más detenidamente cuando se examinen los planteamientos relativos a la industrialización.

Otra consecuencia se relaciona con lo que podría llamarse el “desequilibrio implícito” en un sistema de relaciones basado en la tradicional “división internacional del trabajo”. En efecto, mirando el problema desde el lado de una economía periférica, podrá verificarse que sus ingresos en moneda extranjera dependen sobre todo de la exportación de productos básicos, la cual, como es sabido, se incrementa con lentitud. Por otro lado, sin embargo, su demanda de bienes importados — o, lo que es igual, sus necesidades de divisas — tiende a elevarse a una tasa mayor que la del ingreso interno y la de sus entradas por exportaciones. De este modo, y según sean las relaciones entre esas variables, el balance de pagos estará sometido a presión constante, tanto mayor cuanto más amplio sea el desajuste entre las disponibilidades de divisas por una parte, y el incremento del ingreso interno y la demanda consiguiente de importaciones por la otra. Se trata de un aspecto que sigue teniendo plena actualidad y sirve hoy de orientación para la acción práctica de las Naciones Unidas en materia de comercio, industrialización y desarrollo (véase CEPAL, 1969: cap. VII).

Como se comprende, en el fondo de este desequilibrio inherente están la especialización de los países céntricos y periféricos en uno u otro tipos de productos en el intercambio mundial y la diferencia en la elasticidad-ingreso de la demanda de las dos clases de bienes.

El problema también se proyecta, en otra forma y quizá con mayor intensidad, cuando toma cuerpo la diversificación del sistema productivo en una economía primario-exportadora. Sobre esto se volverá al recordar las ideas sobre industrialización.

III. EL DESARROLLO “HACIA ADETRÁS”

Junto con el examen de las características y las consecuencias del sistema “centro-periferia” destaca, en los estudios de la CEPAL, otra contraposición primordial: la del crecimiento “hacia afuera” y el desarrollo “hacia adentro”. Como se anotó antes, la crítica de la primera modalidad representa el punto de partida para dilucidar la naturaleza, los problemas y los requisitos del nuevo esquema de expansión económica en la evolución de gran parte de América Latina.

¿Cuál es el sentido fundamental de la transición de una modalidad de funcionamiento a otra? En una primera aproximación podría definirse como la sustitución de un foco central de dinamismo por otro. La demanda exterior de productos básicos cede su posición privilegiada a la demanda interna. Mirando desde un ángulo real, del lado de la asignación de recursos, este cambio supone que una parte mucho más grande de recursos va dirigida a crear bienes y servicios para el mercado nacional.

Aunque inequívocamente encaminada a reducir la dependencia del exterior —que es la particularidad sobresaliente del crecimiento “hacia afuera”— y, por lo tanto, a dar autonomía al proceso de ampliación y cambios de la estructura productiva, la nueva modalidad no implica, como alguna vez sostuvieron observadores simplistas, una inclinación hacia la autarquía o la subestimación del comercio exterior. Ya se verá más adelante que las transacciones externas continúan desempeñando un papel primordial en el nuevo modelo de desarrollo, aunque distinto del que antes desempeñaban. Si bien ese intercambio tiende a dejar de ser el único o, en otros casos, el principal resorte o sostén de la demanda, sigue desempeñando un papel matriz, ya como proveedor de bienes y servicios complementarios, ya como mercado efectivo o potencial para las nuevas producciones que resultan de la diversificación estructural y también para las producciones tradicionales.

1. *Naturaleza y motivos de la industrialización*

Parece evidente que el nervio central del desarrollo “hacia adentro” es la industrialización. De ahí el hábito de identificar esos términos, tal como se hace aquí. Sin embargo, conviene no perder de vista la amplitud del proceso que implica el nuevo planteamiento. Si bien es cierto que la expansión fabril constituye su eje, no lo es menos que acontecen y se requieren cambios correlativos en todos los frentes y niveles, tanto en los económicos como en los relacionados con ellos. Esta consideración está presente en los estudios de la CEPAL y prueba de ello son las preocupaciones que se reflejan en los capítulos finales del libro de la CEPAL (1969) y también, por cierto, en otros trabajos que no se citan en esta oportunidad. Aunque elemental, no es superflua esta acotación si se recuerda que atribuir importancia sólo al fenómeno de la expansión fabril ha inducido tanto a críticas infundadas como a deficiencias en la comprensión de la naturaleza y las proyecciones de dicho fenómeno.

Detrás de la importancia atribuida a la diversificación industrial pueden distinguirse varios motivos principales. Uno de ellos, de carácter general, es que ve en la industrialización una transformación de las estructuras económicas inherente al proceso de desarrollo. Otro, de carácter más específico, se identifica con la respuesta imprescindible frente al trastorno del intercambio con el exterior. Desde este punto de vista pueden diferenciarse dos situaciones vinculadas aproximadamente a periodos históricos determinados. En la primera, que abarca los años posteriores a la crisis y la época de la guerra, aquel trastorno creó obstáculos más o menos considerables para conseguir en el exterior los bienes y los servicios acostumbrados, debido a la disminución de los ingresos en divisas y a las restricciones impuestas en los países abastecedores. En la segunda situación, que abarca en general el periodo de posguerra, el problema se origina en un estrangulamiento del sector externo, en el sentido de que las divisas disponibles resultan insuficientes para satisfacer la demanda de importaciones generada por el crecimiento del ingreso interno.

En cualquiera de estos casos, la producción interna debe contribuir a proporcionar los abastecimientos industriales que no es posible adquirir con los recursos externos disponibles.

El imperativo de la industrialización tiene —como ya se señaló— otro fundamento que constituye uno de los puntos centrales en la argumentación

de la CEPAL: la difusión del adelanto tecnológico en la producción primaria y la necesidad de aprovechar económicamente la fuerza de trabajo que va siendo liberada en esas actividades o que se incorpora por obra del incremento demográfico. Ese fenómeno tendrá lugar aunque se dilate la producción primaria y en la medida en que el progreso técnico reduzca absoluta o relativamente la absorción de fuerza de trabajo. Es más, se acentuará si junto con la introducción de técnicas ahorradoras de mano de obra tiene lugar un crecimiento más bien lento en la demanda de productos primarios.

Frente a esta consideración pudo comprobarse que la industrialización era la pieza esencial del desarrollo, aunque no hubiese restricciones ni insuficiencias en el comercio exterior. Así lo muestra, a mayor abundamiento, la experiencia de los países centrales.

2. Algunos aspectos de la industrialización latinoamericana

En la experiencia latinoamericana, los efectos de las restricciones y altibajos de las transacciones externas son mucho mayores que en la industrialización de los países desarrollados. Precisamente de aquí deriva el hecho esencial de que la diversificación fabril aparece como un proceso de “sustitución de importaciones”, esto es, como un medio de remplazar o contar con abastecimientos que no podrían adquirirse con las divisas disponibles. De esta circunstancia se desprenden algunas de las características y limitaciones de la industrialización latinoamericana. Por el momento sólo se llamará la atención sobre las más vinculadas con la cuestión planteada en los párrafos precedentes. Otras se considerarán en secciones posteriores.

Desde luego, al no haberse estimulado el proceso industrializador primordialmente por la introducción y la difusión del progreso técnico en los sectores primarios, salvo en los focos exportadores, la emergencia y la dilatación de un sector industrial acentuaron y dieron una forma más compleja al llamado “dualismo” del sistema productivo. Como las actividades fabriles no podían menos que levantarse o expandirse con una técnica y una organización relativamente modernas, se acentuaron los contrastes con las áreas rezagadas, con la “economía tradicional”, en especial con el ámbito agrícola y rural. Las repercusiones sociales de este desequilibrio, tanto sectorial como espacial a causa de la concentración geográfica de las nuevas actividades, han venido preocupando con creciente intensidad. Por otro lado, el desequilibrio mismo ha significado la existencia de una débil base de apoyo para la

industrialización, sea por lo que implica como constreñidor del mercado interno, sea por las insuficiencias que acarrea en la oferta de alimentos e insumos diversos.

Una de las consecuencias sobresalientes del crecimiento “hacia afuera” en los principales países es la disociación entre la estructura de la demanda y la estructura productiva. Mientras la primera, por el aumento y la concentración del ingreso, era considerablemente diversificada, en la segunda dominaban abrumadoramente las producciones primarias. Esa falta de correspondencia se corregía por medio de las importaciones que financiaba la exportación básica.

Al hacer crisis o tornarse insuficiente ese patrón de relaciones, los recursos materiales y humanos internos se reasignan con el fin de corresponder con la demanda interna insatisfecha por la restricción de las importaciones y reanimada por los diversos arbitrios destinados a defender el nivel del ingreso nacional. Por otra parte, no hay razón para suponer que se haya modificarlo el esquema de repartición de la renta.

En estas circunstancias —defensa del nivel de renta, mantenimiento del sistema de repartición y disminución o eliminación de ciertas importaciones— parece obvio que los factores productivos tenderían a desplazarse hacia la sustitución de aquellos bienes para los cuales ya existía una demanda efectiva y que presentaban menos problemas en cuanto a tecnología, escalas de producción y exigencias de financiamiento. En otras palabras, la estructura productiva pugnó por ajustarse al patrón preexistente de la demanda, sobre todo en lo que se refiere a los consumos de tipo industrial.

Las medidas de control y racionamiento virtual o directo de las importaciones contribuyeron a esa evolución y fueron una pieza esencial de ella. Sus motivaciones no podían parecer más razonables e inequívocas. Si se trataba de “economizar divisas” y, por otro lado, de asegurar los abastecimientos más esenciales, no se vislumbraba otro camino que restringir o eliminar toda importación estimada como secundaria o superflua. Sin embargo, en la medida en que se procedía así, operaban con toda fuerza y libertad los elementos arriba citados, lo que llevó a concentrar el esfuerzo de sustitución e industrialización precisamente en las actividades o fines que la política comercial consideraba prescindibles o de escasa prioridad.

La situación descrita ha servido a veces de tema al viejo debate sobre las relaciones entre industrialización y agricultura; no faltan quienes atribuyeron al apoyo a la primera el retraso de la segunda. La cuestión ha sido dilu-

cidada en varios trabajos de la CEPAL (1969, 52-54 y 84-89). Sin negar y hasta destacando que ha sido insuficiente la atención prestada al desarrollo agropecuario por la política económica latinoamericana, esos enfoques han hecho notar varias circunstancias de gran peso en el problema. Una de ellas es la complementariedad de la expansión en esos sectores básicos. Desde el ángulo agrícola no podría concebirse una expansión que no se apoyara en el incremento de la demanda urbana, lo que en medida apreciable depende del crecimiento fabril y de las actividades anexas.³ Otra de las circunstancias aludidas es que una mayor atención al sector agrícola debería traducirse necesariamente en la difusión más activa del progreso técnico en sus labores; y esto a su vez, en alguna medida importante —aunque haya aquí más campo para tecnologías no ahorradoras de mano de obra—, liberaría la fuerza de trabajo o menguaría la absorción de sus nuevos contingentes. Si en estas circunstancias no hay oportunidades fuera del sector, éste se perjudicará con la existencia de mano de obra redundante, incluso por la vía de la relación de intercambio intersectorial. Así, por ejemplo, bajarían los precios agrícolas, en una especie de paralelo interno de lo que sucede en escala internacional entre centros y periferia.

3. Industrialización y sustitución de importaciones

Vale la pena llamar la atención sobre algunas características de la industrialización latinoamericana que se relacionan con la política de control de importaciones que solía aplicarse en América Latina a raíz de las dificultades de balance de pagos.⁴

No fue ésta, como se sabe, la única contradicción llamativa de la experiencia. La inconsistencia interior de la política repercutía directa y hasta explosivamente sobre el desequilibrio exterior que se pretendía disciplinar.

En efecto, al sustituir las importaciones prescindibles por producciones internas, se creaba una presión redoblada sobre la existencia de divisas con la demanda de insumos y equipo para aumentar dichas producciones o hacerlas funcionar a niveles de actividad más elevados. En suma, más que econo-

³ No se olvida la posibilidad del mercado exterior, pero éste se halla condicionado por factores discutidos con anterioridad.

⁴ Véase un examen amplio de éste y otros aspectos de la evolución industrial latinoamericana en ONU y CEPAL (1966a).

mía de moneda extranjera podían sobrevenir mayores exigencias, ahora con el aval del empleo y los ingresos que se estaban creando en el país.

Expuestas algunas de las contradicciones principales que caracterizan la industrialización latinoamericana, no resulta fácil imaginar otras modalidades de política económica en las condiciones originales en las que se planteó el problema. Éstas, con seguridad, habrían supuesto mutaciones en el esquema de distribución de ingresos y, en general, en todo el cuadro social e institucional.

Tampoco puede olvidarse que, con todas sus limitaciones, esa modalidad *sui generis* — tanto respecto de la industrialización de los países capitalistas centrales como de la de los socialistas — consiguió arrancar a las economías del marasmo que sucedió a la crisis, elevar sus tasas de crecimiento y colocarlas en condiciones para continuar el proceso de cambios.

Por otra parte, ya durante la segunda Guerra Mundial en algunos países y después de ésta en otros, comienzan a advertirse los problemas que plantea la industrialización sustitutiva, y a hacerseles frente de manera más o menos efectiva. Prueba clara de esto son las iniciativas tendientes a ampliar las bases de apoyo del proceso, que se plasman en inversiones de infraestructura y en industrias clave, como la siderúrgica. Es la hora en que, al mismo tiempo que aflora o se extiende el interés por la planificación, comienzan a plantearse algunos aspectos principales de una estrategia de industrialización. Los documentos de la CEPAL contribuyen a ese esclarecimiento en medida no despreciable. Vale la pena referirse a algunas de las ideas expuestas, que se reproducen con mayor amplitud en CEPAL (1969: cap. II).

4. *Alternativas frente al proceso*

Es indudable que tras ese esfuerzo se halla la necesidad de encauzar un proceso en gran medida no deliberado y determinado por factores externos, para asentar su curso y obtener máximos resultados. Desde este punto de vista se trataba, sobre todo, de definir algunos criterios rectores que contribuyeran al uso más pleno y eficaz de los recursos humanos y materiales.

El principal problema que se planteaba, claramente relacionado con las discusiones respecto del desarrollo “hacia adentro”, era “determinar en qué medida los factores de que dispone una economía en crecimiento han de emplearse en aumentar las exportaciones con el fin de conseguir

más importaciones y en qué medida en acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno” (CEPAL, 1969: 72).

En principio, y siguiendo de cerca el razonamiento ortodoxo, cualquier cotejo inmediato de la productividad relativa habría arrojado un balance favorable al uso de nuevos recursos en el sector exportador. Esa deducción se basaba en el supuesto principal, no siempre explícito ni veraz, de que las exportaciones agregadas encontrarían demanda suficiente, y su efecto sobre los precios no anularía las ventajas aparentes de esa asignación de recursos. En la medida en que la realidad se distanciaba de estas previsiones, la producción que se destinaba al mercado interno ganaba adeptos. Nótese bien que la cuestión debe analizarse teniendo en cuenta el conjunto, o buena parte, de los productores primarios. Si es cierto que para un exportador aislado —tanto más si es reducida su participación en el mercado— aquellas suposiciones podían ser válidas, el cuadro se modifica por completo al considerar a todos los productores. En este caso, además, la ganancia transitoria de uno tendería a anularse en cuanto los otros siguieran su camino, con perjuicio final para todos ellos.

De lo anterior se deriva una segunda interrogante. Aunque las ventajas estuvieran realmente por la asignación de recursos para el mercado interno, surge el problema de que la productividad y los costos de los bienes creados no podrían compararse favorablemente con los de sus similares importados. En este hecho se apoya tradicionalmente otra de las argumentaciones ortodoxas.

Sin menospreciar el aspecto de los desniveles en los costos de producción internos y externos, el análisis de la CEPAL se concentró en otros elementos que parecen más importantes. Por un lado, en que la disyuntiva importaciones-producción interna en gran medida era irreal, dadas las limitaciones de la capacidad para importar. De ahí que en muchos casos la verdadera elección sea entre producción interna o prescindencia de los bienes de los que se trata. Por otra parte se hizo notar que si bien la productividad de una iniciativa industrial podía ser inferior a la de su contrapartida extranjera, los recursos dedicados a ésta representarían una contribución más o menos significativa al producto nacional, que no se presentaría si quedaran desocupados o se dedicaran a actividades “tradicionales” en las que su rendimiento bien podría ser más deficiente aún.

5. *Alternativas internas*

Este razonamiento trasladó el centro de la cuestión al examen de los criterios que permitieran escoger el uso más productivo de los recursos entre los distintos fines que sirve el mercado interno. La orientación para ello es inequívoca y se asienta en el principio de la productividad marginal social, según el cual las inversiones o “el incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones” (véase CEPAL, 1969: 76).

Se trata, evidentemente, de una guía muy general, tanto más cuanto que debe partir de situaciones dadas en cuanto a precios relativos —que pueden estar afectados por muchos factores, como la influencia de políticas económicas y de la distribución del ingreso—; sin embargo, establece un claro punto de diferencia con cualquier consideración basada en la rentabilidad privada o de una empresa aislada, sin que esto implique que tales indicadores carezcan de significación en el asunto.

La regla destacada no se formuló con rigor dogmático, ya que ha sido reconocida explícitamente la importancia, a veces primordial, de que en la asignación de recursos tienen otras consideraciones, como la conveniencia de reducir la vulnerabilidad de las economías, de acrecentar su autonomía y su capacidad de autodesarrollo y de aminorar los desniveles sectoriales o regionales.

6. *La discusión sobre proteccionismo*

Para cerrar estas consideraciones sobre la industrialización se comentarán brevemente los planteamientos relativos al proteccionismo, tema que motivó constantes polémicas en el pasado y que no ha perdido del todo su actualidad. Se trata también de una cuestión estrechamente vinculada a otros aspectos analizados en las secciones precedentes.

Aun a riesgo de volver sobre puntos ya tratados, conviene subrayar la relación entre los distintos arbitrios de efecto proteccionista y la situación del balance de pagos latinoamericano. Desde este ángulo podrá verificarse que tales expedientes, por lo general, más que tener un propósito racional de industrialización, se adoptaron ante la necesidad de ajustar el gasto en

importaciones a las disponibilidades de divisas; en otros términos, esos expedientes han sido usualmente una repercusión derivada del crónico desequilibrio exterior. Como es natural, en tanto que se han adoptado tales medidas y a su amparo se han desarrollado actividades sustitutivas, los intereses comprometidos pasan a depender de su existencia y se empeñan por mantenerla con mayor o menor justificación para beneficiarse con la ausencia de competencia externa o interna, o restringiéndola.

Esta puntualización no es ociosa porque sirve, entre otras cosas, para destacar uno de los primeros contrastes con la operación de los mecanismos proteccionistas en los países centrales. En efecto, la aplicación en éstos rara vez se debe a debilidades estructurales del balance de pagos, y más bien a la situación de productores internos que no resisten la competencia exterior. Tal es la motivación original, bien distinta de la que suele provocar la política proteccionista latinoamericana.

La línea de razonamiento de los escritos de la CEPAL sobre esta materia va más allá de la tesis siempre importante de la "industria incipiente". Como se indica en uno de los documentos reproducidos, en vez de considerar iniciativas aisladas "toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad siga siendo inferior a la de los países más avanzados" (CEPAL, 1969: 90). En otras palabras, su condición rezagada en cuanto a progreso técnico impone en los países en desarrollo una protección adecuada cuyo objeto primordial es facilitar la diversificación del sistema y la elevación de los niveles de productividad.

Sin negar las consecuencias desfavorables de la exageración de las medidas proteccionistas, no parece que hayan impedido un significativo adelanto tecnológico en la industria latinoamericana. Si se tiene en vista su evolución global, por ejemplo, podrá verificarse que la tasa de expansión en los últimos decenios ha excedido holgadamente a la correspondiente a la absorción de fuerza de trabajo. Ésta es un índice de sus progresos en materia de productividad, que, por otro lado, han reducido la capacidad del sector para proveer nuevas ocupaciones. Como es natural, no se olvida en ese contexto el problema importante de la dependencia tecnológica, asunto que se examina con detenimiento en los textos recogidos en el capítulo II (CEPAL, 1969).

Otra importante cuestión que invita al comentario, y que se proyecta también sobre los problemas del comercio mundial que se recordarán más adelante, es el análisis de los estudios de la CEPAL respecto de los efectos dispares del proteccionismo según se aplique en los centros o en la peri-

feria. En pocas palabras y sin volver sobre la discusión anterior, así como en el primer caso es probable que sea afectado el nivel global de intercambio, en el segundo difícilmente ocurrirá tal cosa. Las razones son simples:

la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada —dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores— por el aumento de otras importaciones. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes. (CEPAL, 1969: 94)

IV. LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO: LOGROS Y OBSTÁCULOS

Se señaló antes que el tránsito hacia una modalidad de desarrollo asentado en la industrialización para el mercado interno no podía escapar a contradicciones y desajustes más o menos inherentes a su origen y a las características de la estructura social y económica de los países de los que se trate. Esas circunstancias suscitan inquietud en torno a los medios para organizar y canalizar más provechosamente los esfuerzos y cautelar así la continuidad del proceso. De ahí surge la idea y la necesidad de programar globalmente el desarrollo, programación que se anticipó en la formulación y ejecución de planes sectoriales, sobre todo en los campos de la energía, el transporte y algunas industrias básicas.

No es preciso recordar o insistir en el papel central que desempeñan los estudios y la acción de la CEPAL en ese avance hacia lo que se ha llamado “etapa superior” de la política económica. Sin embargo, no está de más recapitular algunas etapas principales de ese proceso, que todavía está en marcha.

Después del análisis teórico de la problemática general de las relaciones económicas exteriores y la diversificación “hacia dentro”, los empeños se dirigieron principalmente a profundizar el diagnóstico general a la luz de la realidad particular de diversos países, al examinar sus perspectivas y los requisitos en cuanto a valores y composición de las inversiones (y del financiamiento externo) para que pudieran realizarse las proyecciones.⁵

⁵ Véanse las diferentes monografías nacionales que componen la serie de publicaciones “Análisis y proyecciones del desarrollo económico”, enumeradas en CEPAL (1969: 344).

Por otro lado, ya en 1955 se intentó generalizar y sintetizar los conceptos y los fundamentos teóricos de la planificación en el documento incluido en CEPAL (1969: cap. III), que todavía mantiene en gran parte su actualidad.

No cabría referirse aquí a la evolución y el examen de los aspectos técnicos de la planificación, sobre los que existe una amplísima bibliografía especializada. En cambio, conviene detenerse en otros temas más afines con el propósito de esta introducción.

Debe subrayarse, ante todo, la relativa celeridad y la profundidad del cambio de actitud respecto de la planificación. No es indiscreto recordar que hasta hace pocos años —no más de un decenio— la tesis de que el desarrollo de la región no podía dejarse al arbitrio de las “fuerzas de mercado” y que, por el contrario, se necesitaba una regulación consciente y deliberada de la misma, era considerada en muchos ámbitos como sospechosa heterodoxia. Aunque experiencias europeas —en los países nórdicos, los Países Bajos y Francia— habían mostrado que la planificación no era patrimonio exclusivo de economías en las que a la vez había tenido lugar una transformación radical de su sistema sociopolítico, se tendía a confundir el desarrollo programado con la regimentación de la economía (véase CEPAL, 1969: 98).

En un periodo muy breve para la perspectiva histórica, se superaron por completo esos prejuicios hasta el punto de que la formulación de planes globales de desarrollo llegó a ser requisito principal para obtener cooperación exterior. Vencida aquella reticencia y aceptada la nueva realidad, el avance por el camino de la planificación ha sido considerable en América Latina, y de ello da cuenta otro documento incluido en el capítulo III de CEPAL (1969: 116-136). En esos progresos la colaboración de la CEPAL, tanto teórica como práctica, ha estado casi invariablemente presente. Sin embargo, el examen de ese mismo texto muestra que la experiencia está lejos de ser completa y que los progresos alcanzados no autorizan a desconocer la magnitud de los obstáculos todavía prevalecientes y de los empeños necesarios para salvarlos.

De ese examen podrían deducirse algunas conclusiones principales. Una podría ser que el avance obtenido, aparte de haber logrado un grado considerable de consenso en autoridades y núcleos influyentes, se concentra en los aspectos técnico-formales e institucional-administrativos del proceso; sin penetrar todavía por completo en la política económica y el mecanismo de decisiones cotidianas. En otros términos, si bien se ha avanzado en casi todos los países en la técnica de formulación de planes de desarrollo y en la

creación de mecanismos institucionales y administrativos para su diseño y evaluación, queda mucho por hacer en cuanto a los medios de materializar las perspectivas y de movilizar a su servicio los resortes públicos y la cooperación privada que son imprescindibles. Esa cooperación debe comprender no sólo la de los empresarios, sino también la de todos los “agentes sociales”, los partidos, las organizaciones gremiales, etc., cuya participación en el proceso es necesaria.

Otra conclusión principal que parece desprenderse del análisis es que las condiciones de la cooperación externa, en las que también se registran progresos indudables tanto en el aspecto formal como en el operacional, tampoco logran corresponder todavía a las exigencias de una programación efectiva. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Sea como sea, podría sostenerse sin exageración que las postulaciones y la colaboración concreta de la CEPAL a la promoción del “desarrollo programado” contribuyeron a otro hecho nuevo y capital en la experiencia latinoamericana.

El impulso de este hecho en el campo de las ideas llevó a la CEPAL a crear el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, que desde 1962 ha continuado y ampliado esas ideas, y ha contribuido a su aplicación práctica.

V. LA COLABORACIÓN EXTERIOR AL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Aunque la CEPAL ya hizo resaltar desde sus primeros trabajos la importancia de la inversión y el financiamiento extranjeros en el desenvolvimiento regional, el tema empieza a recibir especial atención a mediados de la década de los cincuenta. Precisamente de esa época (1954) es el documento reproducido en el capítulo IV de CEPAL (1969), que forma parte de un amplio informe sobre *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*.

Conviene tratar de explicarse por qué se acentúa entonces esa materia y por qué sigue siendo una de las más atendidas.

Mirando hacia atrás en la evolución económica de América Latina, es fácil percatarse de que en la etapa del crecimiento “hacia afuera” la inversión y los créditos exteriores desempeñaron un papel cardinal. No sólo una fracción considerable de las inversiones en el sector exportador correspondió a fuentes externas; también una parte apreciable de la capitalización pública se financió con créditos del mismo origen. Salvo trastornos coyunturales, la expan-

sión de las exportaciones permitió hacer frente sin demasiadas dificultades al servicio y al reembolso de esos capitales. El cuadro se modificó radicalmente con la Gran Depresión y hasta los primeros años de la posguerra. Con algunas excepciones sobresalientes, como los créditos del Eximbank, el proceso de formación de capital pasó a alimentarse fundamentalmente del ahorro interno. Los controles sobre el comercio exterior y la consiguiente modificación en la estructura de las importaciones hicieron posible dedicar a la adquisición de equipos e insumos básicos una parte mayor de las disponibilidades de divisas. Éstas, por otra parte, se habían ido acumulando en muchos países durante la guerra o aumentaron después de ésta. Por otro lado, aparte los estímulos espontáneos que para la inversión privada supuso la industrialización sustitutiva, los gobiernos pasaron a desempeñar una función mucho más activa en la formación de ahorros y capital, y para esto recurrieron con frecuencia a expedientes inflacionarios.

Ya estaban modificándose estas circunstancias cuando acababa la década de los cuarenta y cambiaron manifiestamente de signo con los reajustes que trajo aparejado el final de la Guerra de Corea.

¿Cuáles serían las principales causas de esa mutación y por qué redundan en un incremento de la importancia asignada al capital extranjero?

Entre los factores que determinan el cambio sobresalen, sin duda, las fluctuaciones bruscas de esos años, relacionadas con los acontecimientos de Corea y con los primeros recesos de posguerra que experimentó la economía estadounidense. Todo esto contribuyó a poner fin al ciclo de recuperación del sector exportador iniciado con los prolegómenos de la segunda Guerra Mundial. También influyó apreciablemente en esa evolución el deterioro persistente de la relación de precios de intercambio que se hace sentir, sobre todo, desde mediados de la década de los cincuenta.

Por otra parte, el cambio en la situación general de los balances de pago se vincula con ciertas características del desarrollo precedente ya analizadas en estas páginas. En efecto, junto con los estímulos exteriores de los años de guerra y de la inmediata posguerra, la industrialización sustitutiva había logrado elevar bastante los niveles de ingreso en comparación con los de la década de los treinta; y esto, por las razones antedichas, redundó en un aumento más que proporcional en la demanda de importaciones. El proceso pudo continuar mientras los países se hallaban en condiciones de girar sobre sus reservas acumuladas o de alterar la composición de sus compras en el exterior. La situación se modificó en forma radical cuando las reservas se

agotaron o disminuyeron sustancialmente y el “margen comprimible” de las importaciones se estrechó hasta la segunda posibilidad.

Sumando esta transformación a la señalada más arriba, esto es, a la debilidad del sector exportador y, por ende, de la provisión de divisas, se habrá respondido a la primera parte de la pregunta formulada.

Es probable que la segunda parte se relacione en algunos países con las crecientes dificultades para acumular ahorro interno mediante expedientes inflacionarios. Éstos habían resultado más o menos eficaces mientras se apoyaban en la recuperación del sector externo, en el vigor de los primeros pasos de la industrialización sustitutiva y en la desaprensión de los afectados; pero dejó de serlo cuando cambiaron esas circunstancias. Más aún, aunque recurrir a métodos de “ahorro forzoso” hubiera seguido teniendo alguna eficacia, restaba el otro obstáculo: para transformar ese ahorro en inversión había que reducir a moneda extranjera una parte apreciable de los recursos financieros acumulados a causa del alto componente importado que implicaba la formación de capital.

1. Las funciones eventuales de la colaboración extranjera

Como parte de la respuesta a estos nuevos o acrecentados problemas, emerge la cuestión de los créditos y la inversión exteriores.

Por una parte, en términos generales esa contribución aparece como un medio de contar con los recursos adicionales de divisas que harían falta para sostener una elevada tasa de desarrollo y eliminar simultáneamente la diferencia entre la demanda de importaciones que esto implicaba y las entradas propias y regulares por concepto de exportaciones. En otras palabras, correspondería a la corriente de fondos extranjeros la función de aliviar aquel “desequilibrio implícito” ya analizado al comenzar este análisis.

Por otro lado, y siempre en estrecha relación con las cuestiones antes planteadas, se concibe otro papel para la colaboración exterior: el de complementar el ahorro interno en la fracción más vital del mismo —los recursos que han de transformarse en importaciones de bienes de capital y reducir o eliminar la necesidad de acudir a expedientes inflacionarios o comprimir excesivamente el consumo—.

A estas dos funciones básicas podrían agregarse otras. Una de éstas se relaciona con la operación de las políticas antiinflacionarias y parte del supuesto de que la afluencia oportuna y adecuada de fondos extranjeros

permitiría paliar los efectos depresivos de un esfuerzo enérgico por contener el desequilibrio externo e interno (véase CEPAL, 1969: 207). Otro papel destacado es el que se atribuye especialmente a las inversiones privadas, en el sentido de servir como agente directo de transferencia del progreso tecnológico y de nuevas modalidades de organización.

2. La transitoriedad del expediente

De los estudios pertinentes de la CEPAL se desprende claramente que las funciones atribuidas a la aportación exterior tienen que ver con las necesidades de una determinada etapa del desarrollo latinoamericano. Más aún, podría decirse que se conciben como un expediente que ayuda a salvar los obstáculos inherentes a esa etapa y facilita el tránsito a otra en la que disminuiría su significación estratégica y el desarrollo pasaría a depender principalmente de la movilización y la asignación de los recursos nacionales. Esa perspectiva nace del supuesto de que la colaboración exterior —en cuantía y condiciones apropiadas— promovería a la vez la diversificación interna y las oportunidades de exportación, ampliando el margen de ahorro propio y los ingresos de divisas, así como las oportunidades de continuar alterando la composición de las importaciones, en provecho de los bienes de capital y los insumos más difícil o menos económicamente sustituibles.

3. Los requisitos de la colaboración

Cabría examinar ahora las ideas de la CEPAL respecto de las condiciones que habrían de llenarse para que la contribución extranjera cumpliera esas funciones. Esta materia se examina con detenimiento en el documento reproducido en el capítulo IV de CEPAL (1969) y no parece necesario abundar en ella. Valgan, no obstante, algunas referencias a ciertos aspectos principales.

Conviene tener en cuenta, desde luego, que la insistencia en los requisitos que debería satisfacer la colaboración exterior se funda en una conciencia muy definida de las contradicciones y los riesgos que supone todo proceso de endeudamiento. No se pasó por alto que esa colaboración podría eludir los objetos y las funciones que la motivan y tornarse en un nuevo elemento de desequilibrio y en un obstáculo más al desarrollo autosustentado en la medida en que no se cumplieran cabalmente aquellos requisitos.

¿Cuáles son las condiciones que los documentos de la CEPAL consideraron indispensables para que fructifique la ayuda externa?

En primer lugar, quedaron de relieve las circunstancias más elementales: que la cuantía de la contribución fuera suficiente para producir efectos apreciables en el proceso de desarrollo. Esto implicaba, por añadidura, que los costos y los plazos de los créditos y la remuneración de las inversiones debían ajustarse a proporciones que mantuvieran la magnitud del aporte neto mientras duraran sus efectos eventuales. A la vez se insistía en la continuidad de la afluencia de capitales, de manera que los programas o las inversiones internos pudieran diseñarse y llevarse a cabo con la certeza y la estabilidad indispensables.

Junto con estos requisitos básicos se planteó la necesidad de crear nuevas instituciones financieras, revisar la política de las existentes y organizar un aparato institucional encargado de reunir, cuantificar y asignar los recursos de capital extranjero. Todo esto sin olvidar la conveniencia de contar con organismos de evaluación capaces de dar un veredicto técnico y autorizado sobre los méritos y el cumplimiento de los programas susceptibles de colaboración.

Algunas de estas condiciones se han cumplido y esto se debe en buena medida al avance conseguido en la organización institucional para movilizar recursos externos en beneficio del continente latinoamericano. Muchas otras condiciones constituyen todavía aspiraciones y no pocos de los problemas actuales en este campo, como la llamada “espiral de endeudamiento”⁶ y la insuficiencia e inestabilidad del aporte exterior, se relacionan con esa circunstancia.

VI. LA HORA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

No sería posible aquilatar la importancia de la contribución conceptual de la CEPAL y de la verdadera campaña a favor de la integración económica regional que ha sostenido si no se tuvieran a la vista dos aspectos primordiales del desarrollo en las últimas décadas que —aun habiendo merecido su atención desde sus primeros documentos— no se habían destacado deliberadamente hasta ese momento.

⁶ En relación con esta materia véase, por ejemplo, ONU y CEPAL (1966b).

El primero, en cierto modo y sin exageración, podría calificarse como la gran contradicción del modelo de desarrollo “hacia adentro”. Consiste en que las transformaciones estructurales que acarrea la industrialización sustitutiva no se proyectan ni alcanzan una sección clave de la estructura global: la del sector exportador. Si respecto de aquellas transformaciones puede decirse que las economías se “modernizan”, en el sentido de que experimentan los cambios previsibles cuando se extiende el progreso técnico y se diversifica el patrón productivo, en lo que atañe al sector exportador, se conserva casi sin alteración el perfil de un sistema primario-exportador, fuertemente concentrado y especializado en la producción de un reducido número de productos primarios, a veces casi exclusivamente para el exterior.

Huelga decir que esta peculiaridad no se había dado en la evolución de los países centrales ni parece tampoco presentarse en la del área socialista. En ambos casos la diversificación de la estructura productiva se proyecta tanto sobre las actividades orientadas hacia el mercado interno como sobre aquellas dirigidas hacia el exterior. El cambio es general y así como se modifica la estructura de las primeras, así ocurre también con las vinculadas al sector externo, o sea, con la composición de las exportaciones. Por lo demás —y aunque haya inclinación hacia uno u otro mercados—, en verdad no hay especialización absoluta en la producción, sea que esté destinada a la exportación o al mercado interno.

El aspecto señalado se asocia con otro conexo que es, hasta cierto punto, la otra cara de la moneda. Se trata de que las mutaciones correspondientes al desarrollo “hacia adentro” y la industrialización tienen lugar casi absolutamente, en el ámbito nacional, en los “compartimientos estancos” a que se referían los primeros estudios de la CEPAL.

Huelga apuntar que también en este rasgo la experiencia latinoamericana contrasta nítidamente con la de otros centros, en los cuales se da desde un comienzo y con persistencia un modelo de industrialización relativamente “abierto”.

No es el caso analizar aquí las causas que generan contrastes tan manifiestos. Advértase, siquiera sea de pasada, que la dispersión latinoamericana se debe tanto a factores geográficos como a que los países se hayan vinculado separadamente a los centros en la fase de crecimiento hacia afuera. En cuanto a la industrialización, por otro lado, la falta de “proyección hacia el exterior” podría atribuirse tanto a la falta de experiencia anterior como

a que llegan tarde a la evolución fabril; cuando otros países han logrado alcanzar niveles de productividad mucho más altos, lo hacen en una coyuntura depresiva del comercio exterior, respaldados por mercados pequeños, precisamente cuando las economías de escala comienzan a ser los factores esenciales para la aplicación de tecnologías modernas.

No es difícil comprender las nuevas contradicciones que debían plantear las características descritas al hacer su valoración.

Por una parte, el mayor dinamismo que logró imprimir al desarrollo la industrialización sustitutiva, al redundar en una demanda creciente de importaciones, debía enfrentarse con el obstáculo de la lenta expansión del sector exportador tradicional. Por otra parte, el propio desarrollo “hacia adentro”, además de verse frenado por las limitaciones de la capacidad para importar, debía tornarse más difícil a medida que se trasponían las etapas de la sustitución “fácil” de importaciones y se planteaban tareas de otra dimensión y complejidad, sea por el volumen de mercado que requería, por la magnitud de los recursos para su financiamiento o por las exigencias tecnológicas.

Como acaba de verse en la sección anterior, un diagnóstico fundado en estos hechos y en otros relacionados con éstos llevó a subrayar la importancia de la contribución exterior. Pero no era suficiente, ni a largo plazo viable o satisfactorio, subordinar la cuestión a resoluciones ajenas al radio de las decisiones nacionales. De ahí la necesidad de encontrar fórmulas más sólidas y duraderas.

Si se reconsideran las contradicciones señaladas, podrá verse que eran más o menos obvias las líneas generales de una solución. Por un lado se imponía extender el cambio estructural al sector exportador, diversificando su plataforma de sustentación. De esa manera sería posible ganar para la economía mayores ingresos en moneda extranjera y reducir la vulnerabilidad inherente a la alta concentración. Por otro lado, el ensanchamiento de los mercados nacionales se presentaba como una tarea esencial para satisfacer los requerimientos básicos que permitirían avanzar hacia etapas superiores de la industrialización.

Para ambas cuestiones se perfilaban algunas respuestas. Una de ellas podría consistir en hacer más dinámico el comercio externo mediante el aumento de las exportaciones tradicionales y la colocación de nuevos productos, principalmente industriales, en el mercado mundial. Otra podría ser esforzarse resueltamente en incorporar al mercado interno las poblaciones o áreas dejadas atrás o marginadas por el desarrollo anterior, aspecto importante en los países donde este problema afecta a contingentes o áreas considerables.

Esas tareas continúan siendo necesarias, y así lo prueba la atención que se les presta en diversos trabajos de la CEPAL,⁷ pero son insuficientes. Para ambos objetos, la integración regional se presentó como el instrumento indispensable y en alto grado irremplazable, como el único expediente capaz de operar una transformación cualitativa de la realidad y de los problemas analizados.

La CEPAL, aparte del completo examen contenido en el capítulo v de CEPAL (1969), definió así la esencia del problema en uno de sus documentos:

Una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de sustitución de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizado en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales [...] tiene la ventaja de que —sin perjudicar las posibilidades de especialización— permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país. (ONU y CEPAL, 1959: 56)

Este camino amplía y modifica el marco fundamental en el que ha de plantearse para los países del área el “desarrollo hacia adentro”. Este concepto rebasa ahora los límites nacionales para extenderse a toda la zona común. En la medida en que los países sustituyan dichas importaciones para América Latina, estarán desarrollando exportaciones que permitirán a sus asociados, y que exigirán de ellos, financiar y aumentar sus importaciones desde la región misma. Así no tendrán que extender el proceso de sustitución en todo el frente como sería indispensable si cada país tuviera que proceder por su exclusiva cuenta.

No parece necesario abundar ahora en muchos aspectos de la integración regional que se examinan detenidamente en el capítulo v de CEPAL (1969). La intención principal que se ha tenido aquí no es otra que poner de relieve la estrecha vinculación de este asunto con los análisis generales anteriores sobre las modalidades y los problemas del desarrollo latinoamericano, de los que constituye una derivación.

Es sabido, por lo demás, que el análisis y la justificación del objetivo comentado se acompañó de una acción enérgica y persistente destinada a crear los mecanismos institucionales adecuados. En este sentido, tanto

⁷ En lo relativo al comercio exterior, por ejemplo, véase CEPAL (1969: cap. VIII).

el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) como de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca) se debieron fundamentalmente a los esfuerzos de la CEPAL.

VII. LA POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

En el último tiempo la CEPAL ha prestado especial atención a cuestiones directamente relacionadas con las de la sección anterior. Se ha tratado de aprovechar nuevas oportunidades de reactivar el sector externo mediante el fortalecimiento de la posición de los productos básicos, la promoción de exportaciones industriales a los centros y el hallazgo de fórmulas más satisfactorias que hiciesen efectiva la contribución exterior al desarrollo de los países de la periferia.

La exposición del secretario ejecutivo de la CEPAL en el segundo periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), recogida en el capítulo VIII de CEPAL (1969), viene a ser la consecuencia y el resumen de toda una serie de trabajos que han servido como catalizadores de los criterios latinoamericanos.⁸ Entre ellos cabe destacar los estudios presentados a las dos reuniones de la UNCTAD y otros trabajos especiales dedicados a problemas del transporte y el financiamiento exterior.

Los aspectos principales señalados en esos trabajos, y que se sintetizan a continuación, no pueden ser más nítidos.

El primero podría definirse así: si el “esquema pretérito” de división internacional del trabajo todavía se mantiene incólume en lo fundamental, es justo y conveniente que, como requisito mínimo, los países centrales faciliten al máximo el acceso a sus mercados de los productos primarios, tanto más cuanto que eso significará un incremento más que proporcional de la demanda de los bienes industriales que ellos producen. Como se comprende, más que una concesión graciosa, todo paso en esa dirección implicaría que las economías industrializadas anteponen su conveniencia general al microinterés y a la existencia de áreas o actividades secundarias de sus economías. Sobre esto, el documento reproducido señala el hecho para-

⁸ Véase referencia a los trabajos aludidos en CEPAL (1969: 297 y ss.).

dójico, sumamente importante, de que mientras los “países industrializados han coincidido en decisiones de gran trascendencia para la liberalización de su comercio [...] no se logra igual coincidencia para adoptar medidas y establecer arreglos institucionales que permitan ese mismo progreso en el mundo en desarrollo” (véase CEPAL, 1969: 272).

El segundo aspecto tiene que ver con otro hecho meridiano, obviamente vinculado al anterior: los países centrales deberían abrir sus mercados a las exportaciones industriales de la periferia, sin requerir concesiones recíprocas; tanto porque esto tendría mínimos efectos sobre el conjunto de sus economías como porque esa evolución redundaría en una demanda acrecentada de los bienes más complejos en que se especializan sus sistemas productivos.

La tercera premisa no es menos pertinente: mientras no se modifiquen las condiciones del financiamiento exterior según las líneas diseñadas en una sección precedente, la contribución del capital extranjero —insuficiente, costosa, inestable y no siempre relacionada con las prioridades del desarrollo— podría constituirse en un elemento más de desequilibrio y de eventuales tensiones con los proveedores de ese capital.

VIII. UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO

Paralelo al esfuerzo de ahondar y prolongar la línea central de su análisis del desarrollo latinoamericano, ha quedado de manifiesto en la obra de la CEPAL la inclinación por ampliar sus perspectivas, incorporando otros elementos y aspectos pertinentes, de carácter no sólo económico sino también social y político. Esta progresiva ampliación del enfoque puede explicarse, en lo principal, por una reconsideración de la magnitud de los obstáculos que dificultan el crecimiento y de las circunstancias que deben darse para salvarlos.

Con objeto de esclarecer esta cuestión es útil contrastar dos periodos significativos en cuanto a la actitud general respecto de las perspectivas del desarrollo en la región. Podría decirse que hasta 1950 se tenía una visión bastante optimista acerca del porvenir de la industrialización y de la nueva modalidad de desarrollo. Sin desconocer las dificultades y las limitaciones, predominaba cierta confianza en que el dinamismo del proceso y los cambios ya logrados en la estructura productiva permitirían continuar la marcha y eliminar o atenuar los problemas más notorios. Hacia 1960 parecía predominar otra actitud, ciertamente más cautelosa, respecto de la apreciación de las perspec-

tivas que denotaba mayor preocupación por la dimensión y variedad de las circunstancias que obstaculizaban el desarrollo y de las que eran necesarias para proseguirlo.

¿A qué se debía este cambio de actitud? Siguiendo el punto de vista que se adopta en uno de los estudios recopilados en CEPAL (1969), podría decirse que esto se debió a la revalorización crítica de los “efectos” y las “condiciones” del desarrollo (véase CEPAL, 1969: 243).

Mirando el asunto desde el lado de los efectos del proceso, son numerosos e importantes los hechos que habían ido tomando cuerpo y suscitando inquietudes. Había, desde luego, la circunstancia general de que —salvo contadas excepciones relacionadas también con situaciones muy particulares— para las economías de la región resultaba muy difícil alcanzar y más aún sostener tasas satisfactorias de crecimiento. Esa circunstancia parecía alejar el asentamiento del proceso. Por otro lado, en no pocos países —sobre todo en los que habían avanzado más hacia la diversificación de sus estructuras productivas— la evolución tendía a tornarse más inestable al acrecentarse las amenazas de la inflación y del desequilibrio exterior. Siempre que la política económica se proponía contener esos trastornos, se planteaba de hecho —aunque no fuera teóricamente ineludible— un dilema que oponía estabilidad y desarrollo y que a menudo no se resolvía en favor de ninguna de esas posibilidades, sino en desmedro de ambas. Así, las consecuencias desfavorables sobre el desarrollo acentuaban alguno de los factores básicos de inestabilidad (véase CEPAL, 1969: 189-195).

Se consideraba, por otra parte, que los impedimentos para asegurar la continuidad y el ritmo del desarrollo en condiciones adecuadas de estabilidad se relacionaban con la persistencia y hasta con el agravamiento de los factores externos, entre los cuales había vuelto a adquirir especial importancia el deterioro de la relación de intercambio desde mediados de la década de los cincuenta. También parecían aumentar los obstáculos internos de la prosecución del proceso. Superada en varios países la etapa que se ha llamado de “sustitución fácil” de importaciones, se estrechaba el camino para continuar la diversificación de las estructuras productivas, a la vez que seguían gravitando en todo el proceso de desarrollo los escollos internos relacionados con la rigidez del sector agropecuario, la restricción del mercado y la incapacidad de formar ahorros y capital en escala adecuada.

Si éstas eran —y en gran medida todavía son— las características generales del proceso, también se vislumbraron otras que guardaban relación con

su contenido económico y social. Una de ellas, por ejemplo, ha hecho desvanecerse, en cierto modo, la esperanza de que la expansión de un “sector moderno”, establecido principalmente alrededor de la industria, daría un vigoroso impulso al conjunto de actividades, tendiendo así a homogeneizar el sistema en un nivel más alto de productividad. En la práctica, sin embargo, muchos países parecen haberse inclinado más bien hacia la llamada “concentración del progreso técnico y de sus frutos”, lo que marca otro vivo contraste con una de las características del desarrollo de los países centrales. En efecto, los desniveles que existían y todavía existen en dichos países no son de la magnitud y la naturaleza que es dable verificar en América Latina. En suma, los desequilibrios sectoriales y regionales, en vez de atenuarse, se habrían acentuado, lo que explica la creciente atención que la política económica de los diversos países está prestando a los medios de rectificar ese curso.

Por otro lado, en estrecha relación con lo anterior, se perfilaba el doble problema de la vigorosa migración de masas rurales y de áreas rezagadas hacia los núcleos urbanos más populosos, en tanto que en éstos el “sector moderno” y, en especial, la actividad fabril más capitalizada y dinámica muestran una capacidad muy restringida para acrecentar las oportunidades de empleo.⁹ La consecuencia más visible y grave de la conjunción de estos factores ha sido la proliferación de las llamadas “poblaciones marginales”, que en mayor o menor grado existen en las principales urbes latinoamericanas.

Hay otra cuestión importante que puede considerarse a la vez como resultado de algunos de los hechos anteriores y como factor que ha contribuido a originarlos y acentuarlos. Es la marcada concentración en la distribución del ingreso, que ha tendido a darse en todos los planos relevantes (personal, funcional, sectorial y regional).¹⁰ Tampoco en este aspecto básico se han cumplido las esperanzas de quienes aguardaban que se reprodujese de algún modo la experiencia de los centros industrializados. Si bien es cierto que el desarrollo latinoamericano ha conseguido elevar los ingresos de una parte de los grupos medios y de la capa superior de los trabajadores manuales —especialmente de los vinculados al sector “moderno”—, no es menos cierto que la participación del estrato más favorecido es considerablemente más alta que en los países industrializados y, sobre todo, que alrededor de

⁹ Acerca de las relaciones entre este fenómeno y los problemas de la absorción de tecnología importada véase CEPAL (1969: 77 y ss.).

¹⁰ Sobre este tema véase CEPAL (1969: 109 y ss.), así como ONU y CEPAL (1967).

50% de la población se mantiene con una participación muy reducida y en niveles absolutos de ingreso estimados no superiores a 140 dólares anuales en promedio.

La trascendencia social de esta realidad es demasiado evidente para que precise comentario; tampoco lo necesitan sus proyecciones sobre las tensiones políticas y las dificultades para lograr un grado mínimo de consenso, solidaridad y participación colectivas en la ímproba tarea del desarrollo y la “realización” nacionales. No son menos claras e importantes sus derivaciones económicas. Basta recordar lo que implican como lastre y a la vez como reserva potencial del mercado interno esas poblaciones marginadas, de hecho, del proceso de desenvolvimiento, o su repercusión sobre el gasto y la asistencia públicos al distraer recursos que podrían invertirse con más fruto.

En este repaso parcial conviene aludir a un problema relativamente nuevo en la etapa de industrialización sustitutiva pero de evidente significación en varios planos: el de la “extranjerización” de los sectores más dinámicos y estratégicos de la nueva estructura fabril y de las actividades financieras y comerciales complementarias. Son múltiples las consecuencias de este fenómeno sobre el balance de pagos, la dependencia tecnológica, la subordinación a decisiones y criterios no necesariamente identificados con la economía nacional, etc., sin olvidar otro efecto menos justipreciado: la restricción que esto supone para el desenvolvimiento de una clase empresarial autóctona (Prebisch, 1964: 64 y ss.).

Respecto de lo anterior no podría dejar de recordarse un elemento que ha tendido a disminuir por otra vía el grado de autonomía interno y que tiene su origen en las deficiencias del sistema de colaboración exterior. Es la llamada “espiral de endeudamiento”, ya mencionada en estas páginas, que reviste particular gravedad en varios países (CEPAL, 1966b: 94 y ss.).

Si se examinan las nuevas circunstancias desde el ángulo de las condiciones generales y particulares requeridas por un proceso de desarrollo, no es difícil constatar que casi todas las variables o los elementos clave destacados por el análisis anterior, predominantemente económico — como las tasas de ahorro y de acumulación, la orientación de las inversiones, la respuesta y la flexibilidad de los sectores productivos, la eficacia de los programas y los mecanismos de asignación de recursos —, estaban condicionados, cuando no determinados, por un complejo de factores sociales, políticos y hasta psicológicos que no podían desconocerse ni eludirse si es que pretendía fructificar la política de desarrollo.

Un replanteamiento de la problemática latinoamericana como se vislumbraba en los primeros años de la década de los sesenta lo realizó el doctor Raúl Prebisch, entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, en el documento que presentó al décimo periodo de sesiones (Mar del Plata, Argentina, marzo de 1963) y del cual se reproduce el capítulo introductorio, que lo resume, en el capítulo IX de CEPAL (1969).

Como podrá apreciarse, ese estudio integra en un conjunto coherente la línea central de pensamiento y análisis repasada en páginas anteriores con nuevas circunstancias, problemas y tareas que se agregaron con posterioridad. Su punto de partida es que la insuficiencia dinámica del crecimiento latinoamericano y sus variadas distorsiones “no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existente y de la escasa aptitud —por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento” (véase CEPAL, 1969: 278).

¿En qué aspectos o planos principales se origina esa “crisis del orden de cosas existente”? Por una parte, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana. Por la otra, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área, más o menos pronunciadas según las condiciones específicas de cada uno. Este último aspecto incluye los temas menos atendidos en el pasado y por eso merece un comentario.

Una de las características aludidas es la excesiva rigidez o impermeabilidad de la estructura social para abrir paso a nuevos grupos y personas y, en forma genérica, al grueso de la población, de manera que se renueven y amplíen los cuadros dirigentes y se establezca otro nivel de participación efectiva en las decisiones y las tareas del desarrollo. En efecto, si se considera bien, son fracciones relativamente minoritarias de las distintas capas e intereses sociales las que tienen gravitación y acceso a lo que suele llamarse “la cosa pública”. Esta realidad implica que la gran mayoría de los asalariados, los campesinos, los propios empresarios, los técnicos y los profesionales continúan desligados del proceso de crecimiento y no participan en él como agentes activos y solidarios. La situación pudo ser compatible con el desarrollo en tiempos pretéritos, pero no parece serlo hoy

dada la magnitud de la empresa y el imperativo de que las mayorías nacionales se asocien deliberadamente con los objetivos y esfuerzos que ésta supone.

La contrapartida o reflejo económico social más evidente y significativo de esa “sociedad de participación limitada” es lo que el autor denomina “privilegios distributivos”. Tales privilegios son a la vez consecuencia de la estructura descrita y causa de la mayor o menor marginación de las masas respecto de las metas y las tareas desarrollistas.

El análisis abarca el diagnóstico y las consecuencias del esquema de distribución del ingreso que prevalece en América Latina, pero también se extiende al diseño y el contenido del nuevo tipo de política distributiva que demanda el crecimiento y la equidad.

En lo que a diagnóstico se refiere, el estudio subraya los dos elementos sobresalientes de la actual estructura distributiva: la notoria concentración en los tramos altos, es decir, en 5% de los habitantes, y la magra participación y el nivel absoluto de la “base de la pirámide”, representada por la mitad de la población, que percibe las rentas inferiores.

Por otro lado, se pone de relieve, hasta cierto punto paradójico, que la considerable desigualdad en la distribución, lejos de redundar en el fortalecimiento del ahorro y la capitalización, reprodujo niveles y formas de consumo que se equiparan y a menudo exceden a los existentes en los grupos correspondientes de las economías industrializadas. De este modo, los sacrificios sociales y las restricciones sobre la amplitud del mercado interno que implica la marcada desigualdad del ingreso, no se ven siquiera hipotéticamente compensados por una elevada tasa de acumulación.

Atenuar o suprimir esos “privilegios distributivos” parece ser, en consecuencia, obligación esencial de la política económica. La estrategia, sin embargo, no consiste en

tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a los 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la comprensión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas. (Véase CEPAL, 1969: 280)

Para evitar equívocos, no se crea que esa transferencia del consumo redundante a la acumulación de capital supone alguna desconsideración de los aspectos sociales. Lejos de esto, implica, por una parte, la posibilidad de resolver el problema crucial del empleo. En otras palabras, y sin olvidar el destino de las inversiones y su “densidad tecnológica”, sólo un fuerte incremento de los márgenes de formación de capital y de ampliación de la capacidad productiva puede contribuir a elevar el ritmo tan precario de absorción de la fuerza de trabajo en empleos productivos y estables.

Por otro lado, aquella señal estratégica no descuida la significación y el lugar de las llamadas inversiones sociales. De manera explícita se indica que

la primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación. Concíbese así un nuevo orden de cosas en el que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores están en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen. (Prebisch, 1964: 55)

El “nuevo orden de cosas” que se tiene en vista sólo podrá emerger de cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de la región. Tal es la filosofía positiva del documento con el que se cierra esta compilación.

Entre los cambios preconizados destaca el relativo al sistema de propiedad de la tierra, aspecto clave en todas las experiencias que se han propuesto terminar con el subdesarrollo. Tres objetivos primordiales lo hacen imperativo: aprovechar el potencial de ahorro y promover la movilidad social, satisfacer la demanda de una población en rápido crecimiento y elevar el nivel de vida de las masas rurales, las que todavía representan alrededor de la mitad de la población latinoamericana y la parte sustancial de quienes han quedado más o menos marginados de toda participación en los avances del desarrollo.

No es ésa la única reforma urgente. El aprovechamiento de los recursos potenciales para la acumulación que encierra la concentración del ingreso requiere mecanismos tributarios, financieros y de otros órdenes para conseguir la transferencia desde los usos en el consumo prescindible hacia la inversión económica y socialmente más productiva. Esto, a su vez, plantea no sólo problemas técnicos y de organización adecuada,

sino también —y quizá principalmente— ajustes sociopolíticos que hagan viable tal orientación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (1953). *Quinto informe anual* (documento E/2405 y E/CN.12/324). Nueva York: ONU.
- CEPAL (1969). *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago: Editorial Universitaria.
- ONU y CEPAL (1959). *El mercado común latinoamericano* (documento E/CN. 12/531). México: ONU.
- ONU y CEPAL (1966a). *El proceso de industrialización en América Latina* (documento E/CN. 12/716/Rev. 1). Santiago: ONU.
- ONU y CEPAL (1966b). *Estudio económico de América Latina, 1965* (documento E/CN. 12/752/Rev. I). Nueva York: ONU.
- ONU y CEPAL (1967). *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina* (documento E/CN. 12/770 y E/CN. 12/770/Add. I). Caracas: ONU.
- Prebisch, R. (1964). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: 1964.
- Pinto, A. (1991). *América Latina: una visión estructuralista*. México: Facultad de Economía-UNAM.